

Justitsministeriet

Att. Straffuldbyrdseskantoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

E-mail: straffuldbyrdseskantoret@jm.dk og mlf@jm.dk

København, den 14. juli 2023

DIGNITY's høringsvar vedr. udkast til bekendtgørelse om udståelse af strafcelle, anvendelse af forhørselle og behandlingen af disciplinærsager (disciplinærstrafbekendtgørelsen)

DIGNITY ønsker at takke Justitsministeriet for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til ændringer i disciplinærstrafbekendtgørelsen.

Helt overordnet, som nævnt i vores høringsvar af 31. marts 2022 vedrørende revision af disciplinærstraffesystemet, er DIGNITY positiv overfor ønsket om at ændre det nuværende system og om at begrænse brugen af strafcelle. DIGNITYs bemærkninger i forhold til denne høring vedrører 1) regler om udståelse af strafcelle, jf. § 2 i disciplinærstrafbekendtgørelse; 2) behandlingen af disciplinærsager, jf. § 4 – 9; og 3) administrativ klageadgang, jf. § 10, stk. 1, herunder opsættende virkning af klage, jf. § 10, stk. 3.

1) Udståelse af strafcelle

Justitsministeren kan fastsætte regler om udståelse af strafcelle, jf. § 70, stk. 3 i straffuldbyrdsesloven. Udkastet til ny disciplinærstrafbekendtgørelse indeholder ingen ændringer i forhold til den nuværende regulering på bekendtgørelsesniveau, jf. § 2 i bekendtgørelse 105 af 30. januar 2019. DIGNITY finder det beklageligt, at den omfattende revision af disciplinærstraffesystemet ikke også har medført et juridisk eftersyn af, om de menneskeretlige normer på området, herunder i medfør af Mandela-reglerne og De Europæiske Fængselsregler (EFR), er tilstrækkeligt reguleret i bekendtgørelsen. Der henvises for eksempel til to rettigheder, som ikke fremgår af udkastet: 1) retten til kontakt med familien, jf. 43, stk. 3 i Mandela-reglerne, og 2) retten for indsatte, der er i isolation, til dagligt at få besøg, herunder af fængselsledelsen eller af en medarbejder, der handler på vegne af ledelsen, jf. regel 60.6.f EFR, som Danmark ikke har taget forbehold for (se nedenfor).

DIGNITY opfordrer ministeriet til at revurdere reglerne om udståelse af strafcelle for at sikre opfyldelse af alle menneskeretlige normer på området.

DIGNITYDansk Institut Mod Tortur
Bryggervangen 55
2100 København ØTel. +45 33 76 06 00
Fax +45 33 76 05 10info@dignity.dk
www.dignity.dkCVR nr. 69735118
P-nr. 1002304764
EAN 5790000278114
LOK nr. 5790001376147Danske Bank Nr.
4183-4310821209

2) Behandling af disciplinærsager

Justitsministeren har hjemmel til at fastsætte regler om behandling af disciplinærsager, jf. § 72 i straffuldbyrdelsesloven. Det er efter vores vurdering tilsvarende beklageligt, at den omfattende revision af disciplinærstraffesystemet ikke også på dette område har medført et juridisk eftersyn af, om de relevante menneskeretlige normer er tilstrækkeligt reguleret i bekendtgørelsen. Der henvises bl.a. til at indsatte, der anklages for disciplinære forseelser, har ret til, jf. regel 59 EFR og regel 41 i Mandela-reglerne:

- a. omgående at blive underrettet på et sprog, som de forstår, og detaljeret om arten af anklagerne mod dem,
- b. at få tilstrækkelig tid og de nødvendige faciliteter til at forberede sit forsvar,
- c. at forsvare sig, enten selv eller med juridisk bistand, hvis dette er nødvendigt for at sikre, at retfærdigheden kan ske fyldest,
- d. at kræve vidner indkaldt og afhøre dem eller få dem afhørt på deres vegne, og
- e. at få gratis bistand fra en tolk, hvis de ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes ved forhøret.

Efter vores vurdering burde ovenstående, herunder rettigheder i forhold til sprog, på fyldestgørende vis fremgå af § 6 i disciplinærstrafbekendtgørelsen.^[1]

DIGNITY opfordrer ministeriet til at revurdere reguleringen af behandling af disciplinærsager i lyset af de menneskeretlige normer på området.

3) Administrativ klageadgang

Til trods for udgangspunktet om at afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed, jf. § 111, stk. 1 i straffuldbyrdelsesloven, kan justitsministeren fastsætte regler om administrativ klageadgang, herunder om opsættende virkning, jf. § 111, stk. 3 i straffuldbyrdelsesloven.

DIGNITY er positiv overfor videreførelse af den administrative klageadgang vedr. straffcelle og anbringelse i forhørs-celle, jf. § 10, stk. 1, nr. 1-2, og overfor indførelse af en sådan klageadgang for afgørelser om disciplinærstraf i form af midlertidigt udgangsforbud, jf. § 10, stk. 1, nr. 3, men DIGNITY er kritisk overfor den manglende administrative klageadgang vedrørende de andre disciplinærstraffe (advarsel, bøde og midlertidig begrænsning af retten til besøg, brevveksling og telefon). Nægtelse af klageadgang forringer retssikkerheden for de indsatte.

Justitsministeriet har i forbindelse med denne høring henvist til udgangspunktet i straffuldbyrdelsesloven og til de i 2015 centralt fastlagte retningslinjer for klageadgang i disciplinærsager, hvorefter der blev etableret klageadgang vedrørende afgørelser med en vis intensitet.

Ifølge de internationale normer skal en indsat, som er fundet skyldig i en disciplinær forseelse, kunne indbringe afgørelsen for en kompetent og uafhængig højere myndighed, jf. regel 61 EFR.^[2] I lyset heraf har CPT opfordret Danmark til at sikre, at "all disciplinary sanctions may be appealed against by prisoners."^[3]

DIGNITY finder det meget betænkeligt, at indsattes adgang til at klage ikke er i overensstemmelse med EFR og CPTs praksis.

Efterlevelse af EFR i lovgivning og praksis er en prioritet for danske myndigheder. Tidligere justitsminister Nils Hækkerup nævnte i svar af 8. oktober 2019 til Folketingets Retsudvalg, at "man fra dansk side generelt bestræbe sig på at følge internationale retningslinjer for behandling af indsatte, herunder De Europæiske Fængselsregler. Der kan imidlertid være konkrete forhold, der gør, at retningslinjerne ikke kan følges på alle punkter, eller hvor fortolkningen af retningslinjerne kan give anledning til tvivl".

I forhold til de reviderede EFR tog Danmark i 2020 forbehold for følgende fem regler: 43.2, 53A, 60.6.a, 60.6.d og 60.6.e. Der blev således ikke taget forbehold for regel 61 vedr. klageadgang. Det undrer, at den forringede klageadgang er i strid med Danmarks tilsagn om at følge EFR på dette område.

Der skal være effektive retsgarantier knyttet til ikendelse af disciplinærstraffe, herunder i form af administrativ rekurs. Manglende klageadgang medfører, at de indsatte uden videre må acceptere afgørelser, som kan have store konsekvenser, f.eks. i forhold til en vurdering af prøveløsladelse. Der kan tilføjes, at under afsoning har indsatte ofte ikke kontakt til en forsvarsadvokat, og at selv hvis de har, vil en retssag koste mange penge. På grund af få midler og reglerne for fri proces kan det derfor næppe forventes, at mange afgørelser om disciplinærstraffe i fremtiden indbringes for de danske domstole, jf. grundlovens § 63.

Der skal endvidere tilføjes, at det nye disciplinærstraffesystem indebærer en mulighed for at ikende disciplinærsanktioner i kombination. Det fremgår ikke af disciplinærstrafbekendtgørelsen, hvorledes klageadgangen bliver administreret, når den indsatte, kun kan klage over en del af den kombinerede disciplinærstraf, f.eks. udgangsforbud, men ikke begrænsning i retten til besøg, brevveksling og telefon. Den uens klageadgang for indsatte, som ikendes disciplinærsanktioner, skaber en usaglig forskelsbehandling efter vores vurdering.

Specifikt i forhold til klager vedrørende midlertidig begrænsning af retten til besøg, brevveksling og telefon, som kan vanskeliggøre den indsattes mulighed for at opretholde kontakt med omverdenen, henvises til DIGNITYs høringssvar af 31. marts 2022, som konkluderede, at disse tre nye disciplinærstraffe efter vores vurdering udgør et indgreb i de indsattes rettigheder i medfør af artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og at der derfor i konkrete afgørelser kunne være en risiko for krænkelse af denne bestemmelse, medmindre kravene i EMRK artikel 8, stk. 2, var opfyldt. Der lægges op til et system,

hvor der ikke administrativt kan klages over disse tre nye disciplinærstraffe, og hvor der i praksis sandsynligvis vil blive indbragt få sager for domstolene, jf. ovenfor.

EMRK forudsætter, at nationale myndigheder har det primære ansvar for at sikre individets EMRK rettigheder, jf. EMRK artikel 1,^[4] og EMRK kræver, at en person, som klager over sine rettigheder, herunder i medfør af artikel 8, har et effektivt retsmiddel, jf. EMRK artikel 13. I en vurdering af om der er adgang til effektive retsmidler imod mulige rettighedskrænkelser er det "nødvendigt at se på samtlige tilgængelige retsmidler under ét".^[5]

En begrænset klageadgang vedrørende disciplinærstraffe svækker retssikkerheden for de indsatte. I lyset af ovenstående opfordrer DIGNITY Justitsministeriet til at indføre klageadgang for alle disciplinærstraffe.

Opsættende virkning

Ifølge disciplinærstrafbekendtgørelsen skal en klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke som udgangspunkt have opsættende virkning, jf. § 10, stk. 3. Denne hovedregel gælder for afgørelser om alle disciplinærstraffe, herunder ikendelse af strafcelle.

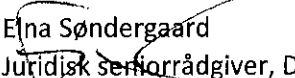
Disciplinærstraf sanktioner kan have store konsekvenser for den indsatte. Ikendelse af strafcelle for eksempel kan have alvorlige helbredsmæssige konsekvenser for den indsatte. Hvis en sådan afgørelse ikke har opsættende virkning, slipper den indsatte ikke for at blive placeret i strafcelle, selvom Direktoratet for Kriminalforsorgen efterfølgende - som følge af en klage fra den indsatte - måtte konkludere, at afgørelse var uberettiget, og at den indsatte skal tilkendes erstatning.

Ifølge CPTs praksis bør en klage over en disciplinærstraf sanktion have opsættende virkning, hvis forseelsen også indebærer en overtrædelse af straffeloven.

DIGNITY opfordrer til at en klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen over en ikendt disciplinærstraf som altovervejende hovedregel har opsættende virkning.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen


Ina Søndergaard
Juridisk seniorrådgiver, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

Kopi sendt til Ina Eliassen, direktør for Kriminalforsorgen

^[1] Vi henviser endvidere til kritikken på dette område fremført af Peter Vedel Kessing og Hans Jørgen Engbo. Se eksempelvis, Engbo, H. J., *Disciplinærretlig skyld og straf i danske fængsler*, udgivet i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 2021, 108(1), side 136–156.

^[2] En indsat, som er fundet skyldig i en disciplinær forseelse, skal kunne indbringe afgørelsen for en kompetent og uafhængig højere myndighed.

^[3] 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 (CPT) from 3 to 12 April 2019, para 85. Se også Danmarks svar af 1. september 2020, [16809f65d6 \(coe.int\)](#)

^[4] Rytter, J. E., *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 2021, side 492.

^[5] Kjølbro, J. F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for Praktikere*, 2023, side 1260.