



---

# UDELUKKELSE FRA FÆLLESKAB UNDER AFSONING

---

KANDIDATSPECIALE 2020



AF SIV MADSEN  
AALBORG UNIVERSITET  
STUDIENR. 20146380

# Titelblad

**Uddannelsesinstitution:** Aalborg Universitet

**Uddannelse:** Jura

**Studerende:** Siv Örngren Nylander Löfvall-Madsen

**Studienummer:** 20146380

**Dansk titel:** Udelukkelse fra fællesskab under afsoning

**Engelsk titel:** Solitary confinement of prisoners

**Eksamen:** Kandidatspeciale

**Afleveret:** 20. april 2020

**Fag:** Strafferet

**Vejleder:** Birgit Feldtmann

## Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Præsentation af emnet</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Metode</b> .....	<b>7</b>
3.1	Afgrænsning .....	8
3.2	Afgrænsning af indgrebet over for cellefællesskab efter sfbl § 33.....	8
<b>4</b>	<b>Udelukkelse fra fællesskab under afsoning</b> .....	<b>10</b>
4.1	Proportionalitets- og skånsomhedsbestemmelser.....	15
4.2	Særlig sikret afsnit .....	16
4.3	Midlertidig udelukkelse fra fællesskab.....	17
4.4	Benyttelse af reglerne om udelukkelse fra fællesskab.....	17
4.5	Ophør .....	21
4.6	Tidshorisont.....	21
4.7	Undtagelser .....	23
<b>5</b>	<b>Kontrolsystemet</b> .....	<b>23</b>
5.1	Domstolsprøvelse – Grundlovens § 63.....	23
5.1.2	Domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab.....	25
5.2	Administrativ prøvelse .....	27
5.2.2	Folketingets Ombudsmand.....	30
5.2.3	Temarapport om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner .....	32
<b>6</b>	<b>Aktindsigt</b> .....	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>International ret</b> .....	<b>42</b>
7.1	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention .....	44
7.1.2	Artikel 6 .....	44
7.1.3	Artikel 3 .....	45
7.1.4	Artikel 13 .....	47
7.1.5	Ramirez Sanchez v. Frankrig .....	48
7.2	Effektive retsmidler i dansk ret .....	50
7.3	De Europæiske Fængselsregler .....	51
7.3.2	De Europæiske Fængselsregler i Danmark .....	54
7.4	FN's Toturkomité (CAT) .....	55
7.5	CPT.....	58
7.5.1	CPTs rapport om sit periodiske besøg i Danmark 2019.....	60
<b>8</b>	<b>Vurdering af behovet for justeringer</b> .....	<b>64</b>
<b>9</b>	<b>Konklusion</b> .....	<b>65</b>
<b>10</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>68</b>

# 1 Abstract

Denmark's use of solitary confinement has often been claimed in violation of the human rights, and Denmark has repeatedly received criticism for its use. Particularly, solitary confinement is interesting as the decision to exclude an inmate from the community is made administratively and there is no access to judicial review or a maximum time frame for the exclusion. Solitary confinement decisions are thus subject to weaker legal protection than other forms of isolation.

This thesis will examine the application of section 63 in the Act on Enforcement of Sentences and the legal consequences thereof. Furthermore, the human rights and legal security issues in the application of solitary confinement will be elucidated. In addition, the written basis and the documentation behind the Danish decisions are also a critical point, which is why the issue regarding access to documents will also be addressed. The thesis will conclude, among other things, that it is a concrete balance of whether the considerations of order and security should outweigh the individual's right of defense when it comes to access to documents. It is concluded that prolonged isolation under varying degrees of isolation combined with significant security measures must require compelling reasons in order to be justified and that the justification should be concrete and individual.

In addition, it will be investigated why solitary confinement is not covered by the special easy access to judicial review, which is found in section 112. In this context, it will be analyzed whether Denmark complies with its international obligations under the European Convention on Human Rights, the European prison rules and the CAT's and CPT's recommendations. It is concluded that Denmark complies with its obligations in respect of article 6 and 3, since solitary confinement is not in itself contrary to article 3, but that limiting contact with other inmates may - according to the circumstances - violate them. As far as article 13, it can be concluded that decisions made pursuant to section 63, subsection 1-3, comply with the requirement for an effective legal remedy. However, it looks different with decisions made under section 64, subsection 5 where there is no effective legal remedy available. Judicial review is only possible under section 63 of the Constitutional Act of Denmark and does not have

access to review of the judgment, which is why this possibility is not sufficient. In addition, a complaint to The Danish Parliamentary Ombudsman does not in itself constitute an effective legal remedy, and it is therefore considered that the appeals rules do not comply with the Convention's requirement for effective legal remedies in cases where decisions are made pursuant to section 63, subsection 5 in the Act on Enforcement of Sentences.

Finally, it is concluded that the right to judicial review should be introduced for all solitary confinement in Denmark. This is not just for the fulfillment of human rights but also because Denmark then would fulfill its international legal obligation as regards the requirement for access to effective remedies.

## 2 Præsentation af emnet

I 2017 blev jeg ansat som stud.jur ved Krims Retshjælp. Min opgave blev, at sagsbehandle og yde juridisk rådgivning til de fængselsindsatte med de hårdeste domme bag sig. Jeg kom qua mit arbejde til at beskæftige mig en hel del med isolationsfængsling, og blev opmærksom på hvor stor en debat, der hersker omkring anvendelsen af isolationsfængsling. Danmarks brug af isolationsfængsling har ofte været påstået i strid med menneskerettighederne, hvor blandt andet læger har fremsat kritik heraf grundet risikoen for den særlige belastning samt risikoen for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med udelukkelse fra fællesskab.

At isolationsfængsling tiltrækker sig så stor opmærksomhed, er ikke underligt, da der er tale om et drastisk indgreb i den enkelte persons liv. Hvis man ser bort fra dødsstraf, er isolation af langtids dømte blevet betegnet som *"the furthest point of the repertoire of sanctions and compulsions available to liberal democratic state outside time of war"*<sup>1</sup> På trods af den internationale kritik og debat vedbliver isolation til stadighed med at blive anvendt i en række forskellige situationer, deriblandt ved forebyggelse og sikkerhedsmæssige hensyn i Kriminalforsorgens institutioner efter straffuldbyrdelsesloven. De danske myndigheder har på trods af den omfattende videnskabelige litteratur om de sundhedsskadelige virkninger af isolation henvist til, at isolation som led i at opretholde orden og sikkerhed i fængsler er en nødvendig foranstaltning: *The Government is of the opinion that it is necessary to have the possibility to resort to solitary confinement, also for minors.*<sup>2</sup>

Isolation anvendes blandt andet under afsoning i form af udelukkelse fra fællesskab. Især denne form for isolation er interessant, da beslutningen om udelukkelse fra fællesskab træffes administrativt samt, at der ikke findes adgang til domstolsprøvelse eller fastsatte maksimale tidsmæssige rammer for udelukkelsen. Det betyder, at en indsat principielt kan sidde udelukket fra fællesskab i årevis med

---

<sup>1</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 121.

<sup>2</sup> Human Rights Committee, 'Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant pursuant to the optional reporting procedure: Sixth periodic reports of States parties due in 2013, Denmark, 10. November 2015, CCPR/C/DNK/6, para. 131 og isolation som disciplinærstraf – faktaark, Dignity, 2017.

Direktoratet for Kriminalforsorgen som eneste klagemulighed. Dette giver anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser om de gældende regler for udelukkelse fra fællesskab.<sup>3</sup>

Jeg har ved Krims Retshjælp mødt mange afsonere, der fortvivlet blev fastholdt i udelukkelse fra fællesskab uden en nærmere begrundelse. Dette er yderst kritisabelt, da det både kan have helbredsmæssige konsekvenser men også fordi tidsubestemtheden ved udelukkelsen gav anledning til, at mange domfældte beklagede sig over, at de ikke havde noget perspektiv i deres afsoning. Denne uvished og frustration, der fulgte af at være udelukket fra fællesskab, gjorde et stort indtryk på mig og min interesse for at studere bestemmelserne vedrørende udelukkelse fra fællesskab nærmere var derfor vakt, og dermed også en interesse for at se, hvorvidt man i Danmark følger international ret.

Med udgangspunkt i overstående vil jeg således analysere anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab under afsoning i Danmark. Derudover vil det blive undersøgt, hvorfor udelukkelse fra fællesskabet ikke er omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse, som findes i straffuldbyrdelsesloven. Problemstillingen vedrørende aktindsigt i sager om udelukkelse fra fællesskab vil også blive belyst, da et kritisk punkt vedrørende udelukkelse fra fællesskab er det skriftelige grundlag og dokumentationen bag. Dernæst belyses de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab, hvorfor international ret inddrages. Slutteligt redegøres der for, om Danmark overholder sine internationale forpligtelser.

### 3 Metode

Jeg vil benytte den juridiske metode igennem hele specialet til at identificere problemstillingerne, de relevante oplysninger, og det relevante retlige materiale med henblik på at komme frem til en konklusion.<sup>4</sup> Herudover vil den retsdogmatiske metode blive anvendt, da formålet med specialet er at

---

<sup>3</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007.

<sup>4</sup> At tænke juridisk, Jens Evald, s. 3.

undersøge gældende ret på området. Metoden går ud på at analysere og beskrive den i samtiden gældende retstilstand. Dette gøres ved at analysere og beskrive retsregler, beskrive almindelige regler og principper, systematisere retsreglerne, komme med nye relevante perspektiver og komme frem til hypotetiske eller faktiske konflikter, der kan opstå ved retlige tvivl.<sup>5</sup>

### 3.1 Afgrænsning

Af hensyn til specialets begrænsede omfang fokuseres der på udelukkelse fra fællesskab i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63. Dermed vil andre forebyggende indgreb såsom anbringelse i observationscelle eller anvendelse af andre magtmidler og overførsel til anden fængselsinstitution ikke blive berørt. Dernæst omhandler specialet kun den tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab og dermed ikke den situation, hvor en indsat frivilligt vælger isolation grundet frygt for medindsatte. Specialet beskæftiger sig ikke med retsplejelovens regler om anvendelse af isolation under varetægtsfængsling inden dom. Dernæst vil der i specialet ikke blive redegjort for de sundhedsmæssige konsekvenser, der kan opstå i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab. Specialet berører heller ikke reglerne om den indsattes ret til erstatning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf. Slutteligt vil specialet ikke behandle udelukkelse af fællesskab af personer under 18 år.

### 3.2 Afgrænsning af indgrebet over for cellefællesskab efter sfbl § 33

Udgangspunktet, når man taler om udelukkelse fra fællesskab er, at indsatte ifølge sfbl § 33 har ret til adgang til fællesskab med andre indsatte. Det er dog en svær afgrænsning, hvilke indgreb man kan træffe over for den indsatte efter denne bestemmelse, uden at der vil være tale om udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1. Dette er blevet en relevant problemstilling, da Direktoratet for Kriminalforsorgen har fået den mulighed, at placere indsatte i såkaldt cellefællesskab.

Begrebet udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, er ikke klart afgrænset i forhold til formuleringen i sfbl § 33 om den indsattes adgang til fællesskab med andre indsatte. Kerneproblemet

---

<sup>5</sup> Retsvidenskabsteori, Carsten Munk-Hansen, s. 250



er her, hvorvidt tvangsmæssig anbringelse af en indsat på en særafdeling med den følge, at pågældende alene tillades cellefællesskab med en anden indsat, bør falde ind under bestemmelsen i sfbl § 63, stk. 1, eller om et sådan cellefællesskab bør anses for at opfylde retten til fællesskab efter sfbl § 33. Fængslerne kan, uden at benytte sig af sfbl § 63, stk. 1, placere indsatte på afdelinger med en særlig kategori af indsatte, f.eks. negativ stærke indsatte, hvor der ikke tillades fællesskab med de indsatte på øvrige afdelinger.<sup>6</sup> For det første, indebærer "fællesskab" efter sfbl § 33, stk. 1, ifølge lovbemærkningerne ikke en ret for den indsatte til selv at vælge, hvilke indsatte den pågældende ønsker samvær med.<sup>7</sup> For det andet, er følgende anført i lovbemærkningerne: "(...) selv om en sådan placering udelukker de pågældende fra samvær med indsatte, der ikke hører til de særlige kategorier, indebærer dette ikke et brud på den indsattes adgang til fællesskab, forudsat at de indsatte har adgang til indbyrdes fællesskab."<sup>8</sup> Som det fremgår af citatet, forudsættes der et indbyrdes fællesskab mellem de indsatte på en sådan afdeling. Det er imidlertid ikke omdiskuteret, hvorvidt der kan opstilles et minimumskrav for, hvornår et sådan indbyrdes fællesskab lever op til retten til fællesskab efter sfbl § 33, stk. 1, således sfbl § 63, 1, ikke finder anvendelse. Problematikken opstår, da der nu eksisterer særafdelinger, hvor ikke kun fællesskab med de øvrige afdelinger begrænses, men også fællesskabet internt på afdelingen. Det drejer sig om særafdelinger med en høj grad af fysisk sikkerhed (særligt sikrede afdelinger).

Den stadig tiltagende etablering af mindre afdelinger med få pladser og hvor begrænset internt fællesskab accepteres, gør spørgsmålet relevant om, hvorvidt en indsats samvær med øvrige medindsatte kan begrænses til fællesskab med én anden indsat, uden at der er truffet afgørelse efter sfbl § 63, stk. 1. Efter lovændringen af sfbl i 2005, hvor sfbl § 33, stk. 2, blev indsat, synes det juridisk utvivlsomt, hvorvidt fællesskabet kan begrænses til fællesskab med én indsat, uden at fængslet har anvendt sfbl § 63, stk. 1, "*medmindre dette cellefællesskab enten foregår i et arresthus eller i medfør af sfbl § 33, stk. 2, er etableret i en afdeling for negativt stærke indsatte*"<sup>9</sup> Den nye bestemmelse giver

---

<sup>6</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>7</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

<sup>8</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

<sup>9</sup> Sfbl § 33, stk. 2.

dermed Justitsministeren mulighed for at bestemme, at fællesskab på en *sådan type særafdeling* i en given situation kan ændres til cellefællesskab med én anden indsat. Det må derfor konkluderes, at tilfælde med fællesskab i nogle arresthuse, hvor bygningsmæssige årsager gør cellefællesskab mest hensigtsmæssigt og på særafdelinger med negativt stærke indsatte kan træffes efter sfbl § 33, stk. 1, mens øvrige situationer af begrænsninger af fællesskab til cellefællesskab kun kan ske under iagttagelsen af sfbl § 63, stk. 1, med tilhørende processuelle retsgarantier, herunder ugentlig revurdering af beslutningen, jf. sfbl § 67, stk. 8.

#### 4 Udelukkelse fra fællesskab under afsoning

Kriminalforsorgen hovedopgave er at medvirke til at begrænse kriminalitet, blandt andet ved at fuldbyrde de straffe, som domstolene har fastsat.<sup>10</sup> Det betyder, at der blandt andet skal udøves den kontrol, der er nødvendig for at fuldbyrde straffen. Sikkerhedsopgaven i Kriminalforsorgens institutioner kan opdeles i ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, som er af forebyggende karakter, men som også kan bære præg af akut indgriben ved overtrædelse af reglerne.<sup>11</sup> Med *sikkerhedsmæssige hensyn* menes der i almindelighed hensynet til at forhindre at indsatte unddrager sig frihedsberøvelsen, begår selvmord eller selvskade, samt at forebygge kriminalitet under afsoning, f.eks. i form af indsmugling af genstande. Når man taler om *ordensmæssige hensyn*, er det hensynet til forebyggelse af blandt andet brand, tingsødelæggelse, støj samt opretholdelse af et godt psykisk og fysisk miljø.<sup>12</sup> Tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, er utvivlsomt den foranstaltning, der er den mest omdiskuterede, som sfbl kapitel 10 hjemler adgang til.<sup>13</sup> Indgrebets kontroversielle karakter knytter sig særligt til spørgsmålet om, hvorvidt indgrebet burde være omfattet

---

<sup>10</sup> Kriminalforsorgens principprogram, s. 9.

<sup>11</sup> Defensiv og konstruktiv fængselsikkerhed, Hans Jørgen Engbo, s. 1.

<sup>12</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 217 + Strafferetlige sanktioner, Jørn Vestergaard, s. 35.

<sup>13</sup> Som eksempel på den politiske bevågenhed som sfbl § 63 har, henvises der til forslag til folketingsbeslutning nr. B 39 om at forbedre retssikkerheden ved administrativt tildelt isolation fremsat 17. december 2009 samt Den Europæiske Torturkomité kommentarer på anvendelsen af sfbl § 63 ved sit besøg i Danmark i 2002.

af den særlige adgang til domstolsprøvelse efter sfbl § 112, hvorfor dette behandles nærmere i specialets kapitel 5.

Bestemmelserne om den tvangsmæssige begrænsning i de indsatte ret til fællesskab er reguleret i sfbl § 63<sup>14</sup> samt i bekendtgørelse nr. 429 af 9. april 2015 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. og tilhørende vejledning.<sup>15</sup> Udelukkelse af fællesskab skal ses på baggrund af bestemmelserne i sfbl kapitel 8 under afsnittet "*fællesskab*", der består af §§ 33-33a. Udgangspunktet i § 33 er, at den indsatte har ret til fællesskab, hvorfor en indsat så vidt som muligt skal have adgang til fællesskab med andre indsatte, medmindre pågældende ønsker frivillig udelukkelse fra fællesskabet. Sfbl § 33 regulerer således normal situationen under afsoning og sfbl § 63 den tvangsmæssige begrænsning i den indsatte ret til fællesskab.<sup>16</sup>

Reglerne om udelukkelse fra fællesskab må ikke anvendes pønalt. Denne foranstaltning anvendes derfor primært som et fremadrettet forebyggende indgreb og adskiller sig dermed fra disciplinærstraffen, som er straf for en begået handling. Udelukkelse fra fællesskab som fra 1. april 2012 kun under helt særlige omstændigheder kan overstige tre måneder, blev anvendt 688 gange i 2001 og 741 gange i 2011, mens tallet faldt til 582 i 2012, 546 i 2013, 512 i 2014 og 403 i 2015.<sup>17</sup> Det kan derfor konstateres, at denne form for isolation anvendes regelmæssigt i de danske fængsler, men omfanget har dog været nedadgående. Faldet fra 2012-2015 må betegnes som positive og et sandsynligt udtryk for de nye reglers gennemslag. Siden 2002 har omfanget af forebyggende udelukkelse fra fællesskab ligget mellem 546 og 815 årligt.<sup>18</sup> Hovedparten af disse har haft en varighed på op til to uger, mens 124 udelukkelse, havde en varighed af 15-28 dage, og 30 havde en varighed på over 28 dage i 2011.<sup>19</sup> Også

---

<sup>14</sup> Lov om straffuldbyrdelse af straf nr. 1491 af 13/12/2017.

<sup>15</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

<sup>16</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

<sup>17</sup> Kriminalforsorgens statistik 2012, s. 33. Kriminalforsorgens statistik 2013 s. 31. Kriminalforsorgens statistik 2014 s. 35 og Kriminalforsorgens statistik 2015.

<sup>18</sup> Kriminalforsorgens statistik 2011, s. 37.

<sup>19</sup> Kriminalforsorgens statistik 2011, s. 37.

i 2012 havde 30 udelukkelse en varighed på over 28 dage, mens dette tal i 2013 var 31<sup>20</sup>. I 2014 steg antallet til 37 udelukkelse med en varighed på over 28 dage.<sup>21</sup> Den øvre tidsmæssige grænse er som udgangspunkt tre måneder – en ændring, der blev gennemført efter indstilling fra en arbejdsgruppe, som i 2010 udkom med en række forslag med det formål, at begrænse både længden og brugen af udelukkelse fra fællesskab.<sup>22</sup> Denne anbefaling blev som tidligere nævnt fulgt af et nyt sæt regler i april 2012, der begrænsede brugen yderligere. Som følge heraf har der været et markant fald i brugen af udelukkelse fra fællesskab med i alt 715 udelukkelse i 2006 til i alt 382 udelukkelse i 2015, som var af følgende varighed:<sup>23</sup>

- 110 i 1-3 dage.
- 92 i 4-7 dage.
- 107 i 8-14 dage.
- 51 i 15-28 dage.
- 22 i over 28 dage.<sup>24</sup>

Det ses i 73 tilfælde, at udelukkelse fra fællesskabet kan karakteriseres som værende langvarig isolation, da disse har en varighed på mere end 15 dage. Selvom der ses et stort fald i antallet, påpeger Dignity, at antallet fortsat er højt.<sup>25</sup> Af nyere tal fremgår det af *Ombudsmandens temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner*, at der i 2016 blev anvendt tvungen udelukkelse i 484 tilfælde, 437 tilfælde i 2017 og 391 tilfælde i 2018. Det fremgår desuden af rapporten, at der i perioden fra 2007 til 2015 var et ret stabilt niveau på omkring 700 tilfælde, hvorfor der dermed er tale om et fald, som ser ud til at være stabilt.<sup>26</sup> Af Kriminalforsorgens opgørelse for 2017 over den tidsmæssige udstrækning af tvungne udelukkelse fremgår det, at cirka 80 % af udelukkelse havde

---

<sup>20</sup> Kriminalforsorgens statistik 2012, s. 33 og kriminalforsorgens statistik 2013, s. 34.

<sup>21</sup> Kriminalforsorgens statistik 2014, s. 35.

<sup>22</sup> Begrænsning af udelukkelse fra fællesskab og enrumsanbringelse af indsatte. Indstilling afgivet 1. september 2010 af en arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, januar 2010.

<sup>23</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, s. 7 og Kriminalforsorgens statistik 2015.

<sup>24</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, s. 7.

<sup>25</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, s. 7.

<sup>26</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner s. 8.

en varighed på op til 14 dage, hvoraf cirka halvdelen havde en varighed på under 7 dage, mens cirka 10 % varede mere end 14 dage og cirka 10 % varede mere end 28 dage.<sup>27</sup>

Indikationskravene for udelukkelse af fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, er udformet således: *”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.”*<sup>28</sup>

Bestemmelsen i sfbl § 63, stk. 1, er udtømmende, hvorfor det ikke er muligt at udelukke en indsat fra fællesskabet af andre grunde end de i stk. nr. 1-3 anførte. Der er dog i sfbl § 33 a åbnet op for midlertidig at begrænse eller ophæve fællesskabet, når helt ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet. Bestemmelsen finder anvendelse på nødretslignende situationer, og blev lavet efter et fangeoprør i Nyborg Statsfængsel.<sup>29</sup>

Af sfbl § 63, nr. 1, følger det, at forebyggelse af tre former for uberettiget adfærd kan udgøre en indikation for anvendelse af udelukkelse af fællesskab. Indgrebet kan dermed kun anvendes, hvis det skønnes nødvendigt for at *forebygge* en af de nævnte former for adfærd, tidligere adfærd kan også tages med i betragtningerne. Formuleringen af indikationskravet i sfbl § 63, stk. 1, nr. 2, 1. led, må siges at være særdeles rummelig og bredt formuleret. Der findes ingen konkrete eksempler på, hvilke former for sikkerhedsmæssige foranstaltninger bestemmelsen sigter til. Det kan nævnes, at der i de finske, de svenske og de norske lovregler ikke findes en så bred formuleret adgang til at anvende reglerne om

---

<sup>27</sup> Tamarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 8.

<sup>28</sup> Straffuldbyrdslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, Jakob Schiøler, s. 236.

<sup>29</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007.

udelukkelse fra fællesskab som i de danske lovregler.<sup>30</sup> I de ovenfor nævnte nordiske lovregler, findes der derimod bestemmelser, der hjemler denne adgang i specifikke sikkerhedsforanstaltninger. Jakob Schiøler hævder, at en sådan regulering af bestemmelserne er i langt bedre overensstemmelse med ønsket bag sfbl om at skabe klarhed ved udformningen af betingelserne for at foretage indgreb.<sup>31</sup>

Sfbl § 63, stk. 1, nr. 2, 1. led, handler om foranstaltninger foretaget af sikkerhedshensyn. Termen sikkerhedshensyn dækker over en bred vifte af hensyn og det er vanskeligt at se, at behovet for forudsigelighed ved et så alvorligt indgreb imødekommes på tilstrækkelig vis gennem den brede udformning sfbl § 63, stk. 1, nr. 2, 1. led har. I undersøgelsesvejledningen er det imidlertid anført, at bestemmelsen hjemler adgang til at træffe bestemmelse om udelukkelse med henblik på afgivelse af urinprøve.<sup>32</sup> Det bemærkes, at der kan kun ske udelukkelse, hvis det er nødvendigt for at forhindre snyd, når den indsatte skal aflægge selve urinprøven. Udelukkelsen skal bringes til ophør senest efter 3 timer. Hvis en indsat allerede på forhånd nægter at aflægge urinprøve, skal dette behandles efter reglerne om nægtelse af at afgive urinprøve, jf. sfbl § 67, stk. 1, nr. 4.<sup>33</sup> Sfbl § 63, stk. 1, nr. 2, 2. led, giver ikke anledning til bemærkninger, da denne foranstaltning er fuldt afklaret samt i overensstemmelse med De Europæiske Fængselsregel artikel 42, 3, litra f: *”Ved undersøgelsen af en indsat skal lægen eller en sygeplejerske, der refererer til lægen, være særligt opmærksom på: (...) f. at isolere indsatte, der mistænkes for at lide af smitsomme sygdomme, i infektionsperioden og give dem tilstrækkelig behandling.”*

Det sidste indikationskrav i sfbl § 63, stk. 1, nr. 3, om *” utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte”* er en form for opsamlingsbestemmelse. Bestemmelsen skal læses sammenholdt med sfbl § 63, stk. 1, nr. 1, således at kravene vedrører andre former for utilladelig adfærd end dem, der er specificeret i bestemmelsens nr. 1 (undvigelse, strafbare

---

<sup>30</sup> Straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, Jakob Schiøler, s. 238.

<sup>31</sup> Straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, Jakob Schiøler, s. 238.

<sup>32</sup> Bekendtgørelse om undersøgelse af indsattes person og opholdsrum m.v. i kriminalforsorgens institutioner af 30/01/2019.

<sup>33</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

forhold og voldsom adfærd). Man har fra lovgivers side søgt at kvalificere denne øvrige form for utilladelig adfærd ved at angive, at den skal være enten "grov" eller "oftere gentagen," dvs. at indgrebet tidligst kan komme på tale i 3. gangs tilfælde.<sup>34</sup> Derudover er det anført, at længerevarende beskæftigelsesvægring kan begrunde udelukkelse fra fællesskab efter stk. 1, nr. 3.<sup>35</sup> Ud over dette, findes der ikke konkrete eksempler på, hvilke situationer bestemmelsen henvender sig til. Denne opsamlingsbestemmelse er hyppigt anvendt, og i 2009 udgjorde den hjemmel for 40 % af samtlige tilfælde af udelukkelse fra fællesskab.<sup>36</sup> Derudover vedrører bestemmelsen en betydelig del af de længerevarende udelukkelse, da over 1/3 af udelukkelseerne med en varighed på over 4 uger i 2009 hørte under denne bestemmelse.<sup>37</sup> Det er derfor betænkeligt, at der ikke findes flere eksemplifikationer, når det er en så bred og hyppigt anvendt bestemmelse.

#### 4.1 Proportionalitets- og skånsomhedsbestemmelser

I sfbl kapitel 10 om indgreb over for den indsatte, er der flere steder angivet elementer, der kan sammenfattes under betegnelsen *proportionalitets-/skånsomhedsbestemmelser*. Bestemmelserne i straffuldbyrdelsesreglerne er altså baseret på flere forskellige grundsætninger i form af et nødvendighedskriterium, et forholdsmæssighedskriterium og et skånsomhedskriterium. Dette kommer så vidt angår udelukkelse fra fællesskab til udtryk i sfbl § 63, stk. 6 (forholdsmæssigt) og stk. 7 (skånsomt) og bliver suppleret af stk. 8, hvor institutionen ugentlig skal overveje om grundlaget for opretholdelse af indgrebet er til stede. Derudover er der fastsat bestemmelser om tilbud om personkontakt m.v. til indsatte, der er udelukket fra fællesskab i længere tid, med henblik på at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred.<sup>38</sup> Disse bestemmelser er både relevante og hensigtsmæssige, når man taler om udelukkelse fra fællesskab, da indgrebet har en særlig alvorlig karakter på grund af sin tidsbestemte karakter samt på grund af de skadelige påvirkning af den

---

<sup>34</sup> Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer, Jakob Schiøler og Ane Dragsted, s. 318.

<sup>35</sup> Bekendtgørelse nr. 109 om beskæftigelse i kriminalforsorgens institutioner af 25/06/2018.

<sup>36</sup> Kriminalforsorgens statistik 2009, s. 47.

<sup>37</sup> Kriminalforsorgens statistik 2009, s. 47 – hvor tallet er opgjort til 37,2 %.

<sup>38</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

indsattes psykiske sundhed, begrænsningerne kan medføre.<sup>39</sup>

#### 4.2 Særlig sikret afsnit

En sikringscelle, eller en såkaldt supercelle, skal være indrettet således at risikoen for, at en sikringscelleanbragt med voldsom adfærd ikke pådrager sig skader, minimeres. Det vil blandt andet sige, at alle kanterne i cellen har afrundede hjørner, sengen er fastspændt og cellen er udformet således, at der altid er mulighed for at observere den indsatte udefra. Der er et klart regelsæt for sikringscellernes indretning og anvendelse jf. sfbl § 66, stk. 7. Anbringelsen skal så vidt som muligt ske i celler, der er større og bedre indrettet end normalt.<sup>40</sup> En afgørelse om anbringelse i sikringscelle træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen i 1. instans, hvorfor denne ikke kan påklages i det almindelige administrative klagesystem. En indsat, der er anbragt i særlig sikret celle har dog den mulighed, at vedkommende kan klage til Folketingets Ombudsmand. Derudover har den indsatte adgang til domstolsprøvelse i medfør af Grl § 63. Dette vil blive behandlet i specialets efterfølgende kapitel. Anvendelse af bestemmelsen om særlig sikret afsnit anvendes sjældent i praksis. Efter ordningens etablering i 1989 er bestemmelsen anvendt mod fire indsatte og siden 1992 og frem til 2005 er der ikke truffet afgørelse i henhold til sfbl § 63, stk. 5.<sup>41</sup>

Sfbl § 63, stk. 5 regulerer den særlige situation hvor: *”en indsat afsoner straf for grov kriminalitet under anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder og under fuldbyrdelsen af straffen eller under forudgående varetægtsfængsling er undvejet eller har forsøgt at undvige ved anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder, kan Direktoratet for Kriminalforsorgen bestemme, at isolation skal gennemføres på skift i særligt sikrede afsnit og opholdsrum i forskellige lukkede fængsler og arresthuse, såfremt der er en særlig bestyrket mistanke om, at den indsatte på ny vil forsøge at undvige.”*<sup>42</sup> En anbringelse efter sfbl § 63, stk. 5, kræver, at der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at den

---

<sup>39</sup> Dette er grundet specialets omfang ikke uddybet yderligere, se afgrænsning

<sup>40</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 15, stk. 1.

<sup>41</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 231.

<sup>42</sup> Sfbl § 63, stk. 5.



indsatte på ny vil forsøge at undvige. Det kræves dog ikke, at der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at det nye undvigelsesforsøg vil ske ved anvendelse af personfarlige metoder.<sup>43</sup> Det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der efter drøftelse med de involverede institutioner, træffer afgørelse efter sfbl § 63, stk. 5.<sup>44</sup>

#### 4.3 Midlertidig udelukkelse fra fællesskab

Hvis der er grund til at antage, at betingelserne i § 63, stk. 1, for udelukkelse fra fællesskab er opfyldt, kan institutionen midlertidigt isolere den indsatte, imens spørgsmålet om udelukkelsen behandles, jf. sfbl § 63, stk. 2.<sup>45</sup> Ved midlertidig udelukkelse skal den indsatte så hurtigt som muligt orienteres om, hvilke retsregler afgørelsen er truffet efter, og have lejlighed til at udtale sig i sagen.<sup>46</sup> Midlertidig udelukkelse må derudover ikke udstrække sig i længere tid, end det er nødvendigt for behandlingen af spørgsmålet om udelukkelse. Indgrebet kan højst vare 5 dage, dog længere hvis ganske særlige omstændigheder gør sig gældende.<sup>47</sup>

#### 4.4 Benyttelse af reglerne 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> Såfremt der foretages afhøring, skal den afhørte efterfølgende have lov

---

<sup>43</sup> Straffuldbyrdsret, Hans Jørgen Engbo, s. 232.

<sup>44</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 14, stk. 1.

<sup>45</sup> Notat om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art 3 s. 12.

<sup>46</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 4, stk. 1.

<sup>47</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 4, stk. 2.

<sup>48</sup> Notat om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art 3 s. 13.

<sup>49</sup> Notat om forholdet mellem regler og praksis i Danmark vedrørende begrundelse i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art 3 s. 13.

til, at godkende et referatet af sin forklaring jf. bekendtgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse § 5, stk. 2.

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.

Af bekendtgørelsens § 5, stk. 4 og 5, følger en særlig notatpligt vedrørende afgørelser om udelukkelse fra fællesskab. Der skal derfor udarbejdes et notat, som blandt andet skal indeholde en gengivelse af, hvad der er indberettet, hvilke bestemmelser der er overtrådt, dato og klokkeslæt for, hvornår afgørelsen er meddelt den indsatte samt oplysning om, at den indsatte er orienteret om klageadgangen og udløb af klagefrist.<sup>50</sup> Derudover skal notatet indeholde oplysninger om, hvilke retsregler afgørelsen er truffet i henhold til.<sup>51</sup>

Under selve anbringelsen uden for fællesskab kan den indsatte udøve sine sædvanlige rettigheder i det omfang, som er foreneligt med opholdet og Kriminalforsorgen skal yde den fornødne bistand hertil.<sup>52</sup> Udelukkelsen indebærer derfor i sin mildeste form alene, at den indsatte ikke har samvær med andre indsatte, men i øvrigt bl.a. kan komme på gårdtur og i motionsrum, kan telefonere, få besøg og arbejde i cellen.<sup>53</sup> Der kan desuden ikke foretages begrænsninger i den indsattes ret til ukontrolleret brevkontrol med blandt andet justitsministeren, domstolene, politiet, Folketingets Ombudsmand, Den

---

<sup>50</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 5, stk. 4.

<sup>51</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015 s. 4.

<sup>52</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 2 og § 2, stk. 2 samt straffuldbyrdelseslovens § 2.

<sup>53</sup> Tamarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner s. 5.

Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Den Europæiske Torturkomité, FN's Menneskerettighedskommission og FN's Torturkomité.<sup>54</sup>

I vejledningen om udelukkelse af indsatte fra fællesskabet står angivet:

*”Særligt for så vidt angår spørgsmålet om behov for tilsyn af læge, eventuel en psykiater, bemærkes, at sigtet med denne regel er – særligt i forhold til indsatte, der er udelukket fra fællesskabet – at fremhæve den almindelige omsorgspligt, som personalet har over for de indsatte. Hvis der skønnes at være behov for lægetilsyn, er det personalets opgave at anmode herom.”<sup>55</sup>*

Det følger dermed af de administrative regler, at indsatte der har været udelukket fra fællesskabet i mere end 14 dage, skal tilbydes regelmæssige og længerevarende samtaler med f.eks. en præst, læge, psykolog, have stillet gratis tv til rådighed og have særlig adgang til eneundervisning.<sup>56</sup> Institutionens personale skal således være særligt opmærksomme på, om den indsatte har behov for øget personalekontakt eller tilsyn af en læge og at behovet for dette øges i takt med, at varigheden af udelukkelsen udstrækkes. Denne pligt har til formål at mindske de særlige risici, som kan være forbundet med udelukkelse fra fællesskabet.<sup>57</sup> Personalet har pligt til at give den indsatte udførlig vejledning om ovennævnte rettigheder og formidle et eventuelt ønske herom fra den indsatte til f.eks. præsten, lægen eller psykologen. Denne vejledning skal afspejles i notaterne.

Har den indsatte dermed været udelukket fra fællesskabet i mere end 14 dage, påhviler der også personalet den særlige pligt, at være særligt opmærksom på, om der kan ske lempelser, f.eks. i form af gårdture, for at forhindre, at den indsatte ikke udsættes for total isolation. De eventuelle lempelser skal dog være forenelige med ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn og denne afvejning er op til institutionen. Det kan således konkluderes, at der ingen rettigheder og tilbud gælder før tidsgrænsen

---

<sup>54</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 2, stk. 2 samt straffuldbyrdslovens § 56, stk. 1.

<sup>55</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015 s. 2.

<sup>56</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. §§ 6-7 samt vejledning om udelukkelse fra fællesskab pkt. 5-6.

<sup>57</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 6, stk. 1.

på 14 dage er nået.<sup>58</sup> Bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 6-7 har dermed til formål at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med udelukkelse fra fællesskab i længere tid.

Kriminalforsorgens institutioner skal dermed løbende udarbejde ugenotater vedrørende udelukkelsen. Det første ugenotat skal udarbejdes senest på 7. dagen for udelukkelsen, og notatet skal også senest denne dag sendes til områdekontoret til godkendelse.<sup>59</sup> Derudover skal der fremsendes et nyt ugenotat med en revideret udslusningsplan ved hver 7. udelukkelsesdag herefter. Som tidligere nævnt, skal den indsatte efter 14 dages udelukkelse fra fællesskab vejledes om de særlige tilbud, og der skal også udarbejdes et notat herom. Ombudsmanden har på baggrund af disse regler udarbejdet et tjekskema til gennemgang af rapporter og notater.<sup>60</sup>

Ved gennemførelsen af udelukkelse fra fællesskab har den indsatte både ret og pligt til beskæftigelse, medmindre udelukkelsen er begrundet i længerevarende beskæftigelsesvægring.<sup>61</sup> Den udelukkede indsatte er, ligesom alle andre indsatte, også omfattet af retten i § sfbl 43, stk. 3, til fri luft mindst én time dagligt, medmindre dette findes uforeneligt med sikkerhedsmæssige hensyn. Slutteligt er institutionerne pr. 1. juli 2008 forpligtet til at tilbyde indsatte, der har været udelukket fra fællesskab i sammenhængende 6 måneder, 3 timers daglige aktiviteter med personkontakt, udover de aktiviteter og tilbud, som den indsatte allerede måtte modtage.<sup>62</sup> Dermed skal en indsat, der har været udelukket fra fællesskabet i mere end 14 dage, tilbydes særlig adgang til eneundervisning og arbejde, herunder anden godkendt aktivitet, som kan medvirke til at mindske den særlige belastning og risiko, som udelukkelse fra fællesskab er forbundet med.<sup>63</sup>

Såfremt en indsat har været udelukket fra fællesskabet i mere end 3 måneder, skal den pågældende b.la. tilbydes en mere veludstyret celle samt mulighed for udvidet besøg. Dette er en konkret vurdering

---

<sup>58</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 6, stk. 1.

<sup>59</sup> Tamarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 6.

<sup>60</sup> Tamarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 6.

<sup>61</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 12, stk. 1.

<sup>62</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 8.

<sup>63</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

af den pågældendes behov og skal desuden være foreneligt med ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.<sup>64</sup> Det skal overvejes, om der blandt andet under hensyn til ordens- og sikkerhedsmæssige forhold bør tilbydes den indsatte opstilling af computer. Det bemærkes, at spørgsmålet om udlevering i sådanne tilfælde af computer til indsatte i de lukkede institutioner skal forelægges direktoratet for kriminalforsorgen, jf. genstandsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, 3. punktum.<sup>65</sup>

#### 4.5 Ophør

Udelukkelse af fællesskab i henhold til sfbl § 63, stk. 8, skal bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldte. Derudover skal institutionen mindst én gang ugentligt overveje spørgsmålet helt eller delvis om at bringe udelukkelsen til ophør jf. bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab § 14, stk. 2. Bestemmelsen tilsigter at skabe sikkerhed for, at den indsatte snarest på ny får mulighed for anbringelse i fællesskabet. Efter bekendtgørelsens § 9 gælder også en særlig notatpligt for myndighedernes løbende overvejelser om at bringe udelukkelse fra fællesskab til ophør. Når en anbringelse uden for fællesskabet bringes til ophør, skal der gøres notat om dato og klokkeslæt for dette, ligesom der skal gøres notat om kriminalforsorgsrådets løbende overvejelser herom. Slutteligt skal notatet indeholde en plan for, hvordan den indsatte kan bringes tilbage til fællesskabet jf. bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab § 9, stk. 2. Kriminalforsorgens institutioner skal dermed dokumentere disse løbende overvejelser i såkaldte ugenotater, som også skal indeholde en udslusningsplan.

#### 4.6 Tidshorisont

Udelukkelse fra fællesskab er på grund af sit fremadrettede og forebyggende sigte tidsubestemt, da man ikke kan forudse den nødvendige periode for opretholdelsen af indgrebet allerede ved

---

<sup>64</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 7, stk. 1.

<sup>65</sup> Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. af 13/04/2015.

iværksættelsen.<sup>66</sup> Der er derfor ikke fastsat en øvre grænse for udelukkelsens varighed, ud over i bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. § 63, 3. led, stk. 2, der fastsætter en grænse på 5 dage, hvis det skønnes nødvendigt at beskytte den indsatte mod overgreb. Som eksempel på en langvarig isolationsanbringelse kan nævnes en drabsdømt indsat, som var isoleret på grund af undvigelsesrisiko fra november 1998 til august 2002.<sup>67</sup>

Ifølge bekendtgørelsen om udelukkelse af fællesskab § 10 og § 11 gælder der dog særlige procedurekrav, når en udelukkelse har varet i mere end 14 dage henholdsvis 3 måneder. Ifølge § 10 er institutionerne forpligtet til at foretage en indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 14 dage. Dette skal desuden også gøres ved afslutningen af hver efterfølgende 14 dages periode. Ifølge § 11 skal institutionen sende en indstilling til Direktoratet for Kriminalforsorgen, såfremt det helt undtagelsesvis findes nødvendigt at udelukke den indsatte fra fællesskab for en periode, der overstiger 3 måneder.

Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 behandler den tidsmæssige grænse, hvori der spørges, hvorvidt en person kan sidde isolationsfængslet under hele afsoningsperioden.<sup>68</sup> Af bekendtgørelsen fra Justitsministeriet fremgår bl.a.: *”De gældende regler om enrumsanbringelse udelukker i princippet ikke, at en domfældt kan være enrumsanbragt i hele afsoningsperioden, men i praksis vil det – navnlig hvis afsoningsperioden er af en vis længde – være særdeles sjældent forekommende, medmindre den indsatte selv ønsker at være enrumsanbragt.”*<sup>69</sup> Det kan dermed konkluderes, at en indsat kan sidde udelukket fra fællesskabet under hele sin afsoning.

---

<sup>66</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007 s. 15.

<sup>67</sup> UfR 2004.931Ø.

<sup>68</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19 januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del. Vedlagt som bilag 1.

<sup>69</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19 januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del. Spørgsmålet er fra før sfbl ikrafttræden og anvender derfor betegnelsen enrumsanbringelse. Vedlagt som bilag 1.

## 4.7 Undtagelser

Sfbl § 64 undtager visse ufrivillige ophold uden fællesskab med andre indsatte fra reglerne i § 63. Efter reglerne i sfbl § 64 omfatter reglerne om udelukkelse af fællesskab ikke den situation, hvor en indsat af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn kortvarigt skal opholde sig i eget opholdsrum eller i særlig observationscelle eller hvis en indsat, der nægter at være beskæftiget med en af kriminalforsorgsområdet godkendte aktiviteter, skal opholde sig i eget opholdsrum eller på andet anvist sted i arbejdstiden. Sfbl § 64 undtager dermed tre former for anbringelse uden fællesskab fra sfbl § 63: kortvarig placering i eget opholdsrum af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, placering i observationscelle samt placering af en arbejdsvægrenende indsat.<sup>70</sup> Det følger af bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab § 22, at et kortvarigt ophold defineres som ophold i op til nogle få timer, og det kortvarige ophold skal finde sted i eget opholdsrum eller i observationscelle.<sup>71</sup> Det fremgår ikke hvilke ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, der kan begrunde kortvarig placering i eget opholdsrum, men det er ikke utænkeligt, at der kan opstå mange forskelligartede situationer i et fængsel, hvor dette indgreb kunne være nødvendigt. Det kan eksempelvis være ved iværksættelsen af razzia med narkohunde i afdelingen, eller at der er opstået uroligheder på en afdeling.

## 5 Kontrolsystemet

### 5.1 Domstolsprøvelse – Grundlovens § 63

Ifølge Grundlovens § 63 gives der en generel adgang for domstolene til at påkende ethvert spørgsmål om øvrigmyndighedens grænser.<sup>72</sup> Det er dermed borgerens ret, til ved domstolene at få efterprøvet lovligheden af offentlige forvaltningsmyndigheders afgørelser. Denne klageadgang forudsætter, at den indsatte udtager sig stævning mod Direktoratet for Kriminalforsorgen.<sup>73</sup> Det er antaget, at domstolene

---

<sup>70</sup> Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer, Jakob Schiøler og Ane Dragsted, s. 326.

<sup>71</sup> Ombudsmandens inspektionsrapport af Arresthuset i Odense den 11/02/1997.

<sup>72</sup> Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, Henrik Zahle, side 389.

<sup>73</sup> 2011/1 LSF 9 Lov om ændring af straffuldbyrdelsesloven og retsafgiftsloven s. 28.

alene kan efterprøve afgørelsens lovmæssighed, dvs. spørgsmålet om hvorvidt afgørelsen har hjemmel i loven og er båret af saglige hensyn. Den indsatte har derfor mulighed for at indbringe en afgørelse om udelukkelse fra fællesskabet for domstolene i medfør af Grundlovens § 63 og i den forbindelse få prøvet, om afgørelsen er båret af usaglige hensyn, herunder om den strider imod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dermed vil de danske myndigheder øjensynligt henvise til, at indsatte er frit stillet med hensyn til at anlægge en civil sag efter Grundlovens § 63. Dette er dog næppe tilstrækkeligt, idet prøvelsesretten efter denne bestemmelse er begrænset til legaliteten.<sup>74</sup>

En domstolsprøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab i en almindelig civil sag opfylder dermed ikke kravene i EMRK til en domstolsprøvelse. Dette skyldes blandt andet, at en indsat, der anlægger en sag efter grundlovens § 63, alene kan få prøvet en erstatningspåstand og for eksempelvis ikke en påstand om, at fængselsforholdene skal forbedres for den pågældende sagsøger. KRIM har gennemgået trykt praksis 40 år tilbage i tiden vedrørende civile søgsmål anlagt af indsatte mod fængselsmyndighederne efter grundlovens § 63.<sup>75</sup> Der er anlagt ganske få sager, og de er alle tabt af den indsatte. I ingen af sagerne fik de indsatte medhold i deres påstande.<sup>76</sup> Dog har der siden hen været én afgørelse, hvor der gives fri proces til prøvelse af en sag mod Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette er dermed den eneste afgørelse, hvor en sagsøger har fået medhold.<sup>77</sup>

Derudover blev indsattes mulighed for søgsmål forringet ved lov nr. 113 af 3. februar 2012. Loven indebar en række ændringer af straffuldbyrdelsesloven. Før lovændringen havde indsatte, der var blevet nægtet erstatning fra Direktoratet for Kriminalforsorgen for eksempel for uberettiget udelukkelse fra fællesskab, med held indbragt sagen for retten efter den særlige nemme adgang til domstolsprøvelse, som fandtes i retsplejelovens 1018 a jf. straffuldbyrdelseslovens § 106, stk. 1, og § 107. Denne procesform indebar, at det var myndighederne, der skulle indbringe sagen for retten, når

---

<sup>74</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 285.

<sup>75</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim.

<sup>76</sup> Her nævnes 6 eksempler på trykte afgørelser: UfR2010.615ØLK, UfR2007.2585ØLK, UfR2007.1773HD, UfR2004.931ØLD, UfR2002.55HD og UfR1978.805H – disse berøres ikke yderligere, da disse ikke omhandler udelukkelse fra fællesskab.

<sup>77</sup> Utrykt afgørelse: Østre Landsret dom af 28. november 2017.



den indsatte ønskede dette. Lovændringen har medført, at indsatte, der ønsker at anlægge sag om menneskerettighedskrænkelser for eksempel i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab, reelt er afskåret derfra, idet de efter praksis nægtes fri proces.<sup>78</sup>

Højesteret anførte i U1973.824H, at reglerne om straffuldbyrdelse måtte anses for omfattet af udtrykket "*strafferetspleje*" i Grl § 71, stk. 6, og en hjemlet administrativ frihedsberøvelse er derfor undtaget fra den domstolsprøvelse.<sup>79</sup> Den særlige adgang til domstolsprøvelse i medfør af Grl § 71, stk. 6 vedrørende lovligheden af administrativt bestemt frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, finder derfor ikke anvendelse på de former for skærpet frihedsberøvelse.<sup>80</sup>

### 5.1.2 Domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskab

Udelukkelse fra fællesskab i medfør af sfbl § 63 er ikke medtaget i de typer af afgørelser, der kan prøves efter den særlige adgang til domstolsprøvelse i medfør af straffuldbyrdelsesloven. Det betyder, at Grundlovens § 63 er den indsattes eneste mulighed, hvis vedkommende ønsker en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab prøvet ved en domstol.

Spørgsmålet om, hvilke afgørelser der skulle være omfattet af den udvidede adgang til domstolsprøvelse, blev nøje overvejet i forbindelse med indførelsen af straffuldbyrdelsesloven. Baggrunden for tilblivelsen af bestemmelsen i § 112 var at give indsatte, der var genstand for særligt indgribende afgørelser, mulighed for at få prøvet disse afgørelser af en uafhængig myndighed.<sup>81</sup> Straffelovrådet fremhævede endvidere, at der skulle tages hensyn til de internationale forpligtelser, der påhviler Danmark, blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, som taler

---

<sup>78</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 735 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>79</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 379 + U1973.824H.

<sup>80</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 378 + Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007 s. 19.

<sup>81</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007, s. 20.

for en domstolsordning.<sup>82</sup>

Ved en nærmere afgræsning af, hvilke afgørelser der skulle være omfattet af den særlige klageadgang i den nugældende § 112, valgte Justitsministeriet, at udelukkelse fra fællesskab ikke skulle være omfattet. Det var blandt andet Justitsministerens opfattelse, at der ikke bør være en særlig adgang til domstolsprøvelse af bl.a. afgørelser, der er begrundet i hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i Kriminalforsorgens institutioner, hvilket Justitsministeren fortsat mener.<sup>83</sup> Justitsministeriet anførte bl.a. at:

*”En vurdering af behovet for at skride ind i disse tilfælde vil i vidt omfang bero på en kriminalforsorgsmæssig vurdering. Der vil her ofte være tale om skønsprægede afgørelser, der træffes ud fra et indgående kendskab til miljøet i institutionen, et kendskab som domstolene ikke har i samme omfang. Disse afgørelser skal endvidere efter deres karakter typisk træffes og iværksættes hurtigt, og en domstolsprøvelse ville derfor normalt ikke kunne have opsættende virkning (..)”* hvorfor denne typer afgørelser er fravalgt, da Justitsministeriet ikke finder domstolsprøvelse af netop disse sager hensigtsmæssig eller påkrævet.<sup>84</sup> Marta Warbrug anførte i *”udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf”*, at det synes ekstra påkrævet med adgang til domstolsprøvelse, når der er tale om en kriminalforsorgsmæssig og derved skønsmæssig vurdering, idet prøvelse efter Grl § 63 er begrænset.<sup>85</sup> Når der træffes afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, beror denne afgørelse netop på et skøn – et skøn domstolene ikke kan prøve efter Grundlovens § 63.

Slutteligt kan man tale om de økonomiske og administrative konsekvenser af at lade disse afgørelser, truffet af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, være omfattet af klageordningen, da

---

<sup>82</sup> Straffuldbyrdesret, Hans Jørgen Engbo, s. 379.

<sup>83</sup> Kommenteret høringsoversigt vedrørende forslag til lov om ændring af straffuldbyrdesloven og retsafgiftsloven s. 3.

<sup>84</sup> Lovforslag nr. 145, pkt. 9.3.4.2 Justitsministeriets overvejelser.

<sup>85</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007, s. 22.

Kriminalforsorgen anser disse som værende særdeles betydelige.<sup>86</sup> Det forekommer umiddelbart rimeligt at lægge vægt på disse hensyn ved mindre indgribende afgørelser. Dog må en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab kategoriseres som særligt indgribende med hertil hørende konsekvenser, såsom risiko for skade på det psykiske helbred. Restsikkerheden i forhold til særligt indgribende afgørelser bør derfor ikke begrænses af økonomi.

## 5.2 Administrativ prøvelse

Der er i Danmark endnu ikke indført mulighed for, at indsatte kan få domstolsprøvet afgørelser om udelukkelse fra fællesskab til trods for, at en sådan manglende adgang til domstolsprøvelse strider mod konventionsorganernes direkte henstillinger til Danmark.<sup>87</sup> Der er i marts 2012 kommet en direkte henstilling til de danske myndigheder vedrørende denne problemstilling. I FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3) kritiseres de danske myndigheder blandt andet for, at der ikke er adgang til domstolsprøvelse i tilfælde, hvor indsatte i fængsler og arresthuset udelukkes fra fællesskabet i perioder, der strækker sig ud over 15 dage.<sup>88</sup> Af side 25 (præmis 13 og 14) fremgår blandt andet følgende:

*"13. On the issue of the continued practice of solitary confinement, the Special Rapporteur stresses that solitary confinement is a harsh measure which may cause serious psychological and psychological adverse effects on individuals regardless of their specific conditions. He defines prolonged solitary confinement as any period of solitary confinement in excess of 15 days.*

*14. The Special Rapporteur encourages the authorities to ensure that detained persons held in solitary confinement are afforded genuine opportunities to challenge both the nature of their confinement and its underlying justification through the courts of law. This requires a right to appeal all final decisions by prison authorities and administrative bodies to an independent judicial body empowered to review both*

---

<sup>86</sup> Kendelse SS 3504/2008 afsagt den 1. april 2009.

<sup>87</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim s. 3.

<sup>88</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim s. 4.

*the legality of the nature of the confinement and its underlying justification. Thereafter, detained persons must have the opportunity to appeal these judgments to the highest authority in the State and, after exhaustion of domestic remedies, seek review by regional or universal human rights bodies.*"<sup>89</sup>

Det bemærkes, at både spørgsmålet om den indsattes ret til domstolsprøvelse af udelukkelse fra fællesskabet og spørgsmålet om den indsattes ret til en begrundelse for afgørelser om udelukkelse fra fællesskabet er afgjort ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol:<sup>90</sup>

I Stegarscu og Bahrin mod Portugal, som EMD afgjorde den 6. april 2010 var to indsatte udelukket fra fællesskabet i cirka 7 måneder uden adgang til en effektiv domstolsprøvelse. Udfaldet blev, at man anså EMRK artikel 6, stk. 1 og EMRK artikel 3 for krænket.

I forlængelse af FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3) har Folketingets Retsudvalg efter ønske fra Pernille Skipper stillet Justitsministeren spørgsmål nr. 734. Spørgsmålet er stillet den 5. april 2013 og vedrører, hvad de danske myndigheder har foretaget sig, og eventuelt hvad de danske myndigheder agter at foretage sig i anledning af udtalelsen fra rapporten.

Af svaret den 28. juni 2013 fremgår det, at afgørelser der er omfattet af den særlige lette adgang til domstolsprøvelse jf. sfbl § 112 er udvalgt, fordi de har lighed med straffesager eller i øvrigt har særligt indgribende betydning for den indsatte. Det betyder således, at den dømte inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, kan kræve afgørelsen indbragt for retten. Det anføres videre, at afgørelser begrundet i hensynet til orden og sikkerhed er holdt uden for ordningen, herunder afgørelser om udelukkelse fra fællesskab.<sup>91</sup> Det bemærkes endvidere, at der ofte er tale om skønspregede afgørelser, der træffes ud fra et indgående kendskab til miljøet i institutionen, hvilket

---

<sup>89</sup> FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3) s. 25.

<sup>90</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim s. 4.

<sup>91</sup> Det fremgår af Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt af 9. november 2011 vedrørende forslag til lov om ændring af straffuldbyrdsloven og retsafgiftsloven side 4 + Retsudvalgsspørgsmål nr. 734 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

domstolene ikke besidder i samme omfang som Kriminalforsorgen.<sup>92</sup>

Det konkluderes i svarskrivelsen, at domstolene i medfør af Grundlovens § 63 kan foretage en prøvelse af afgørelsens lovlighed. Finder domstolene, at en konkret afgørelse ikke er lovlig, vil den pågældende ikke længere kunne udelukkes fra fællesskabet. Domstolene kan, hvis betingelserne er opfyldt herfor, efter den indsattes påstand kunne dømme myndighederne til at betale erstatning, hvis der har været tale om en uberettiget udelukkelse fra fællesskabet. Det er dermed Justitsministeriets opfattelse, at reglerne om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskabet er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.<sup>93</sup>

I forvaltningsretten findes det generelle udgangspunkt, at enhver forvaltningsafgørelse kan påklages til den overordnede myndighed, denne klageadgang har ikke lovhjemmel, men hviler på en retssædvane.<sup>94</sup> Forud for den nugældende udformning af bestemmelsen om klageadgang i § 111, var der tidligere lovfæstet en almindelig adgang til administrativ rekurs, hvorefter en afgørelse truffet af en underordnet myndighed kunne påklages til en overordnet myndighed inden for samme forvaltningsgren.<sup>95</sup> Det betød i praksis, at enhver afgørelse truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder kunne påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ved reorganiseringen af Kriminalforsorgen ved lov nr. 739 af 25/6/2014 valgte man at afskære adgangen til at klage over de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser af mindre indgribende karakter. Dette er udgangspunktet jf. § 111, stk. 1. Der blev dog indsat en bestemmelse i § 111, stk. 3, hvorefter Justitsministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser truffet af Kriminalforsorgsområderne – trods udgangspunktet i stk. 1 – skal være undergivet klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen.<sup>96</sup> I de tilfælde, hvor der er klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen, vil det fremgå af de enkelte

---

<sup>92</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007 s. 21.

<sup>93</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 734 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>94</sup> Retfærdig rettergang, status 2013 s. 28.

<sup>95</sup> Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden, 2013/1 LSF 190, Fremsat den 7. maj 2014 af justitsministeren, s. 23.

<sup>96</sup> Straffuldbyrdsloven med kommentarer, Jakob Schiøler og Ane Dragsted, s. 548.

bekendtgørelser. I bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab er det i § 23 nærmere fastsat, hvilke typer af afgørelser, der kan påklages til Direktoratet.

En afgørelse om udelukkelse af fællesskab efter sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3, kan i henhold til § 111 påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Klagen skal være iværksat inden to måneder efter, at indgrebet er ophørt.<sup>97</sup> I særlige tilfælde kan der dog ses bort fra overskridelse af fristen, hvis den indsatte er uden skyld i forhold til overskridelsen. Det bemærkes imidlertid, at en afgørelse truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 5 om anbringelse i en særlig sikret celle, træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det er derfor ikke muligt, at påklage en afgørelse truffet efter sfbl § 63, stk. 5 til en højere administrativ myndighed.

#### 5.2.2 Folketingets Ombudsmand

I de tilfælde, hvor der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab under *”helt særlige omstændigheder”*, kan Direktoratet for Kriminalforsorgen træffe bestemmelse om udelukkelse for en længere periode end tre måneder. Denne beslutning kan imidlertid ikke indbringes for nogen administrative myndigheder. En klage over en administrativ afgørelse kan derfor indbringes for Folketingets Ombudsmand eller i medfør af grundlovens § 63 indbringes for domstolene. Det bemærkes, at en klage til Folketingets Ombudsmand ikke indgår som en almindelig del af klagesystemet og skal iværksættes på særligt initiativ af den indsatte.<sup>98</sup> Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning og derved også Kriminalforsorgens institutioner.<sup>99</sup> Ombudsmanden kan ifølge § 18 i Ombudsmandsloven undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under Ombudsmandens virksomhed. Valget af de steder der undersøges er begrundet i, at Ombudsmanden har en særlig forpligtelse til at være opmærksom på forhold, der tilbydes personer, der er anbragt et bestemt sted mere eller mindre mod deres vilje.

---

<sup>97</sup> Bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab m.v. § 23, stk. 2.

<sup>98</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007 s. 18.

<sup>99</sup> Lov om Folketingets Ombudsmand nr. 473 af 12/06/1996 § 7.

Ombudsmanden vurderer selv, om der er grundlag for at undersøge en sag nærmere, Ombudsmanden er derfor ikke en klageinstans i traditionel forstand. Sammenlignet med domstolsprøvelse, kan Ombudsmandens virksomhed karakteriseres ved, at Folketingets Ombudsmand ikke kan ophæve eller ændre en administrativ afgørelse, men udelukkende udtale kritik og/eller komme med henstillinger om, at den pågældende sag skal overvejes på ny.<sup>100</sup> Folketingets Ombudsmand kan blandt andet behandle klager om rimelig sagsbehandlingstid, ansattes optræden, føre tilsyn med f.eks. landets fængsler og tage sager op af egen drift<sup>101</sup>. Når Folketingets Ombudsmand i forbindelse med sine undersøgelser frem til betydelige sagsbehandlingsfejl eller forsømmelser, skal der gives meddelelse herom til vedkommende minister, hvilket på dette område er Justitsministeren<sup>102</sup>, i praksis sendes afgørelsen dog direkte til den involverede myndighed. Dermed kan Folketingets Ombudsmand ikke omgøre en administrativ afgørelse, men bede rette myndighed herom. Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand ikke kan kræve, at myndighederne følger en henstilling. I praksis tages Ombudsmandens kritik dog særdeles alvorligt og en eventuel henstilling følges altid.

Ombudsmanden behandler som tidligere nævnt ikke kun klager, men udøver også en generel inspektionsvirksomhed. Denne inspektionsvirksomhed omfatter en generel gennemgang af bygningsmæssige forhold og de fysiske rammer i øvrigt. I 2009 påbegyndte Ombudsmanden i tillæg til sin almindelig inspektionsvirksomhed en ny type regelmæssige inspektioner i Kriminalforsorgens institutioner.<sup>103</sup> Dette med det formål, at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf med følgende områder i fokus: forholdet mellem indsatte og ansatte, brugen af isolation, lægefaglige forhold og omfanget af magtanvendelse.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 389.

<sup>101</sup> Lov om Folketingets Ombudsmand nr. 473 af 12/06/1996 § 17.

<sup>102</sup> Lov om Folketingets Ombudsmand nr. 473 af 12/06/1996 § 24.

<sup>103</sup> Strafferetlige sanktioner, Jørn Vestergaard, s.72

<sup>104</sup> Strafferetlige sanktioner, Jørn Vestergaard, s.73.

### 5.2.3 Temarapport om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner

Derudover kan nævnes, at Folketingets Ombudsmand valgte at have udelukkelse fra fællesskab som tema under sine tilsyn i 2018. Ombudsmanden har truffet beslutningen om netop dette fokusområde i samråd med Dignity - der på tilsynsområdet er samarbejdspartnere for ombudsmandsinstitutionen - da der var grund til at belyse forholdene for udelukkede indsatte. Ombudsmanden har blandt andet valgt dette tema, da den retlige beskyttelse er forskellig fra andre former for isolation, herunder strafcelle og retlig bestemt isolation af varetægtsfængslede.<sup>105</sup> Derudover er der den forskel, at tvungen udelukkelse fra fællesskab sker uden en på forhånd fastsat afslutningsdato, hvilket ikke er tilfældet ved de to øvrige isolationsformer. Der er ganske vist fastsat nærmere regler vedrørende genvurderingen af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, men selve afgørelsen om udelukkelse indeholder ikke en afslutningsdato.<sup>106</sup> Dermed er udelukkelse fra fællesskabet undergivet en svagere retsbeskyttelse end de andre former for isolation, samtidigt med at den manglende afslutningsdato må anses for være mere psykisk belastende for den indsatte.<sup>107</sup>

Derudover blev temaet valgt, da brugen af udelukkelse fra fællesskab har medført anbefalinger til Danmark fra FN's Torturkomite og Den Europæiske Torturkomite, sammenholdt med, at Danmark igennem årene er blevet kritiseret for sin brug af isolation. Endvidere er det aftalt, at Direktoratet for Kriminalforsorgen skal indsende underretninger til Ombudsmanden vedrørende de meget langvarige tvungne udelukkelse (over tre måneder). Fra 2015 til 2017 har Ombudsmanden kun modtaget tre underretninger vedrørende dette. Dernæst foretog Kriminalforsorgen i 2. halvår af 2016 en undersøgelse af brugen af tvungen udelukkelse fra fællesskabet, hvor det samlet blev konkluderet, at sagsbehandlingen på området ikke var tilfredsstillende.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Strafcelle og retlig bestemt isolation af varetægtsfængslede behandles ikke yderligere.

<sup>106</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 7.

<sup>107</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 8.

<sup>108</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 9.



Med disse begrundelser valgte Ombudsmanden at besøge 17 institutioner, hvor der i udvælgelsen af institutioner blandt andet blev lagt vægt på, hvilke institutioner der lå statistisk højt med hensyn til antal udelukkelse. Tilsynsbesøgene blev gennemført som led i Ombudsmandens almindelige tilsynsvirksomhed og der blev forud for hvert besøg anmodet om rapporter, ugenotater, udslningsplaner, statistiske oplysninger vedrørende udelukkelse fra fællesskabet samt redegørelser om forebyggelse, gennemførelse og opfølgning vedrørende udelukkelse.<sup>109</sup> Det bemærkes, at der kun var 11 institutioner der havde indsendt de efterspurgte rapporter, mens de øvrige 6 ikke var i besiddelse af rapporter om længerevarende udelukkelse fra fællesskab.

Ombudsmanden fandt overordnet, at udelukkelse fra fællesskab i Kriminalforsorgens institutioner som udgangspunkt sker i overensstemmelse med det danske regelgrundlag, men at dokumentationen bør blive bedre, hvorfor det blev anbefalet, at øge fokusset på præcise og dækkende rapporter og ugenotater. Ombudsmanden gav i 12 af de 17 besøgte institutioner en eller flere anbefalinger om forbedring af dokumentationen og ledelsens opfølgning på kvaliteten heraf, da det blev vurderet, at kvalitetssikringen som ledelsen foretog, ikke var tilstrækkelig eller i visse tilfælde slet ikke etableret.<sup>110</sup> Derudover anbefalede ombudsmanden, at ledelsen sørgede for uddannelse og instruktion af personalet i forhold til kravene til rapporter og ugenotater, da man i så godt som alle rapporter fandt manglende dokumentation i større eller mindre grad. Af typiske fejl kan blandt andet nævnes, at begrundelsen var mangelfuld eller manglende, at henvisningen til grundlaget for udelukkelsen var forkert, at den indsatte psykiske tilstand ikke var beskrevet, at den indsatte bemærkninger til afgørelsen manglede og manglende information om hvorvidt den indsatte var vejledt om klagemuligheder samt klagefrist.<sup>111</sup> I ugenotaterne manglede der også vigtige oplysninger, såsom om den indsatte var blevet tilbudt samtaler med en præst eller læge, om den indsatte psykiske tilstand, og om den indsatte havde fået tilbudt gratis tv eller anden aktivitet efter 14 dage. Derudover blev det

---

<sup>109</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 11.

<sup>110</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 16.

<sup>111</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 14.

blandt andet konstateret, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i nogle tilfælde ikke var blevet underrettet om udelukkelse, der varede i mere end 14 dage.

Da der i de fleste danske fængsler er kapacitetsproblemer og meget få ledige pladser, gav dette også anledning til bemærkninger, da Ombudsmanden i flere tilfælde fandt, at en indsat fortsat var udelukkelse fra fællesskab, alene fordi den pågældende indsatte skulle overføres. Det blev dermed konkluderet, at den fortsatte udelukkelse udelukkende skyldtes kapacitetsproblemer og ombudsmanden vurderede i den forbindelse, at mangel på kapacitet ikke efter regelgrundet var en tilstrækkelig begrundelse for fortsat udelukkelse, hvorfor en sådan udelukkelse straks skulle bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere var opfyldte.<sup>112</sup>

I forhold til de eventuelle psykiske følgeskader der kan opstå i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab, blev det konstateret, at forebyggelsen af risikoen herfor varierede meget i de forskellige institutioner. Der ses blandt andet ikke at være indført procedurer som sikre, at der sker underretning til sundhedspersonalet ligesom at læge, misbrugsbehandler, socialrådgiver eller præst heller ikke bliver underrettet om, at en indsat udelukkes fra fællesskabet. Derudover bemærkes det, at muligheden for at indføre sådanne procedure ikke er til stede i Kriminalforsorgens klientsystem. Generelt fandt man, at udelukkelse fra fællesskab praktiseres med stor variation og at der blandt andet ses et mere restriktivt regime i de lukkede fængsler. Indsatte, der er udelukket fra fællesskab i de lukkede fængsler har dermed færrest frihedsgrader og mulighed for at have meningsfuld social kontakt.<sup>113</sup>

Ombudsmanden bemærkede endvidere, at Institutionerne ingen interne vejledninger havde om forebyggelse af eventuelle psykiske skader som følge af udelukkelse fra fællesskab. Opfølgningen i forhold til indsatte, der er udelukket fra fællesskabet beror derfor i høj grad på de ansattes kendskab til og indblik i den indsatte psykiske tilstand.<sup>114</sup> Samlet blev det konstateret, at der er væsentlige

---

<sup>112</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 13.

<sup>113</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 19.

<sup>114</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 20.

forskelle i gennemførelsen af udelukkelse og at der er stor forskel på den enkeltes ansattes indsigt i, hvilke ændringer hos den indsatte, der skal ses som varselssignaler på psykisk skadevirkning. Derudover blev det konstateret, at Kriminalforsorgens vejledning om tvungen udelukkelse fra fællesskab ikke omfatter alle relevante emner, herunder forebyggelse af eventuelle psykiske skader. Det blev derfor anbefalet, at fastlægge retningslinjer for forebyggelse af psykiske skader i vejledningen. Derudover vil en systematisk underretning til sundhedspersonalet kunne føre til, at den viden sundhedspersonalet har om mindre robuste indsatte, der er udelukket fra fællesskabet, kunne inddrages i måden hvorpå udelukkelsen gennemføres.<sup>115</sup>

Det er derudover Ombudsmandens opfattelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør opdatere eller anskaffe sig et nyt klientsystem, hvor den enkeltes indsatte samlede tid i isolation under indsættelsesperioden automatisk fremkommer, så dette kan inddrages i beslutningen om udelukkelse fra fællesskabet. Denne anbefaling kommer af, at det under besøgene blev oplyst, at man på nuværende tidspunkt ikke kan trække oplysninger om det samlede antal dage, en indsat har været isoleret. Dermed afhænger opmærksomheden på den forøgede risiko for psykiske skader, som mange perioder med isolation kan forårsage og om der ved afgørelsen om udelukkelse af en indsat bliver taget hensyn hertil, af den enkelte forhørsleders hukommelse.<sup>116</sup> I langt de fleste tilfælde, blev disse forhold ikke undersøgt, før der blev taget stilling til en eventuel udelukkelse fra fællesskabet.

Slutteligt kan nævnes, at besøgsholdet ved alle besøg orienterede institutionernes personale om reglerne om isolation i FN's nye fængselsregler, herunder særligt reglen om dagligt sundhedsmæssigt tilsyn af indsatte, der er isolerede. Ombudsmanden vil i den forbindelse drøfte betydningen af reglerne i forhold til personer, der er isolerede, med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

De omtalte forhold i temarapporten vil blive drøftet med Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på direktoratets stillingtagen og opfølgning. Ombudsmanden vil under disse drøftelser blandt

---

<sup>115</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 21.

<sup>116</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 22.

andet have fokus på, at opretholdelsen af tvungen udelukkelse fra fællesskab alene sker når reglerne herfor er opfyldt og at der i Kriminalforsorgens vejledning om tvungen udelukkelse fra fællesskab indsættes et afsnit om forebyggelse af eventuelle psykiske skader. Det bemærkes endvidere, at ombudsmanden på fremtidige tilsynsbesøg vil følge op på anbefalingerne givet i årets temarapport.

## 6 Aktindsigt

Noget andet, der er meget omdiskuteret når man taler om udelukkelse fra fællesskab, er at myndighederne ikke skal begrunde afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, og om dette er foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ifølge forvaltningsloven (fvl) § 24, stk. 1, skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet jf. 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 jf. 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 fvl § 11, stk. 2. Denne bestemmelse omhandler bl.a. sager om udelukkelse fra fællesskab i forbindelse med varetægtsfængsling og fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring.

Udgangspunktet i fvl § 9 er, at den, der er part i en sag, har krav på at blive gjort bekendt med indholdet af sin sag. Det er dog efter en lovændring i 2002<sup>117</sup> blevet muligt at begrænse indsattes ret til aktindsigt efter fvl § 11, stk. 2, nr. 4, ligesom retten til en begrundelse tilsvarende er blevet begrænset. Dermed 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

---

<sup>117</sup> L 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffuldbyrdelsesloven, retsplejeloven og forvaltningsloven.

udgangspunkt ikke krav på aktindsigt i sagen.

I forbindelse med bestemmelsens tilblivelse, anførte Straffelovrådet at: *”Det må tillægges betydelig vægt ved overvejelserne om at begrænse retten til aktindsigt, at kriminalforsorgen har mulighed for at opretholde orden og sikkerhed i fængslerne, således at de indsatte ikke udsættes for overgreb fra andre indsatte, der f.eks. i kraft af deres person eller tilhørsforhold til bestemte grupper, f.eks. rockergrupper og lignende indtager en særlig magtposition i fængslet.”*<sup>118</sup>

Som konsekvens af begrænsningen i retten til aktindsigt blev retten til at få en begrundelse for en afgørelse i disse sager tilsvarende beskåret. Derfor indeholder begrundelsen i de pågældende sager alene en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet jf. fvl § 24, stk. 3.<sup>119</sup>

Selvom en konkret sag er underlagt fvl § 9, stk. 4, er det muligt at give aktindsigt samt en begrundelse for afgørelsen med henvisning til det såkaldte meroffentlighedsprincip. Dette bør alene ske i tilfælde, hvor der ikke foreligger modstående private og offentlige interesser.<sup>120</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgen har tidligere meddelt fængslerne, at der ikke bør gives meroffentlighed over for stærke indsatte.<sup>121</sup> Det vil sige, at i forbindelse med afgørelser 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 oplysning 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.

Der er dermed mulighed for at undtage oplysninger fra den indsatte vedrørende udelukkelse fra fællesskab. Der kan argumenteres for, at dette sikrer personer, som giver institutionen belastende

---

<sup>118</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 169.

<sup>119</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 170.

<sup>120</sup> Vejledning om udelukkelse fra fællesskab m.v. af 13/04/2015, pkt. 11.

<sup>121</sup> Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, s. 172.

oplysninger om en anden indsat, idet disse ellers kunne risikere at vige tilbage fra at give Kriminalforsorgen oplysninger, grundet frygt for at en stærk indsat ville udnytte sin magtposition i fængslet. Det er desuden anført i de almindelig bemærkninger pkt. 3.2.3 i L 140/2001-02/2, at dette skulle sikre, at stærke indsatte ikke fik kendskab til de personer, der måtte have givet oplysninger til sagen. Der kan imidlertid også argumenteres mod hemmeligholdelsen af visse oplysninger over for den indsatte, da det utvivlsomt er svært at modbevise og forsvare sig, hvis man ikke ved, hvilke oplysninger der danner grundlag for afgørelsen. Det er dermed en konkret afvejning, hvorvidt hensynet til orden og sikkerhed bør veje tungere end den enkeltes ret til forsvar.

Slutteligt kan hensynet til de fængselsansatte diskuteres. Fængselsfunktionærer, som til brug for sager om overførsel til anden afdeling mv., afgiver belastende oplysninger om en indsat, kan tale 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 indsatte efter de gældende regler kan have ret til aktindsigt i oplysninger om navn o. lign.

På baggrund af ovenfor nævnte hensyn fandt Justitsministeriet efter en samlet afvejning, 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.<sup>122</sup>

Torturkomiteen har den 25. september 2008 afgivet en rapport vedrørende Danmark, og i afsnit 34 omtales muligheden for at udelukke stærke fanger fra fællesskabet. Dette kræver ifølge det anførte en konkret begrundelse med adgang til domstolsprøvelse.

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,

---

<sup>122</sup> 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. (Herefter Notat om EMRK art. 3)

den indsatte ikke havde modtaget en skriftlig begrundelse.<sup>123</sup> Dette fremgår særligt af afgørelsens præmis 72.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. januar 2010 i *Onoufriou mod Cypern*, handler 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 kvadratmeter, 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. Herudover blev isolationsfængslingen opretholdt i 7 dage efter, at der var truffet beslutning om at ophæve foranstaltningen.

Det skal dog bemærkes, at der står følgende i dommens præmis 42: *“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).”*<sup>124</sup> 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. Torturkomitéen har i sin rapport af 25. september 2008 om komitéens besøg i Danmark også 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.

---

<sup>123</sup> Dette er også blevet omtalt i *Mathew v. Netherlands* (2005)

<sup>124</sup> *Onoufriou mod Cypern*, 7. januar 2010, sagsnr. 24407/04.

I relation til denne dom stillede Folketingets Retsudvalg den 5. april 2013 følgende spørgsmål til justitsministeren: *"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)?"*<sup>125</sup>

Justitsministeriet besvarede spørgsmålet kort den 28. juni 2013. Besvarelsen indeholdt en omtale af forvaltningslovens regler om begrundelse, herunder hensynene bag reglerne, om begrænsningen af de indsattes ret til aktindsigt og begrundelse for udelukkelse fra fællesskab. Afslutningsvist var det anført i besvarelsen, at Justitsministeriet sammen med Direktoratet for Kriminalforsorgen ville foretage en nærmere analyse af Menneskerettighedsdomstolens praksis, herunder dommen i sagen *Onoufriou mod Cypern*, i forhold til det rejste spørgsmål. Justitsministeriet påpegede, at Retsudvalget ville blive orientere om resultatet af analysen.<sup>126</sup>

Den 30. januar 2015 blev analysen offentliggjort, hvor gældende regler og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol blev gennemgået. Der henvises blandt andet til dommen *Onoufriou mod Cypern*, hvor det konstateres, at Menneskerettighedsdomstolen fandt art. 3 krænket, 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.

Ud fra en vurdering af forholdet mellem regler og praksis i Danmark og EMRK art. 3, konstateres det, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forhold til EMRK art. 3 har stillet visse krav om retssikkerhedsgarantier i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab. Dette er for at undgå vilkårlighed samt at sikre den indsattes velbefindende og foranstaltningernes proportionalitet. Justitsministeriet

---

<sup>125</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 733 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>126</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 733 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.



fremhæver på baggrund af analysen følgende generelle elementer:

- *”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 behavior). 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.”<sup>127</sup>*

Sammenfattende finder Justitsministeriet, at de danske regler om begrænset begrundelsespligt i sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, er forenelig med EMRK artikel 3 om forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.<sup>128</sup> Dette begrundes i, at ordningen om udelukkelse er indrettet til at sikre foranstaltningernes saglighed og proportionalitet og at ordningen giver god mulighed for at overvåge den indsatte fysiske og mentale tilstand. Derudover bemærkes det, at udgangspunktet er, at den indsatte har ret til fællesskab, og at indgreb i denne rettighed kun kan ske af ”nødvendige” hensyn. Dernæst mener Justitsministeriet, at kravet om forholdsmæssighed er opfyldt, da indgrebet skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader. Det anføres videre, at man i Danmark løbende laver en revurdering af indgrebet, ligesom man er opmærksom på de specifikke rettigheder de indsatte har, når de er udelukket fra fællesskabet. Slutteligt konstateres det, at Danmark overholder sine forpligtelser og ofte overvejer ”meroffentlighed”, og at indsatte, der er udelukket fra fællesskab som minimum får en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Inden der træffes en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, gøres den indsatte

---

<sup>127</sup> Notat om EMRK art. 3.

<sup>128</sup> Notat om EMRK art. 3.

bekendt med adgangen til at lade sig bistå og retten til at udtale sig. På baggrund af dette, finder Justitsministeriet dermed ikke EMRK art. 3 for krænket.<sup>129</sup>

Slutteligt kan det nævnes, at Direktoratet for Kriminalforsorgen gennemgik 75 sager fra 2012 og 75 sager fra 2013 om aktindsigt ved udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Det angives, at der årligt træffes 550-600 afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, og at de gennemgåede sager således udgør, hvad der svarer til mindst 10 % af alle sager over en 2-årig periode. Gennemgangen af de ovennævnte sager viste, at 43 % fik en fuld begrundelse, mens der i de resterene ca. 57 % af sagerne blev givet en delvis begrundelse. I 2013 fik 47 % en fuld begrundelse, mens der i 53 % af sagerne blev givet en delvis begrundelse.<sup>130</sup> Dette resultat bliver tillagt stor betydning i analysen, men bør kun anvendes varsomt, da der ikke findes offentlige tilgængelige oplysninger om omfanget af isolation efter den nye bestemmelse.<sup>131</sup> Dette kan skyldes, at isolation af indsatte ikke registeres som udelukkelse fra fællesskab. Det kan være begrundet i, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke definerer den nye type isolation som udelukkelse fra fællesskab, idet de indsatte, der isoleres efter denne bestemmelse, har adgang til såkaldt cellefællesskab.

## 7 International ret

Det kan indledningsvist bemærkes, at afgrænsningen af udelukkelse fra fællesskab over for cellefællesskab efter sfb § 33 i dansk ret,<sup>132</sup> ikke stemmer overens med CPT og FN's afgrænsning. Spørgsmålet er omtalt i CPT-Standards og her er afgrænsningen som nævnt en anden<sup>133</sup>. CPT oplyser i præmis 54, at *ethvert* tilfælde, hvor en indsat mod sin vilje holdes adskilt fra andre indsatte, anses som udelukkelse fra fællesskab: "*a prisoner is ordered to be held separately from other prisoners*". CPT valgte dermed at påpege, at indsatte, som er udelukket fra fællesskabet, normalt er afskåret fra de andre medindsatte, men at det kan forekomme, at indsatte, der er udelukket fra fællesskabet, alligevel er

---

<sup>129</sup> Notat om EMRK art. 3.

<sup>130</sup> Notat om EMRK art. 3.

<sup>131</sup> Sfb § 33, stk. 2.

<sup>132</sup> Se pkt. 3.1.2 i specialet.

<sup>133</sup> CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2011.

placeret sammen med en eller to andre indsatte. I den forbindelse fremhævede torturkomiteen i præmis 54, at der ikke skelnes mellem tilfælde, hvor en indsat er isoleret i en celle for sig selv, og de tilfælde, hvor den indsatte er udelukket fra fællesskab sammen med en eller to andre indsatte.<sup>134</sup>

Der findes ikke en præcis definition af begrebet "*solitary confinement*". FN indsætter dog denne beskrivelse i FN's special rapporteur side 25, afsnit 1: "*Research indicates that small group isolation in some circumstances may have similar effects to solitary confinement and such regimes should not be considered an appropriate alternative.*"<sup>135</sup>

Med udtrykket "*small group isolation*" må det antages, at FN finder, at isolation af grupper på mindre end tre indsatte fra de øvrige indsatte kan krænke de pågældendes menneskerettigheder.<sup>136</sup> Ifølge Landsforeningen Krim, kan det dermed konkluderes, at de to organisationer betragter tilfælde, hvor en indsat isoleres fra de øvrige indsatte sammen med en eller to andre indsatte, anses for isolation.<sup>137</sup>

Folketingets Retsudvalg stillede den 28. juni 2013 Justitsministeriet et spørgsmål om, hvorvidt denne begrænsning ikke har karakter af solitary confinement. Dertil svarede blot, at EMRK art. 3 ikke kan fortolkes som et generel forbud mod enrumsanbringelse, men at en sådan anbringelse i konkrete situationer kan være i strid med EMRK art. 3.<sup>138</sup> I de almindelig betænkninger til lovforslaget pkt. 3.3.2 står anført: "*Eftersom begrænsningen ikke vil indebære en fuldstændig udelukkelse fra fællesskabet (solitary confinement), må indgrebet efter Justitsministeriets opfattelse generelt anses for foreneligt med EMRK artikel 3.*"<sup>139</sup> Justitsministeriet angiver i sin skrivelse, at i de situationer, hvor anbringelsen sker sammen med en anden indsat i form af et cellefællesskab, også i konkrete tilfælde kan udgøre en krænkelse af EMRK art. 3. Dette er imidlertid ikke problemstillingen, men at man i visse situationer

---

<sup>134</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim, s. 2.

<sup>135</sup> Dokument A/63/175 af 28. juli 2008 redegør FN's "Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, s. 25.

<sup>136</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim, s. 2.

<sup>137</sup> Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim, s. 2.

<sup>138</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>139</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

bliver afskåret fra de processuelle retsgarantier, der følger med udelukkelse fra fællesskab.<sup>140</sup>

## 7.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev inkorporeret i dansk ret i 1992.<sup>141</sup> EMRK beskytter menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. De rettigheder, der er indeholdt i konventionen, har karakter af borgerlige og politiske rettigheder. Ved tiltrædelse af EMRK forpligter staterne sig til at respektere og sikre de grundlæggende menneskerettigheder over for enhver person inden for deres jurisdiktion. EMRK kan dermed påberåbes over for de danske domstole og forvaltningsmyndigheder, der har en forpligtelse til at anvende konventionen på linje med dansk lovgivning. Dernæst giver konventionen mulighed for, at enhver kan klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i Strasbourg med påstand om, at en medlemsstat har krænket de rettigheder, som er beskyttet af konventionen jf. EMRK art. 34. Dette er dog først muligt, når alle nationale retsmidler er udtømt, jf. EMRK art. 35. Det kan dog nævnes, at EMD har været meget tilbageholdende, når det kom til at vurdere faktiske isolationsregimer, hvorfor domstolen er blevet kritiseret for: *“a lack of imagination, or at least of judicial understanding of the impact of solitary confinement of prisoners and too-ready an acceptance of state interests.”*<sup>142</sup>

### 7.1.2 Artikel 6

Det er væsentligt, at tale om EMRK artikel 6, da denne vedrører retten til en retfærdig rettergang i blandt andet straffesager.<sup>143</sup> Det er her relevant at tale om personer, der allerede afsoner straf og under ophold i Kriminalforsorgens institutioner overtræder fængslets ordensregler. Spørgsmålet er, hvorvidt den herfor ikendte sanktion udgør en straf, eller om sanktionen er indeholdt i den allerede idømte straf. Det bemærkes hertil, at selvom en lovovertredelse måske ikke er karakteriseret som en forbrydelse i

---

<sup>140</sup> Se specialets kapitel 3.1.2

<sup>141</sup> Lov bkg. Om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention nr. 750 af 19/10/1998.

<sup>142</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 131.

<sup>143</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, Jens Elo Rytter, s. 161.

national ret, ikke nødvendigvis gør, at den ikke er omfattet af EMRK, da EMD lægger større vægt på forseelsens karakter og på sanktionens karakter og intensitet.<sup>144</sup> Den enkelte medlemsstat kan dermed ikke omgå artikel 6, ved blot at kalde straf for noget andet.<sup>145</sup>

EMD fastslår, at sanktioner, der kan give ekstra afsoningsdage og derved udskyder tidspunktet for prøveløsladelse, er en ny og selvstændig straf omfattet af kravene i art. 6.<sup>146</sup> Det bør derfor overvejes, hvorvidt udelukkelse fra fællesskab kan betyde en forlængelse af afsoningen, i form af tidspunktet for prøveløsladelsestidspunktet rykkes eller forskydes. Forud for en prøveløsladelse, foretages der en utilrådelighedsvurdering, hvor den indsatte forhold under afsoningen tillægges vægt, hvorfor en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab kan indgå i denne vurdering.<sup>147</sup> Ved en utilrådelighedsvurdering vurderes den indsatte samlede forhold, og det er derfor vanskeligt at konkludere, at en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab alene kan udskyde løsladelsestidspunktet. Det må derfor antages, at udelukkelse fra fællesskab ikke er omfattet af EMRK art. 6, men at man bør være særlig opmærksom herpå.

### 7.1.3 Artikel 3

EMRK art. 3 indeholder et absolut forbud mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling. De forhold, under hvilke en person er frihedsberøvet, kan efter omstændighederne udgøre en krænkelse af artikel 3.<sup>148</sup> Når man går ind og begrænser en indsatte mulighed for kontakt med andre, kan der i visse situationer og efter omstændighederne opstå uoverensstemmelser i forhold til EMRK artikel 3. Det bemærkes hertil, at en begrænsning af kontakten til andre indsatte, begrundet i hensynet til sikkerheden, ikke i sig selv er i strid med EMRK artikel 3, men kan dog efter omstændighederne

---

<sup>144</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, Jens Elo Rytter, s. 161.

<sup>145</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, s. 40.

<sup>146</sup> Ezeh og Connors v. United Kingdom, sagsnr. 39665/98 and 40086/98.

<sup>147</sup> Redegørelse om praksis for prøveløsladelse og genindsættelse, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

<sup>148</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 278.

udgøre en krænkelse heraf.<sup>149</sup> EMD har tidligere taget stilling til, hvorvidt isolation under afsoning kan udgøre tortur eller anden umenneskelig og nedværdigende behandling. EMD har fastslået i bl.a. Rohde mod Danmark<sup>150</sup> og Öcalan-dommen<sup>151</sup>, at isolationsfængsling ikke i sig selv er i strid med EMRK artikel 3, hvis isolationsfængslingen sagligt kan begrundes, men at isolation i nogle tilfælde kan udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.<sup>152</sup> Det kan konkluderes, at langvarig isolation under varierende grader af isolation kombineret med betydelige sikkerhedsforanstaltninger må kræve tungtvejende grunde, for at kunne anses for retfærdiggjort, og begrundelse bør være konkret og individuel.<sup>153</sup>

Når det skal afgøres, hvorvidt en udelukkelse fra fællesskab er i strid med art. 3, lægges der vægt på de konkrete forhold, sanktionens intensitet samt varighed, formålet med indgrebet og konsekvenserne for den pågældende.<sup>154</sup> Domstolene har understreget, at det er en kombination af fuldstændig isolation og total social isolation, der kan udgøre en umenneskelig behandling i strid med art. 3. Dernæst tillægges det betydning, at isolationen skal kunne begrundes. Kravene til begrundelsen stiger i takt med isolationens varighed, således at begrundelsen skal være mere og mere detaljeret og overbevisende, som tiden går.<sup>155</sup> Dette ses i dommen Iorgov mod Bulgarien<sup>156</sup>, hvor den dømte i en periode på 3 år og 6 måneder var anbragt alene i en celle 23 timer i døgnet. Der var i dette tilfælde ikke tale om et sikkerhedshensyn, der kunne begrunde brugen af isolation, hvorfor EMD fastslog, at der var tale om umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med artikel 3.<sup>157</sup> Hvis man ser samlet på de sager om isolation, som EMD har behandlet, har domstolen i sin vurdering af, om isolationen har resulteret i et brud på konventionen, interesseret sig særligt for fem forhold: *”Whilst prolonged removal from association with others is undesirable, whether such a measure falls within the ambit of article 3 of the*

---

<sup>149</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 302.

<sup>150</sup> Rohde v. Danmark, sagsnr. 69332/01.

<sup>151</sup> Öcalan mod Tyrkiet, dom af 12.05.05.

<sup>152</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, 2017, s. 10.

<sup>153</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 305.

<sup>154</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 302.

<sup>155</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 302.

<sup>156</sup> Sagsnr. 40653/98.

<sup>157</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 305.

*convention depends on the particular conditions, the stringency of the measure, its duration, the objective pursued and its effects on the person concerned.*<sup>158</sup>

Ifølge EMD's praksis kan art. 3 ikke fortolkes som et generelt forbud mod udelukkelse fra fællesskab, og selvom et længerevarende udelukkelse ikke er ønskeligt, kan en sådan anbringelse være tilladt, f.eks. af hensyn til sikkerhed eller for at beskytte den pågældende fra indsatte (eller omvendt).<sup>159</sup> Det bemærkes hertil, at når der er tale om frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen, ser Domstolen endvidere på karakteren af den kriminalitet, der har begrundet frihedsberøvelsen, idet visse former for alvorlig kriminalitet kan redfærdiggøre, at frihedsberøvede underkastes forskellige begrænsninger.<sup>160</sup> Det skal dog nævnes, at udelukkelse fra fællesskab i konkrete tilfælde kan udgøre et indgreb i strid med EMRK art. 3. Det er i de almindelige betænkninger til lovforslaget præciseret, at bestemmelsen om udelukkelse fra fællesskab kun anvendes i særligt udvalgte afdelinger og kun omhandler et meget begrænset antal indsatte. Dette stemmer overens med, at EMD i praksis ikke har valgt at skride ind over for selv langvarige isolationer, når der er tale om ganske ordinære sager. Det bemærkes yderligere, at begrænsningen ikke indebærer en fuldstændig udelukkelse, hvorfor Justitsministeriet anser indgrebet for foreneligt med EMRK art. 3.<sup>161</sup>

#### 7.1.4 Artikel 13

EMRK art. 13 garanterer tilgængeligheden af retsmidler på det nationale plan med henblik på at håndhæve indholdet af konventionens rettigheder og friheder, uanset hvordan disse måtte være sikret i det nationale system.<sup>162</sup> Artikel 13 er dermed en supplerende garanti for borgerne ved at sikre, at de kan nyde sådanne rettigheder på en effektiv måde. Det følger af bestemmelsen, at enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler

---

<sup>158</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 132.

<sup>159</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del. + Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 130.

<sup>160</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, s. 279.

<sup>161</sup> Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.

<sup>162</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik, s. 1125.

på nationalt plan. Dette indebærer en ekstra garanti og sikkerhed for, at de rettigheder og friheder, der omtales i EMRK, overholdes. Dernæst betyder det, at ens klage behandles af en upartisk myndighed. Det følger af bestemmelsen, at det nationale retsmiddel skal kunne behandle substansen i den konventionsrelaterede klage og om nødvendigt yde tilstrækkelig kompensation eller oprejsning.<sup>163</sup> Omfanget af den pligt der følger af art. 13 kan variere, men der stilles altid krav om, at retsmidlet skal være effektivt. At retsmidlet skal være effektivt indebærer, at statens myndigheder ikke ved handlinger eller undladelser på en uberettiget måde hindrer udnyttelsen af retsmidlet.<sup>164</sup>

Da der ikke stilles krav om, at retsmidlet skal bestå i en domstolsprøvelse eller at et enkelt organ skal opfylde kravene i bestemmelsen, men flere organger tilsammen kan udgøre et effektivt retsmiddel, er der i henhold til artikel 13 overladt en betydelig frihed til medlemsstaterne. Hvis der ikke er tale om en domstolsprøvelse, skal adgangen til at klage til et administrativt organ være tilstrækkeligt til at opfylde bestemmelsens krav. Dermed vil organets kompetence og dermed forbundne retssikkerhedsgarantier være afgørende for, om et sådan retsmiddel anses for værende tilstrækkeligt. Det er som udgangspunkt en betingelse for, at en administrativ klageinstans kan anses for effektiv, at den er tilstrækkelig uafhængig og har kompetence til at træffe bindende afgørelser, der kan håndhæves.<sup>165</sup>

#### 7.1.5 Ramirez Sanchez v. Frankrig

Dommen blev afsagt af Domstolens storkammer og vedrørte frihedsberøvelsen af Ilich Ramirez Sanchez (Sjakalen)<sup>166</sup>, der i 1970'erne havde gennemført adskillige terrorangreb og blev regnet som en af verdens farligste terrorister. I 1997 blev han idømt livstidsstraf for drabet på to politibetjente.

I de første 8 år og 2 måneder af frihedsberøvelsen var han underkastet isolation, hvor han blev holdt adskilt fra de øvrige indsatte. Man havde løbende revurderet isolationen og forlænget denne på baggrund af farlighed, hensynet til sikkerheden samt risikoen for undvigelse. Domstolen vurderede, at

---

<sup>163</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik Kjølbro, s. 1128.

<sup>164</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik Kjølbro, s. 1128.

<sup>165</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik Kjølbro, s. 1129.

<sup>166</sup> Herefter Sjakalen.



myndighederne var berettiget til at anse det for nødvendigt at træffe ekstraordinære foranstaltninger for at sikre frihedsberøvelsen. Sjakalen fik løbende foretaget lægelige undersøgelser for at fastslå, om hans tilstand fortsat kunne klare isolation. Dette resulterede i, at lægerne i juli 2002 nægtede at godkende fortsat isolation. Sjakalen indbragte sagen for forvaltningsdomstolen i 1996, som ved dom i 1998 afviste sagen under henvisning til, at der var tale om en intern foranstaltning, der ikke kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse.<sup>167</sup>

Under sagen ved EMD påstod Sjakalen, at der var sket en krænkelse af artikel 3 grundet afsoningsforholdene samt en krænkelse af artikel 13 på grund af den manglende adgang til effektive retsmidler til prøvelsen af isolation. Domstolen fremhævede, at der ikke var tale om fuldstændig isolation og at det på grund af Sjakalens farlighed var nødvendigt at opretholde isolationen begrundet i orden og sikkerhed. Derudover blev det fremlagt, at isolationen ikke havde påvirket Sjakalens psykiske eller fysiske helbred. Af disse grunde udgjorde hverken forholdene eller varigheden en krænkelse af art. 3.<sup>168</sup> Det blev dog understreget, at isolation ikke kan opretholdes uendeligt og at det er af afgørende vigtighed, at den indsatte har mulighed for at lade en uafhængig retsinstans foretage en prøvelse af afgørelsen.

Det blev anført, at artikel 13 sikrer adgang til prøvelse på nationalt plan af påstande om krænkelse af de frihedsrettigheder, konventionen indeholder, og at prøveforanstaltningerne skal være effektive. Det blev endvidere anført, at et effektivt retsmiddel ikke behøvede at bestå i en domstolsprøvelse, men at flere retsmidler tilsammen kunne udgøre et effektivt retsmiddel. Ved vurderingen af, om der var sket en krænkelse af artikel 13, blev det tillagt stor betydning, at sagen havde været forsøgt indbragt for forvaltningsdomstolen. Derfor udtalte domstolen også, at der var sket en krænkelse af artikel 13, som følge af den manglende adgang til et nationalt retsmiddel.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, s. 44.

<sup>168</sup> Ramirez Sanchez v. Frankrig, sagsnr. 59450/00.

<sup>169</sup> Ramirez Sanchez v. Frankrig, sagsnr. 59450/00.

## 7.2 Effektive retsmidler i dansk ret

Ved vurderingen af, hvorvidt adgangen til at klage over en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab lever op til kravet om effektive retsmidler, skelnes der mellem afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3 og afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 5 om anbringelse i særlig sikret celle.

Som tidligere nævnt kan afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3, påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Efter den endelige afgørelse fra Direktoratet har den indsatte som tidligere nævnt mulighed for at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand, som selv afgør, hvorvidt der er grundlag for at behandle en klage. Vurderingen af, om hvorvidt Direktoratet kan anses som et effektivt retsmiddel, må ses i lyset af EMRK artikel 13. Artikel 13 opstiller som betingelser for et effektivt retsmiddel, at organet skal have kompetence til at forhindre og stoppe igangværende krænkelser samt, at der skal kunne træffes afgørelser om at yde kompensation ved overtrædelser. Direktoratet har efter sfbl §§ 106 og 107 adgang til at omgøre afgørelser truffet af institutionerne i Kriminalforsorgen, samt mulighed for at give erstatning. Det må derfor antages, at Direktoratets kompetence lever op til kravet i EMRK artikel 13. Sammenholdt med muligheden for at indbringe en klage til Ombudsmanden, må klagevejen udgøre et effektivt retsmiddel. Det skal dog nævnes, at muligheden for at klage til Ombudsmanden ikke i sig selv udgør et effektivt retsmiddel grundet Ombudsmandens manglende kompetence til at ændre afgørelser og tildele erstatning. Samlet set konkluderes det, at afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, nr. 1-3, lever op til kravet om et effektivt retsmiddel.

Der, hvor det bliver relevant at tale om hvorvidt retsmidlerne i dansk ret lever op til effektivitetskravet i EMRK artikel 13, er ved afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle efter sfbl § 63, stk. 5. Disse afgørelser træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen i første instans, hvorfor der ikke er mulighed for at påklage afgørelsen. Den eneste mulighed for at klage over en afgørelse efter sfbl § 63, stk. 5 er dermed Folketingets Ombudsmand. Men som tidligere nævnt, udgør det at klage til Ombudsmanden ikke i sig selv et effektivt retsmiddel, da Ombudsmanden ikke har kompetence til at ændre en afgørelse eller tildele erstatning. Ombudsmandens kompetence lever dermed ikke op til kravet om et effektivt retsmiddel og kan dermed ikke udgøre den eneste klagemulighed. Derfor vurderes det, at klagereglerne

ikke lever op til konventionens krav om effektive retsmidler i de tilfælde, hvor der er tale om afgørelser truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 5.

Justitsministeriet har den 20. juni 2007 udfærdiget en rapport omhandlende vurdering af, hvorvidt reglerne om udelukkelse fra fællesskab er i overensstemmelse med EMRK art. 13.<sup>170</sup> I denne rapport redegøres der for, at adgangen til domstolsprøvelse efter Grl § 63 i sager om anbringelse i særlig sikret afsnit eller celle, lever op til kravet om effektive retsmidler. Justitsministeriet konkluderer dermed, at de danske regler efter deres opfattelse er i overensstemmelse med EMRK art. 13, ved at anføre følgende: *”På baggrund af domstolens praksis om grænserne for prøvelse efter grundlovens § 63 er det Justitsministeriets opfattelse, at adgangen til domstolsprøvelse udgør et effektivt retsmiddel i relation til afgørelser om anbringelse i særligt sikret celle, og at de danske regler på dette område således er i overensstemmelse med EMRK artikel 13.”*<sup>171</sup> Dog synes denne påstand ikke overbevisende, da Grl § 63 udelukkende foretager en legalitetsprøvelse samt en prøvelse af retsgrundlaget, myndighedens kompetence og om afgørelsen er båret af usaglige hensyn. Der foretages ikke en afvejning i forhold til skønnet, hvorfor dette ikke kan betragtes som en fuld prøvelse. Retten til prøvelse efter Grl § 63 lever dermed ikke op til konventionens krav om et effektivt retsmiddel.

### 7.3 De Europæiske Fængselsregler

De Europæiske Fængselsregler (EFR) blev fastlagt af Europarådets Ministerkomité i 1987 (revideret i 2006), og er et sæt vejledende retningslinjer, som formelt set ikke er bindende for medlemsstaterne, men som alligevel har en væsentlig betydning.<sup>172</sup> Der er dermed alene tale om en anbefaling af god praksis og betragtes som den mest detaljerede og aktuelle menneskeretlige målestok for frihedsberøvelse af personer, der er varetægtsfængslet, frihedsberøvet efter domfældelse eller af

---

<sup>170</sup> Justitsministeriets skrivelse vedrørende henvendelse fra direktoratet for kriminalforsorgen om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab. Vedlagt som bilag 2.

<sup>171</sup> Justitsministeriets skrivelse vedrørende henvendelse fra direktoratet for kriminalforsorgen om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab s. 7. Vedlagt som bilag 2.

<sup>172</sup> Strafferetlige sanktioner, Jørn Vestergaard, s. 76.

andre grunde er frihedsberøvet i et fængsel. Inden for det europæiske menneskeretlige system er der endvidere formuleret et generelt princip om, at frihedsberøvelse og frihedsstraf bør anvendes som en sidste udvej.<sup>173</sup> Reglerne gælder for alle indsatte, både afsonere og varetægtsarrestanter. Reglerne er et forsøg på at tilpasse FN's minimumsregler for behandling af frihedsberøvede, til europæiske forhold. Det fremgår af regel 49, at *"der skal opretholdes orden i fængslet ved at tage de nødvendige hensyn til sikkerhed og disciplin samtidig med, at de indsatte skal have levevilkår, der respekterer den menneskelige værdighed (...)"*<sup>174</sup> – hvorfor regelsættet skal ses i lyset heraf.

Regel 51 i EFR regulerer anvendelsen af sikkerhedsforanstaltninger over for de enkelte indsatte, i det omfang det er *nødvendigt* for at opnå, at de er effektivt frihedsberøvet. Anvendelsen af bl.a. udelukkelse fra fællesskabet er reguleret i regel 53, og må kun anvendes under ganske særlige omstændigheder, hvorfor varighed og begrundelse af denne foranstaltning skal være fastsat i national ret sammen med klare procedurer for anvendelsen. Regel 53 blev tilføjet i EFR i forbindelse med revideringen i 2006 grundet en betydelig stigning i brugen af strenge sikkerhedsforanstaltninger. Generelt kan det siges, at disse særlige sikkerhedsforanstaltninger kun bør anvendes over for indsatte, der udviser en adfærd der ikke kan tolereres iht. sikkerhed i institutionerne. Det står klart skrevet i de reviderede europæiske fængselsregler fra 2006, at *"solitary confinement shall be imposed as a punishment only in exceptional cases and for a specified period of time, which shall be as short as possible,"*<sup>175</sup> hvorfor udelukkelse fra fællesskab skal ske så kortvarigt som muligt og bør revurderes løbende.

Dernæst kan nævnes regel 53.7, hvori en indsat, der udsættes en sikkerhedsforanstaltning, har ret til at klage i medfør af EFR regel 70. Dette indebærer, at alle indsatte skal have mulighed for at indgive en klage til fængslets leder. Såfremt den indsatte ikke får medhold, skal den indsatte have en begrundelse for afslaget. Herudover skal den indsatte have ret til at anke afgørelsen til en uafhængig myndighed.

---

<sup>173</sup> Frihedsberøvelse, status 2015-2016, s. 10.

<sup>174</sup> Ministerkomiteens rekommandation Rec (2006)2 til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler, s. 15.

<sup>175</sup> De Europæiske Fængselsregler, regel 60.5.

Dermed understøtter ERF regel 70 de grundlæggende krav, som en klageprocedure skal overholde, for at være i overensstemmelse med EMRK artikel 13. Det er ifølge EFR afgørende, at der er tale om en uafhængig myndighed med kompetence til at behandle klager. Dermed er der overensstemmelse mellem EFR og EMRK for så vidt angår kravet om klageprocedure.

Ud over dette, vedtog FN's generalforsamling i 2015 et nyt sæt fængselsstandarder, de såkaldte Mandela-regler<sup>176</sup>, navngivet efter Nelson Mandela, som tilbragte 27 år i fængsel. Mandela-reglerne er anbefalinger som medlemslandene opfordres til at følge og erstatter FN's oprindelige retningslinjer fra 1955. Reglerne skal fremme menneskerettigheder i fængsler, skabe opmærksomhed til at indsatte bliver samvittighedsfulde samfundsborgere og værdsætte fængselspersonalets resocialiserende arbejde. FN's Specialrapportør mod Tortur har fremhævet, at Mandela-reglerne går videre end tidligere standarder vedrørende definitionen af isolationsfængsling og et generelt forbud mod isolationsfængsling i mere end 15 sammenhængende dage. De nye internationale fængselsstandarder giver dermed en mere vidtgående beskyttelse af den indsatte end tidligere. Instituttet for Menneskerettigheder påpeger, at den danske fængselslovgivning ikke lever op til de nye regler, da Danmark sætter indsatte i isolation både oftere og i længere tid, end FN standarderne tillader.<sup>177</sup> Instituttet påpeger, at Danmark i forhold til de nye mandela-regler bl.a. mangler et forbud mod langvarig isolationsfængsling i mere end 15 dage, et automatisk, uafhængigt eftersyn af isolationsfængsling og en forpligtelse for sundhedspersonale til dagligt at besøge isolationsfængslede og om nødvendigt rapportere til fængselsinspektøren.<sup>178</sup>

Af særlig relevans i forhold til udelukkelse fra fællesskab kan følgende "nye" regler nævnes:

- en definition af isolationsfængsling som indelukning i 22 timer eller mere om dagen uden meningsfuld social kontakt,

---

<sup>176</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

<sup>177</sup> Dansk fængselslovgivning og FN's standarder for fængsler.

<sup>178</sup> Dansk fængselslovgivning og FN's standarder for fængsler, s. 2.

- et generelt forbud mod isolationsfængsling i mere end 15 sammenhængende dage, herunder at isolationsfængsling skal være så kort som muligt og kun anvendes i exceptionelle tilfælde,
- et krav om, at isolationsfængsling skal være undergivet et uafhængigt tilsyn,
- et krav om, at sundhedspersonalet hver dag skal tilse indsatte i isolation, og at mentalt eller fysisk syge ikke må isolationsfængsles,
- et krav om, at sundhedspersonalet løbende skal inspicere og indrapportere kritisable og nedværdigende forhold i fængsler og om fornødent anbefale, at isolationsfængslingen afbrydes eller ændres.<sup>179</sup>

### 7.3.2 De Europæiske Fængselsregler i Danmark

Som tidligere nævnt, er De Europæiske Fængselsregler ikke juridisk bindende for staterne, dog har Folketingets Ombudsmand sagt følgende om reglerne: *”De Europæiske Fængselsregler består af en række standard minimumsregler for behandling af indsatte. Reglerne er ikke umiddelbart følgende for de enkelte institutioner under Kriminalforsorgen, og de indsatte kan derfor ikke støtte umiddelbart ret på dem. Men det er op til de nationale myndigheder at fastsætte nærmere regler i overensstemmelse med de Europæiske Fængselsregler – og tilkendegivelser der er angivet i betænkningerne hertil.”*<sup>180</sup>

Der har været rejst spørgsmål med hensyn til, om Danmark opfylder kravene ifølge EFR, herunder om Danmark opfylder kravet om klageadgang til en uafhængig myndighed.<sup>181</sup> FN’s særlige rapportør på torturområdet, Manfred Nowak, har i 2012 opfordret de nationale myndigheder til at sikre, at frihedsberøvede personer, som isolationsfængsles, sikres en reel mulighed for at få efterprøvet både valget af isolationsfængsling og grundlaget herfor ved de nationale domstole. Dette kræver ifølge den særlige rapportør en ret til at appellere alle endelige afgørelser fra fængselsmyndighederne og administrative organer til et uafhængigt juridisk organ med mulighed for at få efterprøvet både valget

<sup>179</sup> Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner s. 22.

<sup>180</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 276.

<sup>181</sup> For eksempel i Fængsler og Menneskerettigheder, s. 219.

af isolationsfængsel og grundlaget herfor.<sup>182</sup>

Derudover kan det nævnes, at Danmark har valgt at tage forbehold over for EFR. I Isolation som disciplinærstraf, udarbejdet af Dignity, står der angivet: *”Danmark har som det eneste land valgt at tage forbehold over for de europæiske fængselsregler. Det danske forbehold vedrører, at indsatte, der er isoleret, dagligt skal tilses af en læge. Danmark har taget dette forbehold, fordi danske læger ikke vil foretage rutinemæssige tilsyn af indsatte, der f.eks. placeres i isolation, idet det ville være uforeneligt med medicinsk etik.”*<sup>183</sup> Forbeholdet er taget, selvom det udtrykkeligt fremgår, at lægens opgave ikke er at garantere, at den indsatte kan tåle tvangsindgrebet.<sup>184</sup> Det vil dog efter lægernes opfattelse let kunne opfattes sådan af den indsatte og dermed efterlade tvivl om ansvarsfordelingen mellem lægen og fængselslederen.<sup>185</sup>

Som tidligere nævnt, indeholder de danske regler en lovbestemt adgang til prøvelse ved klage og en pligt til at foretage en indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen ved udelukkelse fra fællesskab i mere end 2 uger. De indeholder imidlertid ikke en frist for udelukkelse fra fællesskabet i sfbl § 63, som ellers anført i EFR regel 53. Der burde, såfremt Danmark skal imødekomme de europæiske fængselsregler til fulde, fastsættes en tidsfrist for udelukkelse fra fællesskab.

#### 7.4 FN's Torturkomité (CAT)

FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf blev vedtaget den 10. december 1984 og trådte i kraft den 26. juni 1987. Danmark undertegnede konventionen den 4. februar 1985 og ratificerede konventionen den 27. maj 1987. I medfør af konventionens artikel 17 blev FN's torturkomité oprettet, til hvilken medlemsstaterne hvert fjerde år skal indgive en rapport om opfyldelsen af forpligtelser i henhold til FN's torturkonvention. På baggrund

---

<sup>182</sup> FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3)

<sup>183</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, 2017, s 10.

<sup>184</sup> ERF regel 108, note 1.

<sup>185</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 278.

heraf udtrykker CAT sine bekymringer og anbefalinger i en afsluttende rapport. Torturkomitéen har til opgave at kontrollere, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, konventionen pålægger dem.

I forbindelse med Danmarks 4. periodiske rapport blev der 2002 afholdt et møde i Geneve. I forbindelse med dette møde, har Danmark i forlængelse af kritikken af udelukkelse fra fællesskab anført, at selvom der ikke er nogen særlig adgang til domstolsprøvelse, skal der rapporteres til Direktoratet for Kriminalforsorgen hver 2. uge samt at indsatte kan klage til Folketingets Ombudsmand.<sup>186</sup> Danmark udtaler, at retten til at få prøvet en afgørelse bevidst er afskåret retlig prøvelse, idet Kriminalforsorgen er mere kvalificeret til at foretage en sådan vurdering.<sup>187</sup> Dermed anvender Danmark den samme argumentation som anvendt ved tilblivelsen af straffuldbyrdsloven ift. prøvelse af udelukkelse fra fællesskab. I maj 2002 afgav komitéen sine anbefalinger vedrørende Danmark og havde manglen på effektive klageprocedurer vedrørende afgørelser om udelukkelse fra fællesskab på listen over subjects of concern, ved at angive: "*the lack of effective resource procedures against decisions imposing solitary confinement upon persons serving sentence.*"<sup>188</sup> Komitéen er således bekymrede for den danske klageprocedure og anbefaler, at der etableres regler, som giver adgang til en fyldestgørende prøvelse.

Det kan kort bemærkes, at CAT ikke kommenterer på udelukkelse fra fællesskabet ved det 5. periodiske besøg. Det kan dog skyldes, at Danmark ikke har ændret reglerne på området, siden afgivelsen af rapporten i 2002. Dermed må den manglende udtalelse ikke ses som en accept af de danske regler.

I forbindelse med Danmarks 6. periodiske rapport kom CAT med deres sammenfattende bemærkninger og anbefalinger til Danmark, hvor isolationsfængsling fortsat er en af konventionens væsentlige bekymringer. CAT henstillede til, at Danmark burde bringe statens lovgivning og praksis for anvendelse af isolationsfængsling i overensstemmelse med de internationale standarder samt evaluere effekterne

---

<sup>186</sup> Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, s. 50.

<sup>187</sup> Summary record of the first part of the 511th meeting: Denmark. CAT/C/SR.511/summary records pkt. 33

<sup>188</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s. 141.



af isolationsfængsling regelmæssigt med henblik på fortsat reduktion og med henblik på om nødvendigt at udvikle alternativer. I sine afsluttende bemærkninger om den kombinerede sjette og syvende periodiske rapport fra Danmark står anført, at det anbefales at: *“limit the length of permissible solitary confinement to a maximum of 15 days,”* ligesom andre former for udelukkelse fra fællesskab berøres. Sammenfattende konkluderede FN’s særlige torturekspert, Manfred Nowak, at isolationsfængsling er et alvorligt problem i Danmark, på trods af den danske regerings indsats for at begrænse brugen af isolationsfængsling.

I FN's special rapporteurs af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3) kritiseres de danske myndigheder som tidligere nævnt også for, at der ikke er adgang til domstolsprøvelse i tilfælde, hvor indsatte i fængsler og arresthuset udelukkes fra fællesskabet i perioder, der strækker sig ud over 15 dage. Dette er omtalt nærmere i specialets kapitel 5.

I 2018 har Institut for Menneskerettigheder indsendt en rapport til FN’s Torturkomité med input til list of issues hvor isolation af bestemte kategorier af afsonere berøres, da komitéen igen vender blikket mod Danmark.<sup>189</sup> Rapporten er sendt for at bistå med forberedelse og udarbejdelsen af listen over spørgsmål inden indsendelsen af Danmarks 8. periodiske rapport. Det nævnes, at FN’s komité i sine afsluttende bemærkninger til Danmark i 2016, anbefalede at Danmark i overensstemmelse med internationale standarder, f.eks. FN’s Mandela-reglerne bør begrænse længden af tilladte udelukkelse fra fællesskab til højst 15 dage. Det nævnes endvidere, at indsatte, der er anbragt i forebyggende udelukkelse fra fællesskab, ikke har ret til at modtage en begrundelse fra fængselsmyndighederne, der forklarer beslutningen og dermed ikke er i stand til at anfægte deres sag og at EMD har fastslået, at sådanne afgørelser skal være båret af saglige grunde både ved påbegyndelsen og når den forlænges. Instituttet påpeger desuden, at begrundelserne bør registreres af myndighederne og blive mere detaljerede efterhånden. Der anføres også, at der bør være mulighed for at appellere til myndigheder uden for fængslet, hvis en indsat ønsker at anfægte beslutningen om at anbringe vedkommende i isolation eller for at forlænge varigheden af denne isolation. Endvidere har danske NGO’er udarbejdet

---

<sup>189</sup> Report prior to adoption of list of issues Denmark January 2018.

en rapport med input til listen over problemer, der blandt andet stiller spørgsmålstejn ved, hvordan Danmark vil reducere brugen af isolation og garantere muligheden for retslig prøvelse.<sup>190</sup>

Danmark indsendte i 2019 sin 8. periodiske rapport. Rapporten omhandler primært isolation af varetægtsfængslede samt personer under 18 år.<sup>191</sup> Da indeværende speciale ikke beskæftiger sig med retsplejelovens regler om anvendelse af isolation under varetægtsfængsling eller udelukkelse af fællesskab af personer under 18 år, er Danmarks indsendte rapport ikke behandlet nærmere. Desværre har CAT - på baggrund af den 8. periodiske rapport – endnu ikke afgivet sine henstillinger til Danmark.

## 7.5 CPT

Den europæiske komité for forebyggelse af tortur (CPT) er nedsat under Europarådet med det formål at sikre forebyggelse af mishandling af frihedsberøvede personer i Europa. CPT blev oprettet i henhold til Europarådets *”Europæiske Konvention til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf”*, som trådte i kraft i 1989. Komitéen bygger desuden på art. 3 i EMRK som fastslår, at *”ingen må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf”*. CPT foretager periodiske besøg, (sædvanligvis hvert 4. år), da konventionens artikel 2 giver CPT kompetence til at besøge steder, hvor frihedsberøvede personer tilbageholdes. Hvis det findes nødvendigt, kan der dog foretages ad hoc besøg. Komitéen skal orientere den pågældende deltagerstat om, at den har til hensigt at gennemføre et besøg. Når det er sket, kan CPT besøge ethvert sted, hvor personer er frihedsberøvet, uanset tidspunkt og uden forudgående varsel. Efter hvert besøg fremsender CPT en detaljeret rapport til den pågældende stat med sine iagttagelser, anbefalinger, kommentarer og eventuelle anmodninger om besvarelse af konkrete spørgsmål. CPT har kritiseret brugen af isolation i flere lande og har anbefalet, at man enten helt afskaffer denne fængslingsform eller begrænser brugen af isolation til ekstraordinære situationer.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Danish NGO Coalition, 2018, s. 10.

<sup>191</sup> Eight periodic report of States parties due in 2019 – Denmark.

<sup>192</sup> Isolation som disciplinærstraf, Dignity, 2017, s. 11.

Som det fremgår af uddraget af CPT's generelle 21. rapport fra 2011 vedrørende solitary confinement of prisoners, anerkender CPT, at isolation af indsatte findes i en eller anden form i ethvert fængselssystem. CPT har altid været særlig opmærksom på indsatte, der udsættes for isolation, fordi det kan have en yderst skadelig virkning på de indsattes mentale, somatiske og sociale sundhed. CPT anfører, at denne skadelige effekt kan være øjeblikkelig og øges jo længere tid sanktionen varer, og jo mere ubestemt den er. Derfor mener CPT også, at det er et yderst relevant emne, som kan rejse mange spørgsmål i forhold med forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Sanktionen kan i visse tilfælde skabe mulighed for en bevidst dårlig behandling, da indsatte, der er udelukket fra fællesskabet, ofte er afskærmet fra medindsatte samt det øvrige personale. Det er derfor et centralt emne i CPT's generelle bekymringer, og derfor skal delegationerne under hvert besøg bestræbe sig på at interviewe indsatte i isolation, for at undersøge deres vilkår for frihedsberøvelse og behandling samt kontrollere procedurerne for at træffe afgørelse om sådanne placeringer.<sup>193</sup>

Da udelukkelse fra fællesskab yderligere begrænser de allerede meget begrænsede rettigheder for menneske der fratages deres frihed, fastslår CPT, at indgrebet skal være hensigtsmæssigt og anbefaler, at man følger den retspraksis fra EMD samt EMRK for at efterprøve dette. Det opsummeres kort, at indgrebet dermed skal være proportionelt, lovligt, ansvarligt og nødvendigt.<sup>194</sup> CPT anfører, at lovgivningen i de fleste europæiske lande giver mulighed for en administrativ beslutning om udelukkelse af indsatte, der har forårsaget eller sandsynligvis vil forårsage alvorlig skade for andre eller som udgør en meget alvorlig risiko for fængselssikkerheden. Denne udelukkelse kan have en så kort varighed som et par timer, eller så lang en varighed, at der er tale om en årrække i sager, hvor indsatte betragtes som særligt farlige og fortsat vil udgøre en overhængende trussel.<sup>195</sup> Dette er muligvis den type isolation med den længste varighed og ofte den med de færreste proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger. Det er derfor afgørende, at der er regler til at sikre, at foranstaltninger som disse ikke misbruges.

---

<sup>193</sup> Solitary confinement of prisoners – extract from the 21. general report of the CPT, published 2011.

<sup>194</sup> Solitary confinement of prisoners – extract from the 21. general report of the CPT, published 2011.

<sup>195</sup> Solitary confinement of prisoners – extract from the 21. general report of the CPT, published 2011.

CPT har som tidligere nævnt også kommenteret på anvendelsen af sfbl § 63 ved sit besøg i Danmark i 2002.<sup>196</sup> I rapportens kapitel B, pkt. 4 nævnes solitary confinement, hvor det understreges, at alle former for isolation uden passende mental eller fysisk stimulering sandsynligvis på længere sigt vil have skadelige virkninger, hvilket medfører forringelse af mentale og sociale evner. Det konkluderes i rapporten, at det stadig er tilfældet, at indsatte, der er omfattet af en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, er låst inde i deres celler i 23 timer i døgnet, og at udendørs motion kun indeholder meget ringe menneskelig kontakt. Som det var tilfældet under deres tidligere besøg, fik CPT mange klager over de langvarige negative konsekvenser af isolation. Der skal i denne sammenhæng henvises til, at CPT efter 1996-besøget anbefalede, at de danske myndigheder fortsætter deres bestræbelser på at give de pågældende fængslede adgang til målbevidste aktiviteter og passende menneskelig kontakt.<sup>197</sup> CAT og CPT's anbefalinger har dermed typisk været rettet mod enten at afskaffe eller begrænse brugen af isolation. I forhold til sidstnævnte anbefaling bør isolation kun anvendes i helt særlige tilfælde. Dette er også denne kritik, der har været fremtrædende, når de torturforebyggende komitéer har udfærdiget rapporter om Danmark.<sup>198</sup>

#### 7.5.1 CPTs rapport om sit periodiske besøg i Danmark 2019

CPT besøgte senest Danmark fra den 3. til den 12. april 2019, og har netop publiceret deres rapport herom. CPT besøgte blandt andet Blegdamsvej- og Odense Arrest, Storstrøm Fængsel og Politigårdens Fængsel. Ikke overraskende er udelukkelse fra fællesskab endnu gang på dagsordenen.

---

<sup>196</sup> Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 January to 4 February 2002 CPT/Inf (2002).

<sup>197</sup> Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 January to 4 February 2002 CPT/Inf (2002).

<sup>198</sup> Fængsler og menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, s 130.

Endnu engang gentager udvalget - i betragtning af de potentielt meget skadelige virkninger af udelukkelse fra fællesskab - at isolation kun bør pålægges i ekstraordinære tilfælde og for den kortest mulige varighed, dog højst 14 dage og helst mindre.<sup>199</sup> Det anbefales blandt andet også, at der bør være et forbud mod at træffe afgørelse om på hinanden følgende disciplinær sanktioner, der kan resultere i en uafbrudt periode med isolation ud over den maksimale periode.<sup>200</sup> CPT opfordrer derfor de danske myndigheder til at revidere lovbestemmelserne, for at bringe dem i overensstemmelse med CPT's krav om, at isolation ikke bør overstige 14 dage.<sup>201</sup> CPT understreger, at jo længere tid en indsat isoleres, desto flere ressourcer bør stilles til rådighed for at sikre, at den pågældende indsatte drager fordel af et program med målrettet og fortrinsvis aktivitet uden for cellen og tilbydes mindst to timers meningsfuld menneskelig kontakt hver dag (og helst mere).<sup>202</sup>

I rapporten fra besøget i 2014 havde CPT anbefalet, at de danske myndigheder nedsatte den maksimale varighed af isolering, når det blev brugt som disciplinærforanstaltning.<sup>203</sup> Det er ifølge CPT beklageligt, at denne henstilling ikke er blevet fulgt op. Tværtimod er politikken vedrørende disciplin i institutionerne blevet skærpet siden da. På tidspunktet for besøget i 2019 var den maksimale varighed af isolation fortsat 28 dage. Desuden var listen over overtrædelser, der kunne straffes med isolation forlænget. Derudover havde etableringslederne mistet meget af deres skønsmæssige magt på dette område: når visse betingelser var opfyldt, var de forpligtede til at beordre den indsatte i isolering i den varighed, der var fastsat på nationalt niveau ("nultolerance" politik).<sup>204</sup> Under disse omstændigheder er det ikke overraskende, at både antallet af placeringer i isolation og varigheden af disse placeringer var steget markant.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Report CPT 2019 s. 42.

<sup>200</sup> Indeværende speciale behandler ikke disciplinær sanktioner.

<sup>201</sup> Report CPT 2019 s. 6.

<sup>202</sup> Report CPT 2019 s. 25.

<sup>203</sup> Report CPT 2019 s. 42.

<sup>204</sup> Report CPT 2019 s. 42.

<sup>205</sup> Selvom indeværende speciale ikke omhandler isolation som disciplinærstraf, medtages dette afsnit for at påvise Danmarks anvendelse af isolation samt CPT's kritik heraf.

Da CPT besøgte Danmark, havde højsikkerhedsbygningen (bygning E) i Storstrøm Fængsel fire enheder til forskellige bander, for eksempel en til loyal to familia medlemmer – samt to specielt sikre enheder for indsatte, der vurderes at have en høj risiko for voldelig adfærd.<sup>206</sup> Udvalget bemærker, at dette giver anledning til, at en række principper og minimumsstandarder bør tages i betragtning, når der skal træffes en afgørelse om udelukkelse fra fællesskabet.<sup>207</sup> Især bør de indsatte ikke være underlagt en særlig sikkerhedsordning længere end krævet af den risiko, de udgør.

Dette indebærer, at indsatte, der er omfattet af et sådant regime, bør have en plan, hvori årsagen til anbringelsen uden for fællesskabet fremgår og denne plan regelmæssigt bør gennemgås af et tværfagligt team. CTP understreger endvidere, at indsatte så vidt muligt bør holdes underrettet om grundene til deres placering og om nødvendig fornyelse heraf. De oplysninger CPT har indsamlet under besøget i 2019 antyder, at en individuel plan, der fastlægger de mål og kriterier, der skal nås for at muliggøre, at den indsatte reintegreres i den almindelige fængselsbefolkning, ikke systematisk blev udarbejdet for alle indsatte under den maksimale sikkerhedsordning og CPT vil derfor gerne modtage kommentarer fra de danske myndigheder vedrørende dette.<sup>208</sup>

Derudover er der i rapporten også mange kritiske punkter vedrørende sundhedsplejen, som kan kobles direkte til nogle af problemstillingerne vedrørende udelukkelse fra fællesskab. Det fremgår af rapporten, at udvalget udviser bekymring for, at der trods gentagne henstillinger, stadig ikke er nogen systematisk og hurtig medicinsk screening af indsatte i de besøgte fængsler og at der heller ikke er et ordentligt registrerings- og rapporteringssystem.<sup>209</sup> Dette stemmer også overens med Ombudsmandens observationer som er nævnt i specialets punkt 5.2.3, hvor det fremgår, at Ombudsmanden opfordrer Direktoratet for Kriminalforsorgen til at opdatere deres klientsystem.

---

<sup>206</sup> Report CPT 2019 s 27.

<sup>207</sup> Report CPT 2019 s. 27.

<sup>208</sup> Report CPT 2019 s. 27.

<sup>209</sup> Report CPT 2019 s. 5.

Det kan derudover nævnes, at udvalget fandt, at sundhedspersonalet i alle de besøgte institutioner ikke aflagde daglige besøg hos indsatte placeret i isolation. Udvalget understreger, at sundhedspersonalet i fængslerne skal være særligt opmærksomme med hensyn til situationen for netop disse fanger.<sup>210</sup> CPT anbefaler, at alle placeringer i isolation straks bringes til opmærksomhed fra det sundhedsfagligt perspektiv i alle de besøgte institutioner og hvor det ellers findes relevant i alle øvrige fængsler i Danmark. CPT understreger, at sundhedspersonalet straks skal besøge den indsatte efter deres placering i isolation og regelmæssigt (mindst en gang dagligt) derefter, hvilket ikke ses at være tilfældet.<sup>211</sup>

Resultatet af besøget i 2019 vedrørende fængsels sundheden tyder på, at en meget tættere involvering af sundhedsministeriet kan være nødvendig. Om ikke andet en bedre koordinering mellem justits- og sundhedsministerierne, herunder udarbejdelse af specifikke protokoller vedrørende udførelsen af specialiseret sundhedspleje i fængsler, der skal afspejle de særlige behov for et sundhedsvæsen, der er i institutioner med frihedsberøvede personer.<sup>212</sup>

I rapporten fremsættes der også bemærkninger og henstillinger omkring andre forskellige spørgsmål, herunder fangeres kontakt med omverdenen og videregivelse af information til de indsatte, herunder mulighederne for de indsatte til at indgive klager. Det bemærkes, at pjecerne udstedt af Direktoratet for Kriminalforsorgen: *“oplysninger om anholdelse og varetægtsfængsling”* og *“oplysninger om afsoning af fængselsstraf”* samt de interne husregler indeholdende oplysninger om mulighederne for at indgive klager - både internt og eksternt - ikke systematisk blev udleveret til de indsatte.<sup>213</sup> Derudover blev det ikke nævnt, at adgangen til klageorganerne er fortrolig. CPT anbefaler derfor, at information om de tilgængelige klageprocedurer, og at adgangen til klageorganerne er fortrolig, gives til alle fanger.

---

<sup>210</sup> Report CPT 2019 s. 43.

<sup>211</sup> Report CPT 2019 s. 7.

<sup>212</sup> Report CPT 2019 s. 6.

<sup>213</sup> Report CPT 2019 s. 50 + 51.

Slutteligt kommenterer udvalget ganske kort på, at det danske fængselssystem står over for et højt belægningsniveau og opererer med lidt over 100% i kapacitet. CPT anbefaler i den forbindelse, at de danske myndigheder træffer de nødvendige skridt for at sikre, at alle fængsler opererer inden for deres officielle kapacitet.<sup>214</sup> Besøget afslørede blandt andet, at personalemangel udgør en af de største udfordringer i det danske fængselssystem og udvalget anbefaler på den baggrund myndighederne at fortsætte deres bestræbelser på at rekruttere fængselspersonale og forbedre bemandingsniveauerne. Dette hænger fint sammen med Ombudsmandens undersøgelse fra 2018, hvori det fremgår, at opretholdelsen af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab i nogle tilfælde udelukkende skyldtes kapacitetsproblemer.<sup>215</sup>

## 8 Vurdering af behovet for justeringer

Det må generelt konkluderes, at udelukkelse fra fællesskab kun anvendes i kortere perioder i Danmark, desværre findes der dog eksempler på, at udelukkelsen kan blive særdeles langvarig.<sup>216</sup> Der synes igennem specialet ikke at være en formodning for, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke træffer grundige og fyldestgørende afgørelser. Dog synes hensynet til retssikkerheden at kræve, at den indsatte har ret til at få sin sag prøvet af et uafhængigt organ, hvilket umiddelbart bedst opfyldes gennem en domstol.

Det anerkendes, at domstolsprøvelse er en ressourcekrævende foranstaltning, hvorfor en prøvelse af udelukkelse fra fællesskab også må forventes at blive yderst ressourcekrævende, da der som tidligere nævnt træffes mange afgørelser efter denne bestemmelse. Det kunne derfor være hensigtsmæssigt at indsætte en tidsgrænse for prøvelse, ligesom 1998-betænkningen foreslog, at der kunne indsættes en bestemmelse om domstolsprøvelse efter 4 ugers udelukkelse samt domstolsprøvelse af afgørelser om

---

<sup>214</sup> Report CPT 2019 s. 5.

<sup>215</sup> Specialets kapitel 5.2.3, s. 33.

<sup>216</sup> Se indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab s. 36, hvor to indsatte havde været udelukket fra fællesskab i over 3 år.



anbringelse i særlig sikret celle. Dette vil stadig være mangelfuldt, men set i lyset af, at mange indsatte ofte har udvist egen skyld, forekommer 4 uger rimeligt.

Dernæst burde der i dansk ret være en klageadgang vedrørende afgørelser om anbringelse i særlig sikret celle, således at indsatte udsat for dette indgreb opnår samme retssikkerhed som andre isolerede. Det fremgår af indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, at langt de fleste udelukkelse ophører inden 14 dage, hvorfor man kunne forestille sig, at udgiften til klageadgangen burde være overkommelig, da langt størstedelen af tilfældene ikke udgør en længere periode. Dermed ikke sagt, at en klageadgang ikke er nødvendig, da der til stadighed træffes afgørelser om længerevarende isolation. Derudover anses en klageadgang for nødvendig, hvis man tager til efterretning, at man i Danmark vægter retssikkerheden særdeles højt.<sup>217</sup>

## 9 Konklusion

Som beskrevet i specialet, kan sanktionerne resultere i meget langsigtede placeringer under udelukkelse fra fællesskab og de administrative beslutninger er ofte tidsbestemte. Begge disse elementer forværrer de negative virkninger af foranstaltningen. Derfor er der behov for strenge kontroller af disse foranstaltninger. Som med alle andre indgreb, der kan anvendes overfor indsatte, bør princippet om, at indsatte anbringes i isolation, ikke underkastes yderligere begrænsninger end de, der er nødvendigt for at sikre en effektiv anbringelse. På den anden side, kan en afgørelse om udelukkelse fra fællesskab være nødvendig for at opretholde orden og sikkerhed i institutionerne. De nugældende regler på området er udformet således, at en indsat som er udelukket fra fællesskab i princippet kan sidde isoleret på ubestemt tid med en begrænset adgang til en effektiv klagemulighed. Klagemuligheden udgør en klagevej til Direktoratet for Kriminalforsorgen og i de tilfælde, hvor der er truffet afgørelse om anbringelse i særlig sikret celle eller afsnit, er der ingen adgang til at klage.

---

<sup>217</sup> Advokatrådets retssikkerhedsprogram 2009.

Domstolsprøvelse er kun muligt i medfør af Grl § 63 og har som tidligere nævnt ikke adgang til prøvelse af skønnet, hvorfor denne mulighed ikke lever op til kravene om et effektivt retsmiddel.

Ved andre indgribende afgørelser i sfbl gives der adgang til fuld domstolsprøvelse, hvorfor det er undersøgt, hvorfor afgørelser om udelukkelse fra fællesskab ikke også er underlagt denne særlig adgang til domstolsprøvelse. Det blev af Straffelovrådet forslået, at bestemmelsen om udelukkelse også skulle medtages i den særlige klageadgang ved sfbl udformning. At det ikke blev medtaget, skal findes i Justitsministeriets udtalelser om, at det er en kriminalforsorgsmæssig vurdering, hvorfor kompetencen skulle ligge hos Kriminalforsorgen. Derudover blev der henvist til en række hensyn – som også er gennemgået i indeværende speciale – nemlig de ressourcemæssige og administrative hensyn. Det antages, at en udvidelse af reglerne ville betyde et langt større antal sager. Disse argumentationer forekommer mig dog fortsat uklare, da andre afgørelser omfattet af sfbl § 12 også kræver en skønmæssig vurdering af Kriminalforsorgen, så hvorfor netop afgørelser der er begrundet af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn ikke er omfattet domstolsprøvelse, forekommer besynderligt.

Om Danmark overholder sine internationale forpligtelser skal ses i lyset af analysens pkt. 7. Det konkluderes dermed, at Danmark overholder sine forpligtelser for så vidt angår EMRK art. 3 og 6. De danske regler om effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om udelukkelse fra fællesskab truffet i medfør af sfbl § 63, stk. 1, giver derfor ikke anledning til kritik. Der, hvor det bliver mere tvivlsomt, er ved afgørelser om anbringelse i særlig sikret afsnit eller celle, hvor der i denne type sager ikke er mulighed for at påklage afgørelsen. Grl § 63 giver kun adgang til en begrænset prøvelse og en klage til Folketingets Ombudsmand opfylder som tidligere nævnt ikke kravene til et effektivt retsmiddel, da Ombudsmanden ikke har adgang til både retsligt og faktisk at ændre afgørelser og tildele erstatning.

Vedrørende de Europæiske Fængslesregler, konkluderes det, de danske straffuldbyrdelsesregler i høj grad opfylder kravene heri. Dog burde man – hvis de danske regler skal leve op til kravet i regel 53 til fulde – indføre en tidsmæssig grænse for indgrebet, da sådanne sikkerhedsforanstaltninger efter denne regel skal være tidsbestemte.

På trods af markant kritik på området, har Danmark endnu ikke valgt at indføre en mere effektiv prøvelsesmekanisme. Dette er selvom, at FN's torturkomité har udtrykt stor bekymring vedrørende denne problemstilling. Samlet konkluderes det, at udelukkelse fra fællesskab af hensyn til afgørelsens særligt indgribende karakter, hensynet til retssikkerheden og de mange anbefalinger fra FN's torturkomité, burde være omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse. Var dette tilfældet, ville Danmark også leve op til alle punkterne i kravet om adgangen til et effektivt retsmiddel i EMRK art. 13.

## 10 Litteraturliste

### Bøger:

- At tænke juridisk, Jens Evald, Djøf Forlag, 5. udg. 2019.
- Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, redigeret af Henrik Zahle, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udg. 1 oplag, 2006.
- Defensiv og konstruktiv fængselssikkerhed, Hans Jørgen Engbo, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, nr. 4/1996.
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jon Fridrik Kjølbro, Jurist og Økonomforbundets forlag, 4 udg. 2017.
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, Jens Elo Rytter, Forlaget Thomson, 2. udgave, 2006.
- Fængsler og Menneskerettigheder, Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012.
- Indstilling om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab, udgivet af arbejdsgruppen om enrum, Direktoratet for Kriminalforsorgen, 2001.
- Retsvidenskabsteori, Carsten Munk-Hansen, Djøf Forlag, 2. udg. 1. oplag, 2018.
- Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer, Jakob Schiøler og Ane Dragsted, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2017.
- Straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, Jakob Schiøler, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2012.
- Straffuldbyrdelsesret, Hans Jørgen Engbo, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udg. 2005.
- Strafferetlige sanktioner, Jørn Vestergaard, Gjellerup, 2. udg. 2017.

Øvrigt:

- Advokatrådets retssikkerhedsprogram 2009.
- Begrænsning af udelukkelse fra fællesskab og enrumsanbringelse af indsatte. Indstilling afgivet 1. september 2010 af en arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, januar 2010.
- Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure. Eight periodic report of States parties due in 2019 – Denmark.
- CPT-Standars, CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2011.
- Danish NGO Coalition. (2018). Submission to the United Nations Committee against Torture in relation to the Committee's adoption of LOIPR concerning eight periodic report of Denmark.
- Dansk fængselslovgivning og FN's standarder for fængsler, Institut for Menneskerettigheder, 2018.
- Dokument A/63/175 af 28. juli 2008 FN's Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
- FN's special rapporteurs rapport af 1. marts 2012 (A/HRC/19/61/Add.3)
- Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden, 2013/1 LSF 190, Fremsat den 7. maj 2014 af justitsministeren.
- Frihedsberøvelse, status 2015-2016, Institut for Menneskerettigheder, 2016.
- Human Rights Committee, 'Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant pursuant to the optional reporting procedure: Sixth periodic reports of States parties due in 2013, Denmark', 10. November 2015, CCPR/C/DNK/6, para. 131.
- Isolation som disciplinærstraf, Dignity, 2017.
- Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt af 9. november 2011 vedrørende forslag til lov om ændring af straffuldbyrdelsesloven og retsafgiftsloven.
- Justitsministeriets skrivelse vedrørende henvendelse fra direktoratet for kriminalforsorgen om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, Justitsministeriet, 20. juni 2007.

- Kommenteret høringsoversigt vedrørende forslag til lov om ændring af staffuldbyrdesloven og retsafgiftsloven.
- Kriminalforsorgens principprogram, udgivet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, tryk Statsfængslet i Nyborg, 1998.
- Kriminalforsorgens statistik 2009 + 2011 + 2012 + 2013 + 2014 + 2015.
- 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.
- Ministerkomiteens rekommandation Rec (2006)2 til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler, Europarådets Ministerkomite, 2006.
- Ombudsmanden vil fokusere på udelukkelse af indsatte fra fællesskab, Folketingets Ombudsmand, 24. januar 2018.
- Ombudsmandens inspektionsrapport af Arresthuset i Odense den 11/02/1997.
- Redegørelse om praksis for prøveløsladelse og genindsættelse, Direktoratet for Kriminalforsorgen, 2015.
- Retfærdig rettergang - status 2013, Institut for Menneskerettigheder, 2013.
- Retsudvalget 2012-2013 REU alm. del, bilag 240 fra Landsforeningen Krim.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19 januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 329 af 22. februar 2019 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 730 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 733 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 734 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Retsudvalgsspørgsmål nr. 735 af 28. juni 2013 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Report prior to adoption of list of issues Denmark January 2018, the Danish institute for human rights, 2018.
- Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 January to 4 February 2002 CPT/Inf (2002)

- Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3. to 12. April 2019.
- Solitary confinement of prisoners – extract from the 21. general report of the CPT, published 2011.
- Summary record of the first part of the 511th meeting: Denmark. CAT/C/SR.511/summary records.
- Temarapport 2018 – udelukkelse fra fællesskabet I kriminalforsorgens institutioner, Folketingets Ombudsmand, 23. august. 2019.
- Tilsynsbesøg i Kragshovede Fængsel den 10. april 2018, Folketingets Ombudsmand, 27. juni 2018.
- Tilsynsbesøg i Nørre Snede Fængsel den 7. og 8. juni 2018, Folketingets Ombudsmand, 22. august 2018.
- Udelukkelse fra fællesskabet under afsoning – de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemer ved anvendelsen heraf, Marta Warburg, 2007.
- United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

Bilag:

- Bilag 1: Retsudvalgsspørgsmål nr. 111 af 19. januar 1994 fra Folketingets Retsudvalg, alm. del.
- Bilag 2: Justitsministeriets skrivelse af 20. juni 2007 vedrørende *”Henvendelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen om prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab.”*

## Titelblad

**Uddannelsesinstitution:** Aalborg Universitet

**Uddannelse:** Jura

**Studerende:** Siv Örngren Nylander Löfvall-Madsen

**Studienummer:** 20146380

**Dansk titel:** Udelukkelse fra fællesskab under afsoning

**Engelsk titel:** Solitary confinement of prisoners

**Eksamen:** Kandidatspeciale

**Afleveret:** 20. april 2020

**Fag:** Strafferet

**Vejleder:** Birgit Feldtmann

Ordoptælling

Statistik:

Sider	71
Ord	19.632
Tegn (uden mellemrum)	114.607
Tegn (med mellemrum)	134.137
Afsnit	312
Linjer	1.730

Medtag fodnoter og slutnoter

OK

## Titelblad

**Uddannelsesinstitution:** Aalborg Universitet

**Uddannelse:** Jura

**Studerende:** Siv Örngren Nylander Löfvall-Madsen

**Studienummer:** 20146380

**Dansk titel:** Udelukkelse fra fællesskab under afsoning

**Engelsk titel:** Solitary confinement of prisoners

**Eksamen:** Kandidatspeciale

**Afleveret:** 20. april 2020

**Fag:** Strafferet

**Vejleder:** Birgit Feldtmann

Ordoptælling

Statistik:

Sider	62
Ord	18.076
Tegn (uden mellemrum)	104.990
Tegn (med mellemrum)	123.011
Afsnit	199
Linjer	1.472

Medtag fodnoter og slutnoter

OK