



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 28. juni 2013
Kontor: Straffulbyrdelseskontoret
Sagsbeh: Jean Elisabeth Hørdum
Sagsnr.: 2013-0030-1397
Dok.: 738938

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 733 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 5. april 2013. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Pernille Skipper (EL).

Morten Bødskov

/

Frederik Gammeltoft

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 733 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Hvorledes mener ministeren, at forvaltningslovens § 9, stk. 4, som blandt andet foreskriver, at myndighederne ikke skal begrunde afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, er forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis som beskrevet for eksempel i ”Onoufriou mod Cypern”, der er citeret i Landsforeningen KRIMs henvendelse af 26. marts 2013 (jf. REU alm. del bilag 240)?”

Svar:

1. Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det følger af bestemmelsens stk. 2, at begrundelsen endvidere om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Ifølge bestemmelsens stk. 3 gælder § 24, stk. 1, 2. pkt. (om angivelse af hovedhensyn, når afgørelsen beror på et administrativt skøn), og stk. 2, ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4, hvilket bl.a. omfatter afgørelser i forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring og udelukkelse fra fællesskab.

2. Reglerne om begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt og begrundelse, herunder i sager om udelukkelse fra fællesskab, blev indført ved lov nr. 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt m.v.). Det fremgår af pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. L 140 af 27. februar 2002, at lovforslaget bygger på en udtalelse, som Straffelovrådet afgav i 1996, jf. bilag 3 til Straffelovrådets betænkning nr. 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der fremgår endvidere følgende af pkt. 3.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger om afskæring af retten til aktindsigt og begrundelse:

”Justitsministeriet kan tiltræde, at der alene bør ske begrænsninger i adgangen til partsaktindsigt efter forvaltningsloven, hvis der foreligger tungtvejende grunde. Det samme gælder med hensyn til fravigelse af forvaltningslovens krav til indholdet af begrundelsen for afgørelser.

Der er således tale om væsentlige forvaltningsretlige partsrettigheder, der skal være med til at sikre, at den person, som en forvaltningsmyndigheds afgørelse er rettet til, kan varetage sine interesser. Indskrænkning i disse rettigheders anvendelsesområde bør derfor kun komme på tale, når der foreligger særlige grunde.

I den forbindelse taler en række hensyn som anført af Straffelovrådets flertal med betydelig vægt for at begrænse retten til partsaktindsigt og begrundelse i visse sager om straffuldbyrdelse.

Det drejer sig i første række om hensynet til medindsatte, som bl.a. kan risikere at blive udsat for vold, trusler mv., hvis de afgiver belastende oplysninger til kriminalforsorgen om f.eks. en såkaldt stærk indsat, som udnytter sin magtposition i fængslet. Med de gældende regler har en medindsat således ingen garanti for, at den pågældende stærke indsatte ikke efterfølgende gennem reglerne om partsaktindsigt opnår kendskab til de afgivne oplysninger. Det er derfor meget forståeligt, hvis medindsatte i situationer af denne karakter viger tilbage fra at give kriminalforsorgen oplysninger, der ville kunne indgå i grundlaget for en sag om f.eks. overførsel af den stærke indsatte til en af de særlige afdelinger, der er oprettet for netop at kunne adskille indsatte, som udviser truende og chikanøs adfærd mv., fra andre indsatte.

Også hensynet til fængselsansatte, som til brug for sager om overførsel til anden afdeling mv. afgiver belastende oplysninger om en indsat, taler for at begrænse retten til partsaktindsigt i visse sager om straffuldbyrdelse. Hermed vil det således være muligt at fjerne den utryghed, som de ansatte og deres familier ellers kan føle, fordi vedkommende indsatte efter de gældende regler kan have ret til aktindsigt i de pågældende oplysninger.

I det anførte ligger samtidig, at en begrænsning i retten til aktindsigt må forventes at få den konsekvens, at der fremover vil tilgå kriminalforsorgen flere oplysninger fra medindsatte, såle-

des at det i yderligere omfang bliver muligt at tilvejebringe det nødvendige grundlag for bl.a. afgørelser om overførsel af stærke indsatte til særlige afdelinger.”

På den baggrund fandt Justitsministeriet efter en samlet afvejning af de forskellige hensyn, at der – som foreslået af Straffelovrådets flertal – burde indsættes en bestemmelse i forvaltningsloven, der i forbindelse med visse sager om varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring afskar retten til aktindsigt og begrundelse.

3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 har følgende ordlyd:

”Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.”

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. januar 2010 i *Onoufriou mod Cypern*, der henvises til i spørgsmålet, handlede om en klager, som var idømt 18 års fængsel for to drabsforsøg, og som udeblev efter udgang. Da han blev genindsat i fængslet, blev han sat i isolation i 47 dage, uden at klageren blev gjort bekendt med den forventede varighed eller grunden til isolationen. Der blev således først givet en begrundelse i forbindelse med den nationale ombudsmands behandling af sagen, og denne begrundelse blev ændret i forbindelse med sagens behandling ved Menneskerettighedsdomstolen. Isolationsfængslingen skete i øvrigt i en kold og fugtig celle på mindre end 6 m², hvor han ofte måtte besørge i en vandflaske og nylonposer. Endvidere kom han sjældent ud af cellen og i så fald kun for korte tidsrum. Desuden fik han ikke fornøden næring, idet han nogle gange kun fik et måltid om dagen, og han var forhindret i enhver kontakt med andre end fængselspersonalet og i forbindelse med fremmøde i retten. Herudover var isolationsfængslingen fortsat i 7 dage efter, at der var truffet beslutning om at ophæve foranstaltningen.

Domstolen fremhævede følgende i dommens præmis 70:

“70. Finally, in order to avoid any risk of arbitrariness resulting from a decision to place a prisoner in solitary confinement, the decision must be accompanied by procedural safeguards guaranteeing the prisoner's welfare and the proportionality of the measure. First, solitary confinement measures should be ordered only exceptionally and after every precaution has been taken, as

specified in paragraph 53.1 of the European Prison Rules. Second, the decision imposing solitary confinement must be based on genuine grounds both *ab initio* as well as when its duration is extended. Third, the authorities' decisions should make it possible to establish that they have carried out an assessment of the situation that takes into account the prisoner's circumstances, situation and behaviour and must provide substantive reasons in their support. The statement of reasons should be increasingly detailed and compelling as time goes by. Finally, a system of regular monitoring of the prisoner's physical and mental condition should also be put in place in order to ensure that the solitary confinement measures remain appropriate in the circumstances (see *Ramirez Sanchez*, cited above, § 139)."

Dommen, der henvises til i citatet – dom af 4. juli 2006 i *Ramirez Sanchez mod Frankrig* – blev afsagt af Domstolens storkammer og vedrørte frihedsberøvelsen af Ilich Ramirez Sanchez (kendt som Sjakalen), der i 1970'erne havde gennemført adskillige terrorangreb og blev regnet som en af verdens farligste terrorister. I 1994 blev han anholdt og varetægtsfængslet, og i 1997 blev han idømt livstidsstraf for drabet på to politibetjente. I de første 8 år og 2 måneder af frihedsberøvelsen var han underkastet "relativ isolation", hvor han blev holdt adskilt fra de øvrige indsatte, men bl.a. havde mulighed for at modtage besøg og breve, og hvor han havde adgang til en daglig 2-timers gårdtur, aviser og tv. Domstolen understreger i dommen, at selv relativ isolation ikke kan opretholdes uendeligt, men at der i den konkrete sag ikke var grundlag for at statuere krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 – bl.a. henset til myndighedernes villighed til at forsøge at overføre ham til ordinær strafførelse kombineret med, at der var risiko for, at han ville søge at radikalisere sine medfanger.

Følgende fremgår af dommens præmis 139, der henvises til i det ovenfor gengivne citat fra *Onoufriou mod Cypren*:

"139. However, in order to avoid any risk of arbitrariness, substantive reasons must be given when a protracted period of solitary confinement is extended. The decision should thus make it possible to establish that the authorities have carried out a reassessment that takes into account any changes in the prisoner's circumstances, situation or behaviour. The statement of reasons

will need to be increasingly detailed and compelling the more time goes by.

Furthermore, such measures, which are a form of “imprisonment within the prison”, should be resorted to only exceptionally and after every precaution has been taken, as specified in paragraph 53.1 of the Prison Rules adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006. A system of regular monitoring of the prisoner’s physical and mental condition should also be set up in order to ensure its compatibility with continued solitary confinement.”

4. Justitsministeriet vil i løbet af efteråret sammen med Direktoratet for Kriminalforsorgen foretage en nærmere analyse af Menneskerettighedsdomstolens praksis, herunder dommen i sagen *Onoufriou mod Cypren*, i forhold til det rejste spørgsmål.

Justitsministeriet vil orientere Retsudvalget om resultatet af analysen.