

*Stedfortræderkomiteen*

## Ministerkomiteens dokumenter

CM(2005)163 Tillæg    2. november 2005<sup>1</sup>

---

### 949. møde, den 1. december 2005

10 Juridiske forhold

#### 10.2 Europarådets Strafferetsudvalg –

a. Ministerkomiteens udkast til rekommandation Rec(2005)... til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler<sup>1</sup> samt Bemærkninger

#### Bemærkninger

---

##### Indledning

Fængselsstandarder afspejler forpligtelsen til at behandle indsatte retfærdigt og rimeligt. Det er nødvendigt klart at præcisere dem, for det er en realitet, at pres fra offentligheden let kan føre til overtrædelse af denne svage gruppes grundlæggende menneskerettigheder.

Det første forsøg på at fastlægge sådanne europæiske standarder blev gjort ved Europarådets resolution (73) 5 i 1973 med indførelsen af De Europæiske Standard Minimumsregler for Behandlingen af Indsatte. Disse regler var et forsøg på at tilpasse De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (minimumsregler for behandling af fængslede), som oprindeligt blev udformet så langt tilbage som i 1955, til europæiske forhold.

I 1987 blev De Europæiske Fængselsregler grundigt revideret, så de, som det blev udtrykt i det forklarende memorandum, var i stand til *"to embrace the needs and aspirations of prison administrations, prisoners and prison personnel in a coherent approach to management and treatment that is positive, realistic and contemporary"* (at indbefatte både fængselsmyndighedernes, de indsatte og fængselspersonalets behov og forhåbninger i en sammenhængende tilgang til ledelse og behandling, som er positiv, realistisk og nutidig).

Den nuværende revision har det samme overordnede mål. Som sine forgængere er den præget både af tidligere fængselsstandarder og af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions værdier. Siden 1987 er der imidlertid sket en betydelig udvikling inden for fængselsret og -praksis i Europa. Den udvikling, der er sket i samfundet, inden for strafferetspolitik, strafudmålingspraksis og forskningen samt tilgangen af nye medlemslande til Europarådet har medført en betydelig ændring af grundlaget for fængselsledelse og behandling af de indsatte.

Nøglefaktorerne i denne udvikling har været dels det stadig voksende antal afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som har anvendt Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (Menneskerettighedskonventionen) til at beskytte indsatte grundlæggende rettigheder, dels de standarder for behandling af indsatte, der fastsættes af Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (Den Europæiske Torturkomité). Denne udvikling førte til, at European Committee on Crime Problems (CDPC) betroe-

---

<sup>1</sup> Dette dokument blev klassificeret til tjenestebrug ved udgivelsen. Det blev frigivet på Stedfortræderkomiteens 952. møde (11. januar 2006) (se CM/Del/Dec(2006)952/10.2)

de Council for Penological Co-operation (PC-CP) den opgave at bringe reglerne i overensstemmelse med den nuværende best practice.

Den rekommandation, der indeholder den nye udgave af De Europæiske Fængselsregler, anerkender på lignende måde bidragene fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Torturkomité. Endvidere understreges det i rekommandationen, at man aldrig må tabe det princip af syne, at fængsling kun bør anvendes som en sidste udvej, det såkaldte ultima ratio-princip. Princippet søger at reducere fængselspopulationen mest muligt. Det ønskelige heri anerkendes i *Recommendation concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation* (Rekommandation nr. R (99) 22 om overfyldte fængsler og stigende fængselspopulationer). Denne rekommandation understreger vigtigheden af kun at anvende frihedsberøvelse ved de alvorligste forbrydelser. Ultima ratio-princippet bør anvendes for at begrænse tilbageholdelse af både varetægtsfængslede og dømte indsatte. For dømte personer bør man seriøst overveje alternative straffe, der ikke medfører fængsling. Medlemsstaterne bør ligeledes overveje muligheden af at afkriminalisere visse forbrydelser eller at kategorisere dem således, at de ikke medfører fængselsstraf.

Siden 1987 er De Europæiske Fængselsreglers status vokset. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Torturkomité henviser nu jævnligt til dem. Den nye udgave af reglerne bør være en endnu større hjælp for disse organer, da de afspejler den seneste udvikling inden for den bedste fængselspraksis. Nationale domstole og inspektionsorganer opfordres til at gøre ligeså, ikke mindst fordi det med det stigende antal overførsler af indsatte mellem medlemsstater er nødvendigt, at de overførende stater kan have tillid til, at de indsatte vil blive godt behandlet i modtagerlandene.

De nuværende regler tager forhold op, som ikke blev behandlet i 1987-reglerne. De søger at være vidtfavnende uden at bebyrde medlemsstaterne med urealistiske krav. Det anerkendes, at implementeringen af disse regler vil kræve en betydelig indsats i visse af Europarådets medlemsstater. Reglerne er en vejledning til medlemsstater, der er ved at modernisere deres fængselslovgivning, og de kan hjælpe fængselsmyndighederne med at beslutte, hvordan de skal udøve deres myndighed, selv i lande hvor reglerne endnu ikke er blevet fuldt ud gennemført i national ret. Reglerne henviser til foranstaltninger, der bør gennemføres i "national ret" snarere end efter "national lovgivning", da de anerkender, at retsgrundlaget kan etableres på forskellige måder i Europarådets medlemsstater. Udtrykket "national ret" sigter mod at omfatte ikke blot primær lovgivning, som er vedtaget af et nationalt parlament, men også andre bindende regler og bestemmelser samt den retspraksis, der skabes af domstole, nævn m.v., for så vidt denne måde at skabe ret anerkendes af de nationale retssystemer.

## Kapitel I

### *Grundlæggende principper*

Kendetegnende for de nye Europæiske Fængselsregler er, at de første ni regler udstikker de grundlæggende principper, der skal gælde som vejledning til fortolkning og gennemførelse af reglerne som helhed. Principperne er en integreret del af reglerne snarere end en del af præambelen eller af specifikke regler. Fængselsmyndighederne bør bestræbe sig på at anvende alle regler efter princippernes bogstav og ånd.

### **Regel 1**

Når frihedsberøvelse anvendes opstår der uundgåeligt spørgsmål om menneskerettigheder. Regel 1 understreger denne sandhed i forbindelse med et krav om respekt for de indsatte. Denne respekt kræver igen anerkendelse af de indsattes basale menneskelighed.

### **Regel 2**

Denne regel supplerer regel 1 ved at understrege, at det, at de indsatte utvivlsomt mister retten til frihed, ikke må føre til den antagelse, at de indsatte ligeledes automatisk mister deres politiske, borgerlige, sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder. De indsattes rettigheder begrænses uundgåeligt af deres mistede frihed, men der bør være så få yderligere begrænsninger som muligt. Reglerne som helhed udspecificerer nogle foranstaltninger, der kan træffes for at formindske de negative følger af den mistede frihed. Yderligere begrænsninger bør være fastsat ved lov og bør kun iværksættes, hvis de er afgørende for orden og sikkerhed i fængslet. De begrænsninger i de indsattes rettigheder, som de indsatte måtte blive pålagt, bør ikke stride imod reglerne.

### **Regel 3**

Denne regel understreger grænserne for de restriktioner, som må pålægges indsatte. Den fremhæver det overordnede proportionalitetsprincip, der er styrende for alle sådanne begrænsninger.

#### **Regel 4**

Det hænder sommetider, at regeringer beskyldes for at behandle deres indsatte bedre end andre borgere i samfundet. Selv om beskyldningen sjældent holder i praksis, er sigtet med regel 4 at gøre det klart, at en medlemsstat ikke kan lade manglende ressourcer retfærdiggøre en udvikling i fængselsforholdene, hvor de indsattes menneskerettigheder krænkes. En politik eller praksis, der rutinemæssigt tillader sådanne krænkelser, er heller ikke acceptabel.

#### **Regel 5**

I regel 5 understreges de positive aspekter ved normalisering. Livet i fængsel kan selvfølgelig aldrig blive det samme som livet i samfundet udenfor. Der bør imidlertid træffes aktive foranstaltninger for at få forholdene i fængsel til at ligne det normale liv mest muligt og for at sikre, at denne normalisering ikke medfører umenneskelige fængselsforhold.

#### **Regel 6**

Det anerkendes i regel 6, at indsatte, både varetægtsfængslede og dømte indsatte, i sidste instans vil vende tilbage til samfundet, og at fængselslivet skal organiseres med dette for øje. De indsatte skal holdes fysisk og psykisk raske, og de skal have mulighed for at arbejde og uddanne sig. Hvis man ved, at indsatte skal afsone lange straffe, skal opholdet planlægges nøje for at minimere skadevirkningerne og få det bedste ud af tiden.

#### **Regel 7**

Regel 7 understreger vigtigheden af at inddrage eksterne sociale myndigheder. Reglerne bør fremme en inkluderende snarere end en ekskluderende politik. Dette gør det nødvendigt at fremme et tæt samarbejde mellem fængselsystemet og eksterne sociale myndigheder og at inddrage civilsamfundet, f.eks. gennem frivilligt arbejde eller en besøgstjeneste.

#### **Regel 8**

Regel 8 sætter fængselspersonalet i centrum for hele processen med at gennemføre reglerne og opnå en human behandling af de indsatte i almindelighed.

#### **Regel 9**

I regel 9 ophøjes nødvendigheden af inspektion og overvågning til et generelt princip. Vigtigheden af en sådan inspektion og overvågning udspecificeres i reglernes kapitel VI.

#### *Anvendelsesområde*

#### **Regel 10**

Regel 10 definerer, hvilke personer der skal anses for at være *indsatte* i disse reglers forstand. Det understreges i denne regel, at et *fængsel* er det eneste sted, hvor personer, der er blevet varetægtsfængslet af en retslig myndighed eller frihedsberøvet efter domfældelse, må tilbageholdes. Terminologien er forskellig fra land til land. Forvaringsinstitutioner af forskellig slags, såsom straffelejre og arbejdskolonier, kan også rumme indsatte og kan derfor anses som fængsler i henhold til disse regler.

Denne regel anerkender, at andre kategorier end varetægtsfængslede og dømte indsatte, såsom frihedsberøvede indvandrere, også kan tilbageholdes i fængsler i kraft af bestemmelser i national ret. Så længe sådanne personer tilbageholdes i fængsler, skal de også behandles som indsatte i henhold til disse regler. Et fængsel er pr. definition ikke et sted, som er egnet til at tilbageholde en person, der hverken er mistænkt eller dømt for en forbrydelse. Frihedsberøvede indvandrere bør derfor kun undtagelsesvis tilbageholdes i fængsel, f.eks. hvis der foreligger en risiko for vold, eller hvis hospitalsbehandling er nødvendig, og der ikke er andre sikrede hospitalsinstitutioner til rådighed.

Reglerne gælder ikke kun for personer, der er tilbageholdt i et fængsel i reglernes forstand, men også for personer, som administrativt tilhører populationen i det pågældende fængsel, selv om de faktisk ikke opholder sig inden for fængslets perimenter. Det medfører, at personer på udgang eller personer, som deltager i aktiviteter uden for fængselsanlæggets fysiske grænser, og som fængselsmyndighederne stadig formelt er ansvarlige for, skal behandles efter reglerne.

Denne regel dækker situationer, hvor personer, som efter denne regel bør anbringes i et fængsel, tilbageholdes (midlertidigt) i andre institutioner (f.eks. på grund af overfyldte fængsler), såsom politistationer eller andre lokaliteter, som de ikke kan forlade efter eget ønske. Det siger sig selv, at fængsling i andre institutioner end fængsler bør anvendes som en sidste udvej og være så kortvarig som mulig, og at de ansvarlige myndigheder for disse lokaliteter bør gøre deres yderste for at leve op til standarderne i disse regler og yde tilstrækkelig kompensation for mangelfuld behandling.

### **Regel 11**

Regel 11 imødekommer kravene i artikel 37, litra c, i De Forenede Nationers børnekonvention, hvor der stilles krav om særlige institutioner for frihedsberøvede unge, der ifølge konventionen er børn, og som forbyder frihedsberøvelse af børn sammen med voksne. Konventionen tillader kun en afvigelse fra denne generelle regel, hvis det tjener barnets tarv. Det kan ikke fuldstændig udelukkes, at børn i helt særlige situationer *bliver* frihedsberøvet i fængsler for voksne. Hvis der f.eks. er meget få børn i et fængselssystem, kan det betyde, at de er fuldstændig isoleret, hvis de frihedsberøves separat. Hvis børn frihedsberøves i et fængsel for voksne, skal de behandles med særlig omtanke for deres status og behov. Hvis de frihedsberøves i sådan et fængsel, er børnene, som andre indsatte, undergivet De Europæiske Fængselsreglers beskyttelse, men yderligere bestemmelser er påkrævede for at sikre en passende behandling af børnene. Regel 36 indeholder særlige bestemmelser for børn, der er i fængsel, fordi en af deres forældre er frihedsberøvet dér.

### **Regel 12**

Regel 12 er et spejlbillede af regel 11, men gælder for personer, der lider af psykiske sygdomme. Ideelt bør de heller ikke frihedsberøves i fængsler, men snarere i institutioner for sindslidende, der har deres egne standarder. Det anerkendes dog i reglerne, at personer, der lider af psykiske sygdomme, sommetider i praksis frihedsberøves i fængsler. I sådanne tilfælde bør der være yderligere bestemmelser, der tager højde for deres status og særlige behov. Sådanne bestemmelser bør yde en beskyttelse, der går videre end De Europæiske Fængselsregler, som disse personer automatisk er underlagt ved at være frihedsberøvet i et fængsel.

### **Regel 13**

Regel 13 forbyder uberettiget diskrimination. I den henseende ligger reglen tæt op ad ordlyden af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Konvention for Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder. Dette betyder dog ikke, at formel lighed bør sejre, hvis resultatet ville være faktisk ulighed. Beskyttelse af svage grupper er ikke diskrimination, og behandling, der er skræddersyet til enkelte indsatte's behov, er heller ikke uacceptabel.

## **Kapitel II**

### *Fængselsforhold*

#### *Indsættelse*

### **Regel 14**

Passende indsættelses- og tilbageholdelsesprocedurer for indsatte er afgørende for beskyttelsen af frihed. Denne regel omsætter retten til frihed og sikkerhed i menneskerettighedskonventionens artikel 5 til en fængselsmæssig sammenhæng ved at søge at sikre, at der kun indsættes personer, hvis frihedsberøvelse er hjemlet ved lov. Personer, der frihedsberøves i modstrid med regel 14, bør have mulighed for at henvende sig til domstolene og anmode om løsladelse.

### Regel 15

Den vægt, som denne regel lægger på notater, har samme begrundelse som i regel 14. Der bør føres omhyggelige notater for hver indsat i hele den periode, hvor den indsatte er frihedsberøvet i fængsel. Adgangen til sådanne notater bør reguleres ved bestemmelser i national ret for at sikre, at de indsatte privatliv respekteres, samtidig med at dette afvejes mod statens legitime interesser. Gode notater om den indsatte helbredstilstand ved indsættelsen er ligeledes en afgørende beskyttelsesforanstaltning. Sådanne notater bør ideelt udfærdiges efter en lægeundersøgelse, men fængselsfunktionærer bør generelt opfordres til øjeblikkeligt at notere alle tegn på dårligt helbred, herunder skader, der kan forsvinde inden en lægeundersøgelse af den indsatte.

### Regel 16

Regel 16 indeholder en liste over en række skridt, der skal tages hurtigst muligt efter indsættelsen. Da alt ikke kan foretages samtidig med indsættelsen, er forhold, der skal ordnes hurtigst muligt, anført her, så fængselsfunktionærerne på indsættelsesstadiet henvises til mere materielle bestemmelser. I særdeleshed bør lægeundersøgelser foretages omgående, helst samme dag og altid senest 24 timer efter indsættelsen. Sådanne undersøgelser bør udføres rutinemæssigt, også når en indsat genindsættes i fængsel. Risiko- og sikkerhedskategorisering kan heller ikke udsættes. Der skal ligeledes på et tidligt tidspunkt drages omsorg for de indsatte personlige og forsorgsmæssige behov. Dette kan nødvendiggøre, at der også hurtigt tages kontakt til de sociale myndigheder uden for fængslet. Ligeledes skal der hurtigt iværksættes behandlings- og uddannelsesprogrammer for dømte indsatte.

#### *Anbringelse og indkvartering*

### Regel 17

I regel 17 understreges vigtigheden af en passende anbringelse af indsatte. Afgørelser om anbringelse bør generelt træffes således, at der ikke opstår unødigt afsavn for de indsatte eller deres familier, herunder indsatte børn, som har brug for samvær med de indsatte. Hvis der anvendes sikkerhedskategorier ved anbringelse af de indsatte, er det især vigtigt, at de mindst restriktive kategorier anvendes, idet afsoning under høj sikkerhed ofte i praksis medfører yderligere afsavn for de indsatte. Alle indsatte bør ligeledes anbringes tættest muligt på deres hjem eller ved det sted, hvor de bedst kan reintegreres i samfundet, for at fremme kommunikationen med det omkringliggende samfund, som påkrævet i regel 24. Det er også vigtigt kun at overveje relevante kategorier, når der træffes afgørelse om anbringelse. Det, at en person f.eks. afsoner en livstidsstraf, betyder ikke nødvendigvis, at den pågældende skal anbringes i et bestemt fængsel eller under særligt restriktive vilkår (jf. regel 7 i *Recommendation on the management of life-sentenced and other long-term prisoners* (rekommendation Rec(2003)23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe). Se også: Den Europæiske Torturkomité's besøg i Ukraine i september 2000 [CPT/Inf (2002)23].

Det bør anerkendes, at de indsatte har en direkte interesse i afgørelser om deres anbringelse. De bør derfor så vidt muligt høres, og rimelige anmodninger bør imødekommes, selv om den endelige afgørelse nødvendigvis er op til myndighederne. En sådan høring bør finde sted, inden de anbringes eller overføres, selv om dette ikke altid er muligt ved den første anbringelse, der normalt finder sted i det lokale arresthus eller foretages for at imødekomme behovet for fortsat strafferetlig efterforskning. Hvis det undtagelsesvis af sikkerhedsmæssige årsager er nødvendigt at anbringe eller overføre indsatte, inden de kan høres, bør høringen finde sted efterfølgende. I sådanne tilfælde skal der være en reel mulighed for at ændre afgørelsen, hvis en indsat har en god grund til at blive anbragt i et andet fængsel. I overensstemmelse med regel 70 kan indsatte anmode de relevante myndigheder om at anbringe dem i eller overføre dem til et bestemt fængsel. De kan ligeledes anvende samme procedurer, hvis de ønsker at få en afgørelse vedrørende anbringelse eller overførsel omstødt.

Behandlingen af indsatte kan lide alvorligt afbræk ved overførsel. Om end det anerkendes, at overførsler kan være uundgåelige og i visse tilfælde kan være i en indsatte bedste interesse, bør flere på hinanden følgende unødvendige overførsler undgås. Fordele og ulemper ved en overførsel bør nøje afvejes, inden den foretages.

### Regel 18

Denne regel vedrører indkvartering. Udviklingen i europæisk menneskeret har gjort, at reglerne om indkvartering skal styrkes. Indkvarteringsvilkår generelt og overbelægning i særdeleshed, kan udgøre umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og således være i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 3. Dette er nu fuldt ud anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en række afgørelser (se f.eks. Kalashnikov mod Rusland (sag nr. 47095/99) af 15. juli 2002). Myndighederne er endvidere nødt til at overveje de indsattes særlige behov. At indsætte en alvorligt handicappet person i et fængsel uden at sørge for yderligere faciliteter kan udgøre umenneskelig eller nedværdigende behandling (Price mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 33394/96) af 10. juli 2001).

Fysiske indkvarteringsforhold omfatter både plads i cellerne og forhold som adgang til lys og luft. Vigtigheden af adgang til naturligt lys og frisk luft afspejles i den selvstændige regel 18.2 og understreges af Den Europæiske Torturkomité i komiteens 11. generelle rapport [CPT/Inf (2001)16], pkt. 30. Vinduerne må ikke være tildækket eller være af matteret glas. Man er opmærksom på, at det i Nordeuropa ikke altid vil være muligt at læse eller arbejde ved naturligt lys om vinteren.

Regel 18 indeholder nogle nye elementer. Hensigten med det første element i regel 18.3 er at tvinge regeringerne til ved national ret at udmelde bestemte standarder, der kan håndhæves. Sådanne standarder vil skulle overholde såvel bredere hensyn til den menneskelige værdighed som praktiske hensyn til sundhed og hygiejne. Ved at fremkomme med bemærkninger om forhold og den tilgængelige plads i fængslerne i forskellige lande er Den Europæiske Torturkomité begyndt at tilkendegive nogle minimumsstandarder. Disse anses for at være 4 m<sup>2</sup> for indsatte, når de deler celler og 6 m<sup>2</sup> for en enkeltcelle. Disse minimumskrav er imidlertid afhængige af bredere analyser af konkrete fængselsystemer, herunder undersøgelser af, hvor meget tid de indsatte faktisk tilbringer i deres celler. Minimumskravene bør ikke betragtes som normen. Selv om Den Europæiske Torturkomité aldrig har fastlagt en sådan norm direkte, har komiteen tilkendegivet, at den ville anse 9-10 m<sup>2</sup> for en ønskelig størrelse for en celle til én indsat. Dette er et område, hvor Den Europæiske Torturkomité løbende kan yde en indsats, der bygger videre på det allerede fastsatte. Det er nødvendigt med en udførlig undersøgelse af, hvilken størrelse celle der er acceptabel til indkvartering af forskellige antal personer. Man skal være opmærksom på det antal timer, som de indsatte tilbringer låst inde i cellerne, når der fastsættes passende størrelser. Selv for indsatte, som tilbringer en stor del af tiden uden for deres celler, skal der være et entydigt minimumsareal, der overholder standarderne for menneskelig værdighed.

En anden vigtig fornyelse er regel 18.4, som foreskriver lovbestemte nationale strategier til at tage hånd om overbelægning. Fængselspopulationer er i lige så høj grad et produkt af, hvordan de strafferetlige systemer virker, som af kriminalitetsrater. Dette bør tages i betragtning både i generelle strafferetlige strategier og i konkrete regler om, hvad der sker ved et truede overbelægningsniveau i fængslerne, der vil medføre manglende overholdelse af de minimumsnormer, som regeringerne ifølge regel 18.3 skal fastsætte. Regel 18.4 foreskriver ikke, hvordan overbelægningen skal reduceres. I nogle lande sætter man begrænsninger eller endda stop for nye indsættelser, når den maksimale kapacitet er nået. Indsatte, hvis fortsatte frihed ikke udgør en alvorlig fare for offentligheden, sættes på en venteliste. En strategi til håndtering af overbelægning kræver som minimum fastsættelse af en entydig maksimumskapacitet for alle fængsler. Ministerkomiteens *Recommendation on Prison Overcrowding and Prison Population Inflation* (rekommendation R. nr. (99)22 om overfyldte fængsler og stigende fængselspopulationer) bør tages i betragtning både ved udarbejdelsen af overordnede strategier og af konkrete nationale regler til forebyggelse af overbelægning.

Regel 18.5 fastholder princippet om enkeltceller, som især for indsatte med lange straffe og livstidsindsatte udgør deres hjem, selvom princippet ikke altid overholdes. (Det understreges i regel 96, at princippet på lignende vis gælder for varetægtsfængslede). Nogle undtagelser fra dette princip er blot en måde at håndtere overbelægning på og er uacceptable som langsigtede løsninger. Den eksisterende fængselsarkitektur samt andre faktorer kan ligeledes gøre det vanskeligt at indkvartere de indsatte i enkeltceller. Når der bygges nye fængsler, bør der dog tages højde for kravet om indkvartering i enkeltceller.

Det anerkendes med denne regel, at det i de indsattes interesse kan være nødvendigt med en undtagelse til princippet om indkvartering i enkeltceller. Det er vigtigt at bemærke, at denne undtagelse er begrænset til tilfælde, hvor de indsatte vil kunne drage fordel af fælles indkvartering. Dette krav er understreget i regel 18.6, som foreskriver, at kun indsatte, som er egnede til at omgås hinanden, må indkvarteres sammen. F.eks. bør ikke-rygere ikke tvinges til at dele celle med rygere. Hvis der forekommer fælles indkvartering, skal forekomsten af enhver form for mobning, trusler eller vold mellem fangerne undgås ved at sikre tilstrækkelig personaleovervågning. Den Europæiske Torturkomité har påpeget (11. generelle rapport [CPT/Inf (2001)16], pkt. 29), at sovesale med stor kapacitet i sagens natur ikke er ønskelige. De indeholder ingen fordele for de indsatte, der vejer tungere end enkeltceller til soveformål. Enkeltceller om natten medfører in-

gen begrænsning af fællesskab om dagen. Fordelen ved uforstyrret i nattetimerne skal afvejes over for fordelene ved menneskelig kontakt på andre tidspunkter (se regel 50.1).

Vigtigheden af at sikre passende indkvartering understreges yderligere i den nye udgave af reglerne ved at behandle emnet i kombination med anbringelsesforhold. Anbringelsesreglerne er blevet styrket ved klart og enkelt at anføre de forskellige kategorier af indsatte, som skal holdes adskilt fra hinanden. Kravet i regel 18.8.c om adskillelse af ældre indsatte fra yngre indsatte bør læses i sammenhæng med regel 11, hvori det kræves, at personer under 18 år helt bør holdes ude af voksenalderen. Adskillelsen af unge indsatte fra voksne omfatter det absolutte internationale krav i artikel 37, litra c, i De Forenede Nationers børnekonvention om adskillelse af børn og voksne. Børn defineres i den sammenhæng som personer under 18 år. Hensigten med regel 18.8.c er ligeledes at foreskrive yderligere adskillelse af yngre indsatte, som til tider benævnes unge voksne, og som kan være mere end 18 år, men som endnu ikke er parat til at blive integreret med andre voksne indsatte. Dette er på linje med den mere fleksible definition af unge i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (standardminimumsregler for retssystemets behandling af mindreårige).

Det anerkendes nu, at den adskillelse mellem forskellige kategorier af indsatte, som omtales i regel 18.8, ikke altid behøver at være rigid. Disse former for adskillelse blev imidlertid indført for at beskytte potentielt svagere indsatte, som stadig er sårbare over for misbrug. Regel 18.9 gør det muligt at lempe de strenge adskillelseskra, men begrænser det til tilfælde, hvor de indsatte giver deres samtykke. Denne lempelse skal ydermere være en del af en bevidst politik fra myndighedernes side, der er udformet for at være til gavn for de indsatte. Det bør ikke kun være en løsning på praktiske problemer såsom overbelægning.

Regel 18.10, der foreskriver anvendelse af de mindst restriktive sikkerhedsforanstaltninger, der er forenelige med de indsattes undvigelsesrisiko eller risikoen for, at de gør skade på sig selv eller andre, giver også mulighed for at tage hensyn til beskyttelse af samfundet, når der skal træffes afgørelse om passende indkvartering.

## Hygiejne

### Regel 19

Regel 19 lægger vægt på såvel rene institutioner som de indsatte personlige hygiejne. Betydningen af institutionel hygiejne er blevet understreget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som har fundet, at uhygiejniske og beskidte forhold, som ofte findes i kombination med overbelægning, samlet set statuerer nedværdigende behandling (Kalashnikov mod Rusland (sag nr. 47095/99) af 15. juli 2002; Peers mod Grækenland (sag nr. 28524/95) af 19. april 2001 og Dougoz mod Grækenland (sag nr. 40907/98) af 6. marts 2001). Den Europæiske Torturkomité har ligeledes bemærket, at *"Ready access to proper toilet facilities and the maintenance of good standards of hygiene are essential components of a humane environment"* (Nem adgang til ordentlige toiletfaciliteter og opretholdelse af gode hygiejnestandarder er en væsentlig bestanddel af et menneskeværdigt miljø) (2. generelle rapport [CPT/Inf (92)3], pkt. 49).

Der er en forbindelse mellem institutionel og personlig hygiejne, da fængselsmyndighederne skal gøre det muligt for de indsatte at holde sig selv og deres rum rene ved som krævet i regel 19 at stille de nødvendige midler til rådighed for dem. Det er vigtigt, at myndighederne tager det overordnede ansvar for hygiejne, også i de celler hvor de indsatte sover, og at myndighederne sikrer, at disse celler er rene ved indsættelsen af de indsatte. Omvendt kan alle indsatte, der er i stand dertil, forventes i det mindste at holde sig selv og deres umiddelbare omgivelser rene og ordentlige. Selv om reglerne ikke som tidligere direkte omhandler skæg, omfatter personlig renlighed og orden passende hårpleje, herunder klipning eller barbering af skæg, og myndighederne skal sørge for midler dertil. De indsatte bør imidlertid aldrig kronrages rutinemæssigt eller af disciplinære grunde, da dette i sig selv er ydmygende (se Yankov mod Bulgarien (sag nr. 39084/97) af 11. december 2003).

De foranstaltninger vedrørende kvinders sanitære behov, der henvises til i regel 19.7, omfatter, at kvinder skal have adgang til hygiejnebind/-tamponer samt mulighed for bortskaffelse deraf. Det skal også sikres, at gravide eller ammende kvinder kan tage bad eller brusebad hyppigere end to gange om ugen.

I en hygiejnemæssig sammenhæng er adgang til forskellige faciliteter af særlig vigtighed. De omfatter sanitære faciliteter samt bade- og brusefaciliteter. Dette kræver, at fængselsmyndighederne er yderst opmærksomme på at sikre, at faciliteterne forefindes, samt at adgangen dertil ikke nægtes.

### *Tøj og sengetøj*

#### **Regel 20**

Forholdene vedrørende tøj og sengetøj er nært forbundet med hygiejneforholdene, da både utilstrækkeligt tøj og uhygiejnisk sengetøj kan medføre en situation, der kan anses for at være i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 3. Med de konkrete bestemmelser i regel 20 og 21 angives det over for fængselsmyndighederne, hvilke skridt der aktivt skal tages for at undgå en sådan situation. Renlighed gælder også et krav om, at f.eks. undertøjet skiftes og vaskes så ofte, som det måtte være nødvendigt af hygiejniske hensyn.

Det bemærkes, at regel 20 skal læses i sammenhæng med regel 97, som udtrykkeligt giver varetægtsfængslede mulighed for at være iført deres eget tøj. Reglerne foreskriver ikke, hvorvidt dømte indsatte skal tvinges til at bære uniform. De hverken forbyder eller opmuntrer til en sådan praksis. Hvis dømte indsatte imidlertid tvinges til at bære uniform af en eller anden slags, skal kravene i regel 20.2 overholdes.

Denne regel lægger ny vægt på de indsatte værdighed i forhold til det tøj, der skal stilles til rådighed. Da den gælder for alle indsatte, betyder det, at de uniformer, der eventuelt udleveres til dømte indsatte, ikke må være nedværdigende eller ydmygende. Uniformer, der går i retning af "straffefange"-karikaturen, er derfor forbudt. Beskyttelse af de indsatte værdighed ligger ligeledes bag kravet om, at indsatte, som færdes uden for fængslet, ikke skal være iført tøj, der identificerer dem som indsatte. Det er særlig vigtigt, at de indsatte ved fremstilling i retten er iført tøj, som er passende til lejligheden.

Det følger implicit af kravet i regel 20.3 om, at tøjet skal holdes i god stand, at de indsatte bør have mulighed for at vaske og tørre deres tøj.

#### **Regel 21**

Regel 21 forklarer stort set sig selv. Senge og sengetøj er i praksis meget vigtige for de indsatte. I denne regels forstand omfatter "sengetøj" en sengeramme, en madras og sengelinned til hver fange.

### *Ernæring*

#### **Regel 22**

Det er en væsentlig funktion for fængselsmyndighederne at sørge for, at de indsatte får næringsrige måltider. Ændringen af overskriften fra "forplejning" til "ernæring" afspejler denne ændrede vægtning. Reglen indeholder ikke noget forbud mod selvforplejningsordninger, men hvis der findes sådanne ordninger, skal de gennemføres på en sådan måde, at de indsatte kan få tre måltider om dagen. I nogle lande tillader fængselsmyndighederne de indsatte at lave deres egen mad, da dette gør dem i stand til at tilnærme sig et positivt aspekt af livet udenfor. I så fald skal der sørges for tilstrækkelige madlavningsfaciliteter og nok mad til de indsatte til at imødekomme deres næringsbehov.

Regel 22.2 forpligter nu konkret de nationale myndigheder til at nedfælde kravene om en nærende kost i national ret. Disse krav skal afspejle ernæringsbehovene for forskellige grupper af indsatte. Når sådanne konkrete standarder er på plads, har både interne inspektionsordninger og nationale og internationale tilsynsorganer et grundlag for at afgøre, om de indsatte næringsbehov imødekommes på den måde, som retsreglerne kræver.

### *Juridisk rådgivning*

#### **Regel 23**

Denne regel drejer sig om den ret til juridisk rådgivning, som alle indsatte har. Reglen følger princip 18 i De Forenede Nationers *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* (Principper om beskyttelse af personer under enhver form for tilbageholdelse eller fængsling) frem for ældre internationale fængselsstandarder, som fokuserede på varetægtsfængslede og ikke eksplicit anerkendte, at alle indsatte har ret til juridisk rådgivning. Denne rådgivning kan dække både straffesager og civile retssager samt andre forhold, såsom udarbejdelse af et testamente. Nøjagtigt hvad der anses for at være juridisk rådgivning, og hvem der kan anses som juridisk rådgiver, kan variere lidt fra stat til stat og reguleres bedst ved national ret.



Regel 23 tilsigter at give de indsatte ret til juridisk rådgivning et praktisk indhold. Fængselsmyndighederne får pålæg om at yde bistand ved at gøre de indsatte opmærksomme på muligheden for retshjælp. De bør ligeledes forsøge at yde bistand på andre måder, f.eks. ved at give de indsatte skrivematerialer til notater og frimærker til breve til advokater, hvis de ikke selv har råd til det, se Cotlet mod Rumænien (sag nr. 38565/97) af 3. juni 2003. Varetægtsfængslede særlige behov for juridisk rådgivning og muligheder for at gøre brug deraf understreges i regel 98.

Fængselsmyndighederne skal ligeledes fremme muligheden for juridisk rådgivning ved at sikre, at den kan ske i fortrolighed. Indsatte ret til adgang til fortrolig juridisk rådgivning og til fortrolig korrespondance med advokater er veletableret og anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og af Den Europæiske Menneskerettighedskommission i en lang række afgørelser, se især Golder mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 4451/70) af 21. februar 1975 og Silver med flere mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 5947/72 m.v.) af 25. marts 1983. Dette kan i praksis opnås på forskellige måder. Det har f.eks. længe været anført i fængselsstandarder, at møder mellem indsatte og deres advokater bør finde sted under opsyn af en fængselsfunktionær, men uden for dennes hørevidde (se regel 93 i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Standard Minimumsregler for behandling af fængslede)). Dette er måske stadig den bedste løsning til at sikre adgang til fortrolig juridisk rådgivning, men der kan søges andre måder at opnå samme resultat på. Der bør ligeledes udvikles konkrete metoder til at sikre fortroligheden af korrespondance med den juridiske rådgiver.

Begrænsninger af denne ret til fortrolighed fra fængselsmyndighedernes side er kun berettiget, hvis der er tvingende grunde dertil, og begrænsningerne skal kunne efterprøves (se Peers mod Grækenland (sag nr. 28524/95) af 19. april 2001, pkt. 84, og A.B. mod Holland (sag nr. 37328/97) af 29. januar 2002, pkt. 83). Hvis en retslig myndighed undtagelsesvis sætter begrænsninger for den fortrolige kommunikation med juridiske rådgivere i en individuel sag, skal de konkrete grunde til begrænsningerne anføres, og den indsatte skal have dem udleveret på skrift.

Regel 23.6 er udformet for at hjælpe indsatte ved at give dem adgang til juridiske dokumenter, der angår dem. Hvis det af sikkerheds- og ordenshensyn ikke er acceptabelt, at de indsatte får lov til at have disse dokumenter i cellen, bør der tages skridt til at sikre, at de kan få adgang til dem inden for den normale arbejdstid.

#### *Kontakt med omverdenen*

### **Regel 24**

Tab af frihed bør ikke medføre tab af kontakt med omverdenen. Tværtimod er alle indsatte berettiget til en vis kontakt af denne art, og fængselsmyndighederne bør stræbe efter at skabe omstændigheder, der gør det muligt for de indsatte at opretholde kontakten bedst muligt. Denne kontakt har traditionelt fundet sted gennem breve, telefonopringninger og besøg, men fængselsmyndighederne bør være opmærksomme på, at den moderne teknologi giver nye muligheder for elektronisk kommunikation. Efterhånden som disse udvikles, fremkommer der ligeledes nye teknikker til at kontrollere dem, og det kan være muligt at anvende dem på måder, der ikke truer sikkerheden. Kontakt med omverdenen er afgørende for at modvirke de eventuelt skadelige virkninger af fængsling (se endvidere §§ 22 og 23 i *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentenced and other long-term prisoners* (Rec(2003) 23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe)). Regel 99 gør det klart, at varetægtsfængslede også skal have lov til at holde sig i kontakt med omverdenen, og at eventuelle restriktioner af denne kontakt skal begrænses med særlig stor omhu.

Henvisningen til familie bør fortolkes bredt, så den omfatter kontakt med personer, som indsatte har etableret det samme forhold til som til et familiemedlem, selv om forholdet ikke er formaliseret.

Menneskerettighedskonventionens artikel 8 anerkender, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv og sin korrespondance, og regel 24 kan læses som en fastsættelse af de pligter, som fængselsmyndighederne har til at sikre, at disse rettigheder respekteres under de i sagens natur restriktive forhold i fængslet. Dette omfatter også besøg, da besøg udgør en særlig vigtig form for kommunikation.

For at holde sig inden for de begrænsninger i offentlige myndigheders indgreb i udøvelsen af denne ret, som er anført i menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, skal restriktioner i kommunikationen holdes på et minimum. Det anerkendes samtidig i regel 24.2, at kommunikation af enhver art kan begrænses og over-

våges af hensyn til fængslets interne orden og sikkerhed (se den generelle diskussion af disse begreber i kapitel IV). Det kan også være nødvendigt at begrænse kommunikationen for at imødekomme behovet for fortsat strafferetlig efterforskning, forhindre yderligere forbrydelser og beskytte ofre for kriminalitet. Restriktioner med sådanne begrundelser bør pålægges med særlig forsigtighed, da de kræver beslutninger om forhold, der ofte ligger uden for kendskab til fængselsmyndighedernes normale virksomhed. Det kan være god politik at kræve domstolskendelser, inden der pålægges restriktioner af disse årsager. Overvågning bør ligeledes stå i rimeligt forhold til den trussel, som en bestemt form for kommunikation indebærer, og bør ikke anvendes som en indirekte måde at begrænse kommunikationen på. Der bør drages omsorg for at minimere de særlige vanskeligheder og forsinkelser, som indsatte med behov for at kommunikere på et fremmedsprog oplever.

De regler, hvorefter restriktionerne pålægges, er ligeledes vigtige. De skal klart udspecificeres som "foreskrevet ved lov", som det kræves i menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, og må ikke overlades til fængselsmyndighedernes skøn (se Labita mod Italien (sag nr. 26772/95) af 6. april 2000). Restriktionen skal være den mindst indgribende restriktion, som truslen berettiger til. Korrespondance kan f.eks. checkes for at sørge for, at den ikke indeholder ulovlige genstande, men behøver kun blive gennemlæst, hvis der er en konkret indikation af, at indholdet kan være ulovligt. Besøg bør f.eks. ikke forbydes, selv om de udgør en sikkerhedsrisiko, men overvågningen deraf bør øges forholds-mæssigt. For at begrunde en restriktion skal risikoen endvidere være påviselig, og en tidsbestemt censurperiode er f.eks. ikke acceptabel. I praksis vil restriktionerne variere afhængigt af den pågældende type kommunikation. Breve og telefonsamtaler kan med moderne teknologi let kontrolleres. Elektronisk kommunikation som f.eks. e-mail udgør stadig en højere sikkerhedsrisiko og kan begrænses til en lille gruppe af indsatte. Sikkerhedsrisikoen kan ændre sig, og derfor fastsættes der ikke nogen specifikke retningslinjer herfor i reglerne.

Regel 24.2 indeholder en yderligere og konkret begrænsning af restriktioner, hvormed det tilsigtes at sikre, at selv indsatte, som er undergivet restriktioner, stadig får tilladelse til en vis kontakt med omverdenen. Det kan være god politik, at der ved bestemmelser i national ret fastsættes et minimum for det antal besøg, breve og telefonsamtaler, som altid skal være tilladt.

Henvisningen til "specifikke restriktioner fastsat af en retslig myndighed" i regel 24.2 er udformet for at tage hånd om de tilfælde, hvor varetægtsfængslede kan blive pålagt yderligere restriktioner, som er nødvendige for den igangværende efterforskning. Selv i disse tilfælde må de imidlertid ikke isoleres fuldstændigt.

Visse typer kommunikation må slet ikke forbydes. Ikke overraskende har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol især modsat sig forsøg på at begrænse korrespondance med europæiske menneskerettighedsorganer (se f.eks. Campbell mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 13590/88) af 25. marts 1992), og det er i regel 24.3 specificeret, at det skal fastsættes i national ret, at en sådan kommunikation samt kommunikation med f.eks. en national ombudsmand og de nationale domstole skal tillades.

Den særlige betydning, som besøg har ikke kun for de indsatte, men også for deres familie, er understreget i regel 24.4. Det er vigtigt, at intime familiebesøg om muligt kan strække sig over et langt tidsrum, f.eks. 72 timer, som det er tilfældet i mange østeuropæiske lande. Sådanne lange besøg giver de indsatte mulighed for intime forhold med deres partnere. Kortere "ægteskabelige" besøg til dette formål kan være uværdige for begge parter.

I regel 24.5 pålægges fængselsmyndighederne en positiv pligt til at fremme forbindelserne med omverdenen. En måde at gøre dette på er at overveje muligheden for at give alle indsatte udgang fra fængslet til humanitære formål inden for regel 24.7. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har statueret, at der skal gives udgang til en nær slægtnings begravelse, hvis der ikke er risiko for, at den indsatte undviger (Ploski mod Polen (sag nr. 26761/95) af 12. november 2002). Humanitære grunde til udgang kan omfatte familieanliggender, såsom et barns fødsel.

Der er i regel 24.6, 24.8 og 24.9 særlig opmærksomhed på at sikre, at de indsatte modtager grundlæggende oplysninger om deres nære familie, og at grundlæggende oplysninger om de indsatte når de personer udenfor, som har en særlig interesse heri. De indsatte bør om nødvendigt bistås med at videregive disse oplysninger. Reglerne søger at finde den vanskelige balance, der skal opretholdes mellem at give de indsatte ret til at meddele deres nærmeste i samfundet udenfor visse oplysninger, at give myndighederne pligt til at gøre dette i visse tilfælde, og at anerkende de indsatte ret til ikke at få oplysninger om dem selv gjort tilgængelige, hvis de ikke ønsker dem videregivet. Hvis indsatte møder op i fængslet af egen drift frem for efter arrest, er det ikke nødvendigt for myndighederne at informere deres familie om indsættelsen.

Regel 24.10 omhandler det aspekt af kontakten med omverdenen, som vedrører muligheden for at holde sig informeret, som er en del af retten til ytringsfrihed, som er garanteret i menneskerettighedskonventionens artikel 10.

Regel 24.11 er en fornyelse i De Europæiske Fængselsregler, der har til hensigt at sikre, at fængselsmyndighederne respekterer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols øgede anerkendelse af de indsattes stemmeret. Også her kan og bør fængselsmyndighederne spille en hjælpende rolle og ikke gøre det vanskeligt for de indsatte at stemme (Iwanczuk mod Polen (sag nr. 25196/94) af 15. november 2001). Denne regel bygger på den tidlige *Resolution on the electoral, civil and social rights of prisoners* (resolution (62) 2 om indsattes valgret og civile og sociale rettigheder), hvor der er fastsat følgende i kapitel B, § 5: "*If the law allows electors to vote without personally visiting the polling-booth, a detainee shall be allowed this prerogative unless he has been deprived of the right to vote by law or by court order.*" (Hvis loven tillader vælgere at stemme uden personligt at møde op i stemmeboksen, skal en frihedsberøvet gives denne ret, medmindre han er blevet frataget retten til at stemme ved lov eller ved retsafgørelse.) og § 6: "*A prisoner permitted to vote shall be afforded opportunities to inform himself of the situation in order to exercise his right.*" (En indsat, som har tilladelse til at stemme, skal have mulighed for at orientere sig om forholdene, så han kan udøve sin ret.).

Regel 24.12 søger at opretholde balancen på dette yderst kontroversielle område vedrørende indsattes kommunikation. Ytringsfrihed er normen, men de offentlige myndigheder må begrænse ytringsfriheden inden for rammerne af menneskerettighedskonventionens artikel 10, stk. 2. Brugen af udtrykket "offentlighedens interesse" gør det muligt at forbyde en sådan kommunikation af andre grunde end dem, der vedrører interne sikkerhedsforhold. Disse grunde vil kunne omfatte restriktioner med henblik på at beskytte ofres, andre indsattes eller medarbejdernes integritet. Udtrykket "offentlighedens interesse" skal dog fortolkes forholdsmæssigt snævert, så det ikke underminerer de indsattes rettigheder efter denne regel.

#### *Opholdsvilkår i fængslet*

### **Regel 25**

Regel 25 understreger, at fængselsmyndighederne ikke kun bør fokusere på specifikke regler som regler om arbejde, uddannelse og motion, men bør se på de overordnede vilkår i fængslet for alle indsatte for at sørge for, at de overholder de grundlæggende krav om menneskelig værdighed. Sådanne aktiviteter bør omfatte tidsrummet for en normal arbejdsdag. Det er f.eks. uacceptabelt at holde de indsatte i cellerne i 23 ud af døgnets 24 timer. Den Europæiske Torturkomité har understreget, at sigtet med de forskellige aktiviteter for indsatte er at få dem ud af cellerne i mindst 8 timer om dagen [se Den Europæiske Torturkomité's 2. generelle rapport (CPT/Inf (92), pkt. 47)].

Der skal drages særlig omsorg for at sikre, at indsatte, som ikke er i arbejde, som f.eks. indsatte over pensjonsalderen, holdes aktive på andre måder.

Denne regel henviser også specifikt til de indsattes forsorgsmæssige behov og giver dermed fængselsmyndighederne en tilskyndelse til at sørge for, at der tages hånd om de indsattes mange forsorgsmæssige behov enten af fængselsvæsenet eller af velfærdsorganer inden for andre dele af det offentlige system. Der henvises specifikt til behovet for at yde støtte til indsatte, både mandlige og kvindelige, der kan have været udsat for fysisk, psykisk eller seksuelt misbrug.

Bemærk også, at regel 101 giver varetægtsfængslede lov til at anmode om at blive omfattet af de opholdsvilkår, der gælder for dømte indsatte.

#### *Arbejde*

### **Regel 26**

Bemærk, at varetægtsfængslede arbejde behandles i regel 100 og dømte indsattes arbejde i regel 105. Placeringen af regel 26 i den generelle del udgør en væsentlig afvigelse fra tidligere praksis, da arbejde historisk er blevet betragtet som noget, der kun er tilgængeligt (og obligatorisk) for dømte indsatte. Der er nu en bred anerkendelse af, at varetægtsfængslede også har ret til arbejde. Bestemmelserne i regel 26 gælder for alle typer arbejde, der udføres af indsatte, hvad enten de er varetægtsfængslede, som vælger at arbejde, eller dømte indsatte, som kan tvinges til at arbejde.

Regel 26.1 understreger igen, at arbejde udført af en indsat aldrig må have karakter af en straf. Hensigten hermed er at bekæmpe en åbenbar mulighed for misbrug. I stedet bør der lægges vægt på de positive aspekter. De arbejdsmuligheder, som de indsatte tilbydes, skal være relevante i forhold til nutidige arbejdsstandarder og -teknikker og skal organiseres, så de fungerer efter moderne ledelsessystemer og produktionsmetoder. Det er vigtigt, som det generelt er anført i regel 26.4, at kvinder har adgang til beskæftigelse af enhver slags og ikke er begrænset til jobtyper, der traditionelt anses som kvindejobs. Arbejde bør have en bredt udviklende funktion for alle indsatte. Kravet om, at det om muligt skal gøre dem i stand til at forøge deres erhvervsevne, tjener samme formål.

Normaliseringsprincippet, der er fastslået i regel 5, understøtter mange af enkelthederne om arbejde i regel 26. F. eks. bør bestemmelserne om sundhed og sikkerhed, arbejdstider og selv omfattelse af nationale sociale sikringssystemer således afspejle de bestemmelser, der gælder for arbejdere i det omkringliggende samfund. Denne tilgang bygger på det, der er godkendt i Ministerkomiteens *Recommendation on Prison Labour* (rekommendation nr. R (75) 25 om fængselsarbejde). Samme tilgang bør præge niveauet for indsattes aflønning. Ideelt bør alle indsatte betales lønninger, som står i forhold til lønningerne i samfundet som helhed.

Regel 26 indeholder ligeledes bestemmelser, der skal forebygge udnyttelse af de indsattes arbejdskraft. Regel 26.8 er således beregnet på at sikre, at profitmotivet ikke fører til, at man ignorerer det positive bidrag, som arbejde formodes at yde til de indsattes uddannelse og normaliseringen af deres liv i fængsel.

Det anerkendes i regel 26.17, at arbejde, selv om det måske udgør et nøgleelement i de indsattes daglige rutine, ikke bør være så stort et krav, at andre aktiviteter udelukkes. Heraf nævnes uddannelse specifikt, men kontakt med andre, såsom sociale organisationer, kan f.eks. være en væsentlig del af aktiviteten for en indsat i det enkelte tilfælde.

#### *Motion og rekreative aktiviteter*

### **Regel 27**

Som fremhævet med placeringen af regel 27 er det vigtigt at understrege, at alle indsatte, herunder indsatte som er pålagt en disciplinærstraf, har behov for motion og rekreative aktiviteter. Disse aktiviteter bør dog ikke være obligatoriske. Muligheder for motion og rekreative aktiviteter skal være tilgængelige for alle indsatte og ikke blot være en del af et behandlings- og uddannelsesprogram for dømte indsatte. Dette ligger på linje med De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Standard Minimumsregler for behandling af fængslede), som i regel 24 i sin generelle del omhandler motion og sport. Vigtigheden af motion for alle indsatte understreges af Den Europæiske Torturkomité i komiteens 2. generelle rapport [CPT/Inf (92)3], pkt. 47. En times fysisk motion om dagen er et minimum, der skal gælde for alle indsatte, som ikke får tilstrækkelig motion gennem deres arbejde. Der bør være tilstrækkelige udendørs motionsfaciliteter til, at de indsatte fysisk kan bruge deres kræfter.

Motionsfaciliteterne bør suppleres med rekreative muligheder for at gøre fængselslivet så normalt som muligt. Planlægningen af sport og rekreative aktiviteter giver en ideel mulighed for at inddrage de indsatte i et vigtigt aspekt af fængselslivet og for at udvikle deres sociale kompetencer. Det er ligeledes en lejlighed for de indsatte til at udøve deres ret til fællesskab. Denne ret er beskyttet i menneskerettighedskonventionens artikel 11, og selv om den er stærkt begrænset af ordenskravene i en fængselsmæssig sammenhæng, er den ikke helt afskaffet, se også kommentaren til regel 52.3 i kapitel IV.

Regel 27.5 fastlægger bestemmelser for indsatte, som har behov for fysisk motion af en særlig art. F.eks. kan en indsat, som er blevet skadet, have behov for yderligere øvelser for at opbygge hensygnede muskler.

#### *Uddannelse*

### **Regel 28**

Denne regel fastlægger generelle bestemmelser for uddannelse af alle indsatte. Yderligere aspekter af uddannelse for dømte indsatte behandles i regel 106. Fængselsmyndighederne bør have opmærksomheden specielt henledt på uddannelse af unge indsatte og indsatte med særlige uddannelsesbehov, såsom indsatte af udenlandsk oprindelse, handicappede m.v. Dette ligger på linje med Ministerkomiteens *Recommendation on Education in Prison* (rekommendation nr. R (89) 12 om uddannelse i fængsler), som specifikt henviser til alle indsattes uddannelsesbehov. Reglen understreger behovet for, at fængselsmyndighederne sørger for

indsatte med særlige uddannelsesbehov og integrerer undervisningen med uddannelsessystemet i det omgivende samfund. Hvis indsatte opnår formelle kvalifikationer under deres fængselsophold, er det ligeledes vigtigt, at beviset for disse kvalifikationer ikke angiver, hvor de blev opnået.

Biblioteket bør betragtes som en mulighed for alle indsatte og som en vigtig rekreativ ressource. Det har ligeledes en nøgleplacering i undervisningen i fængslet. Et tilstrækkeligt udbygget bibliotek bør indeholde bøger på de forskellige sprog, som de indsatte læser. Det bør også indeholde juridisk materiale, herunder eksemplarer af De Europæiske Fængselsregler og lignende dokumenter samt de forskrifter, der gælder for fængslet, så de indsatte kan slå op i dem. Andet materiale i biblioteket kunne omfatte elektronisk lagret information.

*Tanker, samvittighed og religion*

## **Regel 29**

Fængselsreglerne har hidtil anset religionens plads i fængslet som problemfri og har begrænset sig til positive bestemmelser om, hvordan man bedst kan organisere det religiøse liv i fængslet. Stigningen i visse lande i antallet af indsatte med stærke religiøse synspunkter kræver imidlertid både en mere principiel tilgang og et positivt krav.

Regel 29.1 har til formål at anerkende kravet i menneskerettighedskonventionens artikel 9 om religionsfrihed samt tanke- og samvittighedsfrihed.

I regel 29.2 tilføjes et positivt krav om, at fængselsmyndighederne skal yde bistand til overholdelse af religiøse skikke samt iagttagelse af trosforskrifter. Der skal tages forskellige skridt i denne henseende. Ifølge regel 22 er det allerede et krav, at der tages højde for religiøse præferencer, når de indsatte kost fastlægges. Så vidt det kan lade sig gøre, skal der forefindes steder til gudsyndyrkelse og religiøse forsamlinger i alle fængsler for indsatte af alle religiøse trosretninger og overbevisninger. Hvis et fængsel har et tilstrækkeligt antal indsatte med samme religion, bør der ansættes en godkendt repræsentant for denne religion. Hvis antallet af indsatte berettiger til det, og forholdene tillader det, bør ansættelsen være på fuld tid. Sådanne godkendte repræsentanter bør have tilladelse til at afholde regelmæssige gudstjenester og aktiviteter og at yde sjælesorg ved private besøg hos indsatte med samme religion. Ingen indsat bør nægtes adgang til en godkendt repræsentant for en religion.

I regel 29.3 fastsættes der beskyttelsesforanstaltninger for at sikre, at indsatte ikke underkastes pres i den religiøse sfære. At disse forhold behandles i den generelle del, understreger kravet om, at overholdelse af religiøse skikke ikke primært bør ses som en del af et fængselsprogram, men som et forhold af generel betydning for alle indsatte.

*Information*

## **Regel 30**

Denne regel understreger vigtigheden af at informere de indsatte om deres rettigheder og pligter på et sprog, som de kan forstå. Der skal ligeledes tages skridt til at sikre, at de løbende bliver ordentligt informeret. De indsatte vil være interesseret ikke kun i de faktiske og formelle vilkår for deres frihedsberøvelse, men også i udviklingen i deres sag, og hvis de er dømt, hvor længe de fortsat skal afsone og deres mulighed for prøveløsladelse. Af denne grund er det vigtigt, at fængselsmyndighederne har en sagsmappe omfattende alle disse forhold, som de indsatte kan konsultere. For bedre at forstå behandlingen af de indsatte bør deres familier have adgang til de regler og forskrifter, der afgør behandlingen af deres slægtning.

*De indsattes ejendele*

## **Regel 31**

Beskyttelse af de indsattes ejendele, herunder penge, værdisager og andre effekter, kan medføre vanskeligheder i praksis, da de indsatte er sårbare over for tyveri af deres ejendele. Regel 31 indeholder detaljerede procedurer, der skal følges fra indsættelsen og frem for at forhindre dette. Disse procedurer tjener ligeledes til at sikre personalet mod beskyldninger om, at de uretmæssigt har tilegnet sig ejendele tilhørende de indsatte. I henhold til reglen skal de indsatte ligeledes, med visse restriktioner, kunne købe eller på anden

vis få varer, som de måtte have behov for i fængslet. Hvad angår mad og drikkevarer, henvises der også til myndighedernes forpligtelse i regel 22 til at forsyne de indsatte med passende ernæring.

#### *Transport af indsatte*

### **Regel 32**

Indsatte er særligt sårbare, når de transporteres uden for fængslet. Der er derfor fastsat visse beskyttelsesforanstaltninger i regel 32. Regel 32.3 er udformet med særligt henblik på at sikre, at indsatte ikke udnyttes ved at gøre transporter betinget af, at de indsatte kan betale for dem. Det bestemmes ligeledes, at de offentlige myndigheder forbliver ansvarlige for de indsatte under transporten. Der kan gøres undtagelser, hvis de indsatte vælger at blive part i civile søgsmål.

#### *Løsladelse af indsatte*

### **Regel 33**

Det anerkendes i denne regel, at spørgsmålet om indsattes løsladelse ikke kun angår dømte indsatte. Det er vigtigt, at indsatte omgående løslades, hvis de ikke lovligt må frihedsberøves yderligere, se Quinn mod Frankrig (sag nr. 18580/91) af 22. marts 1995. De forskellige skridt, der skal tages i henhold til regel 33, skal sikre, at alle indsatte, herunder varetægtsfængslede, får bistand ved overgangen fra fængslet til livet i samfundet udenfor.

#### *Kvinder*

### **Regel 34**

Denne regel er en ny bestemmelse, der omhandler det faktum, at kvindelige indsatte er en minoritet i fængselsystemet, der let kan blive udsat for diskrimination. Hensigten er, at bestemmelsen skal gå videre end et forbud mod negativ diskrimination, og at myndighederne skal gøres opmærksomme på, at de skal træffe positive foranstaltninger i denne henseende. Disse positive foranstaltninger er nødt til f.eks. at tage højde for, at kvinder netop på grund af deres lille antal kan være ugunstigt stillet ved at være ret isolerede, og at der derfor skal udarbejdes strategier for at håndtere denne isolation. Bestemmelsen i regel 26.4 om, at der ikke må forekomme kønsdiskrimination i forbindelse med det tilbudte arbejde, skal ligeledes suppleres med positive initiativer for at sikre, at kvinder ikke i praksis alligevel udsættes for diskrimination på dette område ved at være indkvarteret i små enheder, hvor der tilbydes mindre eller mindre interessant arbejde.

Kravet om at give kvindelige indsatte adgang til særlige ydelser er udtrykt generelt for at give mulighed for en fantasirig udvikling af en række positive foranstaltninger. Et enkelt område skiller sig dog ud, og dette anerkendes i regel 34.2. Kvindelige indsatte har med særlig stor sandsynlighed været udsat for fysisk, psykisk eller seksuelt misbrug inden fængslingen. Deres særlige behov i den henseende er fremhævet foruden det generelle hensyn, der ifølge regel 25.4 skal tages til alle indsatte af denne type. En lignende understregning af kvinders behov i den henseende ses ligeledes i regel 30.b i *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentenced and other long-term prisoners* (Rec(2003)23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe).

Det er vigtigt at anerkende, at kvinders særlige behov dækker en lang række forhold og ikke primært skal anses for at være et sundhedsmæssigt problem. Også af denne årsag er bestemmelserne om graviditet og fødsel samt faciliteter for forældre med børn i fængslet fjernet fra sundhedsafsnittet og anbragt i denne og den følgende regel. Hvis kvinderne bringes til institutioner uden for fængslet, skal de behandles med værdighed. Det er f.eks. ikke acceptabelt, hvis de skal føde lænket til en seng eller et møbel.

#### *Frihedsberøvede børn*

### **Regel 35**

Denne regel er først og fremmest beregnet på at holde børn ude af fængslerne, som anses for at være institutioner til frihedsberøvelse af voksne. Ifølge artikel 1 i De Forenede Nationers børnekonvention defineres børn som alle personer under 18 år.

De Europæiske Fængselsregler er som helhed beregnet til primært at omhandle den måde, hvorpå voksne frihedsberøves i fængsel. Reglernes anvendelsesområde omfatter ikke desto mindre børn, som frihedsberøves i varetægt eller efter domfældelse i en hvilken som helst institution. Reglerne gælder derfor for at beskytte sådanne børn i fængsel. Dette er vigtigt, da børn fortsat frihedsberøves i "almindelige" fængsler, selv om det er bredt anerkendt, at denne praksis ikke er ønskelig. Disse regler kan endvidere, selv om de er indrettet på voksne, give nyttige generelle anvisninger om de minimumsstandarder, der også bør gælde for børn i andre institutioner.

Da børn udgør en yderst svag gruppe, bør fængselsmyndighederne sikre, at opholdsvilkårene for frihedsberøvede børn følger de relevante principper i De Forenede Nationers børnekonvention og *Recommendation on social reactions to juvenile delinquency* (rekommendation nr. R (87) 20 om samfundets reaktioner på ungdomskriminalitet). Der skal især være opmærksomhed omkring:

- at beskytte dem mod enhver form for trussel, vold eller seksuelt misbrug,
- at give dem tilstrækkelig uddannelse og skolegang,
- at hjælpe dem med at opretholde kontakten til deres familie,
- at give dem støtte og vejledning i deres følelsesmæssige udvikling, og
- at tilvejebringe passende sports- og fritidsaktiviteter.

Disse krav er fastsat i regel 32 i *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentenced and other long-term prisoners* (Rec(2003)23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe) og bør gælde for alle børn.

Yderligere bestemmelser om beskyttelse af sådanne børn findes i specialstandarder, såsom De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (standardminimumsregler for retssystemets behandling af mindreårige) og De Forenede Nationers *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (regler om beskyttelse af frihedsberøvede mindreårige) (de såkaldte Havanna-regler, der blev vedtaget af Generalforsamlingen i resolution nr. 45/113 af 14. december 1990). Der henvises indirekte til dem i regel 35.3.

Det generelle princip om, at børn skal frihedsberøves adskilt fra voksne, er anført i regel 35.4. Reglen giver mulighed for en undtagelse, hvis det tjener barnets tarv. Normalt vil det dog i praksis tjene børns tarv bedst at være tilbageholdt adskilt fra voksne. I de sjældne tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet, f.eks. hvor der er meget få børn i fængselssystemet i det hele taget, skal der drages særlig omhu for at sikre, at børnene ikke risikerer at blive misbrugt af de voksne indsatte (alt dette er yderligere specificeret i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (standardminimumsregler for retssystemets behandling af mindreårige) (regel 26.3), De Forenede Nationers *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (regler til beskyttelse af frihedsberøvede mindreårige) (regel 29) og i Den Europæiske Torturkomité's 12. generelle rapport (CPT/Inf (99)12, pkt. 25).

### Småbørn

#### Regel 36

Spørgsmålet om, hvorvidt småbørn skal have lov til at opholde sig i et fængsel med en af deres forældre, og i givet fald hvor længe, er omstridt. Ideelt set bør forældre til småbørn ikke fængsles, men det er ikke altid en mulig løsning. Den her fastsatte løsning er at understrege, at barnets tarv bør være den afgørende faktor. Moderens forældremyndighed bør dog respekteres, hvis den ikke er ophævet. Det samme gælder faderens forældremyndighed. Det bør understreges, at småbørn ikke skal anses som indsatte, hvis de opholder sig i et fængsel. De bibeholder alle de rettigheder, som småbørn i det frie samfund har. Der er ikke i denne regel fastsat nogen øvre grænse for barnets alder, før det skal forlade den fængslede forælder. Der er betydelige kulturelle variationer over, hvor denne grænse bør ligge. Endvidere varierer de enkelte småbørns behov enormt, og det kan tjene et bestemt barns tarv at blive længere hos den fængslede forælder end hvad normen er.

### Udlændinge

#### Regel 37

Denne regel afspejler den stigende betydning, som forhold vedrørende udlændinge i europæiske fængsler har, ved at indarbejde dem i en separat regel. Reglen gælder for både varetægtsfængslede og dømte ind-

satte. Den ligger tæt op af regel 38 i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners* (Standard Minimumsregler for behandling af fængslede) og er i tråd med Wiener-konventionen om konsulære forbindelser. Det underliggende princip er, at udenlandske statsborgere kan have et særligt behov for bistand, når en anden stat end deres egen udøver sin magt til at fængsle dem. Denne bistand skal ydes af repræsentanter for deres land. Fængselspersonalet bør ligeledes være opmærksom på, at udenlandske indsatte kan have ret til at blive overført i medfør af Europarådets konvention om overførsel af domfældte eller i henhold til bilaterale aftaler, og bør oplyse sådanne indsatte om muligheden herfor. Se pkt. 25 i *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentenced and other long-term prisoners* (Rec(2003)23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe).

I regel 37.3 anerkendes det, at udenlandske indsatte kan have andre særlige behov. I nogle lande kan disse indsatte også modtage besøg af repræsentanter for organisationer, der beskæftiger sig med udenlandske indsattes velfærd. Der er flere detaljer om varetagelsen af sådanne indsatte behov i *Recommendation concerning foreign prisoners* (rekommendation nr. R (84) 12 om udenlandske indsatte).

*Etniske og sproglige minoriteter*

### **Regel 38**

Den stadig mere forskelligartede fængselspopulation i Europa betyder, at der er behov for en ny regel for at sikre, at der er særlig opmærksomhed på de etniske og sproglige minoriteters behov. Dette behov er omtalt i regel 38 i generelle vendinger. Fængselspersonalet skal gøres bekendt med forskellige gruppers kulturelle skikke for at undgå misforståelser.

## **Kapitel III**

*Sundhed*

*Sundhedsmæssig bistand*

### **Regel 39**

Denne regel er ny og udspringer af artikel 12 i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der fastslår "ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed". Ved siden af denne grundlæggende rettighed, der gælder for alle, har indsatte yderligere beskyttelse som følge af deres status. Når en stat berøver personer deres frihed, påtager den sig et ansvar for at sørge for deres sundhed i forhold til såvel de betingelser, hvorunder de tilbageholdes, som den individuelle behandling, der måtte være nødvendig. Fængselsmyndighederne har et ansvar ikke blot for at sikre de indsatte effektiv adgang til lægehjælp, men også for at skabe forhold, der fremmer både indsatte og fængselspersonalets velbefindende. De indsatte bør ikke forlade fængslet i en dårligere tilstand, end da de blev indsat. Dette gælder for alle aspekter af fængselslivet, men især for sundhedsmæssig bistand.

Dette princip styrkes af Ministerkomiteens *Recommendation concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison* (rekommendation nr. R (98) 7 vedrørende de etiske og organisatoriske aspekter af sundhedstjenesten i fængsler) og ligeledes af Den Europæiske Torturkomité, især i dennes 3. generelle rapport (CPT/Inf (93) 12). Der findes også en voksende samling af domspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der bekræfter staternes forpligtelse til at sikre sundheden hos de indsatte i deres varetægt.

*Organisering af den sundhedsmæssige bistand i fængsler*

### **Regel 40**

Den mest effektive måde at implementere regel 40 på er, at de nationale sundhedsmyndigheder også er ansvarlige for at yde sundhedsmæssig bistand i fængslerne, som det er tilfældet i en række europæiske lande. Hvis dette ikke er tilfældet, bør der være de tættest mulige forbindelser mellem det sundhedsfaglige personale i fængslet og sundhedssektoren uden for fængslet. Dette vil ikke kun give mulighed for kontinuitet i behandlingen, men vil også gøre det muligt for de indsatte og personalet at drage nytte af en bredere udvikling i behandling, faglige standarder og uddannelse.



Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 opstilleret krav om, at "*Health policy in custody should be integrated into, and compatible with, national health policy*" (sundhedspolitikken for indsatte bør være integreret i og forenelig med den nationale sundhedspolitik). Ud over at være i de indsattes interesse er dette af interesse for befolkningssundheden i almindelighed, især hvad angår politikken vedrørende smitsomme sygdomme, der kan spredes fra fængslerne til det omgivende samfund.

De indsattes ret til at få fuld adgang til de sundhedsydelse, der kan fås i landet i almindelighed, bekræftes i det 9. princip i De Forenede Nationers *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* (grundprincipper for behandling af fængslede). I Den Europæiske Torturkomité's 3. generelle rapport lægges der ligeledes stor vægt på de indsattes ret til lighed i den sundhedsmæssige bistand. Det er endvidere et vigtigt princip, at de indsatte har adgang til gratis sundhedsmæssig bistand (princip 24 i De Forenede Nationers *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* (principper for beskyttelse af alle personer under enhver form for tilbageholdelse eller fængsling)). En række lande har store vanskeligheder med at yde den brede befolkning sundhedsmæssig bistand af høj standard. Selv under disse omstændigheder er de indsatte berettiget til de bedst mulige sundhedsordninger uden at skulle betale herfor. Den Europæiske Torturkomité har fastslået, at selv i tider med store økonomiske vanskeligheder kan intet fritage staten for dens ansvar for at yde livsfornødenheder til dem, hvis frihed staten har berøvet. Komiteen har gjort det klart, at livsfornødenheder omfatter tilstrækkelige og passende medicinske forsyninger. (se f.eks. rapporten om Moldavien [CPT/Inf (2002) 11]).

Intet i disse regler forhindrer en stat i at tillade de indsatte for egen regning at konsultere deres egen læge.

#### *Lægeligt og sundhedsfagligt personale*

#### **Regel 41**

For at sikre, at de indsatte rent faktisk har adgang til sundhedsmæssig bistand, når det er nødvendigt, er det et grundlæggende krav, at der er tilknyttet en læge til hvert fængsel. Denne læge skal være en færdiguddannet læge. I store fængsler bør der ansættes et tilstrækkeligt antal læger på fuld tid. Der bør under alle omstændigheder altid være en læge til rådighed til at tage sig af akutte sundhedsproblemer. Dette krav er bekræftet i Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7.

Ud over læger bør der være andet sundhedsfagligt personale med relevante kvalifikationer. I visse østeuropæiske lande yder paramedicinere (nogle gange kaldet "*feldshers*"), der er tilknyttet en uddannet læge, ligeledes lægelig bistand og omsorg. En anden vigtig gruppe er uddannede sygeplejersker. I 1998 offentliggjorde Det Internationale Sygeplejerskeråd en udtalelse, hvori det bl.a. bemærkes, at de nationale sygeplejerskeforeninger bør give mulighed for fortrolig rådgivning og støtte til fængsels-sygeplejersker. [*The Nurse's Role in the Care of Prisoners and Detainees* (Sygeplejerskens rolle i forbindelse med pleje af indsatte og tilbageholdte), Det Internationale Sygeplejerskeråd, 1998].

Ved behandling af de indsatte skal lægerne anvende de samme faglige principper og standarder, som de ville anvende ved arbejde uden for fængslerne. Dette princip blev bekræftet af *International Council of Prison Medical Services*, da Athen-løftet blev aftalt:

*"We, the health professionals who are working in prison settings, meeting in Athens on September 10, 1979, hereby pledge, in keeping with the spirit of the Oath of Hippocrates, that we shall endeavour to provide the best possible health care for those who are incarcerated in prisons for whatever reasons, without prejudice and within our respective professional ethics". (Vi, sundhedsfagligt ansatte med arbejdsopgaver i en fængselsmæssig sammenhæng, som mødtes i Athen den 10. september 1979, lover hermed, at vi i overensstemmelse med ånden i læge-løftet (Den Hippokratiske Ed) vil bestræbe os på at yde den bedst mulige sundhedsfaglige bistand til alle, der uanset årsag er tilbageholdt i et fængsel, uden fordomme og inden for rammerne af vore respektive professioners etiske regler.)*

Dette er ligeledes et krav i det første af De Forenede Nationers *Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (principper for lægeetiske regler med relevans for den rolle, som sundhedspersonale og især læger spiller for at beskytte indsatte og tilbageholdte mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf).

#### *Lægens pligter*

#### **Regel 42**

På linje med *Recommendation on ethical and organisational aspects of health care in prison* (rekommendation nr. R (98) 7 om de etiske og organisatoriske aspekter af sundhedstjenesten i fængsler) er den underliggende ide med fængselslægenes pligter, at fængselslæger skal give passende lægelig bistand og rådgivning til alle indsatte, som de har det kliniske ansvar for. Endvidere må deres kliniske vurdering af de indsatte helbred udelukkende styres af lægefaglige kriterier. Det gøres klart i regel 42, at lægens opgaver begynder, så snart en person indsættes i fængsel. Der er flere vigtige grunde til, at de indsatte skal have en lægeundersøgelse med det samme, når de ankommer til fængslet. En sådan undersøgelse vil:

- gøre det lægefaglige personale i stand til at identificere eksisterende sygdomme og sikre, at der ydes en passende behandling,
- gøre det muligt at give passende støtte til dem, der måtte lide af abstinenser som følge af brug af stoffer,
- bidrage til at konstatere tegn på vold, som de indsatte måtte have fået inden deres indsættelse i fængslet, og
- give uddannet personale mulighed for at vurdere indsattes mentale tilstand og yde passende støtte til dem, der måtte være i risiko for at forvolde skade på sig selv.

En undersøgelse vil kun være åbenlyst unødvendig, hvis den hverken er påkrævet på grund af den indsatte helbred eller offentlige sundhedsbehov. Oplysninger om konstaterede skader bør fremsendes til de relevante myndigheder.

Efter den indledende undersøgelse bør lægen undersøge alle indsatte så hyppigt, som deres helbred kræver det. Dette er særligt vigtigt ved indsatte, som måtte lide af en sindssygdom eller har psykiske lidelser eller abstinenser som følge af brug af stoffer eller alkohol, eller som er særligt stresspåvirkede af selve frihedsberøvelsen. I Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 henvises der i vid udstrækning til bistand til indsatte med alkohol- eller narkotikarelaterede problemer, og opmærksomheden henledes på anbefalingerne fra Europarådets samarbejdsgruppe vedrørende bekæmpelse af narkotikamisbrug og af ulovlig handel med narkotika (Pompidou-gruppen). I en dom fra april 2003 [McGlinchey et al. mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 50390/99) af 29. april 2003] fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 i forbindelse med den lægelige behandling af en heroinmisbruger, som døde under en tilbageholdelse.

I adskillige europæiske lande er der en reel bekymring over spredningen af smitsomme sygdomme såsom tuberkulose. Det er en trussel mod de indsatte og fængselspersonalets helbred og ligeledes mod samfundet som sådan. Dette er blevet anerkendt af statsoverhovederne for Østersø-landene, som i juni 2002 udsendte en fælles erklæring, hvori de bemærkede, at "*Overcrowded prisons with infected inmates and with poor hygiene and sanitation are a dominant threat in the field of communicable diseases in the region*" (Overfyldte fængsler med smittede indsatte og med dårlig hygiejne og dårlige sanitære forhold er en stor trussel i relation til smitsomme sygdomme i regionen). Når fængselslæger undersøger nyindsatte personer, skal de være særligt opmærksomme på, om nogen af disse har en smitsom sygdom. Når der er overbelægning eller dårlig hygiejne, skal der ligeledes eksistere en ordning med regelmæssig screening. I sådanne situationer bør der være et program til behandling af indsatte, der lider af sådanne sygdomme. I en af sine landerapporter bemærkede Den Europæiske Torturkomité den utilstrækkelige forsyning af medicin mod tuberkulose, som er vigtig, da en sporadisk forsyning af denne medicin kan føre til udbrud af multi-resistent tuberkulose, og mindede om princippet om, at fængselsmyndighederne har en klar forpligtelse til at sørge for en konstant forsyning af medicin (rapport til den lettiske regering CPT/Inf (2001) 27). Der skal ligeledes træffes foranstaltninger til, når det af kliniske grunde er nødvendigt, at isolere indsatte for deres egen skyld og af hensyn til andre personers sikkerhed. Det foreslås i Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7, at indsatte og personale tilbydes vaccination mod hepatitis B.

I de senere år er der konstateret et stigende antal indsatte med HIV. I visse lande har det været praksis automatisk at isolere sådanne indsatte. Der er ingen klinisk begrundelse herfor, og denne praksis bør frarådes. Der henvises til de standarder, der er indeholdt i Ministerkomiteens *Recommendation on prison and criminological aspects of the control of transmissible diseases including Aids and related health problems in prison* (rekommendation nr. R (93) 6 til medlemsstaterne om fængselsmæssige og kriminologiske aspekter af bekæmpelsen af smitsomme sygdomme, herunder AIDS, og beslægtede sundhedsproblemer i fængslerne). I Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 bestyrkes dette, og det understreges, at HIV-test kun må udføres anonymt og med den pågældende indsatte samtykke.

*WHO Guidelines on HIV infection and AIDS in prisons* (WHO's retningslinjer om HIV-smitte og AIDS i fængsler, Geneve, 1993) gør det fuldstændigt klart, at HIV-testning ikke må være obligatorisk, og at HIV-smittede indsatte ikke bør isoleres fra andre, medmindre de er syge og har behov for særlig lægehjælp.

Ifølge regel 42.[3] er det vigtigt ved løsladelse af en ikke-færdigbehandlet indsat, at lægen kontakter behandlingssteder i samfundet uden for fængslet, så den indsatte kan fortsætte sin behandling efter løsladelsen. Dette er særlig vigtigt, hvis den løsladte person lider af en smitsom sygdom, såsom tuberkulose, eller hvis en psykisk eller fysisk lidelse eller mangel måske kan forhindre en vellykket reintegrering af den indsatte i samfundet.

### **Regel 43**

Ifølge denne regel er den enkelte indsatte berettiget til regelmæssig fortrolig adgang til lægebistand på et passende niveau, som mindst svarer til niveauet i det civile samfund. De forhold, hvorunder indsatte udspringes om deres helbred, bør svare til dem, der er almindelige i en civil lægepraksis. Når det er muligt, bør konsultationer finde sted i passende udstyrede konsultationslokaler. Det er uacceptabelt, at konsultationer finder sted med grupper af indsatte eller i andre indsattes eller ikke-lægefagligt personales nærvær. De indsatte må ikke lægges i håndjern eller adskilles fysisk fra lægen i forbindelse med lægeundersøgelser.

De indsatte må under ingen omstændigheder tvinges til over for medarbejderne at anføre deres begrundelse for at søge lægehjælp, hvis de skal indgive deres anmodning om adgang til en læge til dem. Den ordning, der gælder for anmodning om lægehjælp, skal gøres klar for de indsatte ved deres indsættelse i fængslet.

De enkelte indsattes lægejournaler bør forblive i lægens varetægt og bør ikke videregives uden den indsat-tes forudgående skriftlige tilladelse. I nogle lande ligger fængsels sundhedstjenesten under det civile sundhedsvæsens jurisdiktion. Ud over de fordele, der er omtalt ovenfor i "Retten til sundhedsmæssige ydelser", bidrager sådanne ordninger ligeledes til klart at fastslå, at lægejournaler ikke er en del af de almindelige fængselsjournaler.

Den behandling, der ydes som følge af konsultation og diagnose, bør tjene den enkelte indsat-tes behov. Lægelige vurderinger og behandlinger bør være baseret på den enkelte indsat-tes behov og ikke på fængselsmyndighedens behov. I Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 og i Den Europæiske Torturkomité's 3. generelle rapport fremhæves det, at de indsatte skal afgive et informeret samtykke inden en fysisk undersøgelse eller behandling.

Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 peger på behovet for at være særligt opmærksom på behovene hos indsatte med fysiske handicap samt at sørge for hjælpemidler til at bistå disse på linje med, hvad der gælder i det omgivende samfund. I en dom fra juli 2001 [Price mod Det Forenede Kongerige (33394/96)] statuerede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 i forbindelse med behandlingen af en alvorligt handicappet person i fængsel, på trods af at Domstolen ikke fandt bevis for nogen positiv hensigt fra fængselsmyndighedernes side om at ydmyge eller nedværdige klageren.

En konsekvens af forøgelsen i straffængden i visse lande er, at fængselsmyndighederne skal reagere på de behov, som et stigende antal ældre indsatte har. I visse lande har den nye tendens i retning af obligatoriske domme til livsvarigt fængsel eller lange straffe ført til en betydelig stigning i antallet af indsatte, som vil blive gamle i fængslet. Fængselsmyndighederne bliver nødt til særligt at overveje denne gruppe indsat-tes forskellige problemer af både social og lægelig art. Dette kan gøre det nødvendigt at sørge for, at der stilles en række specialfaciliteter til rådighed for at tage hånd om de problemer, der opstår ved øget immobilitet eller begyndende mental svækkelse.

Der skal tages særlige hensyn til indsatte, som bliver uheldeligt syge, og der skal måske træffes afgørelse om, hvorvidt sådanne indsatte skal løslades før tid. Diagnoser eller rådgivning fra fængslets lægelige personale skal være baseret på faglige skøn og være i den indsat-tes bedste interesse. I Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 står der, at afgørelsen om, hvornår sådanne patienter skal overføres til en hospita-afsdeling uden for fængslet, bør træffes af lægelige grunde. I en dom fra november 2002 [Mouisel mod Frankrig (sag nr. 67263/01) af 14. november 2002] fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 i forbindelse med den lægelige behandling af en uheldeligt syg indsat. Domstolen understregede statens positive forpligtelse til at tilbyde tilstrækkelig medicinsk behandling og kritiserede, at den indsatte var blevet lænket til en hospitalsseng med håndjern. I en anden sag fra oktober 2003 [Hénaf mod Frankrig (55524/00)] statuerede Domstolen overtræ-

delse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 i forbindelse med behandlingen af en syg indsat, som var blevet lænket til en hospitalsseng.

Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7 omtaler til behandlingen af indsatte, som sultestrejker. Det understreges, at en klinisk vurdering af en sultestrejkende indsat kun bør finde sted med patientens udtrykkelige samtykke, medmindre denne lider af en alvorlig psykisk lidelse, der kræver overførsel til en psykiatrisk afdeling. Sådanne patienter bør gives en fuldstændig redegørelse om de potentielt skadelige virkninger, som deres handling kan have på deres velbefindende på langt sigt. Den behandling, som lægen fastsætter, skal være i overensstemmelse med national ret og faglige standarder.

Læger eller uddannede sygeplejersker bør ikke være tvunget til at erklære indsatte egnede til straf, men kan rådgive fængselsmyndighederne om de risici, som visse foranstaltninger kan udgøre for de indsatte helbred. De har en særlig pligt over for indsatte, som sidder i isolation, hvad enten det sker af disciplinære grunde, som følge af deres "farlighed" eller deres "besværlige" opførsel, af hensyn til en strafferetlig efterforskning eller på deres egen anmodning. Ifølge fast praksis (se f.eks. regel 32.3 i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Standard Minimumsregler for behandling af fængslede) skal sådanne indsatte tilses dagligt. Sådanne besøg kan på ingen måde betragtes som en accept eller legitimering af en afgørelse om at indsætte eller holde en indsat i isolation. Endvidere skal læger eller uddannede sygeplejersker ifølge pkt. 66 i *Recommendation on ethical and organisational aspects of health care in prison* (rekommandation nr. R (98) 7 om de etiske og organisatoriske aspekter af sundhedssystemet i fængsler) omgående reagere på en anmodning om behandling fra indsatte, der sidder under sådanne forhold, eller fra personale.

#### **Regel 44 og 45**

Disse to regler omhandler lægens pligt til at inspicere og rådgive om forholdene under frihedsberøvelse. De forhold, hvorunder de indsatte frihedsberøves, har en stor indvirkning på deres helbred og velbefindende. For at leve op til deres ansvar skal fængselsmyndighederne derfor sikre passende standarder på alle de områder, der kan påvirke de indsatte helbred og hygiejne. De fysiske forhold for indkvartering, mad og hygiejne samt de sanitære forhold skal alle være således, at de hjælper dem, der ikke har det godt, med at komme sig og forhindrer, at sygdomme spredes til de raske. Lægen har en vigtig rolle at spille ved at checke, at fængselsmyndighederne lever op til deres forpligtelser på disse områder. Hvis det ikke er tilfældet, skal lægen gøre fængselsmyndighederne opmærksom herpå. Det bemærkes i Ministerkomiteens rekommandation nr. R (98) 7, at det sundhedsansvarlige ministerium spiller en rolle i forbindelse med vurdering af hygiejnen i fængselsmiljøer.

#### *Sundhedsydelse*

#### **Regel 46**

Ifølge denne regel skal fængselsmyndighederne sikre, at der ud over faciliteter til almindelig læge- og tandlægebehandling samt psykiatrisk behandling findes passende ordninger for speciallægehjælp og -behandling under indlæggelse. Dette kræver en tæt forbindelse mellem fængslet og sundhedsvæsenet i det civile samfund, da det ikke er sandsynligt, at fængslets interne sundhedstjeneste vil være i stand til at yde passende behandling inden for alle specialområder. Ved planlægningen af speciallægebehandling skal der tages særlige hensyn til behovene hos sårbare grupper, især kvinder og ældre indsatte.

Adgang til specialfaciliteter kræver ofte overførsel af den indsatte til et andet sted. Fængselsmyndighederne skal sørge for, at ledsageordningerne for de indsatte er tilstrækkelige og ikke fører til forsinkelse af behandlingen eller til yderligere ængstelse hos den indsatte. De forhold, hvorunder indsatte transporteres, skal være passende i betragtning af deres helbredstilstand.

#### *Psykisk sundhed*

#### **Regel 47**

Denne regel omhandler psykisk sundhed. Fængselsforholdene kan have en alvorlig indflydelse på de indsatte mentale velbefindende. Fængselsmyndighederne bør søge at reducere omfanget af denne indflydelse og bør ligeledes fastsætte procedurer til at overvåge fængselsopholdets indvirkning på de enkelte indsatte. Der skal tages skridt til at identificere de indsatte, som er i risiko for at forvolde skade på sig selv eller er selvmordstruede. Personalet bør være tilstrækkeligt uddannet til at kunne opdage tegn på risiko for selvbe-

skadigelse. Hvis indsatte diagnosticeres som psykisk syge, bør de ikke forblive i fængslet, men overføres til en passende udstyret psykiatrisk institution. I en dom fra april 2001 [Keenan mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 27229/95) af 3. april 2001] fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der på grund af manglende lægelige notater, manglende psykiatrisk overvågning samt isolation, som var uforenelig med behandlingen af en psykisk syg person, var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 i et tilfælde, hvor en indsat havde begået selvmord. I sin 3. generelle rapport anførte Den Europæiske Torturkomité, at forebyggelse af selvmord er omfattet af fængselssundhedstjenestens ansvarsområde. Sundhedstjenesten bør sikre en passende bevidsthed om dette emne i hele institutionen og sikre, at der findes passende procedurer.

I Ministerkomiteens *Recommendation concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder* (rekommendation Rec(2004)10 til medlemsstaterne om beskyttelse af menneskerettigheder og værdighed for psykisk syge personer) anføres det i artikel 35, at psykisk syge personer ikke må udsættes for diskrimination i fængsler. Især bør princippet om lighed i forhold til bistanden uden for fængsler respekteres med hensyn til disse personers sundhedsmæssige bistand. De bør overføres mellem fængslet og hospitalet, hvis deres sundhedstilstand tilsiger dette. Passende behandlingsmuligheder bør være tilgængelige for personer med psykiske lidelser, som er frihedsberøvet i fængsler. Ufrivillig behandling for psykiske lidelser bør ikke finde sted i fængsler undtagen på hospitalsafdelinger eller sygeafdelinger, der er egnet til behandling af psykiske lidelser. Der bør være et uafhængigt system til at overvåge behandlingen af og bistanden til personer med en psykisk lidelse i fængslerne.

*Andre forhold*

#### **Regel 48**

Den Europæiske Torturkomité's 3. generelle rapport understreger behovet for "en meget forsigtig tilgang", når der er tale om medicinsk forskning, der involverer indsatte, da det er vanskeligt at være sikker på, at samtykkespørgsmålet ikke påvirkes af, at de er fængslede. Alle gældende internationale og nationale etiske normer vedrørende forsøg på mennesker bør overholdes.

#### **Kapitel IV**

*Orden*

*Generelle bestemmelser om orden*

#### **Regel 49**

Med henvisning til regel 49 mindes der om, at det er vigtigt til enhver tid at opretholde orden i fængslerne. Dette opnås, hvis der er en passende balance mellem hensynene til sikkerhed, disciplin og forpligtelsen i artikel 10 i den internationale konvention om civile og politiske rettigheder om, at "alle, der berøves deres frihed, skal behandles human og med respekt for menneskets naturlige værdighed". Dommer Lord Woolf hævdede i sin rapport om optøjerne i Strangeways (Manchester Fængsel), at det var afgørende for at undgå fængselsuroligheder, at de indsatte blev behandlet retfærdigt, reelt og rimeligt.

De fleste af de indsatte accepterer deres faktiske situation. For så vidt de er undergivet passende sikkerhedsforanstaltninger og får en rimelig behandling, forsøger de ikke at undvige eller alvorligt at undergrave det normale fængselsliv. Alle velordnede samfund, herunder fængsler, er nødt til at virke inden for et sæt regler og forskrifter, der af samfundets medlemmer opfattes som rimelige og retfærdige. I fængslerne er disse regler udformet, så de sikrer den enkelte medarbejders og indsattes sikkerhed, og hver gruppe har et ansvar for at overholde disse regler og forskrifter. Lejlighedsvis vil nogle personer fravige disse regler, og derfor skal der være et klart defineret system med forhør, disciplin og sanktioner, som finder anvendelse på en retfærdig og upartisk måde.

Visse indsatte kan blive fristet til at undvige. Fængselsmyndighederne bør derfor være i stand til at vurdere den fare, som den enkelte indsatte udgør, for at sikre, at hver enkelt underkastes passende sikkerhedsvilkår, der hverken er for strenge eller for lempelige.

Det er kun i ekstreme tilfælde, at anvendelse af magt kan være berettiget som en legitim måde at genoprette orden på. Dette skal være den sidste udvej. For at undgå misbrug skal der være et specifikt og gennemsigtigt sæt procedurer for personalets magtanvendelse.

## Regel 50

Regel 50 fastsætter yderligere retningslinjer for at undgå unødvendige begrænsninger i de indsatte ret til at kommunikere med andre. God orden i alle dens aspekter opnås bedst, når der er klare kommunikationslinjer mellem alle parter. På dette grundlag bør de indsatte, forudsat at det ikke giver nogen sikkerhedsproblemer, have tilladelse til at diskutere spørgsmål, der vedrører de generelle fængselsforhold. Det er i de indsatte interesse som helhed, at fængslerne kører godt, og de indsatte kan sagtens have nyttige forslag. Af denne og andre grunde bør de indsatte have lejlighed til at videregive deres synspunkter til fængselsmyndighederne. Det er op til de nationale fængselsmyndigheder at afgøre, hvilken form kommunikationen med de indsatte skal have. Nogle tillader måske de indsatte at vælge talsmænd og danne udvalg, der kan give udtryk for deres medindsatte følelser og interesser. Andre fængselsmyndigheder kan vælge andre former for kommunikation. Hvis de indsatte har tilladelse til fællesskab i en eller anden form, bør fængselsledelsen og personalet forhindre repræsentative organer i at udøve magt over andre indsatte eller misbruge deres stilling til at påvirke livet i fængslet på en negativ måde. Det kan fastsættes i fængselsreglerne, at de indsatte talsmænd ikke er berettiget til at handle på vegne af enkelte indsatte.

### *Sikkerhedsforanstaltninger mod undvigelse*

## Regel 51

Regel 51 omhandler sikkerhedsforanstaltninger mod undvigelse. Der er tre hovedårsager til at kræve, at der kun anvendes de sikkerhedsforanstaltninger over for de enkelte indsatte, som er nødvendige for at opnå, at de er effektivt frihedsberøvet:

- Personalet kan lettere udpege de indsatte, som faktisk kræver et højere sikkerhedsniveau, hvis antallet af sådanne indsatte er begrænset.
- Jo lavere sikkerhedsniveau, desto mere human er behandlingen sandsynligvis.
- Sikkerhed er dyr, og jo højere niveauet er, desto højere er omkostningerne. Det giver økonomisk mening ikke at placere indsatte i en højere sikkerhedskategori end nødvendigt.

Fysiske og tekniske sikkerhedsforanstaltninger er væsentlige aspekter ved livet i fængsel, men i sig selv er de ikke tilstrækkelige til at sikre orden. Sikkerheden er også afhængig af en årvågen medarbejderstab, som samarbejder med de indsatte, er bevidst om, hvad der sker i fængslet, og sikrer sig, at de indsatte holdes i gang på en positiv måde. Dette beskrives ofte som dynamisk sikkerhed og er meget mere kvalitativ end en sikkerhed, som udelukkende er afhængig af statiske sikkerhedsforanstaltninger. Styrken i dynamisk sikkerhed er, at den sandsynligvis er proaktiv på en måde, så trusler mod sikkerheden opdages på et meget tidligt tidspunkt. Hvis der er regelmæssig kontakt mellem personalet og de indsatte, vil et årvågent medlem af personalet reagere på situationer, der er forskellige fra det normale og kan udgøre en trussel mod sikkerheden, og vil således være i stand til mere effektivt at forebygge undvigelser. Der er henvist til dette emne i pkt. 18.a i Ministerkomiteens *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentence and other long-term prisoners* (rekommendation Rec(2003)23 til medlemsstaterne om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe).

Risikovurdering kan medvirke til at udpege de indsatte, som udgør en trussel mod sig selv, personalet, andre indsatte og samfundet generelt. I regel 51.3 anføres hovedformålene med sikkerhedsrisikovurdering. Kriterier for en sådan vurdering er blevet udviklet i mange lande. Kriterierne omfatter arten af den forbrydelse, som den indsatte er dømt for, truslen mod offentligheden, hvis den indsatte undviger, tidligere forsøg på undvigelse og adgang til bistand udefra, den mulige trussel mod andre indsatte og, i tilfælde af varetægtsfængslede, truslen mod vidner. Risikovurderinger i fængslet bør omfatte vurderinger foretaget af andre relevante myndigheder, såsom politiet.

I mange fængselssystemer er der en formodning om, at alle varetægtsfængslede skal være underlagt strenge sikkerhedsforhold. Dette er ikke altid nødvendigt, og det bør være muligt at anvende en sikkerhedsrisikovurdering på denne gruppe indsatte, hvis de skulle undvige, såvel som på de dømte.

I visse lande angiver den dommer, der udmåler straffen, de sikkerhedsforhold, som den indsatte skal afsone under. I andre lande sidder indsatte, som er idømt livstidsstraf, eller som er dømt efter en bestemt lov, automatisk under de strengeste sikkerhedsforhold uanset en personlig risikovurdering.

Ifølge regel 51.5 skal sikkerhedsniveauet revurderes med regelmæssige mellemrum i løbet af straffesonen. Det sker ofte, at en person udgør en mindre sikkerhedsrisiko, efterhånden som hans afsoning skrider frem. Udsigten til at avancere til en lavere sikkerhedskategori under afsoningen kan ligeledes virke som et incitament til god opførsel.

### *Personlig sikkerhed*

#### **Regel 52**

Et fængsel bør være et sted, hvor alle er og føler sig sikre. Regel 52 gælder derfor for både indsatte, personalet og alle besøgende. Selv om det aldrig bliver muligt fuldstændigt at eliminere risikoen for vold og andre hændelser, såsom brand, bør det være muligt at reducere disse risici til et minimum med et passende sæt procedurer. Som ved sikkerhed mod undvigelse indebærer personlig sikkerhed en afbalancering af forskellige hensyn, og teknikkerne for dynamisk sikkerhed, som er nævnt i regel 51, kan ligeledes bidrage til forbedret personlig sikkerhed i fængslet. En for vidtgående kontrol kan være lige så skadelig for den personlige sikkerhed som utilstrækkelig kontrol. Der eksisterer et sikkert miljø, hvis der sker konsekvent anvendelse af et klart sæt procedurer. I alle tilfælde bør fængslerne være udstyret med tilstrækkeligt brandslukningsudstyr og opsatte instrukser om brugen af dette og om anmeldelse af udbrud af brand, bygningsevakuering, udenørs samlingssteder og procedurer for at checke, at der er styr på alle indsatte og medarbejdere.

Vigtigheden af at udføre en ordentlig risikovurdering af alle indsatte med hensyn til både den personlige sikkerhed og sikkerheden mod undvigelser er blevet understreget af en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Se *Edwards mod Det Forenede Kongerige* (sag nr. 46477/99), hvor Domstolen i lyset af de foreliggende omstændigheder fandt, at der var sket en overtrædelse af retten til livet vedrørende en varetægtsfængslet, som blev sparket til døde i cellen af sin cellekammerat.

Der har i visse fængselsystemer været en stigende tendens til at adskille forskellige kategorier af indsatte eller personer. Fængselsmyndighederne bør i stedet stræbe efter at skabe miljøer, hvor alle indsatte kan være sikre og fri for misbrug, og de bør have et sæt procedurer, der gør alle indsatte i stand til at færdes sammen uden frygt for overfald eller anden vold, navnlig at sikre, at indsatte til enhver tid kan komme i kontakt med personalet, også om natten. Hvis det er nødvendigt at holde nogle personer eller grupper adskilt, fordi de er særligt udsatte (f.eks. seksualforbrydere, mentalt forstyrrede personer eller personer fra en etnisk eller religiøs mindretalsgruppe), bør de have så komplet et tilbud om daglige aktiviteter som muligt.

### *Særlige sikkerhedsforanstaltninger*

#### **Regel 53**

Siden offentliggørelsen af De Europæiske Fængselsregler i 1987 er der sket en betydelig stigning i en række stater i brugen af særligt strenge sikkerhedsforanstaltninger for enkelte indsatte eller grupper af indsatte. Af denne grund er det blevet anset for passende at indføre en ny regel til at dække denne praksis.

Der lægges i regel 53.1 vægt på, at særlige sikkerhedsforanstaltninger kun må anvendes under ganske særlige omstændigheder. Grunden hertil er, at hvis der overføres et stort antal indsatte til særlige fængsler med høj sikkerhed, er der fare for, at disse forhold for mange vil være overdrevne og ikke stå i forhold til den potentielle trussel, som de udgør. Generelt bør de indsatte kun underkastes særlige sikkerhedsforanstaltninger, hvis deres opførsel har vist, at de udgør en sådan trussel for sikkerheden, at fængselsmyndighederne ikke har andet valg. Enhver henvisning til sådanne vilkår skal ske for det kortest mulige tidsrum, og den enkelte indsatte opførsel skal løbende revurderes.

Nogle særlige sikkerhedsforanstaltninger medfører en faktisk isolation af de indsatte. Der er henvist til disse problemer i pkt. 20 i Ministerkomiteens *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentence and other long-term prisoners* (rekommandation Rec(2003)23 til medlemsstaterne om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe).

Indsatte med lange straffe er ikke nødvendigvis farlige indsatte, og de forhold, der gælder for den sidstnævnte gruppe, bør ikke udstrækkes til at omfatte den førstnævnte. Behandlingen af farlige indsatte omhandles i *Recommendation concerning Custody and Treatment of Dangerous Prisoners* (rekommandation nr. R (82) 17 om forvaring og behandling af farlige indsatte).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt adskillige domme om anvendelsen af særlige sikkerhedsforanstaltninger over for indsatte. I fire tilfælde har den statueret overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 (forbud mod tortur) (Indelicato mod Italien (sag nr. 31143/96) af 18. oktober 2001, Labita mod Italien (sag nr. 26772/95) af 6. april 2000, van der Ven mod Holland (sag nr. 50901/99) af 4. februar 2003 og Lorsé et al. mod Holland (sag nr. 52750/99) af 4. februar 2003). I et andet tilfælde fandt Domstolen, at begrænsninger af korrespondance udgjorde en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 8 (retten til respekt for privatlivet og familielivet) og artikel 13 (retten til et effektivt retsmiddel), fordi klageren ikke var i stand til effektivt at anke afgørelser om at forlænge særlige sikkerhedsforanstaltninger, som han var blevet pålagt (Messina mod Italien (sag nr. 25498/94) af 28. september 2000). De Forenede Nationers Torturkomite har udtrykt betænkelighed ved de strenge fængselsforhold for indsatte i den højeste sikkerhedskategori i en medlemsstat (CAT/C/CR/29/3 Torturkomiteens konklusioner og anbefalinger: Spanien, af 23. december 2002). Den Europæiske Torturkomité har ligeledes fremsat kritiske bemærkninger om de særlige sikkerhedsforanstaltninger, der er blevet anvendt mod en række indsatte i visse af de stater, som komiteen har besøgt.

### *Undersøgelser og kontrol*

#### **Regel 54**

Det fastslås i denne regel, at der i hvert fængsel skal være klart forståelige procedurer, som i detaljer beskriver de omstændigheder, hvorunder undersøgelser skal udføres, hvilke metoder der skal anvendes samt deres hyppighed. Disse procedurer skal være indrettet til at forebygge undvigelse og ligeledes beskytte de indsatte og deres besøgendes værdighed.

Der skal være procedurer for regelmæssige undersøgelser af opholdsområder, såsom celler og sovesale, for at sikre, at der ikke er pillet ved sikkerhedsindretninger, herunder døre og låse, vinduer og tremmer. Afhængigt af den indsatte sikkerhedskategori bør hans personlige ejendele også undersøges fra tid til anden. Personalet, som skal foretage undersøgelserne, skal være særligt uddannet for at opnå en balance mellem at sikre, at de kan opdage og forebygge undvigelsesforsøg eller forsøg på at skjule ulovlige genstande, samtidig med at de udviser respekt for de indsatte værdighed samt for deres personlige ejendele. Når en indsat personlige opholdsrum eller ejendele undersøges, bør han normalt være til stede.

Enkeltpersoner, især indsatte, der er underkastet sikkerhedsrestriktioner på mellemhøjt eller højt niveau, skal også regelmæssigt underkastes en undersøgelse af deres person for at sikre, at de ikke bærer genstande, der kan anvendes ved undvigelsesforsøg eller til at skade andre eller dem selv med, eller som ikke er tilladt, f.eks. ulovlige stoffer. Omfanget af sådanne undersøgelser kan variere afhængigt af omstændighederne. Når indsatte bevæger sig i et stort antal fra deres arbejdsplads tilbage til opholdsområdet, er det f.eks. normalt at underkaste dem et sikkerhedstjek. På grund af sådanne undersøgelser karakter af indgreb skal der være særlig opmærksomhed på at respektere den personlige værdighed, når undersøgelserne foretages. Undersøgelser af de indsatte person må ikke foretages unødvendigt og må aldrig anvendes som en form for straf.

Ved andre lejligheder, især hvis der er grund til at formode, at en enkelt indsat skjuler noget på sig, eller når han er betegnet som en høj-risiko indsat, vil det være nødvendigt at udføre det, der kaldes en "kropsvisitation". Dette indebærer, at den indsatte skal tage alt sit tøj af og vise, at han ikke har noget skjult på sig. Reglen indeholder en liste over de hensyn, der skal tages i forbindelse med procedurer for undersøgelse af de indsatte person. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt, at der var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 ved et krav om, at en indsat skulle tage alt sit tøj af i tilstedeværelse af kvinder (Valasinas mod Litauen (sag nr. 44558/98) af 24. juli 2001) eller ved gennemførelse af visse legemsundersøgelser på grund af hyppigheden og den anvendte metode (van der Ven mod Holland (sag nr. 50901/99) af 4. februar 2003). Indsatte bør aldrig tvinges til at være fuldstændig nøgne med henblik på en undersøgelse.

Fængselspersonalet må aldrig uanset grund udføre legemsundersøgelser af en indsat, f.eks. ved at indføre en finger eller et instrument i en indsat kropsåbninger. Hvis der er grund til mistanke om, at en indsat kan have skjult stoffer eller en anden forbudt genstand i sit legeme, skal der træffes foranstaltninger til at holde ham under tæt overvågning, indtil han udskiller en eventuel genstand fra legemet. Hvis en læge udfører en legemsundersøgelse, skal han være meget opmærksom på Verdenslægeorganisationens *Statement on Body Searches of Prisoners* (Erklæring om legemsundersøgelser af indsatte) (fra oktober 1993). Regel 54.6 udelukker ikke muligheden af at anvende moderne teknologi til at scanne en indsat legeme.



Der bør være klart definerede procedurer for at sikre, at besøgende til indsatte ikke forsøger at bryde rimelige sikkerhedskrav ved f.eks. at medbringe forbudte genstande i fængslet. Disse procedurer kan omfatte retten til at undersøge de besøgendes person, samtidig med at der tages hensyn til, at de besøgende ikke selv er indsatte, og at forpligtelsen til at beskytte fængslets sikkerhed skal afvejes mod de besøgendes ret til privatliv. Procedurerne for undersøgelser af kvinder og børn skal tage hensyn til deres behov, f.eks. ved at sikre, at en tilstrækkelig andel af de medarbejdere, der udfører undersøgelser, er kvinder. Undersøgelser af personer må ikke udføres i offentligt påsyn.

Det kan være nødvendigt at undersøge besøgende, der kommer i embeds medfør, såsom advokater, socialrådgivere og læger, samtidig med at der skal drages omsorg for ikke at krænke retten til adgang til fagpersoner i fortrolighed, nemlig ved sammen med de relevante faglige organer at godkende regler om undersøgelse.

### *Strafbare handlinger*

#### **Regel 55**

Det gøres klart i regel 55, at det er vigtigt at anerkende, at retssikkerheden ikke slutter ved fængselsporten. Hvis der er eller formodes at være begået en strafbar handling i fængslet, bør der i ofrenes interesse ske en efterforskning svarende til den, der anvendes i civilsamfundet. I nogle lande er der udnævnt særlige dommere eller anklagere til at udføre denne funktion i fængslerne. I andre lande underrettes den civile anklager eller politiet, som så har mulighed for at efterforske den strafbare handling, som om den havde fundet sted uden for fængslet. Det kan ske, at en hændelse, som er alvorlig i en fængselsammenhæng, ikke vil blive anset for alvorlig nok til efterforskning af de strafferetslige efterforskningsmyndigheder. I nogle lande behandles disse sager således, at fængselsmyndighederne og efterforskningsmyndighederne aftaler en politik for, hvilke hændelser anklageren eller politiet ønsker at få indberettet.

### *Disciplin og straf*

#### **Regel 56**

I denne regel understreges det, at disciplinære procedurer skal anvendes som en sidste udvej. I sagens natur er fængsler lukkede institutioner, hvori store grupper af mennesker, sædvanligvis af samme køn, tilbageholdes mod deres vilje inden for begrænsede rammer. Det er uundgåeligt, at nogle indsatte fra tid til anden bryder fængslets regler og forskrifter på forskellig måde. Der skal derfor være et klart sæt procedurer til behandling af sådanne hændelser.

#### **Regel 57**

Det gøres klart i regel 57, at disciplinære forseelser skal defineres præcist, og at procedurerne skal respektere principperne om retfærdighed og rimelighed. Dette betyder, at alle fængsler bør have et sæt regler, som klart opremser de handlinger eller undladelser, der udgør et brud på fængslets disciplin og kan føre til en formel disciplinærstraf. Alle indsatte bør derfor på forhånd kende fængslets regler og forskrifter. Disse reglers juridiske status bør være klar. I mange lande er der krav om parlamentarisk godkendelse. Regel 57.2 indeholder en liste over de forhold, der bør være omfattet af reglerne.

#### **Regel 58**

Denne regel foreskriver, at det hurtigst muligt skal indberettes til den kompetente myndighed, hvis en medarbejder finder, at en indsat har overtrådt en af de disciplinære regler. I nogle lande er det almindeligt at udstede uformelle advarsler for mindre brud på de disciplinære regler, inden man skrider til disciplinære foranstaltninger, hvilket udgør en første advarsel til den indsatte. Der bør imidlertid drages omsorg for, at brugen af sådanne advarsler er rimelig og konsekvent og ikke giver anledning til et system med uofficielle sanktioner.

Disciplinærsagen bør behandles af den kompetente myndighed uden unødigt ophold. I nogle lande er der udpeget uafhængige lægdommere eller specialdommere, hvilket medfører retslig uafhængighed og større sandsynlighed for overholdelse af den korrekte procedure. Andre lande har et særligt nævn til behandling af disciplinærsager. Atter andre lande lader disse sager behandle af fængslets leder. Hvis disciplinærsagerne behandles af fængselsledelsen, er det vigtigt at sikre, at ledelsen har fået en passende uddannelse, og at den ikke har fået forhåndskendskab til den sag, der skal behandles.

## Regel 59

Efter denne regel har enhver indsat, der står over for en disciplinærsag, ret til at kende anklagens detaljer på forhånd, og den indsatte skal have tilstrækkelig tid til at forberede et ordentligt forsvar. Hvis en indsat sidder i isolation indtil behandlingen af sagen, bør processen ikke forsinkes unødigt, dvs. på grund af intern eller ekstern efterforskning. I alle tilfælde bør den anklagede indsatte være til stede under sagens behandling.

Den Europæiske Torturkomité har tilsluttet sig adskillige af elementerne i regel 59 i en række af sine rapporter (f.eks. CPT/Inf (2003)1 Rapport til Cyperns regering om Den Europæiske Torturkomités besøg i Cypern den 22.-30. maj 2000. Strasbourg, den 15. januar 2003; CPT/Inf (2001)27 Rapport til Letlands regering om Den Europæiske Torturkomités besøg i Letland den 24. januar-3. februar 1999. Strasbourg, den 22. november 2001; CPT/Inf (2002)16 Rapport til Maltas regering om Den Europæiske Torturkomités besøg i Malta den 13.-18. maj 2001. Strasbourg, den 27. august 2002).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i Ezech og Connors mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 39665/98 og 40086/98) bekræftet, at en indsat, der står over for en alvorlig anklage, har ret til at være repræsenteret ved en advokat.

## Regel 60

Denne regel indebærer, at den klart definerede og offentliggjorte liste over disciplinære forseelser skal ledsages af en komplet liste over de straffe, som en indsat, der begår en af disse forseelser, kan idømmes. Straffene bør altid være retfærdige og stå i rimeligt forhold til den begåede forseelse. Listen over straffe bør fastlægges i en retsakt, der er godkendt af den relevante myndighed. Personalet må ikke have et separat, uformelt straffesystem, der omgår de officielle procedurer.

I den ovennævnte sag Ezech og Connors fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at de engelske og walisiske fængselsdirektørers ret til at lægge op til 42 dage til den tid, en indsat skulle tilbringe i fængsel, var et brud på menneskerettighedskonventionens artikel 6 (retten til en retfærdig rettergang).

Straffene kan omfatte en registreret formel advarsel, udelukkelse fra arbejde, fortabelse af løn (hvor der betales løn for arbejde i fængslet), begrænsning af deltagelsen i rekreative aktiviteter, begrænsning af brugen af visse personlige ejendele samt begrænsning af bevægelsesmulighederne i fængslet. Begrænsning af kontakten med familien, men ikke et totalt forbud, kan ligeledes anvendes som straf. En sådan straf bør kun anvendes, hvis forseelsen vedrører kontakt med familien, eller hvis personale er blevet overfaldet i forbindelse med et besøg.

Alle disciplinærsager bør behandles på et individuelt grundlag. Hvis der f.eks. har været en massenægtelse af at overholde en regel eller et overgreb med deltagelse af flere indsatte, skal hver enkelts sag behandles, og straffe idømmes på et individuelt grundlag.

Der er specifikt forbud mod alle former for korporlig afstraffelse, afstraffelse ved anbringelse i en mørk celle og alle andre former for umenneskelig eller nedværdigende straf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har statueret, at kronragning af en indsat som en disciplinær foranstaltning er en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3 (forbud mod tortur) (Yankov mod Bulgarien, sag nr. 39084/97). Der er nu bred enighed om, at en reduktion af kosten er en form for korporlig straf, som udgør umenneskelig behandling. Dette afspejler den faglige opfattelse, der har udviklet sig i de seneste år.

Den i regel 60.5 nævnte isolation henviser til alle måder, hvorpå indsatte udelukkes fra fællesskab med andre indsatte ved at blive anbragt alene i en celle eller et rum. Dette bør ikke anses for en passende straf undtagen under ganske særlige omstændigheder. Denne regel bekræftes af det 7. princip i De Forenede Nationers *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* (grundprincipper for behandling af fængslede). Der findes forskellige former for isolation. Den mest ekstreme form er den, hvor en person tilbageholdes helt alene og fratages sansernes brug ved manglende adgang til lys, lyd og frisk luft i det, som ofte kaldes "mørke celler". Denne form for isolation må aldrig idømmes som straf. En anden form for isolation er den, hvor en indsat tilbageholdes i en enkeltcelle med normal adgang til lys og luft og kan høre indsatte bevæge sig i de tilstødende områder. Denne type straf bør kun anvendes under ganske særlige omstændigheder i korte tidsrum. I løbet af dette tidsrum skal fængselspersonalet regelmæssigt og rimelig hyppigt have kontakt med disse indsatte. (Se bemærkningerne til regel 42). Den Europæiske Torturkomité er særligt opmærksom på brugen af isolation eller lignende forhold. Komiteen har bemærket, at "*Solitary confinement can, in certain cir-*

*cumstances, amount to inhuman and degrading treatment; in any event, all forms of solitary confinement should be as short as possible*" (Isolation kan under visse omstændigheder udgøre en umenneskelig og nedværdigende behandling; i hvert fald bør alle former for isolation være kortest muligt) (Den Europæiske Torturkomité, 2. generelle rapport om Den Europæiske Torturkomités aktiviteter, pkt. 56).

Det skal understreges, at kravet om en times daglig udendørs motion for indsatte (regel 27.1) ligeledes gælder for indsatte, der holdes i isolation som straf. Sådanne indsatte bør også gives læsestof. Det samme gælder for indsatte underkastet særlige sikkerhedsforanstaltninger (regel 53).

Regel 60.6 vedrører brugen af sikringsmidler som et middel til at øge sikkerheden eller for at forhindre skade. De må aldrig bruges som en form for straf. Sikringsmidler kan omfatte håndjern, kæder, lænker, spændetrøjer og enhver form for elektronisk kontrol af personer.

### **Regel 61**

Ifølge denne regel skal en indsat, som findes skyldig i en anklage, kunne indbringe afgørelsen for en højere, uafhængig myndighed. De disciplinære regler bør anføre, hvilken myndighed det drejer sig om, og hvordan en anke kan forberedes og indgives, og sikre, at ankeprocessen hurtigt kan afsluttes.

### **Regel 62**

I visse lande er det blevet almindelig praksis at udnævne indsatte som gruppeledere, ofte i en opholds- eller arbejdsafdeling, og kræve, at de indberetter de andre indsattes opførsel til myndighederne og afgiver anbefalinger, som påvirker behandlingen af de indsatte. I andre situationer har indsatte fået myndighed over indsatte i straffe- eller isolationsafdelinger.

#### *Dobbeltstraf*

### **Regel 63**

En indsat må ikke straffes to gange for den samme forbrydelse. Denne regel bør fortolkes i lyset af medlemsstaternes internationale forpligtelser, især de forpligtelser, der påhviler dem inden for rammerne af gennemførelsen af internationale traktater, som indeholder bestemmelser vedrørende forbudet mod dobbeltstraf ("non bis in idem").

#### *Magtanvendelse*

### **Regel 64**

Regel 64 styrker princippet om, at personale kun må anvende magt inden for klart definerede grænser og som reaktion på en konkret trussel mod sikkerhed eller orden.

Som en generel regel er det altid bedre at forebygge en voldsepisode end at skulle håndtere den. Årvågne medarbejdere, som kender deres indsatte, vil være i stand til at identificere de oprørske elementer og forebygge voldshandlinger.

Et godt professionelt forhold mellem personalet og de indsatte er et afgørende element i dynamisk sikkerhed til nedtrapning af potentielle episoder eller til genoprettelse af ordenen gennem en proces med dialog og forhandling. Det er kun, når disse metoder svigter eller anses for utilstrækkelige, at fysiske metoder til genoprettelse af ordenen bør overvejes. Når personalet skal bruge magt mod indsatte, bør magtanvendelsen være kontrolleret og være på det lavest nødvendige niveau for at genoprette ordenen.

### **Regel 65**

Denne regel opremser de hovedproblemer, der skal løses ved de procedurer, der bør fastsættes for anvendelsen af magt (hvornår der må anvendes magt, hvem der er berettiget til at anvende magt, hvem der er berettiget til at bemyndige anvendelse af magt samt de indberetningsprocedurer, der skal overholdes efter enhver anvendelse af magt).

### **Regel 66**

Denne regel gør det klart, at personalet ikke bør være henvist til blot at overmande besværlige indsatte med overlegen fysisk magt. Der findes en række forskellige kontrol- og sikringsteknikker, som medarbejderne kan uddannes i, og som vil gøre det muligt for dem at opnå kontrol uden at skade hverken sig selv eller de pågældende indsatte. Ledelsen bør kende disse teknikker og sikre, at alle medarbejdere er kompetente i de grundlæggende færdigheder, og at der uddannes et tilstrækkeligt antal medarbejdere i avancerede teknikker.

### Regel 67

Denne regel omhandler indgreb i fængslet foretaget af retshåndhævende myndigheder. Under ganske særlige omstændigheder kan det ske, at de indsatte er så voldelige, at fængselspersonalet ikke selv kan dæmme op for volden og er nødt til at tilkalde en anden retshåndhævende myndighed, såsom politiet. En sådan fremgangsmåde bør anvendes med stor forsigtighed. Når fængselspersonalet skal håndtere vold, er de altid bevidste om, at de skal have med de indsatte at gøre, efter at konflikten er løst, og livet er vendt tilbage til det normale. Dette betyder, at de sædvanligvis vil forsøge at undgå magtanvendelse og i hvert fald vil være tilbageholdende med at bruge overdreven eller vilkårlig magt. Andre retshåndhævende personer, som ikke normalt arbejder i fængselsmiljøet, og som kun er trådt til for at løse en voldsom konflikt, gør sig måske ikke den overvejelse. Det anbefales for at undgå overdreven brug af magt i sådanne situationer, at fængselsmyndighederne aftaler en stående instruks med den øverste ledelse af de andre myndigheder, som måtte blive tilkaldt for at hjælpe til med at løse en voldelig konflikt. Alle medarbejdere, som kan forventes at skulle deltage, bør kende indholdet af denne instruks, inden de træder ind i fængslet.

### Sikringsmidler

### Regel 68

Denne regel svarer stort set til regel 39 i de gamle Europæiske Fængselsregler. Siden De Europæiske Fængselsregler fra 1987 blev offentliggjort, er brugen af sikringsmidler over for indsatte under forskellige omstændigheder steget meget i en række medlemsstater. De principper, der skal anvendes ved brugen af sikringsmidler, er imidlertid ikke ændret i de mellemliggende år. Det er umagen værd at gentage det relevante afsnit fra bemærkningerne i 1987-reglerne. *"The use of such apparatus in coercive circumstances rightly bears implications that are morally repugnant to civilised conduct. Their use must, therefore, be strictly controlled and avoided wherever possible. There are, however, inevitably occasions on which physical restraint will need to be applied with the additional help of specially designed equipment or instruments in order to prevent physical injury to the prisoners concerned or to staff, escape or unacceptable damage. These rules are designed to set acceptable limits within which such restraint may be employed"* (Brugen af sådanne værktøjer i tvangsmæssige situationer afføder med rette konsekvenser, som er moralsk i modstrid med civiliseret handlemåde. Brugen heraf skal derfor kontrolleres nøje og om muligt helt undgås. Der vil dog uundgåeligt være tilfælde, hvor der skal anvendes fysisk sikring med yderligere hjælp af særligt udformet udstyr eller hjælpemidler for at forhindre, at de pågældende indsatte eller personalet får fysiske skader, eller for at forhindre undvigelse eller uacceptabel materiel skade. Disse regler er udformet for at sætte acceptable grænser for brugen af sådanne sikringsmidler).

Det er ikke acceptabelt rutinemæssigt at bruge sikringsmidler til f.eks. at ledsage indsatte til fængslet.

Den tidligere regel 39.b er udgået. Denne tillod brugen af sikringsmidler af lægelige hensyn efter lægens anvisning og under hans tilsyn. I de situationer, der er dækket af den nye regel 68.2.b (tidligere regel 39.c), tillades der stadig undtagelsesvis brug af sikringsmidler ud fra behovet for at beskytte den indsatte eller andre.

Ifølge regel 68.4 skal den endelige hjemmel til brug af sikringsmidler være givet ved lov eller forskrifter og må ikke være afhængig af fængselsmyndighedernes skøn.

### Våben

### Regel 69

Denne regel regulerer brugen af våben i og omkring fængsler. Medarbejdere, som arbejder direkte med indsatte, må bære våben, såsom stokke eller stave, til selvforsvar. Ifølge god praksis bør disse våben ikke bæres på en demonstrativ eller truende måde. Der bør som udgangspunkt ikke bæres større stave, men de bør være opmagasineret på strategiske steder, så de kan uddeles hurtigt i en nødsituation. Ud over umiddelbare

og større nødsituationer er det ikke god praksis at lade personale, som arbejder direkte med indsatte, bære skydevåben eller lignende, som enten kan bruges uhensigtsmæssigt eller kan falde i de indsattes hænder. Den Europæiske Torturkomité har ligeledes behandlet dette spørgsmål i sine rapporter om Portugal (CPT/Inf (96) 31, pkt. 149) og om Slovenien (CPT/Inf 2002 (36), pkt. 13 og 14).

I nogle landes fængselsvæsen bærer det personale, som bevogter fængslets ydre sikkerhed, skydevåben. Dette personale bør have klare instrukser om de omstændigheder, hvorunder disse våben må bruges. Det må kun ske, hvis der er umiddelbar livsfare enten for den pågældende funktionær eller for en anden. En indsat kan stoppes under et undvigelsesforsøg ved brug af skydevåben, hvis den indsatte frembyder en umiddelbar fare for andres liv og ikke kan stoppes på anden måde. De Forenede Nationers *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (grundprincipper for retshåndhævende funktionærers brug af magt og våben) er helt tydelige på dette punkt: *"In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life"* (Under alle omstændigheder må bevidst dødelig brug af skydevåben kun finde sted, hvis det er strengt nødvendigt for at beskytte liv) (Princip 9).

Fængselsmyndighederne bør fastsætte klare retningslinjer og procedurer for brugen af skydevåben samt etablere uddannelse for det personale, som kan bemyndiges til at bruge dem. Procedurene bør omfatte formelle retningslinjer for undersøgelse af alle episoder, hvor der er anvendt skydevåben.

### *Anmodninger og klager*

#### **Regel 70**

Denne regel skelner mellem fremsættelse af anmodninger og indgivelse af klager. De indsatte skal have vid mulighed for at fremsætte anmodninger og skal have klagemuligheder, som de kan bruge, både i og uden for fængselssystemet. Fængselsmyndighederne må ikke obstruere eller straffe indsatte, der fremsætter anmodninger eller indgiver klager, men skal bistå indsatte med effektivt at gøre brug af de rettigheder, som denne regel giver. Dette udelukker ikke, at der indføres lovmæssige ordninger til summarisk behandling af mindre sager.

Anmodninger fra indsatte vedrører fordele eller muligheder, som de ikke er juridisk berettiget til, men som fængselsledelsen eller andre kompetente myndigheder kan give dem. F.eks. kan der i visse fængselssystemer gives tilladelse til ekstra besøg, selv om de indsatte ikke har ret til det. Det samme gælder anmodninger om tilladelse til udgang fra fængslet for at deltage i en slægtningens begravelse og anmodninger om overførsel til et bestemt fængsel eller en bestemt fængselsafdeling. I de fleste tilfælde er fængselslederen berettiget til at afgøre sagen, men i visse retssystemer kan bestemte anmodninger kun afgøres af de retslige myndigheder eller på ministerielt niveau.

Klager er formelle indvendinger mod afgørelser, handlinger eller manglende handling fra fængselsmyndighedernes eller andre kompetente myndigheders side. I visse retssystemer kaldes det relevante strafferetlige middel en "indvending" eller en "anke". I denne regel er udtrykket anke imidlertid forbeholdt søgsmål vedrørende afslag på anmodninger eller afvisning af klager.

Der kan også fastsættes specialiserede klageprocedurer. National ret bør ideelt også give de indsatte mulighed for at klage over afgørelser, opførsel eller manglende handling fra det lægefaglige personales side til de eksisterende nationale disciplinære organer for dette personale.

Ifølge denne regel behøver anmodninger eller klager ikke at være skriftlige. I lyset af det forholdsvis store antal indsatte, der ikke kan læse, bør indsatte kunne anmode om et møde med en tjenestemand eller den kompetente myndighed for at overbringe anmodningen eller klagen mundtligt (CPT/Inf (96) 18 - Besøg i Slovenien i 1995), og myndighederne er forpligtet til at omsætte anmodningen eller klagen til skrift.

De kompetente myndigheder bør behandle anmodninger og klager hurtigt og bør give en begrundelse, der gør det klart, om der vil ske noget og i bekræftende fald hvad der vil ske. Dette gælder ligeledes for anmodninger og klager fra de indsatte pårørende eller fra de i regel 70.6 nævnte organisationer.

Klager kan føre til fjendtlige holdninger hos de involverede parter, hvilket kan skade forholdet mellem de indsatte og personalet. Det forekommer derfor fornuftigt først at forsøge mægling. Dette kræver, at der indføres en mæglingsordning i den strafferetlige lovgivning. Denne opgave kunne f.eks. betros et medlem af et lokalt tilsynsudvalg eller en retslig myndighed. Hvis konflikten ikke kan løses ved mægling, skal den indsatte stadig

have ret til at indgive en formel klage. Det kan i national ret fastsættes, at klager om småting kan afvises uden realitetsbehandling.

Anmodningerne fremsættes over for fængselsmyndighederne eller en anden myndighed med kompetence til at afgøre sagen. De indsatte skal have mulighed for at sende klager til alle myndigheder, der inspicerer eller fører tilsyn med fængslet, uanset om de tidligere eller samtidig har fremsendt andre klager. Hvis denne myndighed ikke har kompetence til selv at behandle klagen, bør den sende den videre til den kompetente myndighed.

Klagere skal have lov til på fortrolig basis at kommunikere med de uafhængige myndigheder, der har til opgave at behandle klager og anker. Disse myndigheders afgørelser skal gøres tilgængelige for de indsatte.

Anmodninger og klager bør registreres til gavn for fængselsmyndigheden selv og for at give tilsynsorganisationer mulighed for gennemsyn (CPT/Inf (2002) 1 – Besøg i Bulgarien i 1999 og CPT/Inf (2001) 20 – Besøg i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i 1998). En analyse af indholdet af anmodningerne og klagerne kan bidrage til en bedre ledelse af institutionen.

Det er primært indsatte, der har ret til at fremsætte anmodninger og indgive klager, men ved national ret kan tredjemand også gives lov til at handle på vegne af en indsat, hvis f.eks. den indsatte psykiske eller fysiske tilstand forhindrer ham i selv at handle, og han ikke har en advokat til at handle på sine vegne. De pårørende til en indsat er berettiget til at klage, hvis den indsatte rettigheder kan være krænket, mens organisationer, der tager vare på indsatte interesser, ligeledes af fængselslederen kan få lov til at indgive sådanne klager. Ifølge regel 70.6 har indsatte dog lov til at modsætte sig, at der indgives en klage på denne måde.

Hvis klagere, efter at de har tabt en intern anke, får medhold i en klage til en uafhængig myndighed, skal de kunne stole på, at denne myndigheds afgørelse omgående vil blive gennemført i sin helhed af fængselsmyndighederne.

For at sikre en effektiv udøvelse af retten til at indgive klager skal de indsatte forsynes med klageformularer, brevpapir og om nødvendigt frimærker. Klageformularerne bør være frit tilgængelige for de indsatte på et bestemt sted (f.eks. biblioteket), så det undgås, at en indsat specifikt skal bede om dem. Der bør udformes et overbringelsessystem, så de indsatte undgår at skulle give konvolutten med det fortrolige materiale til fængselspersonalet. (CPT/Inf (91) 15 – Besøg i Det Forenede Kongerige: England/Wales 1990).

Det er afgørende, at det er muligt at kommunikere fortroligt med nationale og internationale organisationer, der er bemyndiget til at modtage klager. Det forsøges ikke med denne regel at fastsætte en ufravigelig model for en klageprocedure, men at anføre de grundlæggende krav, som sådanne procedurer bør overholde, for at de kan anses for at være effektive retsmidler i menneskerettighedskonventionens artikel 13's forstand (jf. van der Ven mod Holland (sag nr. 50901/99) af 4. februar 2003). Det vigtige er, at klageproceduren ender med en endelig afgørelse truffet af en uafhængig myndighed. Medlemsstaterne kan frit udpege den uafhængige myndighed, der har kompetence til at behandle klager. Dette kan være en ombudsmand eller en dommer (en lægdommer, en udøvende eller en tilsynsførende dommer), en tilsynsførende anklager, en domstol eller en beskikket forsvarer (CPT/Inf (2002) 14 – Besøg i Georgien i 2001).

De myndigheder, der er involveret i behandlingen af klager, bør regelmæssigt udveksle synspunkter og erfaringer med det formål så vidt muligt at harmonisere deres praksis (CPT/Inf (96) 9 – Besøg i Spanien 1991).

## **Kapitel V**

### *Ledelse og personale*

#### *Fængselsarbejde som en offentlig service*

### **Regel 71**

Ifølge denne regel skal de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for fængslerne, være adskilt fra militæret, politiet og de strafferetlige efterforskningsmyndigheder. Fængsler er steder, der skal være under civilmagtens kontrol. Fængsling er en del af strafferetsplejen, og i demokratiske samfund sendes folk i fængsel af uafhængige dommere. Administrationen af fængsler bør ikke ligge direkte hos hæren eller en anden militær myndighed. I nogle lande er chefen for fængselsmyndighederne et tjenestegørende medlem af de væbnede styrker, som for en begrænset periode er blevet udstationeret eller udsendt til fængselsmyndighederne

for at udføre denne funktion. Hvis dette er tilfældet, skal denne person fungere som chef for fængselsmyndighederne som civilperson.

Det er vigtigt, at der er en klar organisatorisk adskillelse mellem politiet og fængselsmyndighederne. I de fleste europæiske lande hører administrationen af politiet under indenrigsministeriet, mens administrationen af fængsler hører under justitsministeriet. Europarådets Ministerkomité har i rekommandation nr. R (2001)10, *The European Code of Police Ethics* (De Europæiske Politietiske Regler) fremsat følgende anbefaling: *"There shall be a clear distinction between the role of the police and the prosecution, the judiciary and the correctional system"* (Der skal være en klar sondring mellem de roller, som politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen har).

### **Regel 72**

Denne regel understreger det etiske grundlag for ledelsen af fængsler. Uden et stærkt etisk grundlag kan der let ske magtmisbrug, når en gruppe mennesker får betydelig magt over en anden gruppe. Dette etiske grundlag er ikke blot et spørgsmål om de enkelte medarbejders opførsel over for de indsatte.

De, der har ansvar for fængsler og fængselsystemer, skal være personer med en klar vision, som er fast besluttet på at opretholde de højeste standarder for ledelsen af fængslerne.

Arbejdet i et fængsel kræver derfor en enestående kombination af personlige kvaliteter og tekniske færdigheder. Fængselspersonalet har behov for personlige kvaliteter, der gør dem i stand til at håndtere alle indsatte på en upartisk, human og retfærdig måde.

### **Regel 73**

Denne regel pålægger fængselsmyndighederne en positiv forpligtelse til at sikre, at reglerne om personalet overholdes.

### **Regel 74**

Denne regel vedrører forholdet mellem basispersonalet og de indsatte, som de har ansvar for. Der skal være særlig opmærksomhed på disse medarbejdere på grund af den menneskelige dimension af deres kontakt med de indsatte.

### **Regel 75**

Denne regel omhandler personalets opførsel under udførelsen af dets pligter. Personalet skal behandle de indsatte på en ordentlig, human og retfærdig måde, sikre tryghed blandt alle indsatte, sikre, at ingen indsatte undviger, sikre orden og kontrol i fængslerne, og give de indsatte lejlighed til at bruge deres tid i fængslet positivt, så at de bliver i stand til at starte på en frisk, når de bliver løsladt. Dette arbejde kræver stor dygtighed og personlig integritet. De, der påtager sig dette arbejde, er nødt til at opnå respekt blandt de indsatte. Høje personlige og faglige standarder bør forventes af alt fængselspersonale, men især af medarbejdere, der skal arbejde direkte med de indsatte.

### *Udvælgelse af fængselspersonale*

### **Regel 76**

Denne regel vedrører udvælgelse, uddannelse og rekrutteringsbetingelser for fængselspersonale. Rekruttering er meget vigtig. Fængselsmyndighederne bør have en klar politik om at tilskynde kvalificerede personer til at ansøge om job i fængslerne og orientere dem om de nødvendige etiske regler.

Mange fængselsmyndigheder har store vanskeligheder med at rekruttere højt kvalificeret personale. Der kan være mange forskellige grunde hertil. Det kan være på grund af et lavt lønniveau. Det kan være, fordi fængselsarbejdet har meget lav status i lokalsamfundet. Det kan skyldes konkurrence fra politiet og andre retshåndhævende myndigheder. Fængselsmyndighederne bør derfor tilstræbe at føre en aktiv rekrutteringspolitik.

### **Regel 77**

Denne regel omhandler udvælgelseskriterierne for personale. Fængselsmyndighederne bør indføre et klart sæt procedurer for at prøve ansøgernes integritet og medmenneskelighed og deres sandsynlige reaktion i de vanskelige situationer, som de formentlig vil opleve, for at sikre, at kun de egnede ansøgere rent faktisk udvælges og ansættes i fængselsystemet.

### **Regel 78**

Denne regel er en følge af regel 71. Hvis personalet skal være engageret i deres arbejde i det lange løb, skal de have tryghed i ansættelsen. I retssystemer med fængsler, der ledes af private kontraktsparter, skal de enkelte medarbejdere, som disse kontraktsparter har ansat, godkendes af fængselsmyndighederne, inden de arbejder med de indsatte. De bør ligeledes være fastansatte.

### **Regel 79**

Denne regel understreger behovet for at sikre attraktive lønninger og arbejdsbetingelser. Et fags ry måles i høj grad på den løn, som medarbejderne oppebærer. Regeringerne bør anerkende, at fængselspersonalet er berettiget til en ordentlig løn for deres arbejde, som har karakter af offentlig service og er vanskeligt og sommetider farligt, samtidig med at det tages i betragtning, at det kan føre til korruption, hvis personalet ikke aflønnes på et passende niveau.

I mange lande ligger fængslerne meget isoleret, hvorved ikke blot personalet, men også deres familier berøves adgang til skoler, sundhedsfaciliteter, butikker og andre sociale aktiviteter. Endvidere forventes det af mange medarbejdere, at de regelmæssigt accepterer forflyttelse fra det ene fængsel til det andet, at de river deres familie op med rode og flytter den til andre steder, der kan ligge langt væk. I nogle lande var fængselspersonalet ivrige efter fortsat at høre under indenrigsministeriet for at kunne drage fordel af en højere status (adgang til gratis sundhedsbistand, gratis uddannelse, gratis bolig og gratis eller støttet transport og ferie). I sådanne tilfælde er andre ansættelsesvilkår lige så vigtige som lønniveau og bør undersøges nøje.

### **Regel 80**

Denne regel henviser til deltidsansatte. I mindre fængsler kan det være nødvendigt at rekruttere deltidsansatte til især specialopgaver. Disse ansatte bør have samme ansættelsesvilkår - forholdsmæssigt set - som fuldtidsansatte.

#### *Uddannelse af fængselspersonale*

### **Regel 81**

Denne regel vedrører kravene til den indledende uddannelse af nyansatte medarbejdere. Denne uddannelse bør være tilstrækkelig og bør lægge vægt på arbejdets etiske grundlag.

Medarbejderne bør derefter få den nødvendige praktiske uddannelse. De skal blive bevidste om sikkerhedskrav. De skal lære, hvordan man fører tilstrækkelige journaler, og hvilke slags rapporter, der skal skrives.

Ordentlig uddannelse af personalet er et krav, der gælder fra rekrutteringsøjeblikket til den endelige pensionering. Der bør regelmæssigt være en række muligheder for efteruddannelse af personale af enhver alder og rang.

Uddannelsen bør ligeledes omfatte den brede vifte af internationale og regionale menneskerettighedsstandarder, der omhandler frihedsberøvelse [regler der udspringer fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Torturkomité].

#### *Ledelse af fængslet*

### **Regel 82**

Denne regel minder om, at der ikke må finde diskriminering sted ved udvælgelse af personale. Kvinder bør have samme muligheder som mænd for at arbejde i et fængsel, og de skal have samme løn, samme uddannelse og samme muligheder for forfremmelse og for opnåelse af hverv, der kræver bestemte evner. Disse principper skal finde anvendelse på personale, som tilhører racemæssige, kulturelle, religiøse eller seksuelle mindretal. I nogle fængsler kommer et betydeligt antal indsatte fra disse mindretalsgrupper. Hvor dette er



tilfældet, bør fængselsmyndighederne bestræbe sig på at rekruttere en tilstrækkelig andel af personalet med en lignende baggrund.

### **Regel 83**

Ifølge denne regel bør medlemsstaterne sikre, at de enkelte fængsler ledes efter en ensartet standard, der overholder de internationale menneskerettighedsinstrumenter. En måde at opnå dette på er at have et internt revisions- og kontrolsystem, som sikrer implementering af den relevante lovgivning, og som er forskellig fra og supplerer den uafhængige inspektion, der henvises til i kapitel VI i disse regler.

Regel 83.b henviser til behovet for god kommunikation mellem fængslerne og internt i fængslerne. I lyset af de mere og mere udviklede driftsrutiner og regimer er det nødvendigt for ledelsen at befordre og fremme en arbejdsstil, hvor medarbejderne kan lære af hinanden, udveksle erfaringer og arbejde sammen til gavn for de indsatte, som de har ansvar for.

### **Regel 84**

Denne regel indeholder bestemmelser vedrørende fængslets leder. I lyset af, hvad der er blevet nævnt i tidligere regler om behovet for en forståelse af formål, lederskab og visioner, er det afgørende, at hvert fængsel har en leder, som er blevet omhyggeligt udvalgt ud fra den pågældendes egnethed til at udføre det, der er et af de mest komplicerede hverv inden for det offentlige.

### **Regel 85**

Det er hensigten, at balancen mellem mænd og kvinder blandt personalet skal have en positiv indvirkning og bidrage til normaliseringen af livet i fængsel. Dette burde ligeledes tjene til at minimere risikoen for sexchikane eller dårlig behandling af de indsatte.

### **Regel 86**

Denne regel vedrører kravet om at sørge for passende samråd om ansættelsesvilkårene mellem ledelse og medarbejdere. Fængselsystemer er hierarkiske organisationer, men dette betyder ikke, at personalet skal behandles urimeligt eller uden respekt for deres holdninger. I de fleste lande har medarbejderne ret til at være organiserede. Hvis der ikke findes nogen formel fagforening, bør personalet i det mindste have en anerkendt forhandlingsordning. Fagforeningsrepræsentanter og andre medarbejderrepræsentanter bør ikke straffes for det arbejde, som de udfører ved at repræsentere deres kolleger.

### **Regel 87**

Fængsler er institutioner, hvor mennesker har førsteprioritet, og hvor forhold mellem mennesker er vigtige. I regel 87 understreges det, at disse forhold kun kan fungere godt, hvis kommunikationen er god.

I de fleste europæiske fængselsystemer er en betydelig andel af de indsatte udlændinge, hvoraf mange ikke taler landets officielle sprog. Lederen og flertallet af medarbejderne bør være i stand til at tale det sprog, som tales af det største antal indsatte. Andre indsattes behov skal imidlertid også anerkendes, og om muligt bør nogle medarbejdere være i stand til at tale det sprog, der tales af alle betydelige minoriteter. Om nødvendigt bør der som anført i regel 37.4 være adgang til en tolk.

### **Regel 88**

I et lille antal medlemsstater drives nogle fængsler nu af private kontraktsparter. I regel 88 understreges det, at De Europæiske Fængselsregler i deres helhed også gælder for disse.

### *Specialister*

### **Regel 89**

Denne regel omhandler behovet for, at fængselsvæsenet har et tilstrækkeligt antal relevante specialister til at arbejde med de indsatte. Sundhed er et vigtigt emne i alle fængsler, og de indsatte har ret til ordentlig sundhedsmæssig bistand. Dette omtales mere detaljeret i kapitel III i reglerne. En måde at yde de indsatte

ordentlig sundhedsmæssig bistand på er at sikre, at der altid er en fuldt uddannet læge tilgængelig til at tage sig af akutte sundhedssituationer.

Hvis fængslerne skal opfylde deres funktion og hjælpe de indsatte til at blive resocialiseret, har de behov for et tilstrækkeligt antal specialister. Disse bør arbejde sammen med og supplere vagtpersonalet. Eftersom næsten alle indsatte en dag skal vende tilbage til deres eget lokalsamfund, er det vigtigt, at frivillige fra lokalsamfundet tilskyndes til at komme ind i fængslerne og bidrage til mange af de aktiviteter, der finder sted.

#### *Offentlighedens bevågenhed*

### **Regel 90**

Denne regel afspejler vigtigheden af, at offentligheden og medierne har kendskab til de værdier, som fængslerne arbejder efter. Fængselsmyndighederne bør udvikle et godt forhold til lokalbefolkningen og lokalmedierne og bør underrette dem om dagliglivet i fængslet. Fængselsmyndighederne bør tilskynde fængselsledere til regelmæssigt at mødes med grupper fra civilsamfundet, herunder frivillige organisationer, og invitere dem ind i fængslet, hvis det er relevant. Medierne og repræsentanter fra lokalsamfundene bør tilskyndes til at besøge fængslerne, forudsat at der drages omsorg for at beskytte de indsattes privatliv.

#### *Forskning og evaluering*

### **Regel 91**

Disse regler er det 3. sæt regler siden 1973 af det, der nu kendes som De Europæiske Fængselsregler. Reglerne vil sikkert, som tiden går, kræve yderligere ajourføring på grund af udviklingen i civilsamfundet, øget retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og rapporterne fra Den Europæiske Torturkomite. I regel 91 anerkendes dette ved tilskyndelse til et forsknings- og evalueringsprogram om fængslernes formål, deres rolle i et demokratisk samfund og i hvilket omfang de opfylder deres formål.

## **Kapitel VI**

#### *Inspektion og kontrol*

### **Regel 92 og 93**

Hensigten med disse regler er at sondre klart mellem fængselsinspektioner foretaget af statslige organer med ansvar for, at det tildelte budget anvendes effektivt og formålstjenligt, og kontrol af fængselsvilkårene og behandlingen af de indsatte foretaget af et uafhængigt organ.

Rapporter fra nationale og internationale frivillige organisationer, konklusionerne fra Den Europæiske Torturkomite og forskellige afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol viser, at selv i lande med veludviklede og forholdsvist gennemsigtige fængselsystemer er *uafhængig* kontrol af fængselsvilkårene og af behandlingen af de indsatte afgørende for at forebygge umenneskelig og uretfærdig behandling af indsatte og for at forbedre kvaliteten af afsoningen og ledelsen af fængslerne. Oprettelsen af uafhængige nationale kontrolorganer i tillæg til et statsligt inspektorat bør ikke ses som et udtryk for mistillid til kvaliteten af den statslige kontrol, men som en afgørende yderligere garanti for forebyggelse af, at de indsatte mishandles.

Disse regler er forenelige med kravene i den frivillige protokol til den internationale konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, resolution A/RES/57/199 vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 18. december 2002, om oprettelse og vedligeholdelse af nationale forebyggende ordninger, som i nærværende regler har form af uafhængige kontrolorganer.

Reglerne giver plads til de forskellige former, som kontrolorganer kan have. Nogle lande vil vælge en fængselsombudsmand, andre et nationalt tilsynsudvalg. Denne regel udelukker ikke andre former, så længe de pågældende myndigheder er uafhængige og godt udstyret til at udføre deres opgaver.

#### *Statslig inspektion*

### **Regel 92**

I denne regel anvendes det neutrale udtryk "statsligt organ". Dette organ kan være underlagt et enkelt ministerium, f.eks. justitsministeriet eller indenrigsministeriet, eller det kan være et organ under mere end et enkelt ministeriums kontrol. Det afgørende er, at dette organ eller inspektorat er nedsat af og refererer til de højeste myndigheder.

Den måde, som den statslige inspektion organiseres på, vil variere fra blot at checke fængslernes bogholderi til dybdegående revisioner på stedet, som tager alle aspekter af fængselsadministration og behandlingen af de indsatte i betragtning. Det vigtigste er, at resultaterne af disse inspektioner uden ugrundet ophold rapporteres til de kompetente myndigheder og gøres tilgængelige for andre med interesse i sagen.

Disse regler anfører ikke, hvorledes planlægningen og kontrolsystemer og revisioner skal organiseres, da dette er op til de statslige myndigheder at afgøre.

#### *Uafhængig kontrol*

### **Regel 93**

I Europarådets medlemsstater findes der forskellige modeller for uafhængig kontrol af fængselsvilkårene. I nogle lande har en ombudsmand beføjelser hertil; i andre stater er dette hverv betroet retslige myndigheder, ofte i kombination med beføjelsen til at modtage og behandle klager fra indsatte. Det er ikke hensigten med denne regel at foreskrive en enkelt form for kontrol, men at understrege behovet for uafhængig kontrol af høj kvalitet. Dette forudsætter, at disse kontrolorganer støttes af kvalificeret personale og har adgang til uafhængige eksperter.

Det er vigtigt, at disse organers konklusioner samt eventuelle bemærkninger fra ledelsen af det pågældende fængsel er tilgængelige for offentligheden. Rapporter fra kontrolorganerne kan indeholde forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

De uafhængige kontrolorganer bør tilskyndes til at fremsende kopier af deres rapporter og de pågældende regerings svar til internationale organer, som er bemyndiget til at kontrollere eller inspicere fængslerne, såsom Den Europæiske Torturkomité. Dette vil hjælpe disse internationale organer med at planlægge deres besøg og gøre det muligt for dem at have fingeren på pulsen i forhold til de nationale straffesystemer. På grund af deres begrænsede økonomiske ressourcer og en stigning i antallet af stater, der skal have besøg, er de internationale organer i stigende grad nødt til at være afhængige af kommunikation med uafhængige nationale kontrolorganer.

I mange fængselssystemer overvåges de enkelte institutioner på en eller anden måde af tilsynsførende nævn bestående af (fagligt) interesserede frivillige, der hveres fra lokalsamfundet. Disse nævn har det til fælles, at deres medlemmer efter tur aflægger besøg i fængslet, taler med de indsatte om deres bekymringer og klager og i de fleste tilfælde forsøger at mægle mellem fængselsledelsen og de indsatte for at finde en løsning på problemer, som de har bemærket.

Selv om det er indlysende, at eksistensen af lokale tilsynsnævn kan være en garanti for en mere intensiv og engageret kontrol, kan det i små lande med blot få fængsler og en lille fængselspopulation være tilstrækkeligt med en uafhængig kontrol fra en national myndigheds side.

## **Kapitel VII**

### *Varetægtsfængslede*

#### *Status som varetægtsfængslet*

### **Regel 94**

Denne regel er primært definerende. Den indebærer, at en indsat, som har fået endelig dom og er idømt fængsel for en forbrydelse, men som afventer en afgørelse om domfældelse for en anden forbrydelse, skal anses for at være en dømt indsat.

#### *Behandlingen af varetægtsfængslede*

### **Regel 95**

Denne regel beskriver den grundlæggende behandling af varetægtsfængslede i positive vendinger. Der lægges vægt på, at de skal behandles godt, fordi deres rettigheder ikke er blevet begrænset af en straf for en forbrydelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at denne formodning ligeledes gælder for de retsordninger, der regulerer sådanne personers rettigheder og den måde, hvorpå de skal behandles af fængselsbetjentene (Iwanzcuk mod Polen (sag nr. 25196/94), pkt. 53). De fortjener særlig beskyttelse fra statens side.

Der gælder en formodning om, at alle varetægtsfængslede er uskyldige. Regel 95.2 yder dem derfor yderligere beskyttelse.

I regel 95.3 lægges der vægt på, at de indsatte nyder godt af alle beskyttelsesbestemmelserne i kapitel II og ligeledes kan deltage i aktiviteter som arbejde, uddannelse, motion og rekreative aktiviteter som beskrevet i det pågældende kapitel. Kapitel VII er som helhed beregnet på at være en hjælp til varetægtsfængslede ved at udspecificere mere tydeligt, hvad deres status ydermere berettiger dem til.

#### *Indkvartering*

#### **Regel 96**

Denne regel gentager princippet om det ønskelige i enkeltceller (jf. regel 18.5) til varetægtsfængslede. Da sådanne indsatte ofte kun tilbageholdes i forholdsvis korte perioder, kan enkeltceller være særligt ønskeligt for dem. Eftersom varetægtsfængslede ofte tilbringer mere tid i deres celler end andre indsatte, bør cellerne have en tilstrækkelig størrelse.

Der skal drages omsorg for, at selv indsatte, som kun tilbageholdes i kort tid, tilbydes motion, rekreative aktiviteter og fællesskab ifølge reglerne i kapitel II for at undgå, at frihedsberøvelse i enkeltceller bliver en form for isolationsfængsling.

#### *Tøj*

#### **Regel 97**

Denne regel bør læses sammen med regel 20. Den fremhæver, at varetægtsfængslede er berettiget til at være iført deres eget tøj. Hvis de ikke selv har egnet tøj, må det tøj, som de får udleveret af fængselsmyndighederne, ikke få dem til at se ud som dømte indsatte.

#### *Advokatbistand*

#### **Regel 98**

I denne regel lægges der vægt på, at fængselsmyndighederne skal gøre en positiv indsats for at bistå indsatte, som står over for en strafferetlig anklage. Reglen bør læses sammen med regel 23.

#### *Kontakt med omverdenen*

#### **Regel 99**

Denne regel understreger, at begrænsninger i varetægtsfængslede kontakt med omverdenen bør holdes på et minimum. Reglen bør læses sammen med regel 24.

#### *Arbejde*

#### **Regel 100**

Det glemmes ofte, at varetægtsfængslede har lov til at arbejde i fængslet, selv om de ikke kan tvinges til det. Den eneste undtagelse er, at det ifølge regel 19.5 kan kræves af alle indsatte af hygiejniske årsager, at de har en god personlig hygiejne og holder deres tøj og soverum rent og ordentligt. Regel 100 understreger vigtigheden af at tilbyde arbejde også til varetægtsfængslede og at sikre, at de behandles ordentligt og modtager passende aflønning for dette arbejde.

### *Adgang til opholdsvilkår for dømte indsatte*

#### **Regel 101**

Det anerkendes i denne regel, at varetægtsfængslede kan have en interesse i at blive omfattet af de opholdsvilkår, der tilbydes dømte indsatte, selv inden de er blevet idømt en straf, f.eks. når der er tale om stof- eller alkoholmisbrug eller seksuelle forbrydelser. Oplysninger om de vilkår, som de eventuelt kunne tilbydes, bør derfor gives i denne tilbageholdelsesperiode, så de får mulighed for at udforme en anmodning om at blive omfattet af disse vilkår.

#### **Kapitel VIII**

### *Målsætning for opholdsvilkårene for dømte indsatte*

#### **Regel 102**

I denne regel anføres målsætningerne for de indsattes opholdsvilkår i enkle og positive vendinger. Vægten ligger på foranstaltninger og programmer for dømte indsatte, der kan fremme og udvikle individuel ansvarlighed, i stedet for et snævert fokus på forebyggelsen af tilbagefald.

Den nye regel ligger på linje med kravene i de vigtigste internationale konventioner, herunder artikel 10, stk. 3, i den internationale konvention om civile og politiske rettigheder, der fastslår: "Straffesystemet skal omfatte en fangebehandling, hvis vigtigste formål skal være fangernes forbedring og resocialisering." I modsætning til konventionen om civile og politiske rettigheder undgår formuleringen her imidlertid bevidst anvendelsen af udtrykket "forbedring", som giver associationer til tvangsbehandling. Der fokuseres i stedet på vigtigheden af at give dømte indsatte, som ofte kommer fra dårlige sociale forhold, mulighed for at udvikle sig på en måde, der vil gøre dem i stand til at vælge at føre et lovlydigt liv.

I denne henseende anvendes der i regel 102 den samme tilgang som i regel 58 i De Forenede Nationers *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Standard minimumsregler for behandling af fængslede). Reglen giver hjemmel til det, der følger. Den nye regel erstatter de nuværende regler 64 og 65, hvis generelle principper, som gælder for alle indsatte, er indeholdt i kapitel I og II i de nye regler.

### *Iværksættelse af opholdsvilkårene for dømte indsatte*

#### **Regel 103**

Denne regel foreskriver et udgangspunkt for opholdsvilkår, der er udformet, så de opfylder målsætningerne for dømte indsatte. De understreger behovet for uden ophold at træffe foranstaltninger til at inddrage de indsatte i planlægningen af deres afsoningsforløb i fængslet på en måde, der på bedste vis gør brug af de ordninger og faciliteter, der tilbydes. Planlægning af afsoningsforløbet er en afgørende del heraf, men det anerkendes, at sådanne planer ikke behøver at blive udfærdiget for indsatte, som afsoner en meget kort dom. Det er vigtigt, at planlægningen sker på basis af tilstrækkelige oplysninger, der bør indsamles så bredt som muligt fra forskellige pålidelige kilder. Planlægningen bør trække på eventuelt tilgængelige vurderinger fra tilsynsmyndigheder og andre organer.

I regel 103 gives der ligeledes et overblik over de forskellige strategier, der kan anvendes for sådanne opholdsvilkår. De programmæssige sider af arbejde, uddannelse og andre aktiviteter er kun nævnt, da disse behandles i separate regler i dette kapitel, men det er ikke de eneste mulige strategier. Der peges i regel 103.5 på vigtigheden af at supplere dem med lægelige, psykologiske og socialforsorgsmæssige indgreb i relevante tilfælde.

I regel 103.[6] påpeges det, at de generelle opholdsvilkår for dømte indsatte bør indeholde en systematisk plan for muligheden for regelmæssig udgang. Denne mulighed bør overvejes, når afsoningsforløbet planlægges, efter at en indsat har fået status som dømt indsat. Denne regel bygger på Ministerkomiteens mere detaljerede *Recommendation on Prison Leave* (rekommandation nr. R 82 (16) om udgang fra fængslet) og især erkendelsen i rekommandationen af, at udgang er vigtig som et middel til at fremme reintegrering i samfundet.

I regel 103.[7] anerkendes den øgede erkendelse af, at genoprettende foranstaltninger kan anvendes i forbindelse med dømte indsatte, som direkte eller indirekte ønsker at yde kompensation for deres forbrydelser.

Det er vigtigt, at det er frivilligt at deltage, og at deltagelse ikke udgør en indirekte form for yderligere straf. Der henvises til normerne i *Recommendation on assistance to victims and the prevention of victimisation* (rekommendation nr. R 87 (21) om bistand til ofre og forebyggelse af offergørelse) og *Recommendation on mediation in penal matters* (rekommendation nr. R (99) 19 om mægling i straffesager).

I regel 103.[8] understreges vigtigheden af Ministerkomiteens *Recommendation on the management by prison administrations of life-sentenced and other long-term prisoners* (rekommendation Rec(2003)23 om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe).

*Organisatoriske aspekter af at frihedsberøve dømte indsatte*

#### **Regel 104**

Med denne regel sikres det, at fængslingen af dømte indsatte organiseres på en måde, der gør deres opholdsvilkår lettere: De skal indkvarteres og grupperes på den måde, der giver bedst mulighed herfor. Det anføres, hvorledes de udfærdigede planer skal iværksættes. Der skal ligeledes tages praktiske skridt til regelmæssigt at revidere de oprindelige beslutninger om, hvordan de enkelte indsatte skal behandles.

Når de indsatte overføres, skal der tages hensyn til virkningen af sådanne overførsler på deres individuelle afsoningsplaner. Når de indsatte ankommer til de fængsler, hvortil de overføres, bør deres afsoningsplaner revideres, så der kan foretages de nødvendige ændringer.

*Dømte indsattes arbejde*

#### **Regel 105**

Denne regel vedrører kun dømte indsattes arbejde. Den bør læses sammen med regel 26, der indeholder de generelle regler for arbejde. Regel 105 afspejler den vigtige rolle, som arbejde spiller for opholdsvilkårene for dømte indsatte, men det understreges samtidig, at arbejde ikke bør være en yderligere form for straf. Alle beskyttelsesbestemmelserne i regel 26 gælder ligeledes for dømte indsatte.

Selv om fængselsmyndighederne stadig kan vælge at gøre arbejde obligatorisk, er dette underkastet den begrænsning, at betingelserne for dette arbejde skal overholde alle gældende standarder og kontrolforanstaltninger, som gælder i samfundet udenfor.

Ifølge regel 105.4 skal myndighederne aflønne alle dømte indsatte, som er villige til at arbejde. Anerkendelse af dette princip vil bidrage til at sikre, at muligheden for arbejde ikke gør det muligt at begunstige nogen ved tildeling af arbejdspladser. Dette vil også tilskynde dømte indsatte til frivilligt at melde sig, både til arbejde og til undervisningsprogrammer og andre programmer.

Bestemmelsen i regel 105.5 om fradrag i de indsattes arbejdsrelaterede indtægter til erstatningsformål giver yderligere mulighed for i opholdsvilkårene for dømte indsatte at integrere de genoprettende foranstaltninger, som der blev henvist til i regel 103.7.

*Uddannelse af dømte indsatte*

#### **Regel 106**

Denne regel omhandler udelukkende uddannelse af dømte indsatte og bør læses sammen med regel 26, som indeholder de generelle bestemmelser om uddannelse af indsatte. I regel 106 lægges der vægt på den centrale rolle, som uddannelse og færdighedstræning spiller i opholdsvilkårene for dømte indsatte, samt myndighedernes pligt til at opmuntre de dømte indsatte i deres uddannelsesmæssige bestræbelser og tilbyde dem passende uddannelsesprogrammer.

*Løsladelse af dømte indsatte*

#### **Regel 107**

Bestemmelserne i regel 107.1 supplerer for dømte indsatte de generelle bestemmelser i regel 33 om løsladelse. Regel 107 bør læses sammen med Ministerkomiteens *Recommendation on Conditional Release (Parole)* (rekommendation Rec(2003)22 om prøveløsladelse). Som krævet ifølge denne rekommandation bør

der være særlig opmærksomhed på at gøre dømte indsatte i stand til at føre et lovlydigt liv i samfundet. Udslusningsvilkårene bør fokusere på dette, og der bør skabes forbindelser til lokalsamfundet på den måde, der er anført i regel 107 og uddybet i rekommandationen.

Henvisningen til organisationer i regel 107.4 skal forstås sådan, at den omfatter tilsynsmyndigheder, idet det i forbindelse med indsatte prøveløsladelse er særligt vigtigt at samarbejde med den myndighed, der er ansvarlig for tilsynet med prøveløsladelsen.

## **Kapitel IX**

### *Ajourføring af reglerne*

#### **Regel 108**

Da kendskabet til den bedste fængselspraksis er under konstant udvikling, er det afgørende, at De Europæiske Fængselsregler afspejler denne udvikling. Der bør skabes en ordning, der sikrer regelmæssig ajourføring. Denne ajourføring bør være baseret på videnskabelig forskning og nøje overveje forholdet mellem reglerne og andre instrumenter, standarder og rekommandationer på strafferetsområdet. Behovet for regelmæssig ajourføring af reglerne blev understreget i resolution nr. 4 fra de europæiske justitsministres 26. konference (MJU-26 (2005) Resol. 4 Endelig, pkt. 11).