

# **Brugen af isolation i det danske retsvæsen med særligt fokus på anvendelse af isolation som disciplinærstraf**

## **The use of solitary confinement in the Danish Judicial System with special focus on the use of solitary confinement as a disciplinary measure**

af STINE BUNDGAARD HANSEN

*Danmark er gentagne gange blevet kritiseret af internationale og nationale menneskerettighedsinstitutioner for sin brug af isolationsfængsling. Kritikken har medført megen debat, og særligt er der blevet peget på de mulige helbredsmæssige konsekvenser der er ved isolation. Hidtil har debatten primært vedrørt isolationsfængsling under varetægtsfængsling, og det har resulteret i flere lovændringer, der har til formål at begrænse brugen og længden af denne type isolation. Lovændringerne har medført at antallet af isolationsfængslinger under varetægtsfængsling i dag er på sit hidtil laveste. Antallet af isolationsfængslinger i form af disciplinærstraf (strafcelle) er derimod stødt stigende, og der opfordres fra politisk side, til fortsat at øge brugen af strafcelle.*

*På baggrund af de seneste års udvikling i reglerne og praksis vedrørende ikendelse af isolationsfængsling under varetægtsfængsling og ifaldelse af strafcelle, er formålet med afhandlingen at vurdere hvorvidt brugen af strafcelle i dag, står i rimeligt forhold til de mulige helbredsmæssige konsekvenser, og om anvendelsen er i overensstemmelse med danske og internationale regler og anbefalinger.*

*Afhandlingen redegør således indledningsvist for hvordan isolationsfængsling under varetægtsfængsling og isolation i form af strafcelle benyttes i det danske retsvæsen og det retlige grundlag herfor. Dernæst foretager afhandlingen en analyse af hvorvidt der i reglerne og praksis vedrørende ifaldelse af strafcelle under afsoning, tages de nødvendige hensyn til centrale forvaltningsretlige retsgrundsætninger, samt en analyse af forholdet mellem internationale regler og dansk praksis vedrørende ifaldelse af strafcelle, og forholdet mellem risiko og formål i anvendelsen af strafcelle. Afslutningsvis vurderer afhandlingen hvorvidt der er behov for justeringer i praksis og regler vedrørende strafcelle.*

### **Indholdsfortegnelse**

<b>1. Resumé .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Indledning .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Problemstilling.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Struktur.....</b>	<b>4</b>
<b>5. Afgrænsning.....</b>	<b>5</b>
<b>6. Metode og teori.....</b>	<b>5</b>
<b>7. Isolationsfængsling i Danmark .....</b>	<b>6</b>
7.1. Isolation under varetægtsfængsling .....	6
7.2. Isolation som disciplinærstraf.....	9

7.3.	<i>Udvikling i brugen af strafcelle</i> .....	12
<b>8.</b>	<b>Sikkerhedsopgaven i fængslerne</b> .....	<b>15</b>
<b>9.</b>	<b>Forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger</b> .....	<b>15</b>
9.1.	<i>Lighedsgrundsætningen</i> .....	16
9.2.	<i>Magtfordrejningsgrundsætningen</i> .....	17
9.3.	<i>Grundsætningen om pligtmæssigt skøn</i> .....	17
9.4.	<i>Proportionalitetsprincippet</i> .....	17
<b>10.</b>	<b>Overholdelsen af de forvaltningsretlige grundsætninger</b> .....	<b>18</b>
<b>11.</b>	<b>International ret</b> .....	<b>21</b>
11.1.	<i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention</i> .....	21
11.1.1.	Artikel 3.....	21
11.1.2.	Rohde-sagen .....	22
11.1.3.	Mathew v. The Netherlands .....	23
11.2.	<i>Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf</i> .....	24
11.3.	<i>The Mandela Rules</i> .....	25
11.4.	<i>FN's Torturkomité</i> .....	26
<b>12.</b>	<b>Forholdet mellem internationale regler og dansk praksis</b> .....	<b>27</b>
<b>13.</b>	<b>Helbredsmæssige følger af isolation</b> .....	<b>28</b>
13.1.	<i>Isolationsundersøgelsen fra 1994</i> .....	29
13.2.	<i>Efterundersøgelsen fra 1997</i> .....	30
<b>14.</b>	<b>Helbredsmæssige følger af strafcelle</b> .....	<b>31</b>
<b>15.</b>	<b>Forholdet mellem risiko og formål i anvendelsen af strafcelle</b> .....	<b>33</b>
<b>16.</b>	<b>Vurdering af behovet for justeringer i praksis og regler</b> .....	<b>33</b>
<b>17.</b>	<b>Konklusion</b> .....	<b>34</b>
<b>18.</b>	<b>Forkortelser</b> .....	<b>35</b>
<b>19.</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>36</b>
19.1.	<i>Artikler og litteratur</i> .....	36
19.2.	<i>Lovtekster m.m.</i> .....	39
19.3.	<i>Afgørelser</i> .....	41

## 1. Resumé

This thesis examines the development of rules and the implementation of solitary confinement as a disciplinary measure within the Danish Judicial System.

The Danish Judicial System make use of different types of solitary confinement. Two of these are treated in this thesis and are referred to as “solitary confinement of remand prisoners” and “solitary confinement as a disciplinary measure”. In recent years there have been a lot of focus on the use of solitary confinement of remand prisoners. The focus has been specifically aimed at reducing the practice due to its harmful effects on the psychological health. This has resulted in a decrease in the number of remand prisoners being placed in solitary confinement, which reached an all-time low in 2017. At the same time the politicians have been encouraging the use of solitary confinement as a disciplinary measure, in order to maintain order and security in the prisons. This has culminated in a record high of the number of prisoners being placed into solitary confinement for disciplinary reasons in 2017. From 2016 to 2017 the number increased with more than one third.

In consideration of the change in governmental policy which advocates the use of solitary confinement as a means to discipline prisoners and the increase in use hereof, this thesis explores

whether its use as a disciplinary measure is in accordance with Danish Administrative Law Principles and International Law, Guidelines and Recommendations. Also, in parallel to this, a correlative analysis has been conducted between the use of solitary confinement and its possible health effects.

The findings of this thesis demonstrate that there are several risks associated with the current use of solitary confinement as a disciplinary measure. Firstly, it has been found that political encouragement of solitary confinement as a disciplinary measure, leads to the potential consequence that Kriminalforsorgsområdet won't comply with specific principles of administrative law when imposing solitary confinement due to political pressure. Second to this, it has also been found that there are no binding International Laws prohibiting the use of solitary confinement as a disciplinary measure as it is today. Although its implementation in Denmark does not live up to the many International Recommendations which aim to reduce or abolish the use. Finally, it has been found that the risk of harmful health effects of solitary confinement as a disciplinary measure is the same or close to the same as that of solitary confinement of remand prisoners. Since the use has been increasing in the past years and the area of use has been extended to cover less serious offenses, the current use of solitary confinement has been found to be disproportionate.

In consideration of these findings this thesis concludes that solitary confinement as a disciplinary measure is excessively used, often for mild offenses. Therefore, this thesis encourages the Danish Government to consider following International Recommendations, and in any case, ensure that the use of solitary confinement as a disciplinary measure is limited and only used as a last resort measure for serious offenses. Furthermore, it encourages that the Administrative Principles are respected when imposing solitary confinement as a disciplinary measure.

## 2. Indledning

Danmark er gentagne gange blevet kritiseret for sin brug af isolationsfængsling og så sent som i 2015 anbefalede FN's Torturkomité at Danmark begrænsede den tilladte længde af isolationsfængsling, samt helt afskaffede brugen af isolationsfængsling over for mindreårige og som disciplinærstraf.<sup>1</sup> Lignende anbefalinger er kommet fra FN's Menneskerettighedskomité, Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf samt fra Det Danske Institut for Menneskerettigheder og Dansk Institut mod Tortur.

Kritikken har medført megen debat, og både læger og psykologer har gennem årene påpeget de mulige helbredsmæssige konsekvenser, der er ved isolation. Debatten har hidtil primært vedrørt brugen af isolation under varetægtsfængsling og resulterede i år 2000 i en lovændring<sup>2</sup>, der havde til formål at begrænse brugen og længden af denne type isolation. I 2006 blev endnu en lovændring<sup>3</sup> vedtaget, denne gang med formålet at fastholde den nedgang i antallet af isolationer under varetægtsfængsling, der var indtrådt efter 2000-loven og at begrænse længden yderligere. Lovændringerne virkede efter hensigten, og i 2017 var antallet af afsluttede isolationsfængslinger under varetægtsfængsling på 17, hvilket er det hidtil laveste.<sup>4</sup>

Isolation anvendes ligeledes under straffuldbyrdelse, herunder blandt andet som disciplinærstraf, såkaldt strafcelle. Ifølge Kriminalforsorgens statistik blev strafcelle anvendt 4.085 gange i 2017 mod 2.995 gange det forgangne år. Dermed er anvendelsen af strafcelle steget med over 35 % fra

---

<sup>1</sup> Committee Against Torture, 2015

<sup>2</sup> Lov nr. 428 af 31. maj 2000

<sup>3</sup> Lov nr. 1561 af 20. december 2006

<sup>4</sup> Justitsministeriet, 2018

2016 til 2017.<sup>5</sup> Til sammenligning er der siden 2004, hvor antallet var på 2.023, og indtil 2016 sket en samlet stigning på 48,05 %.<sup>6</sup>

Den markante stigning i brugen af strafcelle som disciplinærstraf over for indsatte, stemmer overens med politikernes opfordring til intensiveret brug af disciplinærstraffe for at forhindre uro og uorden, herunder i forbindelse med vedtagelsen af rygeforbud i fængslerne i 2016<sup>7</sup> samt skærpselsen af indsatsen mod mobiltelefoner i landets fængsler samme år.<sup>8</sup>

Dette giver anledning til overvejelser om hvorvidt brugen af strafcelle står i rimeligt forhold til de mulige helbredsmæssige konsekvenser, samt om anvendelsen er i overensstemmelse med danske og internationale regler og anbefalinger.

### **3. Problemstilling**

Formålet med dette speciale er, på baggrund af en redegørelse for hvordan isolation i form af strafcelle benyttes i det danske retsvæsen og det retlige grundlag herfor at foretage en analyse af 1) hvorvidt der i reglerne og praksis vedrørende ifaldelse af strafcelle under afsoning, tages de nødvendige hensyn til centrale forvaltningsretlige retsgrundsætninger, samt 2) med inddragelse af empiriske undersøgelser af mulige skadevirkninger samt med spejling i internationale regler om isolation at foretage en analyse af forholdet mellem internationale regler og dansk praksis vedrørende ifaldelse af strafcelle, og forholdet mellem risiko og formål i anvendelsen af strafcelle. Afslutningsvis foretages en opsamling og en vurdering af behovet for justeringer i praksis og retsregler vedrørende strafcelle.

### **4. Struktur**

Specialet er opbygget således, at der i dets første del redegøres for retsreglerne om og brugen af strafcelle i danske fængsler og arresthuse, samt den historiske udvikling heraf. Herunder er ligeledes redegjort for retsreglerne om og brugen af isolation under varetægtsfængsling og den historiske udvikling heraf, for at muliggøre en senere vurdering af forskelle og ligheder i indgrebene, i forbindelse med analysen af virkningen af strafcelle.

Den historiske udvikling er inddraget for at skabe forståelse for begrundelsen bag udviklingen i brugen af de to indgreb, idet brugen af isolation under varetægtsfængsling har udviklet sig modsat af brugen af strafcelle.

Derudover redegøres for udvalgte forvaltningsretlige retsgrundsætninger, som er særligt relevante i denne sammenhæng, og det analyseres hvorvidt ændringen i brugen af strafcelle er i overensstemmelse hermed. Dette skyldes at der ved ikendelse af disciplinærstraf er overladt Kriminalforsorgsområdet et skøn, hvorfor den politiske opfordring til intensiveret af disciplinærstraffe, giver anledning til overvejelser herom.

I specialets anden del redegøres for internationale regler og anbefalinger vedrørende brugen af isolation, ligesom det analyseres hvorvidt dansk ret vedrørende strafcelle, lever op til Danmarks internationale forpligtelser.

I specialets tredje del redegøres for, hvorvidt strafcelle kan have helbredsmæssige konsekvenser, og det analyseres hvorvidt risikoen for sådanne konsekvenser, kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet med brugen af strafcelle.

---

<sup>5</sup> Kriminalforsorgen, 2017, Statistik 2017

<sup>6</sup> Kriminalforsorgen, 2013

<sup>7</sup> Lov nr. 1726 af 27. december 2016

<sup>8</sup> Lov nr. 641 af 8. juni 2016

Som afslutning på specialet gives en vurdering af, hvorvidt der er mulighed og behov for ændringer i den danske retstilstand, vedrørende brugen af straffcelle.

## 5. Afgrænsning

Specialet tager udgangspunkt i den markante stigning i brugen af straffcelle, og er udledt af den megen kritik brugen af isolation har fået, særligt af internationale og nationale menneskerettighedsinstitutioner. Fokus for specialet er derfor, hvilke faktorer der taler imod den omfattende brug af straffcelle, og om brugen kan forsvares af hensyn til fængslernes drift, herunder særligt hensynet til sikkerhed og orden.

Uden for specialets fokusområde ligger spørgsmålet om den rent processuelle retssikkerhed samt den problematik, der kan rejses om, hvorvidt ifaldelse af disciplinærstraf og ifaldelse af straf idømt af domstolene, som kan komme på tale ved visse handlinger begået i fængsel, herunder f.eks. ved besiddelse af hash, kan betegnes som dobbelt straf. Derfor berører specialet ikke selve fremgangsmåden vedrørende ikendelse af straffcelle, og ej heller klageadgang.

Endelig er andre former for isolation, herunder frivillig isolation og udelukkelse fra fællesskab, samt administrative indgreb, herunder observationscelle, sikringscelle og overførsel til lukket fængsel, ikke inddraget i specialet.

Det skal bemærkes, at specialet alene tager udgangspunkt i regler, generelle tal og statistikker, idet det ikke har været muligt at få indsigt i konkrete sager om ikendelse af straffcelle som disciplinærstraf. Dette har i væsentlig grad besværliggjort en del af arbejdet, særligt vurderingen af hvorvidt de forvaltningsretlige retsgrundsætninger overholdes ved ikendelse af straffcelle.<sup>9</sup> Af denne grund, har det alene været muligt at foretage en analyse af den generelle overholdelse af retsgrundsætningerne, og der er derfor ikke foretaget en analyse af det nærmere omfang af magtfordrejningsgrundsætningen og grundsætningen om pligtmæssigt skøn, på trods af at dette diskuteres i litteraturen herom, idet en sådan er uden relevans for den generelle analyse af overholdelsen. Idet flere tal og statistikker for 2018 endnu ikke er offentliggjort, har det i øvrigt ikke været muligt at vurdere den fulde effekt af de nyeste politiske tiltag, idet flere af disse først er vedtaget i 2016 og senere.

I forbindelse med analysen af de helbredsmæssige virkninger af straffcelle, tager specialet delvist udgangspunkt i den danske isolationsundersøgelse fra 1994, samt efterundersøgelsen fra 1997, da disse er de nyeste og mest omfangsrige danske undersøgelser herom. Specialet tager forbehold for, at disse undersøgelser er foretaget med henblik på isolation under varetægtsfængsling, og det diskuteres derfor i afsnit 14, hvorvidt undersøgelsesernes resultater kan overføres til isolation i form af straffcelle.

## 6. Metode og teori

Hvor specialets formål er at beskrive gældende ret, er der anvendt en retsdogmatisk tilgang. I den forbindelse er der inddraget relevante love, forarbejder, bekendtgørelser og cirkulærer for at fastslå retstilstanden som den er i dag. Relevant for specialet er også den historiske udvikling af reglerne, hvorfor retsdogmatisk metode også er anvendt for at belyse denne.

Lovforarbejder og betænkninger er i øvrigt anvendt for at redegøre for hvilke hensyn, der ligger bag lovreglerne som de har været, og som de er i dag.

I andre dele af specialet er der anvendt en mere retssociologisk og kriminologisk tilgang, idet formålet her er at vurdere om den gældende retstilstand lever op til forvaltningsretlige principper og internationale standarder, og komme med forslag til eventuelle ændringer.

---

<sup>9</sup> Dette er yderligere uddybet i afsnit 10

Herunder er blandt andet inddraget kvantitative data, i form af Kriminalforsorgens og Justitsministeriets egne statistikker, til at redegøre for udviklingen i brugen af disciplinærstraffe, ligesom empiriske undersøgelser er inddraget for at analysere den helbredsmæssige virkning af brugen af strafcelle.

## 7. Isolationsfængsling i Danmark

Isolationsfængsling blev indført i Danmark efter inspiration fra de amerikanske fængsler. Formålet var dengang ikke blot at straffe de indsatte, men at forbedre dem. Man arbejdede ud fra en filosofi om, at al moralsk skadelig indflydelse skulle fjernes fra den kriminelles miljø og at den enkelte kriminelle i sin ensomhed i cellen skulle gennemgå en form for religiøs renselsesproces. Med andre ord skulle ensomheden tvinge den indsatte til at se ind i sig selv og få denne til at angre sin forbrydelse. Isolationsfængslingen, der dengang var en kopi af den amerikanske Pennsylvania-model, indebar fuldstændig isolation af alle indsatte, i cellen, under gårdtur, under gudstjeneste og under transport rundt i fængslet.<sup>10</sup> Erfaringerne med den strikse isolationsfængsling var ikke gode, og i 1930 blev det danske fængselsystem lavet om, så de indsatte igen kunne deltage i undervisning og gudstjenester i fællesskab.<sup>11</sup> I dag benyttes isolationsfængsling ikke længere som en fast del af de indsattes straf, men det benyttes fortsat i vid udstrækning, herunder som forebyggende middel, blandt andet i form af isolation under varetægtsfængsling og udelukkelse fra fællesskab med andre indsatte, og som disciplinærstraf i form af strafcelle.

I det følgende redegøres for reglerne om isolation under varetægt samt isolation i form af strafcelle. Det skal dog bemærkes at disse ikke uden videre kan sammenlignes, idet der er tale om to vidt forskellige indgreb.

Således er isolation under varetægtsfængsling et forebyggende indgreb, baseret på en fremadrettet vurdering af handlinger, der frygtes begået, og anvendes kun over for varetægtsarrestanter, der endnu ikke er dømt, hvorimod strafcelle er en bagudrettet pønål reaktion, der baseres på en allerede begået handling, og kan anvendes over for både varetægtsarrestanter og indsatte.

### 7.1. Isolation under varetægtsfængsling

Retsplejeloven<sup>12</sup> (herefter RPL) hjemler mulighed for at isolere varetægtsarrestanter, såfremt det frygtes at disse vil hindre eller vanskeliggøre sagens efterforskning. Reglerne om fuldstændig isolationsfængsling under varetægtsfængsling findes i RPL kapitel 70, nærmere bestemt §§ 770 a-e. Reglerne regulerer kun den fuldstændige udelukkelse fra fællesskab med alle indsatte, imens delvis isolation i form af udelukkelse fra fællesskab med bestemte indsatte ikke er omfattet af reglerne, og kan iværksættes af politiet alene.

RPL § 770 a foreskriver grundbetingelserne for at der kan træffes bestemmelse om isolation. Det følger heraf at retten, efter anmodning fra politiet, kan bestemme at en varetægtsarrestant skal udelukkes fra fællesskab med de øvrige indsatte (isolation), hvis:

- ”1) varetægtsfængslingen er besluttet i medfør af § 762, stk. 1, nr. 3, og*
- 2) der er bestemte grunde til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen, herunder ved gennem andre indsatte at påvirke medsigtede eller ved trusler eller på anden lignende måde at påvirke andre.”*

---

<sup>10</sup> Engbo m. Fl., 2012, s. 122

<sup>11</sup> Smith, 2001

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 14. november 2018

RPL § 770 a er udtømmende og isolationsfængsling kan ikke finde sted i andre tilfælde end de nævnte. Betingelserne i bestemmelsen er endvidere kumulative, hvorfor begge betingelser skal være opfyldt, for at bestemmelse om isolationsfængsling kan træffes.

Det skal nævnes, at der i nr. 2 alene er tale om eksempler på hindringsformer, og at denne optegnelse derfor ikke er udtømmende.

Det er først og fremmest en betingelse for iværksættelse af denne type isolation, at den pågældende er varetægtsfængslet af hensyn til efterforskningen. Varetægtsfængslingen er i sig selv et tvangsindgreb og kræver at både mistankekrav, kriminalitetskrav og indikationskrav i RPL § 762, stk. 1, nr. 3 er opfyldt. For at isolationsfængsling kan iværksættes kommer hertil yderligere et indikationskrav i RPL § 770 a, nr. 2, idet der kræves *bestemte grunde* til at antage, at varetægtsfængslingen i sig selv ikke er tilstrækkelig, til at hindre arrestanten i at vanskeliggøre forfølgningen i sagen. Med andre ord skal isolationsfængslingen være nødvendig for at hindre kollusionsrisikoen. Der må i den forbindelse sondres mellem påvirkning af medsigtede og andre, og overfor den sidstnævnte gruppe skal påvirkningsmåden som hovedregel være kvalificeret i form af trusler eller overtalelse af særlig indtrængende karakter, førend indikationskravet kan anses som opfyldt.<sup>13</sup>

Af RPL § 770 b, stk. 1 følger det at isolationsfængslingen skal være proportional. Isolation må dermed kun anvendes såfremt 1) formålet ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, 2) indgrebet og den særlige belastning det kan medføre, ikke står i misforhold til sagens betydning og den retsfølge som kan ventes såfremt arrestanten findes skyldig, og 3) at efterforskningen fremmes med særlig hurtighed. Proportionalitetskravet i RPL § 770 b gælder ved siden af proportionalitetskravet i RPL § 762, stk. 3, der angår selve varetægtsfængslingen.

Sammenfattende betyder det, at isolationsfængsling ikke blot kan iværksættes fordi der er risiko for at den sigtede på fri fod vil vanskeliggøre forfølgningen, der skal endvidere være en konkret risiko for at den sigtede under varetægtsfængsling kan og vil vanskeliggøre forfølgningen<sup>14</sup>, og det skal være godtgjort af politiet at dette ikke kan hindres ved brug af mindre indgribende midler, såsom delvis isolation eller brev- og besøgskontrol.

Hvad der videre ligger i indikations- og proportionalitetskravet kan udledes af de krav, der stilles til politiets begæring om isolation og begrundelseskravene i RPL § 770 d. Beslutning om isolationsfængsling skal træffes af retten ved kendelse, og retten kun kan træffe beslutning efter anmodning fra politiet. Politiet skal i deres begæring om isolation konkret begrunde nødvendigheden af isolation. Det vil ikke være tilstrækkelig begrundelse for isolation at gøre gældende, at man ikke kan hindre, at en sigtet skaffer sig kontakt til en medsigtet, som det har været nødvendigt at anbringe i samme arresthus. Det vil heller ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at kriminalitetens art i sig selv gør det sandsynligt, at sigtede vil søge at benytte sig af muligheden for at påvirke den medsigtede. Der kræves en begrundelse med tilknytning til den konkrete sigtede eller til sagens konkrete omstændigheder, herunder oplysninger om tidligere eller aktuelle forsøg på påvirkning, særlig tilknytning til et fælles kriminelt miljø eller særlig afhængighed mellem de sigtede.<sup>15</sup>

Det blev ved lovændringen i 2000<sup>16</sup> vedtaget at der i rettens kendelse skulle anføres de konkrete omstændigheder hvorpå det støttes at betingelserne for isolation er opfyldt, med det formål at skærpe politiets overvejelser vedrørende nødvendigheden af isolationen.<sup>17</sup> Begrundelseskravet

<sup>13</sup> Jochimsen, 2018, note 3372 (til § 770 a, nr. 2)

<sup>14</sup> Jochimsen, 2018, note 3373 (til § 770 a, nr. 2)

<sup>15</sup> Betænkning nr. 1358/1998, side 36

<sup>16</sup> Lov nr. 428 af 31. maj 2000

<sup>17</sup> Bemærkningerne til L 14, afsnit 2.8.2.1

blev yderligere skærpet ved en lovændring i 2006<sup>18</sup>, og det kræves i dag at kendelsen anfører både den konkrete vanskeliggørelse der foreligger risiko for i sagen, grundlaget i den konkrete sags oplysninger for at antage at risikoen foreligger og de konkrete omstændigheder hvorpå det i øvrigt støttes, at betingelserne for isolation er opfyldt.

Af forarbejderne til begrundelsesreglerne i RPL § 770 d fremgår det, at denne bestemmelse stiller krav om, at det i rettens kendelse udtrykkeligt skal fremgå hvilken kollusion det frygtes, at arrestanten vil udøve og hvem eller hvad kollusionen rettes imod.<sup>19</sup> Er der tale om kollusion i form af at advare andre gerningsmænd, må der angives hvem det drejer sig om. Er der tale om kollusion i form af fjernelse af spor eller koster, må det præciseres hvilke spor eller koster det angår. Herudover må det præciseres, hvilke oplysninger i sagen der ligger til grund, for antagelsen om kollusionsrisikoen og at varetægtsfængslingen ikke i sig selv er tilstrækkelig til at hindre denne risiko. I øvrigt gælder det efter RPL § 770 b, stk. 2, at isolationsfængsling af arrestanter under 18 år kun må iværksættes eller opretholdes, hvis der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, som gør det påkrævet. Med sådanne særlige omstændigheder tænkes f.eks. på meget alvorlig narkotikakriminalitet eller meget alvorlig personfarlig kriminalitet med én eller flere medgerningsmænd på fri fod, og hvor det på baggrund af den konkrete sags oplysninger må antages, at der foreligger en alvorlig kollusionsrisiko.<sup>20</sup> Denne bestemmelse blev indsat ved lovændringen i 2006, for at skærpe betingelserne for isolationsfængsling af mindreårige.

Udover en skærpelse af begrundelseskravet, indeholdt lovændringen i 2006 ligeledes en skærpelse af tidsgrænserne for isolation i § 770 c. Herefter gælder følgende tidsgrænser for voksne:

Mulig straf ifølge loven <sup>21</sup>	Maksimumlængde
< 4 år	14 dage
4-6 år	4 uger
> 6 år	8 uger

Retten kan dog undtagelsesvis tillade at en isolation udstrækkes ud over 8 uger, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret, hvis afgørende hensyn til forfølgningen gør fortsat isolation påkrævet, og lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af fængsel i mindst 2 år.<sup>22</sup>

Ved lovændringen blev dog indsat en generel maksimumlængde for voksne på 6 måneder, som kun kan fraviges såfremt sigtelsen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens<sup>23</sup> (herefter STRFL) kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af STRFL §§ 191 eller 237. For unge under 18 år gælder en maksimumlængde på 4 uger, uagtet at lovovertrædelsen kan medføre fængsel i mere end 6 år. Denne maksimumlængde kan dog også fraviges såfremt sigtelsen angår en forsætlig overtrædelse af STRFL kapitel 12 eller 13.

Udover ovennævnte tidsgrænser, er længden af isolation i øvrigt begrænset af proportionalitetsprincippet, herunder proportionalitetsreglen i RPL § 770 b.

<sup>18</sup> Lov nr. 1561 af 20. december 2006

<sup>19</sup> Bemærkningerne til L 44, afsnit 6.2.2

<sup>20</sup> Jochimsen, 2018, note 3383 (til § 770 b, stk. 2)

<sup>21</sup> Det afgørende er her den højeste straf overtrædelsen kan medføre ifølge lovens strafferamme, og ikke den forventelige straf i den enkelte sag

<sup>22</sup> Her er det afgørende den forventelige straf i den enkelte sag efter almindelig udmålingspraksis, og ikke hvad afgørelsen efter den sigtedes personlige forhold kan tænkes at falde ud til

<sup>23</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018



Det skal bemærkes at tidsgrænserne er udtryk for et maksimum sammenhængende tidsrum, og der er således ikke noget til hinder for, at en varetægtsarrestant kan blive isolationsfængslet ad flere omgange i en samlet længere periode, forudsat at betingelserne for isolation fortsat er tilstede.

Det følger af RPL § 770 d, stk. 2, 2. pkt. at den første frist ved iværksættelse af isolation, ikke må overstige 2 uger. Herefter skal politiet skriftligt anmode retten om forlængelse af isolation, og i den forbindelse gælder begrundelseskravet fortsat. For så vidt angår arrestanter under 18 år kan isolation højst forlænges med 2 uger ad gangen, og forlængelse ud over 4 uger kan kun ske med Rigsadvokatens godkendelse. For så vidt angår voksne er der ikke nogen tidsgrænse for den enkelte forlængelse, men de ovennævnte tidsgrænser gælder fortsat, og forlængelse ud over 8 uger kræver ligeledes Rigsadvokatens godkendelse jf. RPL § 770 d, stk. 3.

På baggrund af bred politisk tilslutning til et ønske om gennem lovændringer at begrænse anvendelsen af isolation, er retsplejelovens regler om isolation blevet strammet flere gange. Det er alle gangene blevet vurderet at hensynet til bekæmpelsen af kriminalitet, gør det nødvendigt at opretholde muligheden for at anbringe arrestanter i isolation. Det har dog samtidig været vurderingen, at de forhold der taler for at begrænse brugen af isolation, må tillægges en sådan øget vægt, at der har været anledning til at foreslå en skærpelse af reglerne for anvendelse af isolation under varetægtsfængsling, samt en begrænsning i den tidsmæssige udstrækning af isolation og gennem processuelle retssikkerhedsgarantier.<sup>24</sup> Dette har medført at det samlede antal af afsluttede isolationsfængslinger er faldet fra 553 i 2001 til 17 i 2017. Således blev 0,4 % af de varetægtsfængslede anbragt i isolation i 2017, hvorimod andelen i 2001 udgjorde 9,5 %.<sup>25</sup>

## 7.2. Isolation som disciplinærstraf

Strafcelle er én af de 3 disciplinærstraffe, der i dag anvendes over for indsatte i de danske fængsler og arresthuse. Disciplinærstraf i form af strafcelle er ikke noget nyt fænomen i dansk ret. Adgangen til brugen af strafcelle har forud for vedtagelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf, været lovfæstet i straffeloven siden vedtagelsen af Borgerlig Straffelov i 1930<sup>26</sup>, og det kan udledes af § 13, sidste pkt. i den Almindelig Borgerlig Straffelov fra 1866<sup>27</sup>, at strafcelle allerede dengang blev anvendt som disciplinærstraf, såkaldt enkeltcelle. Da en arbejdsgruppe i 1989 udgav deres betænkning om en lov om fuldbyrdelse af straf mv., anførte de enighed om nødvendigheden af et disciplinærstraffesystem som en afgørende forudsætning, dels for Kriminalforsorgens muligheder for at løse sine sikkerheds- og ordensmæssige opgaver og dels for tilvejebringelsen af en rimelig hverdag i institutionerne. Nødvendigheden blev begrundet i hensyn til repression, samt general- og specialprævention, dels for at undgå selv-tægtsreaktioner fra medindsatte og dels med det formål at forebygge regelbrud. Derudover påpegede arbejdsgruppen at eksistensen af disciplinærstraffe må antages at give mulighed for en lempeligere afsoning, idet man har mulighed for at sanktionere konkrete regelbrud.<sup>28</sup> Reglerne om disciplinærstraf blev derfor bevaret, med visse modifikationer, ved vedtagelsen af Straff fuldbyrdelsesloven i 2000<sup>29</sup>, og ovennævnte begrundelse ligger fortsat til grund for de regler om disciplinærstraf vi har i dag.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Se hertil betænkning nr. 1358 s. 32, bemærkningerne til L14 afsnit 2.7.3, betænkning nr. 1469 s. 91 og bemærkningerne til L44 afsnit 1

<sup>25</sup> Justitsministeriet, 2018

<sup>26</sup> Lov nr. 126 af den 15. april 1930, §§ 46 & 47

<sup>27</sup> Almindelig Borgerlig Straffelov af 10. februar 1866

<sup>28</sup> Betænkning nr. 1181, bind 1, s. 239

<sup>29</sup> Lov nr. 432 af 31. maj 2000

<sup>30</sup> Schiøler m.fl., 2017, s. 349

Brugen af disciplinærstraf er i dag reguleret i Straffuldbyrdelseslovens<sup>31</sup> (herefter SFBL) kapitel 11 der, udover strafcelle, også omfatter disciplinærstraf i form af advarsel og bøde. Reglerne om disciplinærstraf gælder for alle indsatte i Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse, herunder varetægtsarrestanter. For så vidt angår varetægtsarrestanter er forholdene vedrørende disciplinærstrafformer og maksimal varighed af strafcelle reguleret særskilt i RPL § 775<sup>32</sup>, hvorfor SFBL § 70 ikke finder anvendelse her. SFBL §§ 67-69 og § 71 finder dog tilsvarende anvendelse over for varetægtsarrestanter.<sup>33</sup> Reglerne om disciplinærstraf finder i øvrigt, efter deres indhold, ikke anvendelse i Kriminalforsorgens pensioner.

Disciplinærstraf kan kun anvendes over for indsatte. Dømte der er på fri fod fordi de ikke har påbegyndt strafudståelsen, er prøveløsladt eller fordi deres strafudståelse er afbrudt efter lovens kapitel 12, er ikke at betragte som indsatte og kan ikke ifalde disciplinærstraf. Almindelig udgang afbryder ikke strafudståelsen, og forseelser begået af indsatte under udgang kan straffes med disciplinærstraf.

Det følger af SFBL at disciplinærstraf ikendes af Kriminalforsorgsområdet. Ordlyden af bestemmelsen blev ændret i 2014<sup>34</sup>, og det fulgte førhen at *"disciplinærstraf ikendes af institutionens leder eller den der er bemyndiget hertil"*. Kompetencen til at ikende disciplinærstraf ligger altså nu hos Kriminalforsorgsområderne, frem for hos de enkelte institutioners ledere, men Kriminalforsorgsområderne kan dog træffe beslutning om at bestemte typer af afgørelser kan træffes lokalt i den enkelte institution, f.eks. hvor der er tale om beslutninger af hastende karakter og hvor det ikke er muligt at afvente Kriminalforsorgsrådets afgørelse<sup>35</sup>, således er det muligt for Kriminalforsorgsområderne fortsat at overlade ikendelsen af disciplinærstraf til de enkelte institutioner.

SFBL § 67 indeholder en udtømmende opregning af hvilke forhold der fører til, at der ikendes en disciplinærstraf. Det følger af bestemmelsens ordlyd, at der i de nævnte situationer skal ikendes disciplinærstraf. I forbindelse med en politisk motiveret styrket indsats mod mobiltelefoner i landets fængsler i 2016, blev disciplinærstraf gjort obligatorisk<sup>36</sup>, og det er således ikke længere muligt for Kriminalforsorgsområderne, at undlade at ikende en form for disciplinærstraf i disse situationer.<sup>37</sup> Ordlyden af bestemmelsens nr. 8 og 9 ændrer ikke ved at der også i disse tilfælde skal ikendes disciplinærstraf, såfremt den indsatte har gjort sig skyldig i de anførte disciplinære forseelser. Derudover medfører bestemmelsens udtømmende karakter, at disciplinærstraf ikke kan anvendes i andre tilfælde end de i bestemmelsen nævnte.

Det er et krav at det bevismæssigt kan lægges til grund, at den indsatte har gjort sig skyldig i det pågældende forhold, og det almindelige strafferetlige krav om tilregnelser gælder også for disciplinærstraffe. SFBL angiver ikke udtrykkeligt hvilken grad af tilregnelser, der kræves som grundlag for ikendelse af en disciplinærstraf, men det antages med henvisning navnlig til princippet i STRFL § 19, at både forsætlige og uagtsomme handlinger kan straffes.<sup>38</sup>

Det følger af SFBL § 68, stk. 2 at strafcelle alene kan anvendes for følgende forhold eller forsøg herpå:

---

<sup>31</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2017

<sup>32</sup> Disciplinærstrafvejledningen § 1.2

<sup>33</sup> Disciplinærstrafbekendtgørelsen § 1, stk. 2

<sup>34</sup> Lov nr. 739 af 25. juni 2014

<sup>35</sup> Bemærkningerne til L 190, afsnit 5.2.1

<sup>36</sup> Ved lov nr. 641 af 8. juni 2016

<sup>37</sup> Schiøler m.fl., 2017, s. 352

<sup>38</sup> Schiøler m.fl., 2017, s. 355

1. Udeblivelse eller undvigelse,
2. indsmugling, besiddelse eller indtagelse af alkohol, euforiserende stoffer eller andre stoffer, der er forbudt efter den almindelige lovgivning,
3. nægtelse af afgivelse af udåndingsprøve eller urinprøve efter § 60 a,
4. indsmugling eller besiddelse af våben og andre personfarlige genstande,
5. vold eller trusler om vold mod medindsatte, personale eller andre i institutionen,
6. groft hærværk og
7. andre grove eller oftere gentagne forseelser.

Bestemmelsens udtømmende opregning betyder, at forseelser der er omfattet af § 67, men ikke af § 68, stk. 2, kun kan straffes med bøde eller advarsel.

I forbindelse med en politisk motiveret skærpet indsats mod narko mv. i de danske fængsler<sup>39</sup>, blev der skabt hjemmel til at foretage stikprøvevis urinprøvekontrol af de indsatte<sup>40</sup>, og det blev vedtaget at nægtelse af afgivelse af urinprøve skulle medføre disciplinærstraf. Man indsatte herved § 68, stk. 2, nr. 3, for at sikre, at der kan anvendes samme sanktion ved nægtelse af afgivelse af urinprøve, som den pågældende ville kunne få ved afgivelse af en positiv urinprøve jf. bestemmelsens nr. 2.

Såfremt en indsat udelukkes fra fællesskab med henblik på afgivelse af urinprøve i medfør af SFBL § 63, stk. 1, nr. 2, 1. led, og den indsatte ikke har afgivet urinprøve efter 3 timer, sidestilles dette med en nægtelse af afgivelse af urinprøve, og der er således mulighed for anvendelse af strafcelle i et sådant tilfælde. Det skal i den forbindelse bemærkes at Kriminalforsorgens institutioner kan træffe afgørelse om afgivelse af urinprøve, uagtet at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har indtaget euforiserende stoffer. Bestemmelsen kan træffes for så vidt angår en enkelt indsat eller grupper af indsatte, herunder alle indsatte på en bestemt afdeling eller alle indsatte i en institution.<sup>41</sup>

Med ordet ”oftere” i nr. 7 menes, at der tidligst kan reageres med strafcelle i tredjegangstilfælde, for så vidt angår forseelser der ikke i sig selv kan karakteriseres som grove. Ordet blev tilføjet af Straffelovrådet i forbindelse med udarbejdelsen af SFBL, med det formål at skærpe betingelserne for brug af strafcelle.<sup>42</sup>

Den forhenværende straffelov hjemlede ikendelse af strafcelle, i op til 3 måneder.<sup>43</sup> Dette blev dog begrænset ved et cirkulære fra Justitsministeriet i 1976, hvoraf det fulgte at strafcelle kun kunne ikendes i maksimalt 4 uger, og kun mere end 1 uge såfremt der var tale om undvigelse eller forsøg herpå, udeblivelse fra udgang eller grovere disciplinærforseelse i øvrigt.<sup>44</sup> Af arbejdsgruppens endelige udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf fremgår det, at der ligeledes blev foreslået en maksimumperiode på 1 uge, medmindre der var tale om undvigelse eller forsøg herpå, eller grovere disciplinærforseelser, i hvilke tilfælde strafcelle burde kunne tilkendes i op til 4 uger.<sup>45</sup> Den foreslåede maksimumperiode på 1 uge blev ikke vedtaget, og i dag kan længden af strafcelle fastsættes i op til 4 uger jf. SFBL § 70, uanset hvilken disciplinær forseelse der er tale om. Det fremgår dog af SFBL § 70, stk. 1, at varigheden skal fastsættes under hensyn til overtrædelsens art og

<sup>39</sup> Lov nr. 445 af 9. juni 2004

<sup>40</sup> SFBL § 60 a

<sup>41</sup> Undersøgelingsvejledning pkt. 11

<sup>42</sup> Schiøler m.fl., 2017, s. 358

<sup>43</sup> Betænkning nr. 1181, bind 1, s. 235

<sup>44</sup> Cirkulære nr. 44 af 10. marts 1976, § 3

<sup>45</sup> Betænkning nr. 1181, bind 3, s. 662

omfang. På grund af indgrebets pønale karakter, fastsættes længden af indgrebet ved selve ikendelsen.

Maksimumlængden var for varetægtsarrestanter indtil 2016, hvor retsplejeloven blev ændret<sup>46</sup>, 2 uger. Lovændringen medførte at maksimumlængden for varetægtsarrestanter i dag ligeledes er 4 uger.

For så vidt angår unge under 18 år, blev det i 2018 fastsat i SFBL § 70, stk. 1, at disse højst kan ikendes strafcelle i op til 7 dage, medmindre sagen angår vold mod personale i institutionen.<sup>47</sup> At maksimumgrænsen på 4 uger er fastholdt i sager angående vold mod personale i institutionen skyldes hensynet til personalets sikkerhed og trivsel.

I lovbemærkningerne til bestemmelsen<sup>48</sup> er det forudsat, at varigheden af en straffcelleanbringelse af unge under 18 år, skal fastsættes til et tidsrum af maksimum 3 dage i alle almindeligt forekommende tilfælde, og kun i særlige tilfælde bør varigheden fastsættes til mere end 3 dage. Med ”særlige tilfælde” tænkes navnlig på gentagelsestilfælde i sager om besiddelse af mobiltelefon i lukket institution, besiddelse af eller handel med hårde euforiserende stoffer og sager vedrørende forseelser af mere alvorlig karakter, herunder sager vedrørende overfald på medindsatte.<sup>49</sup>

Tidsgrænsen for unge under 18 år blev nedsat med den begrundelse, at straffcelle er en meget indgribende form for disciplinærstraf, der kun bør anvendes over for indsatte under 18 år, når det er tvungende nødvendigt. Af samme grund bør varigheden af straffcelleanbringelsen af indsatte under 18 år begrænses mest muligt.<sup>50</sup>

Det skal bemærkes, at maksimumlængden kun gælder den enkelte ikendelse af straffcelle og der er således intet til hinder for, at en indsat ikendes straffcelle ad flere gange for forskellige forseelser, og at den samlede tid herefter udgør mere end 4 uger.

### 7.3. Udvikling i brugen af straffcelle

Præciseringen i SFBL § 68, stk. 2 fandtes ikke i tidligere gældende regler, og ved udformningen af SFBL i 2000 blev betingelserne for at anvende straffcelle som disciplinærstraf således skærpet. Efterfølgende er betingelserne dog blevet udvidet flere gange, blandt andet ved indsættelsen af adgangen til at ikende straffcelle ved *nægtelse af afgivelse af urinprøve*<sup>51</sup> samt *nægtelse af afgivelse af udåndingsprøve*<sup>52</sup>, ligesom disciplinærstraf i 2016 blev gjort obligatorisk.<sup>53</sup>

Derudover har Justitsministeriet gennem årene igangsat flere tiltag, med det formål at skærpe indsatsen mod disciplinære forseelser, der har betydning for brugen af straffcelle. Dette tæller både øget kontrol af de indsatte og besøgende for at afdække og forebygge eventuelle forseelser, øget brug af disciplinærstraf samt hårdere disciplinærstraffe.

I 2004 igangsattes en skærpet indsats mod narko i de danske fængsler. I den forbindelse blev der foretaget fysisk sikring af net og hegn hvilket skulle hindre indsmidning af narko og mobiltelefoner, antallet af narkohunde blev øget, forsøg med teknologisk narkobekæmpelse blev igangsat, det blev vedtaget at der dagligt skulle foretages stikprøvevise urinprøvekontroller, og som nævnt blev der indsat adgang til ifaldelse af straffcelle ved nægtelse af afgivelse af urinprøve.<sup>54</sup>

---

<sup>46</sup> Lov nr. 641 af 8. juni 2016

<sup>47</sup> Ved lov nr. 1541 af 18. december 2018

<sup>48</sup> Bemærkningerne til L 21, afsnit 2.6.2

<sup>49</sup> Disciplinærstrafvejledningen pkt. 1.4

<sup>50</sup> Bemærkningerne til L 21, afsnit 2.6.2

<sup>51</sup> Indsat ved lov nr. 445 af 9. juni 2004

<sup>52</sup> Indsat ved lov nr. 713 af 8. juni 2018

<sup>53</sup> Lov nr. 641 af 8. juni 2016

<sup>54</sup> Regeringen, 2003, s. 5

I 2013 igangsattes et tiltag om nultolerance over for indsmugling af narko og mobiltelefoner i landets fængsler. I den forbindelse blev antallet af narkohunde igen forøget, der blev indkøbt mobile scanneranlæg og mobildetektorer til detektering af mobiltelefoner, og der blev givet bedre muligheder for at foretage visitation af besøgende i fængslet. Derudover blev det besluttet at besiddelse af ulovlige mobiltelefoner skulle mødes med konsekvente reaktioner.<sup>55</sup>

I 2016 påbegyndtes en styrket indsats mod mobiltelefoner i landets fængsler. Indsatsen, der indebar en lovændring samt 21 administrative tiltag, kom som en reaktion på fundet af 5 personer, der var tiltalt i en terrorsag, havde haft adgang til et antal mobiltelefoner under deres varetægtsfængsling. Den styrkede indsats indebar, som nævnt, at disciplinærstraf blev gjort obligatorisk i de i loven foreskrevne tilfælde, ligesom maksimumtiden for strafcelle for varetægtsarrestanter blev hævet fra 2 til 4 uger. Derudover blev der givet bedre mulighed for at anvende kropsscannere over for besøgende og indsatte.<sup>56</sup> På det administrative plan blev det vedtaget at der skulle ske flere visitationsaktioner i hele fængsler eller på hele afdelinger, der skulle anvendes hunde til at opspore mobiltelefoner, der blev investeret i nyt scanningsudstyr, der skulle foretages kropsvisitationer hyppigere, undersøgelse af tekniske løsninger blev igangsat og disciplinærstraffen blev skærpet således at besiddelse af mobiltelefoner i førstegangstilfælde nu straffes med 15 dages strafcelle mod tidligere 5 dage, ligesom gentagelsesperioden blev udvidet fra 6 til 12 måneder.<sup>57</sup>

I 2016 blev et nyt rygeforbud ligeledes vedtaget, hvilket betød at de røgfrie områder blev udvidet til også at omfatte de indsatte celler samt besøgsrum. Formålet hermed var at mindske risikoen for at personalet bliver udsat for passiv rygning. I den forbindelse blev disciplinærstraf ved overtrædelse af rygeforbuddet gjort obligatorisk ved indsættelsen af § 67, nr. 5.<sup>58</sup>

Efter en række voldsomme episoder med vold og overfald rettet mod ansatte i fængslerne, blev det i starten af 2017 besluttet at nedsætte en task force, der skulle fremkomme med anbefalinger til hvordan man kunne styrke sikkerheden i landets fængsler. Efter dennes anbefalinger blev det vedtaget at skærpe disciplinærstrafniveauet for upassende sprogbrug, trusler og vold over for personalet og medindsatte og at fastlægge en ensartet standard for upassende sprogbrug. Det var task forcens overbevisning at klare forventninger til de indsatte adfærd og klare reaktioner herpå, ville være et klart signal til den enkelte indsatte og ville bidrage til at sænke konfliktniveauet generelt og dermed sænke forekomsten af volds- og trusselsepisoder. Derudover blev det vedtaget at urinprøver i større omfang skulle anvendes på grund af mistanke og ikke som stikprøvekontroller, idet task forcen mente at en sådan ændring af brugen, ville bidrage til en yderligere målrettet og intensiveret indsats mod misbrug af ulovlige stoffer.<sup>59</sup>

I 2017 blev det som en del af Bandepakke III vedtaget, at disciplinære sanktioner for overtrædelse af ordens- og sikkerhedsmæssige regler i landets fængsler, der begås af indsatte med en ”stærkt negativ styrende adfærd”, skulle skærpes så disse nu ikendes 50 % hårdere disciplinærstraffe.<sup>60</sup>

I øvrigt er genstandsbekendtgørelsen, der blev udarbejdet i 2001<sup>61</sup> i forbindelse med vedtagelsen af SFBL, udvidet væsentligt gennem årene. Bekendtgørelsen regulerer indsatte adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande, og siden 2001 er blandt andet bekendtgørelsens § 2 udvidet til også at indeholde et forbud mod proteinpulver, computer, telefax, modem, røgtobak, rygeremedier og genstande til brug for fremstilling af cigaretter (dog kun i eget eller andre indsat-

---

<sup>55</sup> Justitsministeriet, 2012, s. 4-5

<sup>56</sup> Lov nr. 641 af 8. juni 2016

<sup>57</sup> Justitsministeriet, 2016

<sup>58</sup> Lov nr. 1726 af 27. december 2016

<sup>59</sup> Kriminalforsorgen, 2017, Anbefalinger til initiativer som kan styrke sikkerheden for medarbejdere i Kriminalforsorgen, s. 17-19

<sup>60</sup> Regeringen, 2017, s. 5 og Kriminalforsorgen, 2018, s. 23

<sup>61</sup> Bekendtgørelse nr. 370 af 17. maj 2001

tes opholdsrum), samt tøj og genstande der reklamerer for forsvarsadvokater. Det følger af bekendtgørelsens § 35, stk. 2<sup>62</sup>, at overtrædelse heraf kan medføre ikendelse af disciplinærstraf. Derudover er der sket udvidelse af flere andre bestemmelser i bekendtgørelsen, der ligeledes kan medføre ikendelse af disciplinærstraf.

Således er både anvendelsesområdet for disciplinærstraffe blevet udvidet, ligesom der især de seneste år, fra politisk side er opfordret til brug af hårdere disciplinærstraffe.

Antallet af disciplinærstraffe i form af ubetinget strafcelle er siden 2004 steget fra 2.023<sup>63</sup> til 4.085 i 2017<sup>64</sup>. Ifølge Kriminalforsorgen<sup>65</sup> og Justitsministeren<sup>66</sup> skyldes den høje stigning i antallet netop ovenstående, herunder dels den række skærpelser af disciplinærstraffene der har fundet sted, blandt andet for så vidt angår negativt stærke indsatte, ulovlig kommunikation, vold, trusler og upassende sprogbrug, og dels at der er indført flere nye regler, blandt andet for rygning.

Det skal tages i betragtning at også det samlede antal af disciplinærstraffe er steget, således var antallet i 2004 på 11.961<sup>67</sup>, imens det samlede antal i 2017 var på 21.746<sup>68</sup>. Dette skyldes formentlig det øgede anvendelsesområde af disciplinærstraffe, men det skal bemærkes at det også kan skyldes at den skærpede kontrol har ført til at flere forseelser opdages, eller at der reelt begås flere disciplinære forseelser, hvilket vil medføre en naturlig stigning i antallet af disciplinærstraffe i form af strafcelle. Hyppigheden af strafcelle er dog ligeledes steget. I 2016 ikendtes strafcelle næsten i hvert 6. tilfælde (5,54) hvor der blev ikendt disciplinærstraf, således udgjorde strafcelle 18,05 % af disciplinærstraffene det år. Til sammenligning ikendtes strafcelle i 2017 i cirka hver 5. tilfælde (5,32) hvor der blev ikendt disciplinærstraf, og således udgjorde strafcelle det år 18,79 % af disciplinærstraffene. Kigger man tilbage på 2008 var det sjældnere end hver 6. gang (6,29) der blev ikendt strafcelle og strafcelle udgjorde dengang alene 15,89 % af det samlede antal disciplinærstraffe.<sup>69</sup>

Samlet set anvendes strafcelle altså oftere end førhen, hvilket kan tyde på at det øgede anvendelsesområde for disciplinærstraffe, har medført at strafcelle nu ikendes for flere og mildere forseelser end førhen. Alternativt kan det være et udtryk for, at der begås flere grove forseelser i fængslerne end der gjorde førhen, men ser man på udviklingen i de begrundelser der udløser strafcelle, fremgår det at grove<sup>70</sup> forseelser, herunder indsmugling og besiddelse af stoffer og våben, undvigelse eller forsøg herpå og øvrige overtrædelser af straffeloven udgør en mindre andel i 2017 end de gjorde i 2013, hvorimod begrundelser som overtrædelse af regler fastsat af institutionens leder, beskæftigelsesvægring og overtrædelse af rygeregler udgør en større andel af begrundelserne i 2017 end i 2013<sup>71</sup>. Dette giver grund til at formode, at stigningen i antallet af disciplinærstraffe i form af strafcelle, primært skyldes at strafcelle i dag anvendes overfor flere og mildere disciplinære forseelser end det har været tilfældet førhen.

Udover stigningen i antallet af ikendte disciplinærstraffe i form af strafcelle, er der sket en stigning i hårdheden af strafcelle. Således var der i 2015 alene 7 tilfælde af ikendelser af strafcelle i 15 dage

---

<sup>62</sup> Bekendtgørelse nr. 1610 af 18. december 2018

<sup>63</sup> Kriminalforsorgen, 2013

<sup>64</sup> Kriminalforsorgen, 2017, Statistik 2017

<sup>65</sup> Kriminalforsorgen, 2018

<sup>66</sup> Udvalgsspørgsmål nr. 153

<sup>67</sup> Kriminalforsorgen, 2013

<sup>68</sup> Kriminalforsorgen, 2017, Statistik 2017

<sup>69</sup> Min egen udregning, baseret på Kriminalforsorgens statistikker

<sup>70</sup> Min egen kategorisering at besiddelse af våben, stoffer, vold, trusler og undvigelse udgør grovere forseelser, dette er ikke kategoriseret af hverken Justitsministeriet eller Kriminalforsorgen

<sup>71</sup> Kriminalforsorgen, 2013 og Kriminalforsorgen, 2017, Statistik 2017

eller mere, mens tallet i 2017 var oppe på 511 tilfælde.<sup>72</sup> I 2017 var der desuden 1.038 tilfælde hvor strafcelle blev ikendt i 8 dage eller mere, hvilket svarer til cirka hver 4. ikendelse.<sup>73</sup> Dette må antages i høj grad at skyldes de politisk motiverede skærpede af disciplinærstraffene, herunder særligt i forbindelse med den skærpede indsats mod mobiltelefoner, hvor disciplinærstraffen for besiddelse af mobiltelefon i førstegangstilfælde blev tredoblet.

## 8. Sikkerhedsopgaven i fængslerne

Det er en væsentlig opgave for fængslerne at varetage sikkerheds- og ordensmæssige hensyn. I den forbindelse benytter Kriminalforsorgen sig af dels en konstruktiv sikkerhedsstrategi, dels af en defensiv sikkerhedsstrategi. Disse sikkerhedsstrategier har for det meste indflydelse på både sikkerhed og orden, idet sikkerheds- og ordenshensyn i nogen grad overlapper hinanden. Således kan håndhævelsen af sikkerheden, i en vis grad afspejle sig i ordenen i fængslet. F.eks. kan håndhævelse af alkoholforbud, have som mål dels at forebygge støj og andre gener, som enkelte indsatte drikkeri kan medføre for andre indsatte og personalet, dels at forebygge kriminalitet i form af hærværk og voldshandlinger, som ikke sjældent følger i kølvandet på alkoholindtagelse.<sup>74</sup>

Den konstruktive sikkerhedsstrategi har til formål at skabe et fængselsmiljø der ikke i sig selv giver anledning til undvigelse og kriminalitet m.v., hvorimod den defensive sikkerhedsstrategi går ud på at opstille forskellige værn med det formål at forebygge og hindre undvigelse og kriminalitet m.v.

Den konstruktive sikkerhedsstrategi tager blandt andet udgangspunkt i den grundlæggende antagelse, at jo større ubehag og meningsløshed den indsatte føler ved fængselsopholdet, des større er risikoen for undvigelse mv. Sikkerheden opnås derfor navnlig indirekte via serviceydelser, der har som selvstændige mål at skabe normalisering i fængselstilværelsen og at begunstige de indsatte resocialiseringsmuligheder. Her kan blandt andet nævnes udgang, besøg, arbejde, uddannelse og fritidsaktiviteter. Den defensive sikkerhedsstrategi er nødvendig, fordi den konstruktive sikkerhedsstrategi ikke altid slår til. Der vil altid være mennesker, som vil forsøge at undvige eller på anden måde bryde reglerne. Det er således et uundværligt led i driften af et fængselsvæsen at råde over defensive sikkerhedsmidler. Blandt defensive sikkerhedsmidler sondres mellem statiske værn, herunder blandt andet bygningsmure, døre, armerede vinduer, sikkerhedshegn, elektriske alarmsystemer, tv-overvågning m.m., og dynamiske værn, som omfatter personalets arbejdsrutiner og opmærksomhed ved at involvere sig i de indsatte og deres hverdag.

Til defensive midler regnes også indgreb i de indsatte rettigheder og vilkår, samt pønale indgreb i form af blandt andet disciplinærstraf og konfiskation.<sup>75</sup>

## 9. Forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger

Forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger gælder alle for Kriminalforsorgens områder, idet hvert enkelt tjenestested i Kriminalforsorgen udgør en selvstændig forvaltningsmyndighed. Det fremgår således af disciplinærstrafvejledningen, at afgørelser om disciplinærstraf er omfattet af forvaltningsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.<sup>76</sup> I den forbindelse er Kriminalforsorgens vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens

---

<sup>72</sup> DIGNITY, Østerbye m.fl., 2018

<sup>73</sup> Udvalgsspørgsmål nr. 359

<sup>74</sup> Engbo, 2005, s. 217-218

<sup>75</sup> Engbo, 1996

<sup>76</sup> Disciplinærstrafvejledningen pkt. 1.2

personale<sup>77</sup> udstedt, hvori det ligeledes er fastslået at en afgørelse om disciplinærstraf, er en afgørelse i forvaltningslovens § 2, stk. 1's forstand, og dermed udgør en forvaltningsakt.

Forvaltningsretten er til en vis grad styret af retlige principper, der hviler på uskrevet ret baseret på f.eks. domme, ombudsmandsudtalelser og tilsynsavgørelser, og udledes således af prøvelsesmyndighedernes praksis, forvaltningens egen praksis, lovgivningspraksis og den generelle påvirkning fra EU-retten og de internationale menneskerettigheder.<sup>78</sup>

Ifølge Karsten Revsbech og Jens Garde er en retsgrundsætning *"en uskreven regel, som antages at blive lagt til grund, i sidste ende af domstolene, ved afgørelse af retlige spørgsmål inden for det område, som den dækker. En retsgrundsætning, der er almindelig, angår ikke kun et mere specielt og begrænset område, men er af betydning over et bredt felt, f.eks. inden for hele det forvaltningsretlige område (dvs. I forbindelse med alle eller i hvert fald de fleste forvaltningsretlige beslutninger og afgørelser)."*<sup>79</sup>

Almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger er på lovs niveau i den retlige trinfølge. De kan således kun tilsidesættes eller gennembrydes ved lov.<sup>80</sup>

De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger stiller krav til den udfyldende virksomhed, som må tilrettelægges inden for lovens rammer. Dette tæller blandt andet tilfælde hvor forvaltningens afgørelser ikke fuldt ud er normeret i loven, samt tilfælde hvor afgørelsens indhold ikke er præcis beskrevet i loven, og hvor forvaltningen dermed er overladt et skøn.<sup>81</sup>

I forbindelse med afgørelse om ikendelse af disciplinærstraf er Kriminalforsorgsområderne overladt et skøn. Dette skyldes at afgørelsens indhold ikke er præcist beskrevet i loven. På trods af den udtømmende opregning af hvilke forseelser der skal føre til disciplinærstraf, herunder straffcelle, er det overladt til Kriminalforsorgsområderne at afgøre dels hvilken type af disciplinærstraf der skal anvendes, og dels i hvilket omfang den pågældende disciplinærstraf skal anvendes.

Det skøn der er overladt til Kriminalforsorgsområderne i forbindelse med ikendelse af straffcelle kommer til udtryk i SFBL § 70, stk. 1, der har følgende ordlyd:

*"Ved ikendelse af straffcelle som disciplinærstraf fastsættes varigheden under hensyn til overtrædelsens art og omfang til et tidsrum af højst 4 uger"*.

I det følgende redegøres for de retsgrundsætninger der er mest relevante, i forbindelse med begrænsningen af denne skønsudøvelse.

### 9.1. Lighedsgrundsætningen

Regler om lighed, eller forbud imod at bestemte forskelle tillægges betydning, findes i både skreven og uskreven ret. Kravet om lighed i forvaltningens afgørelser beror i det hele taget først og fremmest på uskrevne retsgrundsætninger, og Jens Garde har på baggrund af formuleringen af præmisserne i en række domme konkluderet, at der eksisterer en almindelig lighedsgrundsætning, hvorefter væsentligt lige forhold skal behandles lige i retlig henseende. Lighedsgrundsætningen betyder at der stilles krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser, forstået på den måde at der, så længe en administrativ praksis ikke er ændret, ikke må forekomme ubegrundede eller vilkårlige afvigelser fra praksis. Således skal en afgørelse ikke alene kunne begrundes sagligt, lighedsgrundsætningen stiller yderligere et krav om at en forskelsbehandling, hvor der foreligger flere ens tilfælde, kan begrundes sagligt.<sup>82</sup> En afvigelse fra administrativ praksis, der ikke har en saglig begrundelse, vil således være i strid med lighedsgrundsætningen.

<sup>77</sup> Vejledning nr. 11122 af 03. marts 1997

<sup>78</sup> Melciorsen, 2015, s. 124

<sup>79</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 116.

<sup>80</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 116

<sup>81</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 216

<sup>82</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 255-256



## 9.2. Magtfordrejningsgrundsætningen

Magtfordrejningsgrundsætningen er udviklet gennem retspraksis og er udtryk for et dommerskabt krav til forvaltningen. Hovedsynspunktet bag grundsætningen er at enhver forvaltningsmyndighed er sat til at varetage en vis kreds af offentlige anliggender og interesser, og at det vil være ulovligt for dem at varetage andre formål end de forudsatte.

Den i praksis udviklede grundsætning, må hovedsageligt forstås som et krav til forvaltningsafgørelsens materielle rigtighed eller lovlighed. Spørgsmålet om hvorvidt der foreligger magtfordrejning er altså ensbetydende med om den pågældende forvaltningsafgørelse, set ud fra lovens formål, er båret af sagligt vedkommende hensyn eller præmisser. Grundsætningen indeholder både en negativ side, idet forvaltningen ikke må inddrage usaglige hensyn, og en positiv side, idet forvaltningen har pligt til positivt at inddrage relevante saglige hensyn.<sup>83</sup>

I forbindelse med den skønsmæssige virksomhed, der indgår i Kriminalforsorgens straffuldbyrdesretlige sagsbehandling, herunder ved ikendelse af straffacelle, er der nogle hensyn der skal tillægges særlig vægt. Dette tæller blandt andet sikkerheds- og ordenshensyn, normalitetshensyn, resocialiseringshensyn og humanitetshensyn.<sup>84</sup> En nærmere afgrænsning af hvilke hensyn der er saglige og usaglige vil ikke blive foretaget, idet det ikke har relevans for opgavens videre behandling af emnet.

## 9.3. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn

Grundsætningen om pligtmæssigt skøn vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er berettiget til at regulere skønnet ved interne regler. Eller med andre ord i hvilket omfang der er pligt til at underkaste den enkelte sag en individuel vurdering.<sup>85</sup>

Både det hensyn til konsekvens i forvaltningens afgørelser der kan udledes af lighedsgrundsætningen, hensynet til forudseelighed samt administrative hensyn taler for anvendelsen af interne regler som indeholder retningslinjer for sagerne behandling og afgørelse. Lovgivningsmagtens overladelse af skøn til forvaltningen medfører dog også en forpligtelse til at inddrage relevante saglige hensyn i den skønsmæssige afvejning. Således må udstrækningen af det pligtmæssige skøn bero på en fortolkning, og hvor en fortolkning af lovgrundlaget ikke giver konkrete holdepunkter for en løsning af problemet, må udgangspunktet principielt være en vurdering af, med hvilken vægt de ovennævnte hensyn gør sig gældende på det pågældende område. Ifølge Jens Garde og Karsten Revsbech gælder der dog i alle tilfælde en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres.<sup>86</sup> Denne formodning omfatter kun afskæringsregler eller egentlige begrænsningsregler, og der er således intet i vejen for, at interne regler anvendes som et vejledende udgangspunkt for skønnet. Det afgørende er, om myndigheden er bevidst om, at der kan gøres fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering af sagerne i virkeligheden er bortfaldet.<sup>87</sup>

## 9.4. Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet medfører at forvaltningen, såfremt denne har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt til opnåelse af formålet. I proportionalitetsprincippet ligger dels et krav om at et indgreb af den påtænkte art er nødvendigt, hvilket indebærer at indgrebet skal være det mindst

---

<sup>83</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 225-226

<sup>84</sup> Engbo, H. J., 2005, s. 43-47

<sup>85</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 274

<sup>86</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 274-275

<sup>87</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 281

indgribende der er tilstrækkeligt til at opnå formålet, dels et krav om forholdsmæssighed, hvorefter indgrebet kun må iværksættes, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.<sup>88</sup>

Proportionalitetsprincippet kan suppleres med et almindeligt forvaltningsretligt krav om afgørelsens egnethed, hvilket indebærer at en skønsmæssig forvaltningsafgørelse med karakter af indgreb er retsstridig, såfremt den som middel er klart uegnet til at opfylde sit formål. Efter omstændighederne kan kravet om egnethed i øvrigt indebære, at myndigheden fra starten må anvende en strengere afgørelse, fordi en mildere ikke er tilstrækkelig til at opfylde formålet.<sup>89</sup>

Det netop beskrevne proportionalitetsprincip udgør den forvaltningsretlige variant, og adskiller sig dermed fra den strafferetlige variant, som dækker over princippet om forholdsmæssighed mellem forbrydelse og straf. Opfattelsen af hvad der er samfundets proportionale modsvar på en given forbrydelse eller forseelse, og dermed hvor strafværdig denne er, er kulturbestemt. I Danmark kommer den gældende opfattelse af, hvad der er proportionalt, til udtryk ved, at lovgiver i straffeloven har fastsat strafferammer for de enkelte kriminalitetstyper og kriterier for udmålingen af straffen inden for rammerne.<sup>90</sup> Dette gør sig ligeledes gældende for disciplinærstraf, idet det i SFBL kapitel 11 er angivet, hvilke forseelser der skal føre til disciplinærstraf, og hvilke typer af disciplinærstraf der kan anvendes.

Eksistensen af disciplinærstraf har to formål. Dels et bagudrettet formål i form af straf, dels et fremadrettet formål som præventivt middel. For så vidt angår det bagudrettede formål, er det strafferetlige proportionalitetsprincip det afgørende ved vurderingen af hvorvidt straffen er proportional. Da det som nævnt er kulturbestemt, hvor strafværdig en given forseelse er, vil afhandlingen i det følgende ikke beskæftige sig med det strafferetlige proportionalitetsprincip, men alene det forvaltningsretlige. I det følgende vil der derfor være fokus på det fremadrettede formål disciplinærstraffen har, nemlig at forebygge forseelser, og dermed opretholde orden og sikkerhed i fængslerne.

## 10. Overholdelsen af de forvaltningsretlige grundsætninger

Da det som nævnt i specialets afgrænsning, ikke har været muligt at få indsigt i konkrete sager om ikendelse af disciplinærstraf, herunder straffecelle, er det ikke muligt at analysere hvorvidt de enkelte grundsætninger overholdes i de enkelte sager. I det følgende fokuseres derfor på, hvilken indflydelse de politisk motiverede skærpelser i forbindelse med brugen af disciplinærstraffe, formodes at have generelt, på overholdelsen af de forvaltningsretlige grundsætninger.

For at sikre at ensartede tilfælde behandles ens ved ikendelse af disciplinærstraffe, arbejder Kriminalforsorgsområderne i dag ud fra normalreaktionsskemaer. Normalreaktionsskemaerne er udarbejdet individuelt i de enkelte institutioner, men er baseret på et samarbejde mellem fængslerne, for at undgå for store forskelle institutionerne imellem. Derudover har Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendt retningslinjer for udmålingspraksis, for de sagstyper der har påkaldt sig særlig politisk opmærksomhed.<sup>91</sup>

I betænkningen til SFBL fra 2000 fremhævede arbejdsgruppen, at der i praksis kan være behov for forskellige former for reaktioner over for samme forseelse, både ved en sammenligning mellem institutioner af forskellig institutionstype, og ved en sammenligning mellem institutioner af samme

---

<sup>88</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 267

<sup>89</sup> Revsbech, K., m.fl., 2016, s. 273-274

<sup>90</sup> Melciorsen, 2015, s. 45

<sup>91</sup> Engbo, 2005, s. 264-265

type. Derudover blev det fremhævet at behovet for reaktionens strengthed kan være meget forskelligt i ensartede situationer, f.eks. som følge af institutionens geografiske beliggenhed, som kan påvirke risikoen for indsmugling og stofmisbrug. Således var arbejdsgruppen af den opfattelse, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at tilstræbe en fuldstændig lighed mellem alle fængslers behandling af forskellige disciplinærforseelser, men at forskelle i institutionernes praksis der skyldes mere historisk og holdningsmæssigt begrundede forhold, skulle søges undgået. Af disse grunde fandt arbejdsgruppen ikke, at der burde stilles forslag om fastlæggelse af en egentlig normalsanktion ved forskellige disciplinærforseelser, men at det dog var væsentligt at Direktoratet for Kriminalforsorgen fortsatte og forøgede sin styring af disciplinærstraffeområdet, blandt andet ved at fortsætte undersøgelser og offentliggørelser af reaktionsmønstret, således at der blev givet en klar vejledning om sanktionspraksis til både de enkelte institutioner og til de indsatte.<sup>92</sup>

Det fremgår af Kriminalforsorgens mål- og resultatplan for 2019, at der inden udgangen af 3. kvartal 2019 skal udarbejdes et oplæg til et justeret disciplinærstraffesystem med tilhørende normalreaktionsskema. Det justerede normalreaktionsskema skal blandt andet understøtte ensartet anvendelse af disciplinærstraffe.<sup>93</sup>

De normalreaktioner Kriminalforsorgsområderne arbejder ud fra, ved ikendelse af disciplinærstraf, udgør alene en vejledning. Kriminalforsorgsområderne er ikke bundet af disse vejledende reaktioner, og det er således op til det enkelte Kriminalforsorgsområde, at afgøre hvorvidt den anbefalede reaktion er passende i den pågældende situation, eller om der er hensyn der taler for enten en mildere eller en hårdere sanktion. Normalreaktionsskemaerne strider således ikke imod grundsætningen om pligtmæssigt skøn, men er derimod nødvendige for at sikre overholdelsen af lighedsgrundsætningen.

De seneste år har ikendelsen af disciplinærstraffe i høj grad været præget af såkaldte tjenestebefalinger fra Justitsministeriet, i den forstand at Justitsministeriet løbende har truffet beslutninger om, at disciplinærstraffene på flere områder skal skærpes. Idet Kriminalforsorgsområderne har haft samme udmålingsramme før og efter disse beslutninger, og således har haft mulighed for at anvende hårdere disciplinærstraffe såfremt de havde fundet det nødvendigt og gavnligt, giver dette anledning til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt Kriminalforsorgsområderne herved afskæres eller begrænses delvist i deres skønsudøvelse. Der er som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at det besluttet at strafniveauet skal hæves, jf. den strafferetlige proportionalitetsgrundsætning, afgøres det netop ud fra en samfundsmæssig opfattelse, hvad der anses for passende strafniveau for en given forseelse. Idet Kriminalforsorgsområderne (og førhen institutionerne) har haft mulighed for at anvende hårdere disciplinærstraffe, må det dog formodes at årsagen til at dette ikke er sket, er at Kriminalforsorgsområderne ikke tidligere har fundet behov for skærpelser af straffene. Der opstår derfor en risiko for, at et politisk ønske om hårdere disciplinærstraffe medfører, at Kriminalforsorgsområderne vil føle sig tvunget til at benytte hårdere disciplinærstraffe end de, efter deres skønsudøvelse ville finde nødvendige og passende, og at de derfor vil tillægge de hensyn der taler for en mildere disciplinærstraf, mindre eller slet ingen vægt, hvilket vil være i strid med magtfordretningsgrundsætningen.

Såfremt politiske beslutninger om skærpelser af disciplinærstraffene medfører at Kriminalforsorgsområderne, ved ikendelse af disciplinærstraffe, ikke vil inddrage alle saglige hensyn i afgørelsen, risikerer der i yderste tilfælde at opstå en situation hvor Kriminalforsorgsområderne slet ikke vil foretage en skønsudøvelse, fordi de erfarer at skønsudøvelsens resultat ikke vil leve op til det politiske ønske om skærpede disciplinærstraffe. Denne risiko forekommer særligt høj ved tiltaget om tredobling af disciplinærstraffen for besiddelse af mobiltelefoner i førstegangstilfælde, i

<sup>92</sup> Betænkning nr. 1181, bind 1, s. 242-243

<sup>93</sup> Kriminalforsorgen, 2019, s. 8

forbindelse med den skærpede indsats mod mobiltelefoner, hvor det fra politisk side blev besluttet, at førstegangstilfælde som udgangspunkt skal straffes med 15 dages strafcelle. Det vil herefter være nærliggende for Kriminalforsorgsområderne, blot at ikende 15 dages strafcelle i alle førstegangstilfælde, uden at foretage et skøn, hvis de erfarer at en skønsudøvelse ofte vil tale for en mildere disciplinærstraf. De politisk motiverede skærpelser medfører altså en risiko for at Kriminalforsorgsområderne vil ikende strafcelle efter politisk ønske, frem for efter eget skøn og dermed en risiko for at visse af deres afgørelser om ikendelse af disciplinærstraf, vil være i strid med grundsætningen om pligtmæssigt skøn.

I betænkningen til SFBL fra 2000 blev der anført enighed om, at disciplinærstraffesystemet var nødvendigt for at løse de sikkerheds- og ordensmæssige opgaver samt for tilvejebringelsen af en rimelig hverdag i institutionerne. Nødvendigheden af disciplinærstraffe blev begrundet dels i hensynet til repression, for at undgå selvtægtsreaktioner fra medindsatte, dels i hensynet til general- og specialprævention, for at forebygge regelbrud.<sup>94</sup>

Af Kriminalforsorgens resultatplan fra 2019 fremgår det i øvrigt, at populationen i fængslerne de seneste år har ændret sig, særligt på grund af længere domme og flere bander. Dette har medført at de indsatte er blevet mere udfordrende og i mindre grad respekterer reglerne, hvorfor det er blevet mere nødvendigt med hurtige, mærkbare og graduerede disciplinærstraffe.<sup>95</sup>

Der er næppe noget entydigt svar på hvorvidt den skærpede brug af strafcelle er nødvendig og tilstrækkelig til at opfylde det præventive formål. Dette skyldes at der altid vil være nogle indsatte, der vil bryde reglerne uanset hvad konsekvensen er, ligesom der omvendt også vil være nogle indsatte, der aldrig vil bryde reglerne uanset om der er en konsekvens eller ej. Det vil derfor være forskelligt, hvad der er nødvendigt over for hver enkelt indsatte.

At der fra politisk side har været et ønske om at skærpe disciplinærstraffene, vidner om at den forhenværende brug af disciplinærstraffene ikke har været tilstrækkeligt til at opretholde et tilfredsstillende niveau af sikkerhed og orden. Derudover vidner det stigende antal af disciplinærstraffe om, at der ikke finder færre disciplinære forseelser sted. Spørgsmålet er derfor, hvor hård en brug af disciplinærstraffe der er nødvendig for at opretholde sikkerhed og orden, og om hårde disciplinærstraffe også er tilstrækkeligt til opretholdelsen heraf. Flere af tiltagene om skærpede disciplinærstraffe er vedtaget løbende siden 2016. Idet Kriminalforsorgens tal og statistikker for 2018 endnu ikke er offentliggjort, er kun tal og statistikker til og med 2017 tilgængelige. Dette medfører at det på nuværende tidspunkt ikke kan vurderes, hvorvidt brugen af de skærpede disciplinærstraffe har haft en positiv effekt eller ej, og om de således er tilstrækkelige til at kunne opretholde sikkerhed og orden. Derudover foreligger der på nuværende tidspunkt ikke nogen undersøgelser om, hvorvidt disciplinærstraf, og særligt strafcelle, er et egnet middel til at opretholde sikkerhed og orden.

I forbindelse med den risiko der opstår, for at Kriminalforsorgsområderne ikke vil inddrage samtlige saglige hensyn i afgørelsen, opstår der ligeledes en risiko for, at strafcelle vil blive benyttet i et omfang, der hverken er nødvendigt eller virkningsfuldt. Dette skyldes at såfremt den påkrævede skønsudøvelse begrænses, således at ikke alle saglige hensyn, herunder hensyn der taler for mildere disciplinærstraf, tages i betragtning, vil der være risiko for at de enkelte indsatte ikendes disciplinærstraffe der enten ikke vil have den ønskede virkning fordi den indsatte reagerer negativt herpå, der er hårdere end nødvendigt for at undgå at den indsatte begår en lignende forseelse igen eller som har en så skadelig virkning på den indsatte, at det vil påvirke dennes muligheder for resocialisering, negativt.

---

<sup>94</sup> Betænkning nr. 1181, bind 1, s. 239

<sup>95</sup> Kriminalforsorgen, 2019

Begrænses eller afskæres Kriminalforsorgsområdernes skønsudøvelse, begrænses således også deres hensyntagen til hvad der er nødvendigt, tilstrækkeligt og egnet i forhold til den enkelte indsatte. Hvorvidt proportionalitetsprincippet krav om forholdsmæssighed er overholdt, afhænger af den krænkelse og ubehag som indgrebet må antages at ville medføre. Da dette i høj grad påvirkes af hvilke helbredsmæssige virkninger straffælle må antages at have, er kravet om forholdsmæssighed behandlet selvstændigt i afsnit 15, i forlængelse af spørgsmålet om de helbredsmæssige virkninger.

## 11. International ret

Danmark har gennem årene tiltrådt en række internationale konventioner, der fastslår forskellige menneskerettigheder. Staternes suverænitet medfører at de kun er underkastet de folkeretlige forpligtelser, der hviler på deres samtykke. Dette betyder blandt andet, at internationale organer ikke kan træffe beslutninger, som er retligt bindende for staterne, medmindre der er hjemmel herfor i den traktat hvorved den internationale institution er oprettet. Danmark er således bundet i forskelligt omfang af international ret, alt efter hvordan denne er udformet. En stor del af international ret har karakter af soft law. Disse regler er ikke retligt bindende for staterne og har således kun den virkning medlemsstaterne selv tillægger dem.

### 11.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK) blev inkorporeret i dansk ret i 1992<sup>96</sup> og indeholder en række grundlæggende borgerlige og politiske menneske- og frihedsrettigheder. Medlemsstaterne er i henhold til EMRK artikel 1, forpligtet til at sikre og respektere disse rettigheder for enhver, der opholder sig inden for statens jurisdiktion. Medlemsstater skal i den forbindelse fortolkes bredt, idet staterne er ansvarlige for handlinger begået af alle statens organer, repræsentanter og ansatte, uanset vedkommendes hierarkiske placering.<sup>97</sup>

EMRK er bindende for Danmark, og de danske domstole og myndigheder er forpligtet til at anvende konventionen på lige fod med anden lovgivning. EMRK artikel 34 giver mulighed for, at enhver kan indbringe klager over overtrædelse af dens bestemmelser, for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD).

#### 11.1.1. Artikel 3

EMRK artikel 3 indeholder et absolut forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Bestemmelsen lyder: *"ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf."* At forbuddet er absolut, betyder at en behandling eller straf, der er omfattet af artikel 3, under ingen omstændigheder kan tillades.

For at en straf eller behandling kan anses for umenneskelig eller nedværdigende, skal den dermed forbundne lidelse eller ydmygelse overstige den uundgåelige lidelse og ydmygelse, der er forbundet med en given form for berettiget behandling eller straf, f.eks. lovlig frihedsberøvelse. Derudover kræves det, for at falde ind under artikel 3, at den behandling, som vedkommende har været udsat for, overstiger et vist minimum af alvor. Vurderingen heraf er relativ og afhænger af den enkelte sags omstændigheder, herunder karakteren og omfanget af behandlingen, den tidsmæssige udstrækning, de fysiske eller mentale følgevirkninger, og i visse tilfælde offerets køn, alder, helbredstilstand m.v.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Inkorporeret ved lov nr. 285 af 29. april 1992, i dag LBK nr. 750 af 19. oktober 1998

<sup>97</sup> Kjølbros, J. F., 2017, s. 35

<sup>98</sup> Kjølbros, J. F., 2017, s. 258

EMD har i tidligere sager fastslået at begrænsninger i en frihedsberøvet persons kontakt til andre indsatte m.m. begrundet i hensynet til sikkerhed, som en disciplinær foranstaltning eller af andre beskyttelseshensyn ikke i sig selv er i strid med EMRK artikel 3, men at begrænsningerne efter omstændighederne kan udgøre en umenneskelig eller nedværdigende behandling.<sup>99</sup> Ved afgørelsen af hvorvidt isolation er i strid med artikel 3 lægges der særligt vægt på de konkrete forhold, foranstaltningens strengthed, foranstaltningens varighed, de forfulgte formål og konsekvenserne for den pågældende.<sup>100</sup>

### 11.1.2. Rohde-sagen

Peter Rohde, en tidligere dansk professionel svømmer, blev den 13. december 1994 anholdt i Københavns lufthavn, sigtet for narkotikasmugling. Da han den 14. december 1994 blev fremstillet i grundlovsforhør, blev det besluttet at varetægtsfængsle ham i isolation.

Rohde nægtede sig skyldig under hele varetægtsfængslingen, men da en medskyldig forklarede at Rohde havde medvirket i den tro, at det smuglede var diamanter og ikke narko, tilstod Rohde dette. Den 28. november 1995 bekræftede han tilståelsen over for retten, og det blev besluttet at ophæve isolationsfængslingen, som på det tidspunkt havde varet i 11 måneder og 14 dage. Herefter forblev Rohde frivilligt i isolation i yderligere 14 dage.

Rohde blev frifundet for narkotikasmugling, men blev idømt en bøde og 8 måneders fængsel for grov skattesvig. I 1996 blev Rohde tilkendt erstatning ved de danske domstole, for den skadelige virkning fængslingen havde haft på hans mentale helbred.

Rohde anlagde efterfølgende sag ved EMD, med den påstand at isolationsfængslingen af ham fra den 14. december 1994 til den 28. november 1995 var i strid med EMRK artikel 3 om tortur, da myndighederne var opmærksomme på, at det skader den mentale sundhedstilstand, og idet myndighederne ikke havde sørget for tilstrækkelig lægeligt tilsyn med hans tilstand.

EMD har tidligere fastslået at 17 måneders isolation ikke var i strid med artikel 3, men at en sådan længde var uønskelig og at staten var forpligtet til at sørge for, at længden af isolation ikke blev overdreven. I denne tidligere dom blev det angivet at der ved vurderingen af hvorvidt længden af isolation er ”overdreven” i øvrigt må tages hensyn til forholdene under isolationen, og graden af den sociale isolation.<sup>101</sup> EMD lagde derfor vægt på at Rohde havde både fjernsyn og aviser tilgængeligt, ligesom han, selvom han var fuldstændig isoleret fra andre fanger, havde kontakt med fængselspersonalet flere gange om dagen, og ugentligt havde kontakt med både en underviser og præst tilknyttet fængslet. Derudover havde han regelmæssigt besøg af sin forsvarer og familie, ligesom han blev tilset af læger, sygeplejersker, fysioterapeuter m.m. På baggrund af disse forhold fandt EMD ikke, at længden af isolationsfængslingen i sig selv udgjorde en overtrædelse af artikel 3.

EMD har endvidere i tidligere sager<sup>102</sup> fastslået, at et lands myndigheder har en forpligtelse til at sikre og beskytte en frihedsberøvet persons helbred. Mangel på passende lægebehandling, kan således udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

På baggrund af de oplysninger om lægebehandling der blev givet i sagen, fandt EMD at Rohde var blevet tilset regelmæssigt. På baggrund af oplysninger om, at Rohde var blevet sat i observationscelle den første dag under anholdelsen, idet han påstod at han led af klaustrofobi og udtrykte overvejelser om selvmord, at han var holdt under skærpet opsyn i en periode hvor han nægtede at spise, og at der i øvrigt blev foretaget tilsyn og behandling ved problemer, fandt EMD yderligere

---

<sup>99</sup> Se hertil bl.a. Rohde v. Danmark § 93 og Mathew v. The Netherlands § 175

<sup>100</sup> Kjølbros, J. F., 2017, s. 302

<sup>101</sup> R. v. Danmark

<sup>102</sup> McGlinchey and Others v. The United Kingdom og Ilhan v. Turkey

at der var blevet reageret straks og øget observationen af Rohde, i tilfælde hvor han viste ændringer i humør eller opførsel.

EMD fandt ikke at der kan pålægges staten en generel pligt, til at sørge for automatisk eller regulær undersøgelse af psykolog eller psykiater, og konkluderede således at da der ikke var øvrige forhold der havde talt for, at sådanne undersøgelser burde være foretaget, havde staten opfyldt deres pligt til at føre lægeligt tilsyn med Rohdes helbred. Dette udgjorde således heller ikke en krænkelse af artikel 3.

Afgørelsen var ikke enstemmig, men blev afsagt med 4 stemmer mod 3. Mindretallet fandt først og fremmest ikke at det ved forlængelserne af isolationen, var godtgjort at det var absolut nødvendigt at isolationsfængsle Rohde, idet der alene var givet generelle begrundelser og ikke hvilke specifikke omstændigheder, der gjorde at isolation var absolut nødvendigt. Derudover anførte de, at Rohde alene blev tilset en gang af en psykiater, at dette var mindre end en måned efter isolationsfængslingens begyndelse, og at han under de resterende 10 måneder i isolation ikke blev tilset af hverken en psykolog eller psykiater. På baggrund af dette og at Rohde allerede tidligt under varetægtsfængslingen viste et svagt psykisk helbred, fandt mindretallet at myndighederne, på eget initiativ, burde have sørget for at Rohde regelmæssigt blev tilset af en psykolog eller psykiater, hvorfor de mente, at der var tale om en krænkelse af artikel 3.

#### 11.1.3. Mathew v. The Netherlands

Mathew blev den 9. oktober 2001 arresteret på den hollandske ø Aruba, sigtet for grov vold, hvorefter han blev varetægtsfængslet. Mathews varetægtsfængsling var præget af dårlig opførsel samt voldelig og truende adfærd, hvorfor han gentagne gange blev idømt strafcelle, og i sidste ende blev overflyttet til en såkaldt "committal cell", hvor han sad under særligt restriktive og isolationslignende forhold resten af varetægtsfængslingen. Mathew sad i alt varetægtsfængslet i omkring 2 år og 7 måneder, hvoraf han størstedelen af tiden sad i isolation eller under isolationslignende forhold.

Mathew blev fundet skyldig i sigtelsen, men i stedet for 5 års fængsel, blev han idømt 3 år og 6 måneders fængsel, idet retten lagde vægt på, at den langvarige isolationsfængsling i strafcelle og "committal cell" under særligt restriktive forhold, lå på grænsen til det acceptable, hvis ikke denne var overskredet. Ligeledes blev det fundet sandsynligt, at isolationsfængslingen havde haft en negativ indflydelse på Mathews helbred.

Under sagen ved EMD gjorde Mathew gældende, at den behandling han har været udsat for, var i strid med EMRK artikel 3, idet han havde været udsat for fysisk vold, var blevet nægtet lægebehandling og at isolationen i øvrigt fandt sted under ringe vilkår. EMD fandt ikke at der, på baggrund af de fremlagte beviser, var grundlag for at statuere en krænkelse af EMRK artikel 3, hverken for så vidt angår den fysiske vold, da det ikke fandtes bevist at denne gik ud over, hvad der under omstændighederne var nødvendigt, eller for så vidt angår den manglende lægebehandling, da det blev fundet at lægebehandling blev tilbudt i tilstrækkeligt omfang, men ikke udnyttet på grund af kriterier Mathew krævede skulle opfyldes før han ville modtage behandlingen, men som ikke var nødvendiggjort af hans tilstand.

EMD fandt derimod at Mathew, i forbindelse med at han tilbragte det meste af sin tid i varetægtsfængsling under isolation eller isolationslignende vilkår, var udsat for lidelser med en intensitet, der overstiger det niveau af lidelse der normalvis er forbundet med frihedsberøvelse, så betydeligt at det udgjorde umenneskelig behandling.

EMD bemærkede, som i tidligere sager, at et forbud mod kontakt med andre indsatte af hensyn til sikkerhed, disciplinære eller beskyttende grunde, ikke i sig selv udgør umenneskelig behandling eller straf. EMD lagde i denne sag vægt på at Mathew var isoleret, fordi han ikke kunne tilpasse

sig fængslets omgivelser og indretning, og at myndighedernes forsøg på at fjerne fængslets negative indvirkning ikke havde nogen effekt. Idet myndighederne var opmærksom på at Mathew ikke egnede sig til at være fængslet under de pågældende forhold, og at særligt isolationsfængslingen påførte ham en usædvanlig lidelse, burde og kunne de have gjort mere for at lindre Mathews situation – herunder overført ham til et andet hollandsk fængsel, der var mere passende. Således fandt EMD at isolationen udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3.

## **11.2. Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf**

I 1989 trådte den Europæiske Konvention til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf i kraft, hvilken Danmark ratificerede samme år. I henhold til denne konventions artikel 1, er Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (herefter CPT) oprettet.

CPT har til formål at vurdere, hvordan frihedsberøvede personer behandles i medlemsstaterne. Som følge heraf giver konventionens artikel 2 CPT kompetence til at besøge steder hvor sådanne personer tilbageholdes. Efter et besøg tilkendegiver CPT sine iagttagelser, konklusioner, henstillinger, kommentarer, samt eventuelle anmodninger om yderligere oplysninger, i en rapport til den pågældende medlemsstat, hvorefter medlemsstaten anmodes om at afgive en detaljeret besvarelse af de spørgsmål, komitéen har rejst i rapporten.

Konventionens bestemmelser kan ikke håndhæves direkte over for medlemsstaterne, men er udtryk for et internationalt samarbejde, hvorpå komitéens tilsyn baseres. Komitéens rapporter skal således ses som anbefalinger til, hvordan en given situation kan forbedres. I værste fald kan komitéen, såfremt en medlemsstat undlader at samarbejde, beslutte at fremkomme med en offentlig udtalelse i sagen jf. konventionens artikel 10.2.

CPT foretog senest deres 5. periodiske besøg i Danmark i 2014<sup>103</sup>, hvor de blandt andet besøgte en række fængsler og arresthuse. CPT anførte vedrørende brugen af isolationsfængsling som disciplinærstraf, at en periode på 28 dages isolation som straf er overdreven, og de anbefalede at der indførtes en maksimumperiode på 14 dage og gerne mindre, samt et forbud mod sammenhængende disciplinære straffe i form af isolation, der tilsammen strækker sig ud over denne maksimumperiode.

For så vidt angår unge under 18, anbefalede CPT i øvrigt at der indførtes en maksimumperiode på 3 dage i forhold til disciplinærstraf i form af isolation.<sup>104</sup>

Af Danmarks svarrapport fremgår, at der i 2012 blev nedsat en arbejdsgruppe med det formål at reducere brugen af isolation som disciplinærstraf. På grund af afbrydelser var arbejdsgruppen ikke blevet færdige på tidspunktet for udarbejdelsen af svarrapporten i 2014, men arbejdet blev efterfølgende genoptaget og man ville i forbindelse med arbejdet overveje at reducere maksimumperioden af isolation som disciplinærstraf.

Derudover fremgår det af svarrapporten at disciplinærstraf i form af isolation, i praksis kun anvendes i særlige tilfælde. I 2013 varede således kun 5 ud af 2.959 tilfælde, mere end 14 dage, ligesom den længste periode varede 21 dage. Fra 2004 til 2013 lå det gennemsnitlige årlige antal af placeringer i strafcelle i mere end 14 dage på 4,4.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> CPT har herefter besøgt Danmark i april 2019, men rapporten fra dette besøg er endnu ikke udarbejdet

<sup>104</sup> CPT, 2014, s. 39, paragraf 61

<sup>105</sup> CPT, 2015, s. 39-40



### 11.3. The Mandela Rules

I 2015 vedtog FN's generalforsamling en revideret version af FN's minimumsregler for behandlingen af fængslede, også kendt som "The Mandela Rules".<sup>106</sup> Reglerne erstattede FN's oprindelige retningslinjer fra 1955 og indeholder en række generelle regler om behandlingen af indsatte. Reglerne er ikke i sig selv retligt bindende, men af vejledende karakter. Danmark har dog i kraft af sin repræsentation i FN aktivt støttet udviklingen af de nye regler, og arbejdet for at reglerne blev godkendt.<sup>107</sup>

Regelsættet anerkender, at det er altafgørende for driften af fængsler, at disciplin og orden opretholdes, men fastslår at opretholdelse skal ske uden yderligere restriktioner, end det er nødvendigt for at sikre en sikker afsoning, sikker drift af fængslet samt et ordentligt samfundsliv.<sup>108</sup> Derudover opfordrer regelsættet til at konfliktforebyggelse, mægling eller anden alternativ tvistløsning så vidt muligt anvendes, for at forhindre disciplinære overtrædelser eller løse konflikter.<sup>109</sup> Regelsættet anbefaler at restriktioner og disciplinære sanktioner kun anvendes som en sidste udvej i exceptionelle tilfælde, hvor øvrige midler til at undgå konflikter har vist sig ikke at være tilstrækkelige, ligesom isolation også kun bør benyttes i særlige tilfælde som en sidste udvej, og for så kort tid som muligt.<sup>110</sup> Det fremgår af en vejledning til reglerne, at dette skyldes at overdreven brug af disciplinære sanktioner og andre restriktive foranstaltninger kan være skadende for fængslets drift, idet det kan have negativ indflydelse på forholdet mellem de indsatte og fængselspersonalet, ligesom det har vist sig i mange situationer at være ineffektivt og uden fordele for fængselsforvaltningen.<sup>111</sup>

I forhold til brugen af disciplinærstraffe, fremgår det af regelsættet at disciplinærstraffe skal stå i rimeligt forhold til den begåede forseelse<sup>112</sup>, og under ingen omstændigheder må udgøre tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og at blandt andet langvarig isolation og isolation af særlige grupper skal forbydes fuldstændig, herunder gravide kvinder, børn og personer med mentale eller psykiske problemer der vil forværres af isolation.<sup>113</sup> Regelsættet fastslår at isolation skal forstås som indespærring af fanger i mindst 22 af døgnets timer, uden meningsfuld kontakt med andre mennesker, og at langvarig isolation skal forstås som isolation i en tidsperiode på mere end 15 på hinanden følgende dage.<sup>114</sup>

Tilsvarende regler findes i øvrigt i De Europæiske Fængselsregler<sup>115</sup>, der er et forsøg på at tilpasse FN's minimumsregler for behandlingen af fængslede, til europæiske forhold. Regelsættet, der er udarbejdet af ministerkomitéen i Europarådet, indeholder en række fængselsstandarder, der afspejler forpligtelsen til at behandle indsatte retfærdigt og rimeligt, og udgør en rekommandation til medlemsstaterne. I regelsættet fastslås det, at orden i fængslet skal opretholdes ved at tage de nødvendige hensyn til sikkerhed og disciplin, samtidig med at de indsatte skal have levevilkår, der respekterer den menneskelige værdighed.<sup>116</sup> Det fremgår derudover, at disciplinære foranstaltning-

---

<sup>106</sup> United Nations General Assembly, 2015

<sup>107</sup> Institut for Menneskerettigheder, 2018

<sup>108</sup> Regel 36

<sup>109</sup> Regel 38

<sup>110</sup> Regel 45.1

<sup>111</sup> OSCE, 2018, s. 98

<sup>112</sup> Regel 39.2

<sup>113</sup> Regel 43.1 og 45.2

<sup>114</sup> Regel 44

<sup>115</sup> Europarådets Ministerkomité, 2006

<sup>116</sup> Regel 49

ger skal anvendes som sidste udvej og, når det er muligt, skal i stedet anvendes mæglingsprocedurer til at løse stridigheder med og mellem de indsatte.<sup>117</sup> Endvidere fremgår det, at isolation kun må ikendes som straf i ganske særlige tilfælde og kun for et bestemt tidsrum, som skal være så kort som muligt, ligesom straffens strenghed skal stå i rimeligt forhold til forseelsen.<sup>118</sup>

#### 11.4. FN's Torturkomité

FN vedtog den 10. december 1948 Verdenserklæringen om Menneskerettighederne, som beskriver de grundlæggende menneskerettigheder, omfattende såvel borgerlige og politiske rettigheder som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Verdenserklæringen i sig selv er ikke retligt bindende, men FN har siden da vedtaget en række folkeretligt bindende menneskerettighedskonventioner, herunder FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som Danmark ratificerede i 1987.

I medfør af denne konventions artikel 17 blev FN's torturkomité (herefter CAT) oprettet. CAT har til opgave at kontrollere, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser konventionen pålægger dem. Dette sker blandt andet ved at CAT, cirka hvert 4. år, udtrykker sine bekymringer og anbefalinger i en afsluttende rapport, dels på baggrund af de periodiske rapporter de enkelte medlemsstater er forpligtet til at aflægge i medfør af konventionens artikel 19, dels på baggrund af oplysninger fra nationale organisationer.

Senest har CAT udgivet den 6. og 7. afsluttende rapport om Danmark fra 2015, hvor CAT giver udtryk for, at være bekymrede over brugen af isolationsfængsling som disciplinærstraf over for indsatte. CAT anbefaler i denne, at brugen af isolationsfængsling som disciplinærstraf helt afskaffes, og at den maksimale længde af øvrige former for isolation nedsættes til 15 dage.<sup>119</sup>

I forbindelse med at Danmark igen skal afgive rapport i slutningen af 2019 til den 8. periodiske rapport, har CAT udarbejdet en liste over problemer, hvor isolation som disciplinærstraf igen udgør et af problemerne. CAT opfordrer blandt andet Danmark til at oplyse hvorvidt der er taget foranstaltninger, for at bringe lovgivningen og praksis vedrørende isolation i overensstemmelse med internationale standarder, hvilket bør inkludere information om brugen af isolation under den pågældende periode der er under bedømmelse, samt en indikation om længden heraf.<sup>120</sup>

Forud herfor ligger danske NGO'ers<sup>121</sup> rapport med input til listen over problemer, der blandt andet sætter fokus på brugen af isolation som disciplinærstraf og foreslår, at der bliver spurgt om hvordan Danmark vil implementere forslaget om at fjerne isolation som disciplinærstraf.<sup>122</sup>

Udover CAT har FN en særlig rapportør tilknyttet, som foretager besøg i medlemsstaterne. Efter dennes besøg i Danmark i 2008 konkluderede rapportøren, at isolation blev brugt i videre omfang end under helt særlige omstændigheder, og at dette strider imod det danske selvbillede af humanitær velstand og anstændighed på alle områder af stat og samfund. Rapportøren gentog hvad øvrige internationale institutioner også har opfordret til, at brugen af isolation bør holdes på et absolut minimum, kun bør bruges under helt særlige omstændigheder, i en så kort periode som muligt og kun som sidste udvej. Rapportøren bemærkede i øvrigt, at langvarig brug af isolation kan føre til

---

<sup>117</sup> Regel 56.1 og 56.2

<sup>118</sup> Regel 60.5

<sup>119</sup> CAT, 2015, §§ 32-33

<sup>120</sup> CAT, 2018, § 20

<sup>121</sup> Non Governmental Organisations

<sup>122</sup> Danish NGO Coalition, 2018, s. 10

alvorlig psykisk lidelse, og derfor i særlige tilfælde kan kvalificeres som umenneskelig behandling og han anbefaler derfor at brugen af isolation fortsat reduceres.<sup>123</sup>

Rapportøren skriver i sin rapport følgende: ”*Whereas solitary confinement for a maximum limit of just a few days may be necessary as a last resort for grievous breaches of prison discipline, its use in pretrial cases may amount to a form of coercion, and as such could constitute ill-treatment or torture. Furthermore, prisoners with known mental disorders are at increased risk of harm from solitary confinement and should never be held in these conditions.*” Det fremgår således at rapportøren, modsat CAT, anerkender at der i yderste tilfælde kan være behov for isolation som en disciplinærstraf.<sup>124</sup>

## 12. Forholdet mellem internationale regler og dansk praksis

Generelt for de internationale regler og institutioner er, at de anbefaler at isolation som disciplinærstraf kun bør benyttes i helt særlige tilfælde, som absolut sidste udvej og for så kort tid som muligt. Flere anbefaler at isolation ikke bør finde sted i mere end 15 sammenhængende dage, ligesom isolation af særligt udsatte grupper slet ikke bør finde sted.

Fælles for dem er dog også at isolation og disciplinærstraffe i øvrigt, anerkendes som et nødvendigt middel, for at opretholde sikkerhed og orden i fængslerne. Dette bør dog i alle tilfælde ske med respekt for den menneskelige værdighed, og kun i det omfang det er nødvendigt.

At dømme efter stigningen i antallet af disciplinærstraffe, herunder strafcelle, tyder det ikke på at denne form for isolation alene bruges i helt særlige tilfælde, og som sidste udvej i Danmark. Den politisk intensiverede brug af disciplinærstraf og strafcelle vidner tværtimod om det modsatte.

I Danmarks svarrapport til CPT fra 2015 blev det oplyst at en arbejdsgruppe var blevet nedsat med det formål at reducere brugen af disciplinærstraffe, samt vurdere muligheden for at nedsætte maksimumlængden af strafcelle. Idet en række af de tidligere nævnte politiske tiltag, der indebar skærpede af disciplinærstraffene, blev vedtaget kort efter, blev det besluttet at arbejdsgruppen alene skulle fokusere på at reducere brugen af disciplinærstraffe over for mindreårige. Arbejdet førte til den begrænsning af tidsgrænserne for mindreårige, der blev indført ved lov nr. 1541 af 18. december 2018, og som er omtalt i afsnit 7.2.<sup>125</sup>

I svarrapporten er det i øvrigt oplyst, at strafcelle i praksis kun anvendes i særlige tilfælde. Da anvendelsesområdet for disciplinærstraf i form af strafcelle de seneste år er øget betragteligt, ligesom antallet er steget og disciplinærstraf er gjort obligatorisk, er det svært at se at der fortsat kun skulle være tale om særlige tilfælde. Den politisk skærpede indsats har endvidere medført, at straffene i sig selv er skærpet. Det er derfor svært at argumentere for, at brugen opfylder kravene til at isolation som disciplinærstraf kun bør benyttes som ”en sidste udvej” og i ”så kort tid som muligt”. Derudover er antallet af ikendelser af strafcelle i mere end 15 dage, som nævnt i afsnit 7.3, steget markant, ligesom der fortsat er hjemmel til at ikende strafcelle i op til 4 uger. Således lever de danske regler ikke op til de internationale anbefalinger, hverken i forhold til længde eller hyppighed i anvendelsen af strafcelle.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er retligt bindende for Danmark, og håndhæves af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg. EMD har flere gange fastslået at isolationsfængsling, hverken under varetægtsfængsling eller som disciplinærstraf, i sig selv er i

---

<sup>123</sup> United Nations General Assembly, 2009.

<sup>124</sup> United Nations General Assembly, 2009, s. 17

<sup>125</sup> Oplyst af Henrik Risvig Mazin-Lange, Enhedsleder hos Direktoratet for Kriminalforsorgen, under telefonisk samtale

strid med EMRK artikel 3. EMD har også tidligere fastslået at selv lange perioder af isolationsfængsling ikke har udgjort tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, hvilket også var tilfældet i sagen Rohde v. Denmark. Idet EMD har angivet, at det afhænger af de konkrete omstændigheder, hvorvidt isolationen udgør tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, er der dog åbnet op for at isolation i visse tilfælde kan udgøre en krænkelse af artikel 3, hvilket var tilfældet i Mathew v. The Netherlands. Det afgørende var her, at isolationen havde en negativ indflydelse på Mathews adfærd, og at den negative adfærd kunne være afhjulpet på anden og mindre indgribende måde. Selvom brugen af isolationsfængsling i Danmark, på nuværende tidspunkt, ikke er fastslået at udgøre en krænkelse af artikel 3, er der mulighed for at idømme strafcelle flere på hinanden følgende gange. Dette kan medføre at indsatte, der har svært ved at tilpasse sig miljøet eller påvirkes negativt af isolation, kan ende med at tilbringe lange perioder i strafcelle. Det er således ikke udelukket at brugen af strafcelle, under visse omstændigheder, vil kunne udgøre en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

### 13. Helbredsmæssige følger af isolation

Debatten om isolationens sundhedsskadelige virkninger har rødder helt tilbage i det 19. århundrede. I 1890 fastslog USA's højesteret at isolation "was an additional punishment of the most important and painful character" og retten beskrev hvordan isolation i løbet af det 19. århundrede havde påvirket de indsatte og alvorligt beskadiget deres mentale helbred. I 1930 begyndte de bekymrende aspekter, forbundet med isolation, ligeledes at vinde indtog i Europa, og herefter har flere studier fremvist betydelige negative helbredsmæssige konsekvenser af isolation.<sup>126</sup>

Der er ikke nogen undersøgelser, der viser, præcis hvilke følger isolation har, eller hvornår disse indtræder. Det er dog konkluderet at isolation har negative virkninger, og at disse varierer fra person til person, idet det varierer hvor udsat og sårbar den enkelte er, ligesom det også varierer alt efter hvordan forholdene under den enkelte isolation er. Idet flere undersøgelser dog viser at en betydelig procentdel af indsatte i isolation, lider af en række symptomer på psykiske belastninger, uanset forskellen i forholdene under isolationen og behandlingen af de indsatte, må hovedårsagen hertil antages at være selve manglen på meningsfuld social kontakt.<sup>127</sup> Der er ikke statueret nogen særlig sammenhæng mellem længden på isolationen og den skadelige virkning, men idet isolation er fundet at udgøre en markant helbedsrisiko, må denne risiko antages at stige i takt med isolationens længde. Der er dog udbredt enighed blandt forskere om, at de første symptomer på psykiske belastninger kan indtræde allerede kort tid efter indsættelsen, helt ned til få timer eller enkelte dage.<sup>128</sup> Flere studier viser også, at selv alvorlige symptomer kan opstå efter kun få dage i isolation. En norsk undersøgelse af varetægtsfængslede viste blandt andet fund af alvorlige helbedssymptomer, herunder angst, depression og selvskade, efter 4 uger i isolation. Undersøgelsen konkluderede i øvrigt, at længere tids isolation øgede de skadelige virkninger.<sup>129</sup>

I 2010 blev en undersøgelse om tilfælde af selvskade, foretaget i New Yorks næststørste fængsel, der huser varetægtsfængslede og indsatte der afsoner kortere domme. I fængslet benyttes isolation som disciplinærstraf, overfor både afsonere og varetægtsfængslede.

I løbet af undersøgelsen, der løb over godt og vel 3 år, fandt 244.699 indsættelser sted. Ud af disse oplevede 7,3 % at blive pålagt isolation som disciplinærstraf. Der blev i alt registreret 2.182 tilfælde af selvskade, hvilke var fordelt på 1.303 indsættelser. Ud af det samlede antal tilfælde var

---

<sup>126</sup> Engbo, 2012, s. 126

<sup>127</sup> Smith, 2006, s. 488

<sup>128</sup> Smith, 2006, s. 487

<sup>129</sup> Smith, 2006, s. 494-495

103 tilfælde potentielt fatale (i den forstand at de var egnede til at medføre dødelig udgang), imens 7 tilfælde var fatale (i den forstand at de medførte dødsfald). I alt fandt 53,3 % af de ikke-fatale tilfælde, og 45 % af de fatale og potentielt fatale tilfælde, altså over halvdelen af alle tilfælde, sted i forbindelse med indsættelser der inkluderede isolation.

Det blev undersøgt hvor stor en rolle forskellige faktorer spillede, i forbindelse med risikoen for selvskade. Undersøgelsens resultater viste, at isolation havde en særlig stærk effekt, idet indsatte der oplevede isolation var omkring 6,9 gange så tilbøjelige til at begå selvskade som andre indsatte. Selvom også mentalt helbred, alder, race og etnicitet fandtes at have betydning, viste risikoen for selvskade og potentiel fatal selvskade sig at være højest ved indsatte der oplevede isolation, uanset øvrige faktorer.<sup>130</sup>

### **13.1. Isolationsundersøgelsen fra 1994**

I 1990 startede Justitsministeren, på foranledning af Strafferetsplejeudvalget, et dansk forskningsprojekt, med det formål at undersøge og vurdere hvorvidt – og i hvilket omfang – varetægtsfængsling i isolation er psykisk helbredsskadeligt. Undersøgelsen blev lavet i forbindelse med Strafferetsplejeudvalgets betænkning om varetægtsfængsling i isolation, forud for fremsættelsen af L 14 i 1999, om ændring af retsplejeloven og straffeloven, og angår derfor alene isolation af varetægtsfængslede.

Undersøgelsen, der omfattede et tilfældigt udvalg af isolerede, langtidisolerede<sup>131</sup> og indsatte i fællesskab fra Vestre Fængsel, blev foretaget i to former. Dels en ”follow-up” undersøgelse (forløbsundersøgelsen), hvor de indsatte blev fulgt over tid for at vurdere udviklingen, dels en tværsnitsundersøgelse (indlæggelsesundersøgelsen), hvor indlagte blev undersøgt for at klarlægge årsagen til indlæggelsen og vurdere en eventuel påvirkning fra fængslingsformen.<sup>132</sup>

Forløbsundersøgelsen viste at der fandtes en større sandsynlighed, for udviklingen af psykiatriske forstyrrelser i de isolerede grupper end i den ikke-isolerede. Et klart flertal af forstyrrelserne, opstod i isolation, ligesom der hyppigere fandtes mere end én diagnose blandt isolerede og langtidisolerede og en tendens til højere sværhedsgrad af diagnosen i disse grupper. Således viste undersøgelsen, at det psykiatriske havde en betydning for udviklingen over tid, hvorvidt den pågældende var isoleret eller ej, idet isolation indebar en højere risiko for forstyrrelser af det psykiske helbred.<sup>133</sup>

Flere af de psykiatriske delundersøgelser viste et uændret forløb blandt isolerede, mens de for ikke-isolerede viste bedring gennem hele undersøgelsesperioden. Det fandtes at denne forskel formentlig var forårsaget af en konstant belastningseffekt i relation til isolationen, som ikke muliggjorde den tilpasning eller bedring, som blev fundet blandt ikke-isolerede. Samme undersøgelser viste at en signifikant bedring indtrådte, efter overgang fra isolation til ikke-isolation. Dette tyder ligeledes på at der var stressmodulerende faktorer knyttet til ikke-isolation, som hurtigt førte til delvis eller fuldstændigt ophør, af det forringede psykiske funktionsniveau.<sup>134</sup>

Resultaterne af indlæggelsesundersøgelsen viste samlet set ingen forskel i indlæggelsesrisiko, hverken fordelt på køn, nationalitet, eller fængslingsform og der fandtes ingen resultater, der kunne illustrere fængslingsformens indflydelse på indlæggelsesrisikoen i varetægt. Analysen viste, at flest indsatte blev indlagt i løbet af de første dage af indsættelsen, hvorefter hyppigheden af indlæggelser faldt til næsten 0. Det kunne konkluderes, at andelen af indsatte der senest på 2. dagen

---

<sup>130</sup> Fatos m.fl., 2014

<sup>131</sup> Gruppen af langtidisolerede udgjorde indsatte der alle ved undersøgelsens start, havde været isoleret i 2 måneder

<sup>132</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 44-45 og 153-154

<sup>133</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 116

<sup>134</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 74-75 og 164

af varetægtsfængslingen blev indlagt, var større blandt ikke-isolerede end blandt isolerede. Skete indlæggelsen på 3. dagen eller senere var indlæggelsesintensiteten identisk blandt isolerede og ikke-isolerede. Årsagen til den let øgede indlæggelsesrisiko blandt de ikke-isolerede de første 2 dage efter indsættelsen kunne ikke angives med sikkerhed, men det fandtes at være nærliggende at antage, at ikke-isolerede generelt havde et større behandlingsbehov, da de på en række områder, f.eks. med hensyn til social gruppering, uddannelsesniveau og misbrug, havde en mere belastet forhistorie end de isolerede ved fængslingens start. Forskellen på indlæggelsesintensiteten kan således ses som et udtryk for, at de ikke-isolerede indsatte var mere sårbare ved fængslingens start og ikke som et udtryk for fængslingsformen.<sup>135</sup>

Ved en psykiatrisk undersøgelse af de indlagte fandtes det at 85 % af de indlagte fra isolation blev henvist af en psykisk eller blandet somatisk/psykisk årsag, mens kun 52 % af de indlagte fra ikke-isolation blev henvist af samme årsager. En analyse af forholdet mellem fængslingsform og risiko for at blive indlagt af psykisk årsag viste, at isolerede allerede ved fængslingens start havde større risiko for at blive indlagt af psykisk årsag, og at denne forskel i risiko var stigende, jo længere tid den indsatte havde været isoleret. Idet forløbsundersøgelsen viste at indsatte i isolation, på indsættelsestidspunktet havde færre psykiske lidelser end indsatte i ikke-isolation, er det næppe sandsynligt at "overhyppigheden" af psykisk betingede indlæggelser blandt de isolationsfængslede var udtryk for en allerede ved indsættelsen eksisterende sygdom.<sup>136</sup> Forskellen på antallet af psykisk betingede indlæggelser, fandtes at være et udtryk for, at antallet af disse indlæggelser fra ikke-isolation faldt drastisk de første uger, idet der kun opstod få nye psykiske forstyrrelser i ikke-isolation, hvorimod dette ikke var tilfældet i isolation. Den relativt stigende risiko for indlæggelse af indsatte i isolation, må derfor tolkes som et udtryk for fortløbende opstående eller forværring af tidligere tilstedeværende psykiske lidelser under isolationsfængsling, hvilket kan være en følge af den psykiske belastning i isolation.<sup>137</sup>

### **13.2. Efterundersøgelsen fra 1997**

Idet selve grundundersøgelsen kun omhandlede forhold før og under varetægtsfængsling, blev det fra undersøgelsens start, planlagt også at undersøge et udsnit af grundundersøgelsens deltagere 2-3 år efter varetægtsfængslingen. Dette skete for at kunne afdække, eventuelle langtidsfølger af varetægtsfængslingen og disses eventuelle sammenhæng, med fængslingsformerne isolation og ikke-isolation.<sup>138</sup> På grund af for lavt deltagerantal<sup>139</sup> kunne efterundersøgelsen ikke foretages på samme måde som den oprindelige isolationsundersøgelse, undersøgelsen blev derfor foretaget ved hjælp af spørgeskemaer. Dataindsamlingen blev således alene baseret på selvrapportering, og der var derfor generelt tale om subjektive vurderinger som kan være genstand for almene genkaldelsesvanskeligheder og eventuel hukommelsesbias, hvorfor de almindeligvis må anses for mindre pålidelige end prospektive data, som udgjorde isolationsundersøgelsen.<sup>140</sup> Det skal endvidere bemærkes, at en frafaldsanalyse viste at de generelt dårligst fungerende fra grundundersøgelsen, var underrepræsenteret i efterundersøgelsens materiale. Det kunne herudover ikke udelukkes at øvrige forhold havde været afgørende for deltagelsen, f.eks. at de personer der blev påvirket mest af va-

---

<sup>135</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 134 og 149-151

<sup>136</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 145

<sup>137</sup> Andersen m.fl., 1994, bind 1, s. 150-151

<sup>138</sup> Andersen m.fl., 1997, s. 7

<sup>139</sup> Kun 2 kunne blive undersøgt efter samme procedure som ved den oprindelige isolationsundersøgelse, idet det resterende antal enten ikke kunne eller ønskede at deltage eller ikke svarede på forespørgslen.

<sup>140</sup> Andersen m.fl., 1997, s. 17-18

retægten i efterforløbet, var mest motiverede for at deltage i undersøgelsen, eller at de bedst restituerede, var dem der var i stand til at deltage undersøgelsen, hvilket kan have haft indflydelse på undersøgelsens resultater.<sup>141</sup>

I forbindelse med de retrospektivt anførte klager, fandtes kun få gruppeforskelle. Dette gjaldt blandt andet søvn- og koncentrationsproblemer, som var hyppigere angivet i isolationsgrupperne. Idet forskellene var tilstede ved en direkte sammenligning mellem de isolerede og ikke-isolerede alene, tyder dette ikke på at skyldes fængslingsvarigheden, men nærmere fængslingsformen. Også træthed og udmattelse var hyppigere rapporteret blandt de isolerede. Disse forskelle på enkelt-symptomniveau, fandtes at tyde på en større oplevet belastning under og efter isolation, i forhold til ikke-isolation. Det fandtes i øvrigt ved efterundersøgelsen, at personer med psykiske forstyrrelser opstået under fængslingen, på en række punkter adskilte sig fra personer uden sådanne opståede forstyrrelser. Således scorede personer med opståede psykiske forstyrrelser i flere delundersøgelser, det samme som de havde gjort i grundundersøgelsen, mens de øvrige scorede højere ved efterundersøgelsen. Dette tydede på en bedring for personer uden opståede forstyrrelser.<sup>142</sup> Samlet set må dette tolkes som et udtryk for, at reaktionerne strakte sig ud over fængslingsperioden for de personer, der fik diagnosticeret en psykisk forstyrrelse, opstået under fængslingen. Grundundersøgelsen viste, at psykiske forstyrrelser opstod hyppigere under varetægtsfængsling i isolation end i ikke-isolation, og der måtte på den baggrund forventes et generelt mere problematisk efterforløb hos oprindeligt isolerede. I overensstemmelse hermed, blev det ved efterundersøgelsen konkluderet, at isolation ligeledes opleves mere belastende end ikke-isolation, ved en retrospektiv vurdering af varetægtsfængsling 2-4 år efter.

På grund af de relativt beskedne forskelle mellem de undersøgte grupper, og at fængslingsformspecifikke forskelle kun fremtrådte meget beskedent, gav efterundersøgelsen som helhed ikke grundlag for at konkludere, at varetægtsfængsling i isolation og ikke-isolation havde forskellige følger med hensyn til sent debuterende psykiske problemer og varigheden af opståede psykiske forstyrrelser. Det kunne dog ikke udelukkes, at frafaldsgruppen, der primært repræsenterede de dårligst fungerende, adskilte sig fra den undersøgte del af gruppen på netop dette punkt.

På grundlag af både grund- og efterundersøgelsen blev det konkluderet, at varetægtsfængsling i isolation generelt indebærer en større belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, sammenlignet med ikke-isolation.<sup>143</sup>

## 14. Helbredsmæssige følger af straffcelle

Der er som nævnt flere forskelle i isolation under varetægt og isolation i form af straffcelle hvorfor resultaterne fra den danske isolationsundersøgelse og efterundersøgelsen ikke uden videre kan overføres hertil. De forskelle der kan gøre, at isolation under varetægt vil opleves mere belastende, tæller blandt andet den uvidenhed, der hører med til at sidde varetægtsfængslet, vedrørende dom og straf, og længden af selve varetægtsfængslingen. Hertil kommer også at den varetægtsfængslede ikke kender længden af selve isolationen. Når en indsat idømmes straffcelle, fastsættes tidsrammen for isolationen med det samme, ligesom den pågældende er dømt og kender den samlede afsoningstid.<sup>144</sup> Flere undersøgelser viser desuden, at en person er mest sårbar de første 2 uger den

---

<sup>141</sup> Andersen m.fl., 1997, s. 23-25

<sup>142</sup> Andersen m.fl., 1997, s. 54-55

<sup>143</sup> Andersen m.fl., 1997, s. 56-59

<sup>144</sup> Her ses bort fra anvendelsen af straffcelle over for varetægtsarrestanter

pågældende er fængslet, herunder i varetægt. Idet isolation under varetægtsfængslingen oftest benyttes fra start af, kan man forestille sig at dette må være mere belastende, end for en person der har været fængslet i længere tid og dermed har haft mulighed for at tilpasse sig fængslingen.

I den danske isolationsundersøgelse viste flere resultater, at ikke-isolerede varetægtsarrestanters tilstand bedredes med tiden, mens de isolerede varetægtsarrestanters tilstand forblev uændret, eller ligefrem forværredes. Dette tyder på, at isolationen i sig selv udgør en belastende faktor, ud over bekymringen om dom og fængselsstraf, idet der ellers ikke kunne forventes en sådan bedring i tilstanden hos de ikke-isolerede varetægtsarrestanter, der er udsat for samme bekymring vedrørende dom og længde af varetægtsfængslingen.

Øvrige undersøgelser, der er foretaget gennem årene, viser desuden at en betydelig procentdel af indsatte i isolation, lider af en række symptomer på psykiske belastninger, uanset forskellen i forholdene under isolationen og behandlingen af de indsatte, og hovedårsagen dertil må derfor antages at være selve manglen på meningsfuld social kontakt<sup>145</sup>, hvilken er den samme uanset om man er isoleret under varetægt eller i straffcelle. Således må det antages, at en isolation som udgangspunkt kan karakteriseres som særligt belastende, uanset om man sidder i isolation under varetægtsfængsling, eller om man er isoleret i straffcelle.

Som nævnt er det ikke statueret at de skadelige virkninger, på det psykiske helbred, er forbundet med varigheden af isolationen. Flere undersøgelser har dog fundet at isolation udgør en markant helbredsrisiko, hvilken må antages at stiges i takt med isolationens længde. Således kan der argumenteres for, at der ved straffcelle ikke er samme høje risiko for skadelige virkninger, idet denne form for isolation maksimalt kan benyttes i en sammenhængende periode på 4 uger, imens isolation under varetægt, i visse tilfælde kan anvendes i væsentligt længere tid, og i helt særlige tilfælde tidsubegrænset. Det skal dog her tages i betragtning, at de nuværende regler tillader at straffcelle kan ikendes flere på hinanden følgende gange, således at også den samlede varighed af straffcelle kan overstige 4 uger, og reelt kan fortsætte ubegrænset. Derudover er der, som nævnt i afsnit 13, udbredt enighed blandt forskere om, at de første symptomer på psykiske belastninger kan indtræde allerede kort tid efter indsættelsen, helt ned til få timer eller enkelte dage, ligesom også flere studier viser, at selv alvorlige symptomer kan opstå efter kun få dage i isolation, hvorfor længden af isolationen ikke i sig selv kan siges at være afgørende, for om risikoen for skadelige virkninger ved straffcelle adskiller sig fra risikoen for skadelige virkninger ved andre typer af isolation.

Den væsentligste forskel mellem henholdsvis isolation under varetægt og straffcelle, må således være at den tidsmæssige udstrækning af sidstnævnte, fastsættes ved ikendelsen. Man kan nemt forestille sig, at det vil være lettere at tilpasse sig isolationen når man kender den tidsmæssige udstrækning. Som nævnt ovenfor, er hovedårsagen til de skadelige virkninger af isolationen dog den manglende meningsfulde sociale kontakt. På trods af, at fastsættelsen af den tidsmæssige udstrækning må tillægges en vis betydning, må straffcelle derfor, i vidt omfang, antages at indebære en risiko for skadelig virkning ligesom øvrige former for isolation, herunder isolation under varetægtsfængsling. Dette underbygges endvidere af at den amerikanske undersøgelse fra 2010 viste, at isolation i form af disciplinærstraf havde en særlig stærk effekt på tendensen til selvskade.

Således må det konkluderes at isolation i form af straffcelle også er særligt belastende og indebærer en risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, på lige fod med andre typer af isolation, herunder isolation under varetægt.

---

<sup>145</sup> Smith, 2006, s. 488



## 15. Forholdet mellem risiko og formål i anvendelsen af strafcelle

Som det fremgår af den betænkning der ligger forud for udarbejdelsen af Straffuldbyrdelsesloven, som nævnt i afsnit 7.2, er formålet med disciplinærstraf, herunder strafcelle, at opretholde sikkerhed og orden i fængslerne. Det fremgår af Kriminalforsorgens principprogram er sikkerhed og orden et vigtigt formål, dels for at sikre at der ikke er nogle indsatte der undviger fra afsoning, men også for at hindre overfald, vold og trusler de indsatte imellem. På den anden side er isolation i form af strafcelle et meget indgribende middel, og det blev i forrige afsnit konkluderet at isolation i form af strafcelle, indebærer en væsentlig risiko for skadelige helbredsmæssige virkninger, hvorfor anvendelsen heraf bør minimeres maksimalt.

Det følger af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip som Kriminalforsorgsområderne er underlagt ved ikendelse af disciplinærstraf<sup>146</sup>, at indgrebet skal være forholdsmæssigt. Det afgørende for hvorvidt disciplinærstraf i form af strafcelle er forholdsmæssigt er, om formålet med indgrebet står i rimeligt forhold, til den krænkelse og ubehag som indgrebet må antages at ville forvolde.

Som nævnt i afsnit 8 hænger sikkerhed og orden sammen, idet f.eks. upassende sprogbrug og indtagelse af alkohol og stoffer medfører en øget risiko for brud på den generelle sikkerhed. Idet regelreguleringen inden for området omkring orden og sikkerhed, som nævnt tidligere, er øget markant de seneste år, mener jeg at det er nødvendigt at skelne mellem hvorvidt formålet er at opretholde et ordentligt og godt fængselsmiljø, eller om formålet er at opretholde sikkerhed for de indsatte og ansatte (i den forstand at forebygge undvigelse, vold, trusler og selvmord). Et indgreb vil måske være forholdsmæssigt for at forebygge vold, men ikke forholdsmæssigt for at forebygge overtrædelse af almene ordensregler, selvom disse indirekte kan have indflydelse på det generelle sikkerhedsniveau. Da der er risiko for, at isolation i form af strafcelle, selv i kort tid, kan have skadelige helbredsmæssige virkninger, kan det kun accepteres at indgrebet benyttes når der er tale om forseelser, der i sig selv krænker sikkerheden i fængslerne, og når indgrebet er strengt nødvendigt for at opretholde denne sikkerhed.

Ifølge Kriminalforsorgens statistik udgjorde strafcelle cirka hver 5. af de ikendte disciplinærstraffe i 2017. Det høje og stigende antal af ikendelser af strafcelle, gør det svært at tro på at straffen kun anvendes i helt særlige tilfælde, som det hævdes i Danmarks svarrapport til CPT's 5. periodiske rapport fra 2015. Derudover vidner det øgede anvendelsesområde og udviklingen i andelen af de begrundelser der ligger til grund for ikendelse af strafcelle<sup>147</sup> om, at betingelserne for anvendelse af strafcelle gradvist nedsættes og giver mulighed for at strafcelle kan anvendes i flere og mildere tilfælde. Det kan derfor konstateres at strafcelle ikke alene anvendes i tilfælde hvor det er strengt nødvendigt for opretholdelsen af sikkerheden i landets fængsler, men også benyttes i tilfælde hvor formålet er at forebygge overtrædelse af almene ordensregler, og den nuværende anvendelse må derfor anses for at være uforholdsmæssig.

## 16. Vurdering af behovet for justeringer i praksis og regler

Den store stigning i antallet af disciplinærstraffe i form af strafcelle skyldes i høj grad, at der de seneste år er truffet politiske beslutninger om, at disciplinærstraffene på flere områder skal skærpes. Dette medfører en risiko for, at Kriminalforsorgsområderne ikke vil overholde udvalgte forvaltningsretlige retsgrundsætninger, ved udøvelsen af det skøn, der er overladt dem.<sup>148</sup>

Der er som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at der udsendes tjenestebefalinger der vedrører strafniveauet på disciplinærstraffene, det bør dog pointeres over for Kriminalforsorgsområderne,

---

<sup>146</sup> Se herom afsnit 9.4

<sup>147</sup> Se herom afsnit 7.3

<sup>148</sup> Se nærmere herom i afsnit 10

at dette alene er vejledende og at disciplinærstraffene uanset, skal ikendes på baggrund af et individuelt og konkret skøn. Derudover bør det kontrolleres, om Kriminalforsorgsområderne foretager en konkret skønsudøvelse i forbindelse med hver enkelt ikendelse af disciplinærstraf, herunder strafcelle, for at sikre at strafcelle ikendes efter Kriminalforsorgsområdernes eget skøn, frem for efter politikernes ønske.

På grund af den risiko der er, for at strafcelle har skadelige virkninger for den indsatte helbred, bør brugen heraf begrænses mest muligt. Det betyder at strafcelle alene bør anvendes i tilfælde, hvor det er højst nødvendigt for at opretholde sikkerheden i fængslerne. Det står ikke i rimeligt forhold, til det ubehag indgrebet påfører den indsatte, at strafcelle anvendes for at opretholde generel orden i fængslerne. Det bør derfor revurderes, i hvilke tilfælde det i dag er muligt at ikende strafcelle. Derudover bør der foretages en eller flere undersøgelser, for at klarlægge nødvendigheden og egnetheden af strafcelle, idet det på nuværende tidspunkt er uvist, hvorvidt disciplinærstraf i form af strafcelle er nødvendigt for at opretholde sikkerhed og orden i landets fængsler, og om det har den forventede virkning.

Idet flere studier viser at de skadelige virkninger af isolation kan indtræde allerede inden for de første dage, og at risikoen herfor stiger i takt med den tidsmæssige udstrækning af isolationen, bør strafcelle kun anvendes i så kort tid som muligt. Det bør derfor bestræbes at gennemsnitstiden for strafcelle nedsættes, og Danmark bør overveje at følge anbefalingerne, fra de internationale institutioner om at reducerer både brugen og længden af strafcelle.

De nuværende regler om brugen af strafcelle tillader at strafcelle kan ikendes flere på hinanden følgende gange, uden nogen tidsbegrænsning, og der bør derfor vedtages en maksimal tidsgrænse for den samlede tid, en indsat kan tilbringe i strafcelle, så det sikres at utilpassede indsatte, ikke risikerer at tilbringe lange perioder i strafcelle, fordi de har begået flere disciplinære forseelser.

## 17. Konklusion

Den udvikling der har fundet sted de seneste år, i brugen af strafcelle, har givet anledning til overvejelser om hvorvidt brugen af strafcelle i dag, står i rimeligt forhold til de mulige helbredsmæssige konsekvenser, samt om anvendelsen er i overensstemmelse med danske og internationale regler og anbefalinger. Formålet med nærværende speciale var derfor dels at analysere hvorvidt der i reglerne og praksis vedrørende ifaldelse af strafcelle, tages de nødvendige hensyn til centrale forvaltningsretlige retsgrundsætninger, samt analysere forholdet mellem risiko og formål i anvendelsen af strafcelle.

Som det ser ud lige nu, anvendes strafcelle i et uforholdsmæssigt stort omfang, idet strafcelle ikke alene anvendes for at opretholde sikkerheden i fængslerne, men ligeledes for at opretholde generel orden. Dette er problematisk, idet det medfører at brugen i visse tilfælde strider imod proportionalitetsprincippet. Derudover er det kritisabelt, at der fra politisk side sker en indblanding i den skønsudøvelse der er overladt Kriminalforsorgsområderne ved ikendelsen af disciplinærstraffe, idet dette medfører en risiko for at der ikke tages de nødvendige hensyn til magtfordrejningsgrundsætningen og grundsætningen om pligtmæssigt skøn, og at disse dermed ikke overholdes.

Kriminalforsorgen udførte i 2018 et såkaldt servicetjek af det nuværende disciplinærstraffesystem, og præsenterede i november 2018 et oplæg til et nyt disciplinærstraffesystem, for Justitsministeriet. Det forventes at dette vil føre til fremsættelsen af et lovforslag i den kommende folketingsamling, om en revision af disciplinærstraffesystemet.<sup>149</sup> Formålet med servicetjekket var at se på,

---

<sup>149</sup> Udvalgsspørgsmål nr. 158

om de nuværende disciplinærstraffe virker i praksis, om de fungerer hensigtsmæssigt og hvordan et nyt disciplinærstraffesystem kan skrues sammen i fremtiden, så det har størst mulig effekt over for de indsatte.<sup>150</sup> Det har ikke været muligt at få indsigt i arbejdsgruppens resultater, men det er i sig selv et positivt tiltag, at det undersøges hvorvidt strafcelle har den forventede virkning, og om det er nødvendigt og tilstrækkeligt for opretholdelsen af sikkerhed og orden i fængslerne.

Derudover tyder tiltaget, sammen med nedsættelsen af den tidligere arbejdsgruppe, med det formål at reducere brugen af strafcelle, på at de danske myndigheder er opmærksomme på, at indgrebet er særdeles belastende, og muligvis ikke har den tiltænkte effekt. Den fortsatte og tiltagne brug af strafcelle der alligevel er sket, tyder derfor på mangel på et alternativ til brugen af strafcelle. Det må derfor forventes at det i forbindelse med det førnævnte servicetjek, overvejes om der findes et bedre og mere egnet alternativ til strafcelle, således at brugen heraf kan reduceres i fremtiden.

Formålet med specialet var derudover at analysere forholdet mellem internationale regler og dansk praksis. Som udgangspunkt er den danske praksis ikke i strid med bindende international ret, men det står klart at brugen i Danmark er mere omfattende end internationale institutioner anbefaler. Derudover har EMD flere gange fastslået, at det afhænger af omstændighederne, hvorvidt isolation som disciplinærstraf udgør en krænkelse af EMRK art. 3. Således tyder domspræmisserne i *Mathew v. The Netherlands* på, at brugen af strafcelle kan være i strid med EMRK art. 3, såfremt strafcelle anvendes uagtet, at det ikke har den tilsigtede virkning over for den enkelte indsatte. De anbefalingerne fra de øvrige internationale institutioner er ikke bindende for Danmark, og efterlevelsen heraf afhænger derfor alene af Danmarks vilje hertil.

Idet det ikke har været muligt at få indsigt i konkrete tilfælde af ikendelse af strafcelle, har det ikke været muligt at give en mere retvisende vurdering af, hvorvidt brugen er i strid med forvaltningsretlige retsgrundsætninger som proportionalitetsprincippet, magtfordretningsgrundsætningen og grundsætningen om skøn under regel, eller om der er konkrete tilfælde der kan være i strid med bindende international ret. Det kan dog konkluderes at den udvikling i brugen af strafcelle der har været, har medført at disciplinærstraffen i dag anvendes i flere og mildere tilfælde i dag end det førhen har været tilfældet, og dermed muligvis anvendes i tilfælde hvor det ikke er nødvendigt, forholdsmæssigt eller virkningsfuldt. Dette skyldes at anvendelsesområdet for strafcelle, og disciplinærstraffe i det hele taget, er blevet udvidet markant, samt at det politiske ønske om at skærpe straffene har ført til hårdere disciplinærstraffe. Det må derfor antages at udviklingen, såfremt denne fortsætter som hidtil, vil indebære en væsentlig risiko for krænkelse af både nationale og internationale regler.

## 18. Forkortelser

CAT = The United Nations Committee Against Torture (FN's torturkomité)

CPT = The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf)

EMD = Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

EMRK = Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

---

<sup>150</sup> Kriminalforsorgen, 2018

NGO = Non Governmental Organisation

RPL = Retsplejeloven, lovbekendtgørelse nr. 1284 af 14. november 2018 om rettens pleje med de ændringer der følger af lov nr. 1540 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 2, lov nr. 1544 af 18. december 2018, lov nr. 1719 af 27. december 2018 § 2, lov nr. 1711 af 27. december 2018 § 15, lov nr. 329 af 30. marts 2019 § 2, lov nr. 370 af 9. april 2019, lov nr. 463 af 29. april 2019 § 1, lov nr. 485 af 30. april 2019, lov nr. 497 af 1. maj 2019 § 5 og lov nr. 505 af 1. maj 2019 § 2

SFBL = Straffuldbyrdsloven, lovbekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2017 om fuldbyrdelse af straf m.v. med de ændringer der følger af lov nr. 713 af 8. juni 2018 § 1, lov nr. 1540 af 18. december 2018 § 2, lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 1 og lov nr. 174 af 27. februar 2019 § 9

STRFL = Straffeloven, lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018 med de ændringer der følger af lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 3, lov nr. 1542 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1543 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1545 af 18. december 2018, lov nr. 1719 af 27. december 2018 § 1, lov nr. 1705 af 27. december 2018 § 62, lov nr. 82 af 30. januar 2019, lov nr. 171 af 27. februar 2019 § 2, lov nr. 174 af 27. februar 2019 § 8, lov nr. 269 af 26. marts 2019, lov nr. 329 af 30. marts 2019 § 1, lov nr. 330 af 30. marts 2019, lov nr. 466 af 29. april 2019 og lov nr. 463 af 29. april 2019 § 2

## 19. Litteraturliste

### 19.1. Artikler og litteratur

Andersen, H.S., Lillebæk, T., & Sestoft, D. (1994). *Isolationsundersøgelsen, Varetægtsfængsling og psykisk helbred*. København, Schultz Grafisk A/S, Bind 1 og 2.

Andersen, H. S., Lillebæk, T. & Sestoft, D. (1997). *Efterundersøgelsen – en opfølgingsrunde af danske varetægtsarrestanter*. København, Schultz Grafisk A/S.

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*. Info from Civil Society Organizations (for LOIPR). Tilgængelig på: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=49](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=49) den 17. maj 2019.

DIGNITY, Østerbye, K., Smith, P. S. & Verland, K. (2018). *Brugen af isolationsfængsling er gået amok*. Kronik bragt i Politiken. Tilgængelig på: <https://dignity.dk/blog/brugen-af-isolationsfaengsling-er-gaaet-amok/> den 28. marts 2018.

Engbo, H. S. (1996). *Defensiv og konstruktiv fængselsikkerhed*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, årgang 83, nr. 4. Tilgængelig på: <https://tidsskrift.dk/NTfK/article/view/71416> den 16. maj 2019.

Engbo, H. S. (2005). *Straffuldbyrdsret*. København. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2. Udgave.

Engbo, H. S. & Smith, P. S. (2012). *Fængsler og menneskerettigheder*. København K: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment (CPT). (2014). *Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 4 to 13 February 2014*. CPT/Inf (2014) 25. Tilgængelig på: <https://www.coe.int/en/web/cpt/denmark> den 17. maj 2019.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment (CPT). (2015). *Response of the Danish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its visit to Denmark from 4 to 13 February 2014*. CPT/Inf (2013) 16. Tilgængelig på: <https://www.coe.int/en/web/cpt/denmark> den 17. maj 2019.

Europarådets Ministerkomité. (2006). *Ministerrådets rekommandation (Rec2006)2 til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler*. Tilgængelig på: <https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations#recommendations-bookmark> den 18. marts 2019.

Fatos, K., Lewis, A., Glowa-Kollisch, S., Hadler, J., Lee, D., Alper, H., Selling, D., MacDonald, R., Solimo, A., Parsons, A. & Venters, H. (2014). *Solitary Confinement and Risk of Self-Harm Among Jail Inmates*. Research and Practice, American Journal of Public Health, Vol. 104, no. 3, s. 442 ff.

Institut for Menneskerettigheder. (2018). *Dansk Fængselslovgivning og FN's Standarder for Fængsler*. Tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/udgivelser/dansk-faengselslovgivning-fns-standarder-faengsler> den 21. maj 2019.

Jochimsen, J. (2018). *Kommentarer til Retsplejeloven på Karnov*. Lovbekendtgørelse nr. 1284 af den 14. november 2018.

Justitsministeriet. (2012). *Aftale om Kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016*. Tilgængelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2012/bred-aftale-om-kriminalforsorgen-skal-sikre-faerre-ofre> den 16. maj 2019.

Justitsministeriet. (2016). *Justitsminister Søren Pind præsenterer 21 tiltag mod mobiltelefoner i fængsler*. Tilgængelig på: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/justitsminister-soeren-pind-praesenterer-21-tiltag-mod> den 21. marts 2019.

Justitsministeriet. (2018). *Statistik om isolationsfængsling*. Forskningsrapport om isolationsfængsling 2017. Tilgængelig på: <http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomraader/forskning/rapporter-fra-forskningskontoret/forskningsrapporter-2018> den 21. maj 2019.

Kjølbro, J. F. (2017). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*. København. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 4. Udgave.

Kriminalforsorgen. (2013). *Statistikberetning 2013*. Tilgængelig på: [https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp\\_document\\_types=statistik](https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp_document_types=statistik) den 21. maj 2019.

Kriminalforsorgen. (2017). *Anbefalinger til initiativer som kan styrke sikkerheden for medarbejdere i Kriminalforsorgen*. Taskforce om medarbejdersikkerhed. Tilgængelig på: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/justitsministeren-kriminalforsorgen-og-faengselsforbundet-i-den-16-maj-2019>.

Kriminalforsorgen. (2017). *Statistikberetning 2017*. Tilgængelig på: [https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp\\_document\\_types=statistik](https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp_document_types=statistik) den 21. maj 2019.

Kriminalforsorgen. (2018). *Udviklingsplan for Kriminalforsorgen 2018-21*. Tilgængelig på: [https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp\\_paged=2](https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp_paged=2) den 21. maj 2019.

Kriminalforsorgen. (2019). *Mål og resultatplan for Kriminalforsorgen 2019*. Tilgængelig på: [https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp\\_document\\_types=maal-og-resultatplan](https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/tal-og-fakta/udgivelser/?fwp_document_types=maal-og-resultatplan) den 21. maj 2019.

Melciorsen, K. K. (2015). *Væsentlige hensyn i straffuldbyrdelsesretten. Tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a*. Ph.d.-afhandling, Juridisk Institut, Aarhus Universitet. Tilgængelig på: [http://law.au.dk/fileadmin/Jura/dokumenter/forskning/rettid/Phd\\_afhandlinger/2015/Kristines\\_Afhandling.pdf](http://law.au.dk/fileadmin/Jura/dokumenter/forskning/rettid/Phd_afhandlinger/2015/Kristines_Afhandling.pdf) den 17. maj 2019.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights & Penal Reform International. (2018). *Guidance Document on the Nelson Mandela Rules*. Tilgængelig på: <https://www.penalreform.org/resource/guidance-document-on-the-nelson-mandela-rules/> den 18. marts 2019.

Regeringen. (2003). *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om Finansloven for 2004*. Tilgængelig på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2003/11/aftale-mellem-regeringen-og-dansk-folkeparti-om-finansloven-for-2004> den 21. maj 2019.

Regeringen. (2017). *Aftale om Bandepakke III*. Tilgængelig på: <https://www.regeringen.dk/nyheder/aftale-om-bandepakke-iii/> den 16. maj 2019.

Revsbech, K., Garde, J., Jensen, J. A., Jensen, O. F., Madsen, H. B. & Mørup, S. H. (2016). *Forvaltningsret: almindelige emner*. København. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 6. Udgave

Schiøler, J. & Dragsted, A. (2017). *Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2. Udgave.

Smith, P. S. (2001). *Et tilbagevendende fænomen*. Publiceret i Berlingske Tidende den 4. april 2001.

Smith, P. S. (2006). *The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*. Crime and Justice, Vol. 34, No. 1, s. 441-528.

United Nations Committee Against Torture (CAT). (2015). *Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark*. CAT/C/DNK/CO/6-7. Tilgængelig på: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/DKIndex.aspx> den 17. maj 2019.

United Nations Committee Against Torture (CAT). (2018). *List of issues prior to submission of the eight periodic report of Denmark*. CAT/C/DNK/QPR/8. Tilgængelig på: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=49](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=49) den 17. maj 2019.

United Nations General Assembly. (2009). *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to Denmark*. A/HRC/10/44/Add.2. Tilgængelig på [https://spinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en&country=DNK](https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en&country=DNK) den 18. marts 2019.

United Nations General Assembly. (2015). *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*. Resolution adopted by the General Assembly on 17. december 2016. A/RES/70/175. Tilgængelig på: [https://www.un.org/en/events/mandela-day/mandela\\_rules.shtml](https://www.un.org/en/events/mandela-day/mandela_rules.shtml) den 18. marts 2019.

## **19.2. Lovtekster m.m.**

Almindelig Borgerlig Straffelov af 10. februar 1866

Bekendtgørelse nr. 370 af 17. maj 2001 om indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande og penge i kriminalforsorgens institutioner

Bekendtgørelse nr. 1610 af 18. december 2018 om indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande m.v. og penge i kriminalforsorgens institutioner (benævnt genstandsbeholdningen)

Bekendtgørelse nr. 105 af 30. januar 2019 om udståelse af strafcelle, anvendelse af forhørs-celle og behandlingen af disciplinærsager (benævnt disciplinærstrafbekendtgørelsen)

Bemærkningerne til L 14 1999/2000

Bemærkningerne til L 44 2006/2007

Bemærkningerne til L 190 2013/2014

Bemærkningerne til L 21 2018/2019

Betænkning nr. 1181 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Bind 1-3.

Betænkning nr. 1358 om varetægtsfængsling i isolation

Betænkning nr. 1469 om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven

Cirkulære nr. 44 af 10. marts 1976 om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf over for indsatte og om disciplinærsagers gennemførelse

Lov nr. 126 af den 15. april 1930

Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Lov nr. 428 af 31. maj 2000 om ændring af retsplejeloven og straffeloven

Lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf m.v.

Lov nr. 445 af 9. juni 2004 om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven

Lov nr. 1561 af 20. december 2006 om ændring af retsplejeloven (varetægtsfængsling i isolation)

Lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden (reorganisering af kriminalforsorgen, herunder begrænsning af klageadgangen).

Lov nr. 641 af 8. juni 2016 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven og retsplejeloven (styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.)

Lov nr. 1726 af 27. december 2016 om ændring af lov om røgfri miljøer og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (udvidelse af rygeforbuddet i kriminalforsorgens institutioner m.v.)

Lov nr. 713 af 8. juni 2018 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v., lov om åben uddannelse (erhvervsrettet voksenuddannelse) m.v. og retsplejeloven (udvidet besøgsafskæring for bandemedlemmer m.v., tvungen opsparing, adgang til AMU-kurser, alkoholkontrol, udvidet adgang til konfiskation m.v.)

Lov nr. 1541 af 18. december 2018 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (forhold for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, varetægtsurrogat m.v.)

Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, med de ændringer der følger af lov nr. 538 af 8. juni 2006 § 10

Lovbekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2017 om fuldbyrdelse af straf m.v. (Straffuldbyrdelsesloven) med de ændringer der følger af lov nr. 713 af 8. juni 2018 § 1, lov nr. 1540 af 18. december 2018 § 2, lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 1 og lov nr. 174 af 27. februar 2019 § 9

Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018 (Straffeloven) med de ændringer der følger af lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 3, lov nr. 1542 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1543 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1545 af 18. december 2018, lov nr. 1719 af 27. december 2018 § 1, lov nr. 1705 af 27. december 2018 § 62, lov nr. 82 af 30. januar 2019, lov nr. 171 af 27. februar 2019 § 2, lov nr. 174 af 27. februar 2019 § 8, lov nr. 269 af 26. marts 2019, lov nr. 329 af 30. marts 2019 § 1, lov nr. 330 af 30. marts 2019, lov nr. 466 af 29. april 2019 og lov nr. 463 af 29. april 2019 § 2

Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 14. november 2018 om rettens pleje (Retsplejeloven) med de ændringer der følger af lov nr. 1540 af 18. december 2018 § 1, lov nr. 1541 af 18. december 2018 § 2, lov nr. 1544 af 18. december 2018, lov nr. 1719 af 27. december 2018 § 2, lov nr. 1711 af 27.



december 2018 § 15, lov nr. 329 af 30. marts 2019 § 2, lov nr. 370 af 9. april 2019, lov nr. 463 af 29. april 2019 § 1, lov nr. 485 af 30. april 2019, lov nr. 497 af 1. maj 2019 § 5 og lov nr. 505 af 1. maj 2019 § 2.

Udvalgsspørgsmål nr. 153 (Alm. Del) fra Folketingets Retsudvalg

Udvalgsspørgsmål nr. 158 (Alm. Del) fra Folketingets Retsudvalg

Udvalgsspørgsmål nr. 359 (Alm. Del) fra Folketingets Retsudvalg

Vejledning nr. 11122 af 3. marts 1997 om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale

Vejledning nr. 9083 af 30. januar 2019 om undersøgelse af indsatte person og opholdsrum samt af ulovlige elektroniske effekter i kriminalforsorgens institutioner (benævnt undersøgelsesvejledningen)

Vejledning nr. 9084 af 30. januar 2019 om behandling af sager om disciplinærstraf, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb (benævnt disciplinærstrafvejledningen)

### **19.3. Afgørelser**

Ilhan v. Turkey af 27. juni 2000, sagsnr. 22277/93

Mathew v. The Netherlands af 29. september 2005 (endelig 15. februar 2006), sagsnr. 24919/03

McGlinchey and Others v. The United Kingdom af 23. april 2003 (endelig 29. juli 2003), sagsnr. 50390/99

R. v. Denmark af 11. marts 1985, sagsnr. 10263/83

Rohde v. Denmark af 21. juli 2005 (endelig 21. oktober 2005), sagsnr. 69332/01