

Justitsministeriet
Att.: Pernille Bjørnholk, chefkonsulent
Høringssvaret er fremsendt pr. e-mail
til: jm@jm.dk, pbj@jm.dk, cmg@jm.dk

København, den 10. september 2018

Vedr.: Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (Forhold for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, varetægtssurrogat m.v.)

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur (DIGNITY) ønsker hermed at takke Justitsministeriet for jeres anmodning af d. 13. august 2018 om en udtalelse om ovennævnte lovforslag. DIGNITYs bemærkninger er begrænset til den del af lovforslaget, som vedrører spørgsmålet om brugen af strafcelle overfor mindreårige i danske fængsler og arresthuse, dvs. anbringelse i isolation som en sanktion for overtrædelse af en række ordensforseelser, jf. straffuldbyrdelsesloven § 67-72.

DIGNITY er medlem af den danske nationale forebyggende mekanisme under OPCAT, som er forankret hos Folketingets Ombudsmand, og som løbende besøger danske fængsler med henblik på at styrke beskyttelsen mod og forebyggelsen af tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling.

DIGNITY har i mange år sat fokus på den høje anvendelse af isolationsfængsling i Danmark. Som kulmination på adskillige års forskning og praksis og i lyset af den internationale retsudvikling afholdt vi i april 2017 en international konference om brugen af strafcelle i Danmark og internationalt. Ved konferencen deltog 100 nationale og internationale eksperter, bl.a. repræsentanter fra FN og Europarådets komité til Forebyggelse af Tortur, Justitsministeriet, Kriminalforsorgen, Fængselsforbundet i Danmark, fængselsdirektører fra vores nabolande, Ombudsmanden, Institut For Menneskerettigheder, forskere, læger, psykologer m.fl.

Vedhæfter finder I konklusionerne fra konferencen (bilag 1) og notat til Folketingets Retsudvalg, udarbejdet forud for vores foretræde for udvalget i april 2017 (bilag 2).

DIGNITY
Dansk Institut Mod Tortur
Bryggervangen 55
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00
Fax +45 33 76 05 10

info@dignityinstitute.dk
www.dignityinstitute.dk

CVR nr. 69735118
P-nr. 1002304764
EAN 5790000278114
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.
4183-4310821209

Det er et fornuftigt synspunkt at revurdere praksis og lovgivning vedrørende isolation af mindreårige, og DIGNITY ser således positivt på Justitsministeriets og Kriminalforsorgens initiativ til i første omgang at fokusere på anvendelse af strafcelle. Må vi dog opfordre ministeriet til at overveje i fremtiden at inddrage eksperter og civilsamfundsorganisationer på et tidligere stadie i sådanne processer, således at eksisterende viden og erfaring om fængselsforhold og voldsforebyggelse om muligt kan inddrages allerede i lovforslaget som sendes i høring?

Må vi i denne anledning endvidere opfordre Justitsministeriet og Kriminalforsorgen til snarest at sætte fokus på de andre former for isolation, som anvendes overfor mindreårige i danske fængsler, og som ikke er berørt af nærværende lovforslag, herunder udelukkelse fra fællesskab og anbringelse i sikringscelle (jf. straffuldbyrdelsesloven) og isolation besluttet af Retten (jf. retsplejeloven)?

1: Baggrund

Dansk lovgivning og praksis vedrørende anvendelse af strafcelle

Det er det klare udgangspunkt, at mindreårige (unge mellem 15 – 17 år), der er dømt for en lovovertrædelse, ikke skal anbringes til afsoning i fængslerne, men derimod i familiepleje eller i institutioner uden for Kriminalforsorgen.¹ På trods af en stødt faldende ungdomskriminalitet placeres et højt antal mindreårige stadig i danske fængsler. I 2016 sad der i gennemsnit 11 mindreårige i fængsel hver dag, hvoraf gennemsnitligt ca. 9 var under afsoning og ca. 2 var i varetægt.²

Anbringelsen i isolation (strafcelle) er den alvorligste sanktion, der gennemføres overfor indsatte, som bryder en række ordensforseelser, og som kan vare i op til 4 uger ad gangen, jf. straffuldbyrdelsesloven § 70.

Mindreårige bliver i mindre grad straffet med isolation, og statistik viser et fald fra 25 sager i 2014 (18 sager af 1-5 dages varighed og 7 sager af 6-10 dages varighed) til 15 i 2015 (12 sager af 1-5 dages varighed og 3 sager af 6-10 dages varighed). De fleste af sagerne vedrørte strafafsonere (19 af sagerne fra 2014 og 13 fra 2015).³

Internationale juridiske regler

De internationale regler fastslår, at isolation generelt (dvs. ikke alene i form af strafcelle) bør afskaffes overfor mindreårige, jf. FN Standard Minimum Regler for

¹ Straffuldbyrdelsesloven § 78, stk. 2 og 4.

² Kriminalforsorgens årlige statistik 2016, tabel 3.3 gennemsnitlige belægning af unge under 18 år.

³ Brev fra Kriminalforsorgen til DIGNITY af 26. august 2016.

Indsatte (Mandela Rules),⁴ idet mindreårige er en sårbar gruppe for hvem isolation vil indebære en risiko for overtrædelse af forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling, jf. EMRK artikel 3 og FNs Torturkonvention artikel 16. Stater, som har ratificeret FNs Torturkonvention, har en klar forpligtelse til at indrette lovgivningen og praksis med henblik på at forebygge umenneskelig og nedværdigende behandling, jf. Artikel 16 i Torturkonventionen. Der henvises endvidere til Europarådets anbefalinger vedrørende mindreårige:

Solitary confinement in a punishment cell shall not be imposed on juveniles.⁵

Mandela Rules understreger i samme ånd, at disciplinære foranstaltninger aldrig må indebære en risiko for umenneskelig og nedværdigende behandling.⁶ Der henvises endvidere til 1990 FN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules), rule 67:

All disciplinary measures constituting cruel, inhuman or degrading treatment shall be strictly prohibited, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement or any other punishment that may compromise the physical or mental health of the juvenile concerned.

FNs Børnekomite henviser ofte til forbuddet mod isolation anvendt som disciplinær foranstaltning og breder til "any other punishment that may compromise the physical or mental health of the juvenile concerned", jf. General Comment No. 10 (2007), para 89.

FNs direkte anbefalinger til Danmark

Der er også en klar tendens blandt internationale menneskerettighedsorganer til at anbefale lande hurtigst muligt at afskaffe isolation overfor mindreårige, hvilket blandt andet kom til udtryk i de seneste anbefalinger til Danmark fra FNs Torturkomité, som i december 2015 anså afskaffelse af isolationsfængsling overfor mindreårige som et af de såkaldte follow-up issues, der krævede handling fra danske myndigheder indenfor et år.⁷ Der henvises endvidere til anbefalingerne fra FNs Menneskerettighedskomité fra 2016.⁸

⁴ Para 45(2): "... The prohibition of the use of solitary confinement and similar measures in cases involving women and children, as referred to in other United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice, continues to apply".

⁵ Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, para 95(3).

⁶ Rule 43: "In no circumstances may restrictions or disciplinary sanctions amount to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment."

⁷ CAT/C/DNK/CO/6-7 af 4. februar 2015, para 33(4).

⁸ CCPR/C/DNK/6 af 15. august 2016, para 24.

Sundhedsfaglige konklusioner

Isolation har ofte alvorlige negative sundhedsmæssige konsekvenser. Der er dokumentation for, at isolation kan medføre angst, depressioner og en øget risiko for selvskade og selvmord. Skadevirkninger kan opstå allerede efter kun et par dage og stige for hver dag i isolation. Forskningen har vist, at indsatte efter isolation kan have alvorlige fysiske, psykiske og sociale problemer, og at reintegration i samfundet efter fængselsophold bliver mere vanskelig.

Børn anses for at være en særlig sårbar gruppe overfor hvem isolation og straf i fængsel kan have særlige alvorlige skadevirkninger. Sundhedsfaglige eksperter anbefaler således entydigt, at af hensyn til barnets tarv og trivsel bør isolation ikke anvendes i fængsler.⁹

2: Manglende stillingtagen til internationale normer og anbefalinger vedrørende forebyggelse af umenneskelig og nedværdigende behandling

Lovbemærkninger (afsnit 2.6 Begrænsning af brugen af strafcelle over for mindreårige) indeholder en henvisning til Europarådets Torturkomité og dens bekymring over brugen af isolation som disciplinærstraf i Danmark, særligt i forhold til unge under 18 år.

Lovbemærkninger indeholder dog ikke en juridisk vurdering af de internationale normer på området (se ovenfor) og en stillingtagen til, om den foreslåede lov- og praksisændring harmonerer med Danmarks internationale forpligtelser til at forebygge umenneskelig og nedværdigende behandling og til at afskaffe anvendelse af isolation som en disciplinær foranstaltning overfor børn. Lovbemærkningerne mangler endvidere en stillingtagen til FNs anbefalinger til Danmark om at rette op på lovgivning og praksis på området.

DIGNITY anbefaler, at lovforslaget, når det fremsættes i Folketinget, indeholder Justitsministeriets juridisk vurdering af de menneskeretlige aspekter af lovforslaget, herunder forbuddet mod umenneskelige og nedværdigende behandling, og en stillingtagen til FNs anbefalinger på området.

⁹ Der henvises til DIGNITYs 2017 konference og litteratur nævnt i konferencerapporten, samt til senere udgivelser, herunder Royal College of Paediatrics and Child Health (RCPCH), Royal College of Psychiatrists and British Medical Association (BMA) Joint position statement on solitary confinement of children and young people (2018).

3: Anvendelse af strafcelle overfor mindreårige vil fortsat være lovligt

Som nævnt i lovbemærkningerne fastholder Justitsministeriets sin tidligere opfattelse, at anvendelse af strafcelle som disciplinærstraf er et nødvendigt redskab til at sikre orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner (afsnit 2.6.2).

Lovforslaget indeholder således ikke en afskaffelse af strafcelle i Danmark, og strafcelle vil fortsat kunne anvendes uden mulighed for deltagelse i beskæftigelse m.v. i institutionen og uden mulighed for fællesskab med andre, hvis konkrete grunde taler for ikke at anvende den nye hovedregel om mulighed for beskæftigelse, jf. ny § 70, stk. 2 i straffuldbyrdelsesloven. Hvis sagen angår vold mod personalet, vil loven tillade sådan brug af strafcelle op til 4 uger.

DIGNITY er klar over, at under anvendelse af strafcelle har fængselspersonalet opmærksomhed på den unge, og der kan flere gange være kontakt mellem personalet og den unge. Vi er dog meget kritiske overfor den lovgivningsmæssige mulighed for at anvende strafcelle uden fællesskab med andre i helt op til 4 uger og er af den opfattelse, at dette kan indebære en risiko for umenneskelig og nedværdigende behandling af de mindreårige.

På linje med Det Danske Institut for Menneskerettigheder og en række danske NGO'er¹⁰, holder DIGNITY af ovennævnte grunde fast i vores anbefaling om, at anvendelsen af strafcelle over for mindreårige bør afskaffes – og ikke alene begrænses som foreslået i dette lovforslag.

4: Alternativer til anvendelse af strafcelle

Lovforslag bygger på arbejdsgruppens vurdering, at der forekommer tilfælde, hvor det er tvingende nødvendigt at anvende strafcelle over for indsatte under 18 år, og at det ikke er muligt at anvise alternative reaktioner, der er egnede eller bedre midler til adfærdsregulering end strafcelle.

DIGNITY ønsker at understrege, at det er vores erfaring, at i sager, hvor unge indsatte slår personalet eller bruger anden form for vold, er det ofte udtryk for, at noget er gået galt i kommunikationen/relationen mellem den unge og personalet. Der findes alternativer til strafcelle, og en metode til at forebygge vold mod personalet er at flytte den unge til en anden afdeling i fængslet eller til mindre enheder med et andet fællesskab.

¹⁰ Se fælles NGO skyggerapport til FNs Torturkomite, FNs Menneskerettighedskomite og Børnekomite.

DIGNITY opfordrer ministeriet til i lovforslaget at tage stilling til alternative adfærdsregulerende tiltag, som anvendes i andre lande, og redegøre for, hvorfor sådanne alternative reaktioner ikke skal anvendes i danske fængsler.

5: Regulering af brug af strafcelle

Ifølge lovforslaget skal udgangspunktet fremadrettet være, at unge under 18 år under udståelse af strafcelle kan deltage i beskæftigelse i institutionen, medmindre konkrete grunde taler herimod. Dette kan omfatte deltagelse i arbejde, uddannelse og andre godkendte aktiviteter, herunder behandlingsforløb. Ordningen vil således indebære, at den unge har mulighed for samvær med andre indsatte under disse aktiviteter, men ved afslutning af disse må tilbage i sin celle for at fortsætte strafcelleperioden.

Det er positivt, at den tidligere undtagelse om mulighed for beskæftigelse nu gøres til hovedreglen, således at de unge har mulighed for at opretholde en vis daglig rytme. DIGNITY efterlyser dog en redegørelse for kriterierne for personalets skøn om, hvem som får mulighed for at deltage i beskæftigelse, og for de omstændigheder som kan føre til nægtelse af fællesskab med andre. Det er vigtigt at sikre, at sådanne skøn ikke indeholder en ulovlig forskelsbehandling, og at der er klarhed om kriterierne anvendt i praksis.

Det er vigtigt, at fængselspersonalet under anvendelse af strafcelle fortsat har opmærksomhed på den unge og er opmærksom på vigtigheden af meningsfuld menneskelig kontakt, og hvad det indebærer.¹¹

DIGNITY ønsker endvidere at påpege de relevante internationale normer, herunder vedrørende krav om dagligt sundhedsfagligt tilsyn¹² og ret til besøg af familie.¹³

¹¹ Der henvises til Essex Paper 3 vedrørende fortolkning af Mandela Rules, herunder begrebet "meaningful human contact": "the contact needs to provide the stimuli necessary for human well-being, which implies an empathetic exchange and sustained, social interaction. Meaningful human contact is direct rather than mediated, continuous rather than abrupt, and must involve genuine dialogue". Se <https://www.penalreform.org/resource/guidance-on-implementation-the-nelson-mandela-rules/>

¹² Mandela Rules 46: "...They shall, however, pay particular attention to the health of prisoners held under any form of involuntary separation, including by visiting such prisoners on a daily basis and providing prompt medical assistance and treatment at the request of such prisoners or prison staff". Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, para 95.5. (A medical practitioner shall be informed of such segregation and given access to the juvenile concerned.)

¹³ Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, para 95. 6 (Disciplinary punishment shall not include a restriction on family contacts or visits unless the disciplinary offence relates to such contacts or visits)

6: 4-uger max. grænse for strafcelle i sager om vold mod personalet

DIGNITY er meget kritisk overfor, at Justitsministeriet fastholder en lovgivningsmæssig øvre tidsgrænse på 4 uger i sager om vold mod personalet. Ifølge lovforslaget er begrundelsen, at der er behov for, at Kriminalforsorgen kan reagere med særligt klare og mærkbare reaktioner i sager om vold mod kriminalforsorgens personale, bl.a. af hensyn til personalets sikkerhed og trivsel (afsnit 2.6.2).

Til trods for den internationale retsudvikling og FNs direkte anbefalinger til Danmark vil den danske straffuldbyrdelseslov således fortsat i fremtiden tillade isolation af mindreårige uden mulighed for fællesskab med andre indsatte (dvs. når de konkrete omstændigheder ikke taler for anvendelse af ovennævnte hovedregel om beskæftigelsesaktiviteter) i op til 4 uger. Efter vores opfattelse er denne ordning ikke i overensstemmelse med de internationale anbefalinger på området, jf. ovenfor, og internationale tendenser går i den modsatte retning med brug af alternative reaktioner til adfærdsregulering.

DIGNITY anbefaler:

- At lovgivningen ændres i lyset af de alvorlige sundhedsmæssige skadevirkninger af isolation og de stærke internationale standarder og anbefalinger, således at strafcelle afskaffes i forhold til mindreårige.

Hvis lovforslaget fastholdes i sin nuværende form, anbefaler DIGNITY:

- At Justitsministeriet i lovforslaget redegør for jeres stillingtagen til de internationale anbefalinger og juridiske normer på området.
- At Justitsministeriet i lovforslaget redegør for mulige alternative reaktioner på adfærdsproblemer og for hvorfor disse ikke kan anvendes fremfor strafcelle.
- At Justitsministeriet og Kriminalforsorgen, hvis lovforslaget gennemføres i sin nuværende form, iværksætter en nærmere kortlægning eller undersøgelse af sager, hvor strafcelle blev anvendt overfor mindreårige. Undersøgelsen skal give bud på alternative løsninger på de bagvedliggende adfærdsproblemer.

Vi står naturligvis til rådighed, såfremt I måtte ønske yderligere oplysninger.

Med venlig hilsen

Elna Søndergaard
Seniorjuridisk rådgiver

Bilag 1 Konferencerapport 2017

Bilag 2 Skriftligt indlæg til foretræde for Folketingets Retsudvalg