



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 30. januar 2015
Kontor: Statsrets- og
Menneskeretskontoret
Sagsbeh: Le Lise Ravn
Sagsnr.: 2013-629-0323
Dok.: 1056322

NOTAT

om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3

1. Baggrund

Folketingets Retsudvalg stillede den 5. april 2013 følgende spørgsmål til justitsministeren (REU alm. del – spørgsmål 733 (folketingsåret 2012-13)):

”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)?”

I den omtalte henvendelse, som var rettet til Folketingets Retsudvalg, anførte Krim, at det i forvaltningslovens § 9, stk. 4, udtrykkeligt er bestemt, at afgørelser om udelukkelse af indsatte fra fællesskab ikke skal begrundes. Krim anførte videre, at spørgsmålet om indsattes ret til en begrundelse for afgørelser om udelukkelse fra fællesskab er afgjort ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Herefter anførte Krim om den dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er omtalt i spørgsmålet:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

”I **Onoufriou mod Cypern** afgjort af EMD den 7. januar 2010 under sagsnummer 24407/04 fandt EMD, at udelukkelse fra fællesskab af en indsat udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3 blandt andet fordi, den indsatte ikke havde modtaget en skriftlig begrundelse. Dette fremgår særligt af afgørelsens præmis 72.”

Justitsministeriet besvarede spørgsmålet den 28. juni 2013. Besvarelsen indeholdt en omtale af forvaltningslovens regler om begrundelse, af hensynene bag reglerne om begrænsning af indsattes adgang til aktindsigt og begrundelse, herunder i sager om udelukkelse fra fællesskab, samt af to domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende udelukkelse af indsatte fra fællesskab.

Afslutningsvist anførtes i besvarelsen, at Justitsministeriet sammen med Direktoratet for Kriminalforsorgen ville foretage en nærmere analyse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, herunder dommen i sagen *Onoufriou mod Cypern*, i forhold til det rejste spørgsmål, og at Justitsministeriet ville orientere Retsudvalget om resultatet af analysen.

Nærværende notat indeholder resultatet af den nævnte analyse.

Det bemærkes, at den tidligere gældende § 9, stk. 4, i forvaltningsloven pr. 1. januar 2014 er videreført i lovens nugældende § 11, stk. 2.

2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3 har følgende ordlyd:

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

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis indfortolket visse retssikkerhedsgarantier i bestemmelsen.

2.1. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. januar 2010 i sag 24407/04, *Onoufriou mod Cypern*

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. januar 2010 i sagen *Onoufriou mod Cypern*, som 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 han 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. Myndighederne havde heller ikke internt gjort nogen optegnelser over, hvilke overvejelser der lå til grund for afgørelsen om isolationsfængsling. Isolationsfængslingen skete i øvrigt i en kold og fugtig celle på mindre end 6 m², hvor klageren 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.

Efter en vurdering af sagens samlede omstændigheder fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der forelå en krænkelse af EMRK artikel 3.

Domstolen udtalte i dommens præmis 70 følgende om retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afgørelser om isolationsfængsling:

“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).”

Domstolen bemærkede herefter i dommens præmis 71, at klageren ikke på noget tidspunkt officielt og skriftligt var blevet informeret om årsagen til isolationen eller dens forventede varighed, samt at myndighederne ikke havde fremlagt nogen form for formelle optegnelser vedrørende afgørelsen om at isolere klageren eller senere forlængelser heraf. Domstolen var ikke overbevist af de cypriotiske myndigheders skiftende forklaringer på årsagen til isolationsfængslingen, men konkluderede derimod, at klageren blev isolationsfængslet af årsager, der var uklare, og som aldrig blev forklaret for ham. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at der ikke forelå nogen dokumentation for, at myndighederne havde taget højde for alle relevante omstændigheder i sagen, før de anbragte klageren i isolation. Domstolen lagde også vægt på, at isolationsfængslingen blev opretholdt i 7 dage efter, at der var truffet beslutning om at ophæve den.

Herefter anførte Domstolen følgende i dommens præmis 72, som Krim har henvist til i sin henvendelse til Retsudvalget.

“72. The Court recalls the recommendations contained in the report of the CPT [Europarådets Torturkomité] following its visit to Cyprus in 2004. The CPT considered that any person placed in solitary confinement should be informed in writing of the reasons for his confinement. He should be given an opportunity to express his views and there should be a possibility to appeal to authorities outside the prison should he wish to challenge the decision to place him in solitary confinement or to extend the duration of such confinement. Further, the confinement should be re-examined at regular intervals and should cease when no longer merited. The European Prison Rules also refer to the need for clear procedures when applying solitary confinement measures.”

I den passage fra Europarådets Torturkomité's rapport om komitéens besøg på Cypern i 2004, der refereres til i dommens præmis 72, og som er citeret i dommens præmis 42, står følgende:

“A prisoner in isolation or confinement or in respect of whom such measure is extended, should be informed in writing of the reasons therefore (it being understood that there might be reasonable justification for withholding specific details related to security from the prisoner).”

Europarådets Torturkomité har således anerkendt, at det kan være berettiget for en myndighed af sikkerhedsmæssige årsager at tilbageholde nærmere detaljer, når myndigheden giver en indsat en skriftlig begrundelse for en afgørelse om at udelukke den pågældende fra fællesskab.

Herefter, i præmis 73, udtalte Domstolen, at ingen af de retssikkerhedsgarantier, der er påkrævet for at beskytte mod vilkårlig anvendelse af unødigt restriktive forhold under frihedsberøvelse, blev iagttaget i sagen.

I den forbindelse fremhævede Domstolen fraværet af en tilfredsstillende begrundelse, usikkerheden om foranstaltningens varighed, fraværet af et pålideligt system til registrering af isolationsfængslinger og til at sikre, at klageren ikke blev holdt isolationsfængslet ud over den autoriserede periode, fraværet af dokumentation for, at myndighederne foretog en vurdering af alle relevante omstændigheder, før de traf afgørelse om isolationsfængsling, samt fraværet af enhver mulighed for at anfægte afgørelsen.

Herefter gennemgik Domstolen de fysiske forhold mv. under isolationsfængslingen. I præmis 80 konkluderede Domstolen herom, at de forhold, som klageren var underlagt under sin isolationsfængsling, herunder forbuddet mod besøg og de fysiske forhold, forårsagede lidelse, som klart oversteg det niveau, der uundgåeligt følger med frihedsberøvelse. Det forhold, at klageren var underlagt sådanne forhold i 47 dage fandtes at udgøre nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3.

Herefter konkluderede Domstolen afsluttende i præmis 81, at der i sagen var sket en krænkelse af EMRK artikel 3.

Når Menneskerettighedsdomstolen fandt artikel 3 krænket, var det således baseret på en række konkrete omstændigheder vedrørende både fraværet af retssikkerhedsgarantier ved myndighedernes behandling af sagen og de fysiske forhold mv., som klageren var underlagt under isolationsfængslingen, og som Domstolen fandt i sig selv udgjorde nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3.

2.2. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4. juli 2006 i sag 59450/00, *Ramirez Sanchez mod Frankrig*

Den 4. juli 2006 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols storkammer dom i sagen *Ramirez Sanchez mod Frankrig*, som 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.

Den relative isolation blev gennem hele perioden opretholdt ved løbende forlængelser på tre måneder ad gangen. Forlængelserne var hver gang ledsaget af en begrundelse affattet i generelle vendinger, som varierede lidt gennem tiden. Eksempelvis lød myndighedernes begrundelse for en af de forlængelser, der blev vedtaget efter lidt mere end 7 års isolation, således (citeret i dommens præmis 62):

”It is necessary to prolong your solitary confinement in order to preserve order and security in the prison and to avoid your exerting an influence over your fellow inmates or attempting to escape.”

Følgende generelle udtalelse om krav til begrundelse mv. fremgår af dommens præmis 139, som der henvises til i *Onoufriou mod Cypren* (*Onoufriou*-dommens præmis 70, citeret ovenfor):

”139. However, in order to avoid any risk of arbitrariness, substantive reasons must be given when a **protracted** [dansk: langvarig] **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.” [fremhævet her]

Domstolen kommenterer ikke de faktisk afgivne begrundelser nærmere, og begrundelserne kritiseres således ikke.

Det anføres 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 EMRK artikel 3 – bl.a. henset til myndighedernes villighed til at forsøge at overføre klageren til ordinær straffesone kombineret med, at der var risiko for, at han ville søge at radikalisere sine medfanger.

I en mindretalsudtalelse, hvor navnlig isolationens varighed kritiseres, udtaler et mindretal på 5 ud af 17 dommere blandt andet, at begrundelserne findes at være for generelle og savner objektivt bevisgrundlag (mindretalsudtalelsens præmis 5).

Såvel flertallets som mindretallets udtalelser må ses i sammenhæng med de omstændigheder, der forelå i den konkrete sag, herunder isolationens meget lange varighed.

Der ses ikke i øvrigt at foreligge retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der kan bidrage yderligere til fortolkningen af EMRK artikel 3 i relation til det rejste spørgsmål vedrørende indsattes ret til en begrundelse for afgørelser om udelukkelse fra fællesskab.

2.3. Europarådets Torturkomité's rapport om Danmark af 25. september 2008

Menneskerettighedsdomstolen lagde i sagen *Onoufriou mod Cypern* vægt på Europarådets Torturkomité's udtalelser i forbindelse med komitéens besøg på Cypern i 2004.

I den forbindelse bemærkes, at Torturkomitéen i sin rapport af 25. september 2008 om komitéens besøg i Danmark tidligere samme år (CPT/Inf (2008) 26) udtalte sig vedrørende de danske myndigheders begrundelser for placering af indsatte og varetægtsarrestanter i særlige enheder for negativt stærke indsatte.

På rapportens side 24 udtalte Europarådets Torturkomité sig således generelt om myndighedernes afgørelser om at placere indsatte i særlige enheder for negativt stærke indsatte:

”[...] prisoners should as far as possible have access to information concerning the reasons for their placement in a unit for “negatively strong” prisoners (it being understood that there might be reasonable justification for withholding from the prisoner specific details related to security) [...]”

Videre udtalte komitéen sig på rapportens side 26 om myndighedernes afgørelser om at anbringe varetægtsarrestanter i Politigårdens Fængsel i København, som er en særlig arrestafdeling for blandt andet negativt stærke indsatte, der er voldelige eller truende over for andre:

“As regards more particularly the allocation of remand prisoners to the establishment [Politigårdens Fængsel] [...] prisoners should as far as possible be kept informed of the reasons for their placement (it being understood that there might be reasonable justification for withholding from the prisoner specific details related to the investigation and security) [...]”

Europarådets Torturkomité har således også i forhold til Danmark anerkendt, at det kan være berettiget for myndighederne – blandt andet af sikkerhedsmæssige årsager – at tilbageholde visse oplysninger fra en indsat, når myndigheden begrundet en afgørelse om at anbringe den indsatte i en særlig enhed, konkret særlige enheder for negativt stærke indsatte.

Sager om anbringelse af indsatte på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte er omfattet af de samme regler i forvaltningsloven om begrænset begrundelsespligt mv. som sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Det er således de samme hensyn, der ligger til grund for den begrænsede begrundelsespligt mv. i begge tilfælde, se nærmere afsnit 3.1. nedenfor.

3. Dansk lovgivning og praksis

3.1. Forvaltningslovens regler om begrundelse og partsaktindsigt

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1, herunder også sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab.

3.1.1. Begrundelse

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Det følger af forvaltningslovens § 23, stk. 1, 1. pkt., at den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan

forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet (stk. 1, 1. pkt.). I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen (stk. 1, 2. pkt.).

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., og § 24, stk. 2, ikke i de sager, der er nævnt i forvaltningslovens § 11, stk. 2. Denne bestemmelse omhandler bl.a. sager om udelukkelse fra fællesskab i forbindelse med varetægtsfængsling og fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring.

Når der træffes afgørelse om udelukkelse af en indsat fra fællesskab, kan den indsatte således efter forvaltningslovens regler om begrundelse gøre krav på en skriftlig begrundelse, som indeholder en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Den indsatte har derimod ikke efter disse regler krav på oplysninger om de hovedhensyn, der i forbindelse med et administrativt skøn har været bestemmende for skønsudøvelsen, eller på en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

3.1.2. Partens aktindsigt

Forvaltningslovens kapitel 4 indeholder reglerne om adgang til aktindsigt for den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Efter hovedreglen i § 9, stk. 1, kan parten forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Imidlertid er en række sager, dokumenter og oplysninger undtaget fra retten til partsaktindsigt efter kapitel 4. Således fremgår det af forvaltningslovens § 11, stk. 2, at bestemmelserne i kapitel 4 ikke gælder i

visse sager i forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring, herunder i sager om udelukkelse fra fællesskab.

En indsat, der udelukkes fra fællesskab, har således som udgangspunkt ikke krav på aktindsigt i sagen.

I forbindelse med behandling af en anmodning om partsaktindsigt i en sag om udelukkelse fra fællesskab, skal det imidlertid overvejes, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. forvaltningslovens § 10, stk. 2, jf. § 11, stk. 2.

3.1.3. Hensynene bag reglerne om begrænsning af indsattes adgang til aktindsigt og begrundelse, herunder i sager om udelukkelse fra fællesskab

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, således 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, samt at begrundelsen for afgørelser i de pågældende sager burde begrænses.

3.2. Reglerne om udelukkelse af indsatte fra fællesskab

3.2.1. Indledning

Reglerne om administrativ udelukkelse af indsatte fra fællesskab fremgår af straffuldbyrdelsesloven og af bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab.

3.2.2. Straffuldbyrdsloven

Det følger af straffuldbyrdslovens § 33, at en indsat så vidt muligt skal have adgang til fællesskab med andre indsatte. §§ 63-64 regulerer adgangen til at udelukke indsatte fra fællesskab. De mulige grundlag for udelukkelse fra fællesskab fremgår af § 63, stk. 1-3:

”§ 63. Kriminalforsorgsområdet kan udelukke en indsat fra fællesskab med andre indsatte, hvis det er nødvendigt

- 1) for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd,
- 2) for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller for at forebygge smittefare, eller
- 3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte.

Stk. 2. Kriminalforsorgsområdet kan undtagelsesvis udelukke en indsat fra fællesskab med andre indsatte i op til 5 dage, hvis det er nødvendigt for at beskytte den indsatte mod overgreb.

Stk. 3. Såfremt der er grund til at antage, at betingelserne i stk. 1 for udelukkelse fra fællesskab er opfyldt, kan Kriminalforsorgsområdet midlertidigt udelukke den indsatte fra fællesskab med andre indsatte, mens spørgsmålet om udelukkelse behandles. Er der grund til at antage, at betingelserne i § 25 for overførsel til lukket fængsel eller i § 26 for overførsel mellem ensartede lukkede afsoningsinstitutioner eller i § 2 for overførsel til arresthus er opfyldt, kan Kriminalforsorgsområdet også midlertidigt udelukke den indsatte fra fællesskab med andre indsatte, mens spørgsmålet om overførsel behandles.”

Straffuldbyrdslovens § 63, stk. 6-9, indeholder regler om bl.a. forholdsmæssighed, skånsomhed og varighed af udelukkelse fra fællesskab:

”*Stk. 6.* Udelukkelse fra fællesskab må ikke foretages, hvis udelukkelsen efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 7. Udelukkelse fra fællesskab skal gennemføres så skånsomt som omstændighederne tillader.

Stk. 8. Udelukkelse fra fællesskab skal straks bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt. Kriminalforsorgsområdet skal mindst én gang om ugen overveje spørgsmålet om helt eller delvis at bringe udelukkelsen fra fællesskab til ophør.

Stk. 9. Udelukkelse fra fællesskab må ikke overstige 3 måneder. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan dog træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab i mere end 3 måneder, såfremt der foreligger helt særlige omstændigheder. I givet fald finder stk. 8, 2. pkt., tilsvarende anvendelse.”

De ovenfor nævnte regler gælder ved fuldbyrdelse af idømt fængselsstraf og forvaring, jf. straffuldbyrdelseslovens § 1. Endvidere finder reglerne tilsvarende anvendelse ved administrativ udelukkelse fra fællesskab af varetægtsarrestanter, jf. bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab § 1, stk. 1, 2. pkt., jf. retsplejelovens § 776, 1. pkt.

3.2.3. Bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab

I bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab (bekendtgørelse nr. 283 af 26. marts 2012) er der fastsat detaljerede regler om behandlingen af sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab.

Afgørelser om udelukkelse fra fællesskab

Inden der træffes en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, skal den indsatte gøres bekendt med adgangen til at lade sig bistå og have lejlighed til at udtale sig, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1. Afgørelsen om udelukkelse fra fællesskab træffes på grundlag af de foreliggende oplysninger. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, afgør, om det af hensyn til klarlæggelse af sagens omstændigheder er påkrævet at indhente yderligere oplysninger eller foretage afhøring af personale eller indsatte, jf. § 5, stk. 2.

Af bekendtgørelsens § 5, stk. 4 og 5, følger en særlig notatpligt vedrørende afgørelser om udelukkelse fra fællesskab:

”*Stk. 4.* Der skal gøres notat om den trufne afgørelse. Notatet skal indeholde

- 1) en gengivelse af, hvad der er indberettet,
- 2) oplysning om, hvilke bestemmelser der er overtrådt,
- 3) oplysning om afgørelsen,
- 4) oplysning om dato og klokkeslæt for, hvornår afgørelsen er meddelt den indsatte,
- 5) oplysning om, at den indsatte er orienteret om muligheden for at klage til justitsministeren,
- 6) oplysning om, hvornår fristen for at indgive klage udløber, jf. straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, og

7) oplysning om, at den indsatte er orienteret om hvilke retsregler, afgørelsen er truffet i henhold til, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., jf. § 24, stk. 1, 1. pkt.
Stk. 5. Notatet skal herudover indeholde en gengivelse af de afgivne forklaringer, som skal protokolleres, mens den, der afgiver forklaring, er til stede. Notatet skal endvidere indeholde nærmere oplysning om på hvilket grundlag, afgørelsen er truffet. Videre skal notatet indeholde oplysninger om eventuelle begrænsninger i retten til på ethvert tidspunkt at lade sig bistå af andre. Notatet skal indeholde en begrundelse for afgørelsen. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, og angive hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet, ligesom de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, skal fremgå.”

Myndighedernes notat om en truffen afgørelse om udelukkelse fra fællesskab skal således bl.a. indeholde en begrundelse, der lever op til forvaltningslovens almindelige begrundelseskrav. Den indsatte har som udgangspunkt ikke krav på indsigt heri, men notatet vil indgå i behandlingen af en indsats klage til Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) over afgørelsen om udelukkelse fra fællesskab, ligesom notatet skal medsendes indberetningen til Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen), når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 14 dage, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 1, jf. nedenfor.

Rettigheder og tilbud ved udelukkelse fra fællesskab i mere end 14 dage

For indsatte, der har været udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage, gælder særlige rettigheder og tilbud, som de skal vejledes om, jf. bekendtgørelsens § 6. Således påhviler det bl.a. personalet løbende at være særligt opmærksom på, om den indsatte har behov for øget personalekontakt, tilsyn af læge, herunder en psykiater m.v. Det påhviler desuden personalet at være opmærksom på, at dette behov øges i takt med varigheden af udelukkelsen fra fællesskab, jf. § 6, stk. 1.

Endvidere skal personalet være særligt opmærksom på, om der kan ske lempelser, f.eks. i form af fællesskab med andre indsatte i cellen eller under gårdtur, mulighed for at arbejde i fællesskab, eller aktiviteter i fritiden med andre indsatte eller med personalet, jf. § 6, stk. 2.

En indsat, der har været udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage, har endvidere ret til tilbud om regelmæssige og længerevarende samtaler med f.eks. psykolog, læge eller præst, at få stillet gratis TV til rådighed samt til

særlig adgang til eneundervisning og arbejde, herunder anden godkendt aktivitet, ”som kan medvirke til at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med udelukkelse fra fællesskab”, jf. § 6, stk. 3.

For indsatte, som har været udelukket fra fællesskab i mere end 3 henholdsvis 6 måneder, samt for indsatte under 18 år, som har været udelukket fra fællesskab i mere end 4 uger, gælder yderligere rettigheder vedrørende øget kontakt med andre, jf. §§ 7 og 8.

Notatpligt vedrørende myndighedernes løbende overvejelser

Efter bekendtgørelsens § 9 gælder også en særlig notatpligt for myndighedernes løbende overvejelser om at bringe en udelukkelse fra fællesskab til ophør:

”§ 9. Når udelukkelse fra fællesskab bringes til ophør, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 8, 1. pkt., skal der gøres notat om dato og klokkeslæt for udelukkelsens ophør.

Stk. 2. Der skal endvidere gøres notat om institutionens overvejelser efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 8, 2. pkt., om helt eller delvis at bringe udelukkelsen til ophør, herunder om dato og klokkeslæt for overvejelserne. Notatet skal endvidere indeholde en plan for, hvordan den indsatte kan bringes tilbage til fællesskabet, herunder hvordan der kan lempes i udelukkelsen fra fællesskab, jf. § 6, stk. 2.

Stk. 3. Det i stk. 2 nævnte notat skal godkendes af institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil. Institutionens leder kan ikke delegere denne kompetence til andre end vicefængselsinspektør/økonomichef/vicearrestinspektør.”

Særlige procedurer ved udelukkelse i mere end 14 dage/3 måneder

Efter bekendtgørelsens § 10 og § 11 gælder der særlige procedurekrav, når en udelukkelse har varet i mere end 14 dage henholdsvis 3 måneder:

”§ 10. Når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 14 dage, skal det indberettes til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Tilsvarende gælder ved afslutningen af hver efterfølgende 14 dages periode. Sammen med indberetningen skal der indsendes kopi af det i § 5, stk. 4 og 5, nævnte notat og kopi af de i § 9, stk. 2, nævnte notater.

§ 11. Såfremt institutionen finder, at det helt undtagelsesvis er nødvendigt at udelukke den indsatte fra fællesskab for en

periode, der overstiger 3 måneder, skal institutionen sende en indstilling herom til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det påhviler institutionen at indsende indstillingen til direktoratet, så den modtages 2 uger inden udelukkelsen har været 3 måneder, med henblik på at direktoratet kan træffe afgørelse, inden udelukkelsens varighed overstiger 3 måneder.

Stk. 2. Forinden Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, træffer afgørelse, har den indsatte ret til en samtale med en repræsentant for direktoratet. Institutionen skal i indstillingen anføre, at den indsatte er gjort bekendt med denne ret, og om den indsatte ønsker at benytte sig heraf.

Stk. 3. Hvis Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har truffet afgørelse om udelukkelse fra fællesskab i mere end 3 måneder, skal institutionen til brug for direktoratets overvejelser om helt eller delvist at bringe udelukkelsen fra fællesskab til ophør mindst én gang om ugen indsende de i medfør af § 9, stk. 2, udarbejdede notater til direktoratet.

3.3. Praxis vedrørende begrundelse mv. i sager om udelukkelse fra fællesskab

I det følgende beskrives Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis vedrørende begrundelse mv. i sager om udelukkelse fra fællesskab således som oplyst af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Afgørelser om udelukkelse fra fællesskab

Afgørelser om udelukkelse fra fællesskab træffes i fængslet eller arresthuset som hovedregel af personale med ledelsesbeføjelser. Efter to ugers udelukkelse fra fællesskab efterprøver Direktoratet for Kriminalforsorgen Kriminalforsorgsområdets vurdering, hvilket kriminalforsorgsområdet skal fortsætte med hver 14. dag herefter. Er der undtagelsesvis behov for, at den indsatte skal være udelukket fra fællesskab ud over tre måneder, overtager Direktoratet for Kriminalforsorgen behandlingen af sagen.

Førend der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, afholdes en samtale med den indsatte. Vidneudsagn, der lægges til grund for afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, vurderes grundigt, og de skal således som

hovedregel være underbygget enten af flere medindsatte eller af personalet. Der er i sagsbehandlingen stort fokus på, at alle relevante dokumenter og notater ligger på sagen.

I hovedparten af sagerne varer udelukkelsen fra fællesskab mindre end 14 dage.

Begrundelse

Når der træffes afgørelse om udelukkelse af en indsat fra fællesskab, orienteres den indsatte som udgangspunkt mundtligt om afgørelsen og om i henhold til hvilke retsregler, afgørelsen er truffet (delvis begrundelse).

Der udarbejdes altid en fuldstændig skriftlig begrundelse, som opbevares på sagen, og den (delvise) begrundelse udleveres til den indsatte efter dennes anmodning, hvad enten anmodningen fremsættes lige efter, afgørelsen er truffet, eller på et senere tidspunkt. Udgangspunktet er – som det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., jf. § 11, stk. 2 – at den skriftlige (delvise) begrundelse alene indeholder en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Retsreglernes ordlyd gengives i begrundelsen. Således vil det eksempelvis fremgå af begrundelsen for en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, som er truffet i henhold til straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 1, at udelukkelsen sker ”for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd.” Se nærmere afsnit 3.2.2 ovenfor om de mulige grundlag for udelukkelse fra fællesskab.

Efter Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis overvejes det altid, om det er muligt som led i begrundelsen at give den indsatte yderligere oplysninger, end hvad der følger af forvaltningslovens regler om begrundelse (meroffentlighed). Det kan ske enten i form af en fuld begrundelse, svarende til, hvad der ville følge af forvaltningslovens almindelige begrundelsesregler, eller ved at den indsatte modtager flere oplysninger end henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, men færre oplysninger end ved en fuld begrundelse. Det relevante personale instrueres om denne praksis som led i deres oplæring, og på det elektroniske skema, som personalet udfylder i forbindelse med afgørelser om udelukkelse fra fællesskab og ved udfærdigelse af ugenotater, er der et felt til afkrydsning af, om der er givet adgang til meroffentlighed (i form af det fulde oplysningsgrundlag).

Der tilbageholdes ikke oplysninger fra den indsatte, medmindre der er et sagligt grundlag herfor. Normalt meddeles der ikke oplysninger i medfør af meroffentlighedsprincippet i sager, der ligger inden for kernen af anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 11, stk. 2, det vil sige, hvor der er et hensyn til medindsatte eller ansatte i institutionen, eller hvor der er tale om negativt stærke indsatte.

Udelukkelsens varighed og den løbende vurdering af sagen

Afgørelser om udelukkelse fra fællesskab træffes ikke for en bestemt periode, ligesom der heller ikke opereres med ”forlængelser”. Den indsatte modtager derfor som udgangspunkt heller ikke oplysninger om, hvor længe udelukkelsen fra fællesskab vil vare. Det skyldes, at udelukkelse fra fællesskab kun må opretholdes, så længe betingelserne fortsat er til stede. Når dette ikke længere er tilfældet, skal udelukkelsen fra fællesskab bringes til ophør straks.

Kriminalforsorgsområdet skal mindst én gang om ugen overveje spørgsmålet om helt eller delvist at bringe udelukkelsen fra fællesskab til ophør, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 8. I praksis foretages løbende en vurdering af, hvorvidt de omstændigheder, som ligger til grund for en udelukkelse, fortsat er til stede.

I overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab nedfældes de nævnte ugentlige overvejelser i såkaldte ugenotater, som også indeholder en udslusningsplan. Det vil således fremgå heraf, på hvilket grundlag udelukkelsen af den indsatte fra fællesskab opretholdes, samt hvad planen er for, at udelukkelsen kan bringes til ophør.

Ugenotaterne godkendes af den øverste ledelse i institutionen, som tager stilling til det videre forløb.

Den indsattes adgang til oplysninger om udelukkelsens varighed og den løbende vurdering af sagen

Der er som udgangspunkt ikke adgang til partsaktindsigt i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, jf. forvaltningslovens § 11, stk. 2, se nærmere afsnit 3.1.3 ovenfor. Dog skal det altid overvejes, om der kan gives adgang til meroffentlighed, jf. herved forvaltningslovens § 10, stk. 2. I overensstemmelse hermed vil den indsatte i en række tilfælde modtage

mundtlige oplysninger fra sagen på myndighedens initiativ, når omstændighederne tillader det. Ligeledes kan den indsatte efter anmodning få udleveret ugenotater eller oplysninger herfra på skrift, i det omfang der er adgang til meroffentlighed.

Selvom det i almindelighed ikke på forhånd kan afgøres, hvor længe en udelukkelse fra fællesskab vil vare, vil oplysninger fra sagen i visse tilfælde kunne give en indikation heraf. Det gælder navnlig i tilfælde, hvor den indsatte som følge af den udviste adfærd ikke kan vende tilbage til den samme afdeling, men afventer overførsel til en anden afdeling eller institution, og hvor udslusningsplanen indeholder oplysning om tidshorizonten for plads på en anden afdeling eller institution. Desuden vil der være tilfælde, hvor ophør af udelukkelsen beror på forhold, som den indsatte i princippet selv råder over, eksempelvis ophør med en bestemt adfærd.

Gennemgang af sager fra 2012 og 2013

Direktoratet for Kriminalforsorgen fører en årlig statistik med antallet af afgørelser om udelukkelse fra fællesskabet. Der føres ikke statistik med antallet af afgørelser, hvor meroffentlighedsprincippet er anvendt.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for nærværende analyse gennemgået 75 sager fra 2012 og 75 sager fra 2013 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Der træffes årligt omkring 550-600 afgørelser om udelukkelse fra fællesskab. De gennemgåede sager udgør således, hvad der svarer til mindst 10 % af alle sager over en 2-årig periode.

Gennemgangen viser, at der i ca. 43 % af de gennemgåede sager fra 2012 blev givet en fuld begrundelse for afgørelse om udelukkelse fra fællesskabet, mens der i de resterende ca. 57 % af sagerne blev givet en delvis begrundelse.

I ca. 47 % af de gennemgåede sager fra 2013 blev der givet en fuld begrundelse, mens der i de resterende ca. 53 % af sagerne blev givet en delvis begrundelse.

At der blev givet en delvis begrundelse, betyder i denne sammenhæng enten, at der i begrundelsen alene er henvist til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, eller at den indsatte har modtaget oplysninger

ud over hjemmelsgrundlaget, men ikke det fulde oplysningsgrundlag i sagen.

4. Justitsministeriets vurdering af forholdet mellem regler og praksis i Danmark og EMRK artikel 3

Som det fremgår ovenfor, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forhold til EMRK artikel 3 stillet krav om visse retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afgørelser om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, bl.a. med henblik på at sikre mod vilkårlighed samt sikre den indsatte velbefindende og foranstaltningens proportionalitet. Afgørelserne i de to domme, som er omtalt ovenfor, må ses i sammenhæng med de konkrete forhold, der forelå til pådømmelse i hver af de to sager. Justitsministeriet kan dog særligt fremhæve følgende generelle elementer fra de to domme (*Onoufriou mod Cypern* præmis 70 og *Ramirez Sanchez mod Frankrig* præmis 139):

- Udelukkelse fra fællesskab må kun ske undtagelsesvist og som en sidste udvej.
- Både den oprindelige afgørelse og senere forlængelser skal have et sagligt grundlag.
- Myndighedernes afgørelser skal gøre det muligt at konstatere, at der er foretaget en afvejning, hvor der er taget højde for den indsatte forhold og adfærd (circumstances, situation and behaviour). Myndighederne skal i den forbindelse angive en fyldestgørende begrundelse (provide substantive reasons in their support).
- Begrundelserne skal være stadig mere detaljerede og overbevisende (detailed and compelling), jo længere tid, der er gået.
- Der skal etableres et system til overvågning af den indsatte fysiske og mentale tilstand, så det løbende kan sikres, at udelukkelse fra fællesskab fortsat er en proportional foranstaltning.

Udelukkelsens undtagelsesvise karakter, saglighed og proportionalitet

Den danske ordning vedrørende udelukkelse af indsatte fra fællesskab er, som det fremgår, indrettet til at sikre foranstaltningens undtagelsesvise karakter, saglighed og proportionalitet, ligesom ordningen giver gode muligheder for at overvåge den indsatte fysiske og mentale tilstand. Der kan i den forbindelse navnlig fremhæves følgende:

Efter de danske regler skal en indsat så vidt muligt have adgang til fællesskab. Udelukkelse fra fællesskab efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1-3, kan kun ske, når det er ”nødvendigt” af hensyn til et af de oplyste formål, eller midlertidigt – mens sagen behandles – såfremt der er grund til at antage, at betingelserne i § 63, stk.1, for udelukkelse fra fællesskab er opfyldt, eller såfremt der er grund til at antage, at betingelserne i § 25 for overførsel til lukket fængsel eller i § 26 for overførsel mellem ensartede lukkede afsoningsinstitutioner eller i § 28 for overførsel til arresthus er opfyldt. Det fremgår direkte af straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 6, at udelukkelse fra fællesskab ikke må foretages, hvis udelukkelsen efter sit formål og den krænkelse og det ubehag, den må antages at forvolde, vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Krav om forholdsmæssighed er også indbygget i selve gennemførelsen af foranstaltningen, idet udelukkelse fra fællesskab skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader (straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 7). For indsatte, der har været udelukket fra fællesskab i 14 dage eller mere, gælder der efter bekendtgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab specifikke rettigheder og tilbud bl.a. i form af øget mulighed for kontakt med andre og regelmæssige samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog. Det påhviler personalet at være særligt opmærksom på, om der kan ske lempelser, om den indsatte har behov for øget personalekontakt eller tilsyn af læge eller psykiater mv., og at dette behov øges i takt med varigheden af udelukkelsen fra fællesskab.

I Danmark træffes afgørelser om udelukkelse fra fællesskab ikke for en bestemt periode, ligesom der ikke opereres med forlængelser. Der træffes således én afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, hvis forudsætninger løbende revurderes. Der er krav om ugentlig revurdering af forudsætningerne, men i praksis sker revurderingen løbende. Udelukkelsen fra fællesskab skal straks bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er til stede.

Kun hvor der foreligger helt særlige omstændigheder, kan udelukkelse fra fællesskab overstige 3 måneder, og i så fald overtager Direktoratet for Kriminalforsorgen behandlingen af sagen. I praksis varer de fleste tilfælde af udelukkelse fra fællesskab mindre end 2 uger.

Begrundelse og dokumentation

Et centralt kritikpunkt i sagen *Onoufriou mod Cypem* var, at de cypriotiske myndigheder ikke havde kunnet fremlægge nogen form for formelle optegnelser vedrørende afgørelsen om at isolere klageren. Således var der ingen dokumentation for, at myndighederne havde foretaget en vurdering af alle relevante omstændigheder i sagen, før de traf afgørelsen om isolation.

I modsætning hertil indebærer den danske ordning, at den indsatte skal gøres bekendt med adgangen til at lade sig bistå og have lejlighed til at udtale sig, førend der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab.

Den indsatte modtager altid som minimum en delvis begrundelse for udelukkelsen i form af oplysning om de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet – på skrift, hvis det ønskes.

Når der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, skal myndighederne udfærdige et – som udgangspunkt internt – notat, som bl.a. skal indeholde en begrundelse, der lever op til forvaltningslovens almindelige begrundelseskrav.

Herudover gælder der en særlig notatpligt for myndighedernes løbende overvejelser efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 8, om, hvorvidt betingelserne for udelukkelse fra fællesskab fortsat er opfyldt.

Den indsatte kan få udleveret disse notater eller oplysninger herfra, i det omfang der er adgang til meroffentlighed.

Der tages altid stilling til spørgsmålet om eventuel meroffentlighed, når en afgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab begrundes. Således foretages der en konkret vurdering i hver enkelt sag, og der tilbageholdes kun oplysninger fra den indsatte, når saglige hensyn som de, der ligger til grund for reglerne om begrænsning af begrundelsespligten, taler for det.

Tilsvarende praksis i forhold til meroffentlighed følges ved behandling af anmodninger om partsaktindsigt i sager om udelukkelse fra fællesskab, herunder i forhold til myndighedernes løbende overvejelser om, hvorvidt betingelserne for en udelukkelse fortsat er til stede.

Det fremgår af praksis fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, at indsatte i en række tilfælde faktisk modtager en fuld begrundelse for afgørelser om udelukkelse fra fællesskab. Således blev der givet en fuld begrundelse i

næsten halvdelen af de sager fra 2012 og 2013 om udelukkelse fra fællesskab, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har gennemgået til brug for nærværende analyse. De gennemgåede sager udgør, hvad der svarer til mindst 10 % af alle sager over en 2-årig periode.

Endelig bemærkes, at Europarådets Torturkomité i forhold til Danmark har udtalt, at det kan være berettiget for myndighederne – bl.a. af sikkerhedsmæssige årsager – at tilbageholde visse oplysninger, når en indsat anbringes på en særlig afdeling, konkret særlige afdelinger for negativt stærke indsatte.

Sager om anbringelse af indsatte på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte er omfattet af de samme regler om begrænset begrundelsespligt mv. som sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Det er således de samme hensyn, der ligger til grund for den begrænsede begrundelsespligt mv. i begge tilfælde.

Sammenfattende finder Justitsministeriet, at de danske regler om begrænset begrundelsespligt i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, som følger af forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 11, stk. 2, og den måde disse regler administreres på i praksis, er forenelig med EMRK artikel 3 om forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.