



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

# **Nedlæggelse af dobbelceller i landets arresthuse**

*I forbindelse med behandlingen af sagen vedrørende inspektion af Arresthuset i Herning blev spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse udskilt til særskilt behandling. På ombudsmandens vegne henstillede inspektionschefen til Direktoratet for Kriminalforsorgen at udarbejde en plan for afvikling af de tilbageværende dobbeltceller i landets arresthuse.*

*(J. nr. 2006-4007-628).*

I et brev af 8. december 2006 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

”...

Under min inspektion af Arresthuset i Herning den 26. januar 2006 besigtigede jeg bl.a. arresthusets dobbeltcelle. Cellen har et areal på knap 9 m<sup>2</sup>. Den er møbleret med en køjeseng, to borde, to stole, to reolhylder, to høje skabe, to lave skabe, opslagstavler og et køleskab som deles af de to indsatte på cellen.

Arresthuset oplyste under inspektionen at det ind i mellem er problematisk med tomandscellen. Det kan være vanskeligt at overtale de indsatte til at acceptere bofællesskabet på cellen på grund af pladsforholdene, og det er af og til nødvendigt efterfølgende at skille indsatte ad hvis ikke det er muligt for dem at fungere sammen i dagligdagen. Endvidere gør pladsforholdene i tomandscellen det vanskeligt at finde egnet celledarbejde til de indsatte i cellen, såfremt de ikke arbejder på værkstedet.

Dobbeltcellen i arresthuset blev etableret i forbindelse med nedlæggelsen af to tremandsceller på hver ca. 18 m<sup>2</sup>.

Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset i forbindelse med nedlæggelsen af tremandscellerne ytrede ønske om at der i fremtiden kun skulle være enkeltmandsceller i arresthuset. Direktoratet for Kriminalforsorgen modsatte sig imidlertid dette med henvisning til at det i så fald ikke ville være muligt at opretholde arresthusets 17 pladser. Som følge heraf blev der – udover de 15 enkeltmandsceller – indrettet en dobbeltcelle i arresthuset.

I den endelige rapport vedrørende inspektionen den 26. januar 2006 anførte jeg følgende vedrørende dobbeltcellen:

’Ved nedlæggelsen af tremandscellerne skete der for så vidt en forringelse af pladsforholdene for indsatte som ikke er på enkeltcelle, idet to

indsatte nu deler en celle på 9 m<sup>2</sup> - svarende til enkeltmandscellernes areal - hvor tre indsatte tidligere delte 18 m<sup>2</sup>. Efter min opfattelse er pladsforholdene i tomandscellen ikke acceptable. Jeg henviser også til det der er anført ovenfor om (dobbel)t møbleringen af cellen, og om de begrænsede muligheder for at udføre celledarbejde. Jeg henviser derudover til det som jeg i øvrigt har anført om arresthusets bygningsmæssige rammer i almindelighed. Disse forhold betyder at de indsatte på tomandscellen må opholde sig en meget stor del af tiden låst inde på cellen (hvis den ene eller begge da ikke er blandt de fire der beskæftiges på værkstedet eller har gangmandsfunktioner).

Med henvisning hertil beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse om direktoratet er indstillet på at nedlægge tomandscellen. Jeg går ud fra at den forbedrede situation med hensyn til belægningen af kriminalforsorgens institutioner også må tillægges betydning i den forbindelse.'

Jeg modtog den 10. juli 2006 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen en udtalelse i anledning af rapporten. Ved udtalelsen var bl.a. vedlagt arrestforvarerens udtalelse af 1. juni 2006.

I udtalelsen af 1. juni 2006 gentager arresthuset at baggrunden for at dobbeltcellen er opretholdt, er at man ved nedlæggelse af 3 mandsceller ville miste en celleplads hvilket direktoratet på daværende tidspunkt ikke kunne godkende. Arresthuset anfører videre at arresthuset er enig i mine betragtninger vedrørende cellens størrelse og anvendelse som dobbeltcelle, ligesom arresthuset gentager at det til tider er problematisk at få to indsatte til at bo sammen. Arresthuset henviser i den forbindelse til problemer med anbringelse af varetægtsarrestanter der som hovedregel ikke må/kan placeres på dobbeltcellen. Arresthuset anbefaler at cellen ændres fra dobbeltcelle til enkeltcelle uagtet det betyder en nedgang i arresthusets kapacitet.

Direktoratet har i udtalelsen af 10. juli 2006 anført følgende om spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen:

'Direktoratet kan oplyse, at der løbende arbejdes på at tilbyde de bedst mulige forhold til de indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Efter etableringen af nye arrestpladser i 2004 er flere dobbeltceller i arresthuse allerede i 2004 og 2005 blevet afviklet. Men som situationen i Herning viser, eksisterer der dog stadig dobbeltceller i en række arresthuse. Dette skyldes bl.a., at der, som ombudsmanden er orienteret om, de sidste par år har været et kraftigt belægspress på Kriminalforsorgens institutioner.

Trods en høj udnyttelsesgrad af Kriminalforsorgens institutioner i årets første fem måneder er der grund til at forvente, at belægspresset dette år vil være mindre end i 2005. Både tilgangen af strafmasse og af nye domme i 2006 har imidlertid været præget af et uventet højt antal varetægtsfængslinger, som har medført fortsatte pladsproblemer i arresthusene. Kriminalforsorgen har på den baggrund ikke aktuelt planer om afvikling af flere dobbeltceller i arresthusene.'

I brev af 13. juli 2006 skrev jeg til direktoratet at jeg forstod direktoratets udtalelse således at direktoratet afviste at følge min anbefaling. Jeg bad bl.a. på denne baggrund direktoratet om at deltage i et møde. Jeg anmodede samtidig direktoratet om inden mødet at sende mig en oversigt over tilbageværende tomandsceller i landets arresthuse med angivelse af mål på cellerne.

Jeg modtog en sådan oversigt fra direktoratet den 1. september 2006.

Af oversigten fremgår det at der eksisterer 50 dobbeltceller i landets arresthuse. Udover dobbeltcellen i Arresthuset i Herning fremgår det at der i tre af landets øvrige arresthuse (Arresthuset i Ringsted, Arresthuset i Viborg og Arresthuset i Aabenraa) eksisterer dobbeltceller på samme størrelse (dvs. knap 9 m<sup>2</sup>). Endvidere fremgår det af oversigten at Arresthuset i Viborg har en dobbeltcelle med et areal på 6 m<sup>2</sup>.

Da jeg netop stod overfor at foretage (gen)inspektion af Arresthuset i Viborg (inspektionen blev gennemført den 20. september 2006), besluttede jeg at min stillingtagen til spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen i Arresthuset i Herning skulle afvente denne inspektion. Jeg aflyste bl.a. på denne baggrund mødet med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Under inspektionen af Arresthuset i Viborg kunne jeg konstatere at arresthuset – som anført i oversigten – har to dobbeltceller. Størrelsen på cellerne (henholdsvis 8,8 og 13,2 m<sup>2</sup>) svarer dog ikke til det der er angivet i oversigten (6 og 8,75 m<sup>2</sup>) Den mindste dobbeltcelle i Arresthuset i Viborg svarer således størrelsesmæssigt til dobbeltcellen i Arresthuset i Herning.

Som jeg gav udtryk for i rapporten af 21. april 2006 om inspektionen af Arresthuset i Herning er en celle på 9 m<sup>2</sup> ikke egnet til at blive benyttet som dobbeltcelle. Pladsforholdene er som anført ikke acceptable.

Jeg mener derfor at der er et påtrængende behov for at de mindre dobbeltceller i landets arresthuse indenfor en kortere tidshorisont nedlæg-

ges, ligesom jeg mener at det på sigt skal tilstræbes at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse nedlægges. Jeg forstår at direktoratet for så vidt er enig i den overordnede målsætning.

En afvikling af arresthusenes dobbeltceller må selvfølgelig ske på baggrund af en overordnet prioritering, hvorunder der også må tages hensyn til belægssituationen i de enkelte områder i landet (evt. de enkelte institutioner).

Jeg har derfor i relation til inspektionssagen vedrørende Arresthuset i Herning valgt ikke at foretage mig yderligere vedrørende spørgsmålet om nedlæggelse af arresthusets dobbeltcelle.

Vedrørende belægsprocenten har jeg noteret mig at det af Justitsministeriet besvarelse af spørgsmål nr. 43 af 27. oktober 2006 fra Folketingets Retsudvalg fremgår at Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst at udnyttelsesprocenten fra april kvartalet til juli kvartalet var faldet fra 95,2 til 91,9, dvs. lige under den gennemsnitlige kapacitetsudnyttelse på 92 % der fremgår af kriminalforsorgens mål for 2006. Den gennemsnitlige udnyttelsesprocent for årets første tre kvartaler ligger imidlertid på 95.

Med et samlet set mindre belægspress på kriminalforsorgens institutioner mener jeg at det – til trods for et uventet højt antal varetægtsfængslinger – bør være muligt for kriminalforsorgen at fordele de indsatte afsonere mellem kriminalforsorgens institutioner således at der kan skabes mulighed for en begyndende afvikling af arresthusenes dobbeltceller.

Jeg henstiller på denne baggrund at direktoratet udarbejder en plan for afvikling af de tilbageværende dobbeltceller i landets arresthuse, idet jeg bemærker at jeg går ud fra at direktoratet vil sørge for at de mindste dobbeltceller i videst muligt omfang nedlægges først.

Af de nye europæiske fængselsregler der er gældende fra den 11. januar 2006 fremgår det af punkt 18.1 at:

'The accommodation provided for prisoners, and in particular all sleeping accommodation, shall respect human dignity and, as far as possible, privacy, and meet the requirements of health and hygiene, due regard being paid to climatic conditions and especially to floor space, cubic content of air, lighting, heating and ventilation.'

Det følger videre af punkt 18.3-5 at:

'Specific minimum requirements in respect of the matters referred to in paragraphs 1 and 2 shall be set in national law.

National law shall provide mechanisms for ensuring that these minimum requirements are not breached by the overcrowding of prisons.

Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation.'

Det er således også efter disse regler det klare udgangspunkt at de indsatte skal tildeles enkeltceller og at den enkelte indsatte skal have 'rimelig plads'.

Som en nyskabelse i forhold til det tidligere gældende regelsæt er det anført at der i national lovgivning skal opstilles minimumsstandarder (krav) vedrørende de forhold der nævnes i bl.a. punkt 18.1, herunder at der skal tages passende hensyn specielt til det gulvareal den enkelte indsatte skal have til sin rådighed (jeg indlæser heri kravet om at den enkelte skal have 'rimelig plads').

Jeg beder om oplysninger om hvilke overvejelser Direktoratet for Kriminalforsorgen har gjort sig i forhold til opfyldelsen af punkt 18.3, herunder om direktoratet vil opstille nationale minimumskrav til cellestørrelsen.

Jeg er bekendt med at der af bemærkningerne til de europæiske fængselsregler fremgår følgende vedrørende kravene til cellestørrelsen (punkt 18.3)

"The CPT, by commenting on conditions and space available in prisons in various countries has begun to indicate some minimum standards. These are considered to be 4m<sup>2</sup> for prisoners in shared accommodation and 6m<sup>2</sup> for a prison cell. These minima are, related however, to wider analyses of specific prison systems, including studies of how much time prisoners actually spend in their cells. These minima should not be regarded as the norm. Although the CPT has never laid down such a norm directly, indications are that it would consider 9 to 10m<sup>2</sup> as a desirable size for a cell for one prisoner. This is an area in which the CPT could make an ongoing contribution that would build on what has already been laid down in this regard. What is required is a detailed examination of what size of cell is acceptable for the accommodation of various numbers of persons. Attention needs to be paid to the number of hours that prisoners spend locked in the cells, when determining appropriate sizes.

Even for prisoners who spend a large amount of time out of their cells, there must be a clear minimum space, which meets standards of human dignity.'

Som det er anført, er der ikke af CPT fastlagt egentlige minimumskrav for cellestørrelsen. Der synes imidlertid at være indikationer der tyder på 9-10 m<sup>2</sup> for enkeltceller, og måske dermed 12 m<sup>2</sup> for en dobbeltcelle (6m<sup>2</sup> pr. indsat – 2/3 af 9 m<sup>2</sup>).

Jeg henleder også direktoratet opmærksomhed på at Miljööverdomstolen i Sverige i marts 2005 udstedte forbud mod dobbeltbelægning af celler på 7 m<sup>2</sup> i häktet i Trelleborg ud fra beregningerne af ventilationskapaciteten, se Hans Jørgen Engbo, Straffuldbyrdelsesret, 2. udgave (2005), s. 153. Også celler på 10 m<sup>2</sup> med toilet og bad er for små til at rumme to indsatte. Forbudet trådte efter det oplyste i kraft den 1. januar 2006. Om end sagen vedrører overbelægning synes de bagvedliggende hensyn bag forbudet også at kunne have betydning i forhold direktoratets overvejelser vedrørende afvikling af arresthusenes dobbeltceller.

Jeg beder direktoratet oplyse mig om efter hvilken plan dobbeltcellerne i arresthusene i 2004 og 2005 blev afviklet.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 9. februar 2007 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 19. februar 2007 skrev inspektionschefen herefter følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen på ombudsmandens vegne:

”...

I brevet af 8. december 2006 gav jeg udtryk for at der er et påtrængende behov for at de mindre dobbeltceller i landets arresthuse inden for en kortere tidshorizont nedlægges, og at det på sigt tilstræbes at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse nedlægges. Jeg anførte at det var mit indtryk at direktoratet for så vidt var enig i den overordnede målsætning.

Jeg gav endvidere udtryk for at en afvikling af arresthusenes dobbeltceller selvfølgelig må ske på baggrund af en overordnet prioritering hvorunder der også må tages hensyn til belægssituationen i de enkelte områder i landet (evt. de enkelte institutioner). Under henvisning til oplysningerne om udviklingen i udnyttelsesprocenten for kriminalforsorgens institutioner i 2006 bemærkede jeg at det burde være muligt at iværksætte en begyndende afvikling af arresthusenes dobbeltceller. Dette til trods for at der, som direktoratet havde anført i udtalelsen af 10. juli 2006, i 2006 var forekommet et uventet højt antal varetægtsfængslinger. Jeg henstillede på denne baggrund til direktoratet at udarbejde en plan for

afviklingen af de tilbageværende dobbeltceller i landets arresthuse med udgangspunkt i at de mindste dobbeltceller i videst muligt omfang vil blive søgt nedlagt først.

I udtalelsen af 9. februar 2007 har direktoratet oplyst at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt flertallet af dobbeltcellerne i kriminalforsorgens arresthuse, herunder de celler der er på under 10 m<sup>2</sup>. Direktoratet har endvidere oplyst at direktoratet er indstillet på at de mindste dobbeltceller søges afviklet over en overskuelig årrække. Om planen for afviklingen af dobbeltcellerne har direktoratet oplyst følgende:

'Det planlægges i første omgang at nedlægge 1 dobbeltcelle i arresthusene i både 2007 og i 2008. Direktoratet vil som udgangspunkt nedlægge de mindste dobbeltceller først. Direktoratet vil løbende orientere ombudsmanden, når der er truffet beslutning om, hvilke dobbeltceller der nedlægges.

Direktoratet kan ikke på nuværende tidspunkt præcist angive, i hvilken takt de øvrige dobbeltceller i arresthusene vil blive nedlagt. Dette vil afhænge af udviklingen i belægspresset på kriminalforsorgens institutioner og på de bevillinger kriminalforsorgen fremover får.

Det kan i øvrigt nævnes, at der i 2007 vil blive nedlagt 3 ottemandsstuer på Fængselsafdelingen Kærshovedgård.'

Jeg har taget til efterretning at direktoratet har påbegyndt planlægningsarbejdet med afviklingen af arresthusenes dobbeltceller. Jeg har noteret mig at direktoratet er indstillet på at de mindste dobbeltceller (på under 10 m<sup>2</sup>) søges afviklet over en overskuelig årrække, og at der både i 2007 og 2008 vil blive nedlagt i hvert fald én dobbeltcelle. Jeg har ud fra oversigten over dobbeltceller i arresthusene, som jeg modtog fra direktoratet den 1. september 2006, kunnet konstatere at der eksisterer 8 dobbeltceller med et areal på under 10 m<sup>2</sup>. Jeg går på baggrund af direktoratets oplysninger ud fra at det er 2 af disse 8 celler som vil blive nedlagt i henholdsvis 2007 og 2008. Jeg afventer imidlertid direktoratets nærmere orientering om præcis hvilke celler der først nedlægges, samt oplysninger om i hvilken takt de øvrige celler – herunder i særdeleshed de resterende 6 dobbeltceller på under 10 m<sup>2</sup> – vil blive nedlagt.

Jeg har noteret mig at direktoratet har anført at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt *flertallet* [min fremhævelse] af dobbeltcellerne i kriminalforsorgens arresthuse. Jeg var – som anført i mit brev af 8. december 2006 – af den opfattelse at direktoratet overordnet var enig i at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse tilstræbes nedlagt. Direktoratets formulering i udtalelsen af 9. februar 2007 synes imidlertid at skabe



usikkerhed om hvorvidt der rent faktisk eksisterer en sådan enighed om den overordnede målsætning. Jeg beder derfor for god ordens skyld direktoratet uddybe denne bemærkning.

### **De europæiske fængselsregler; fastlæggelse af minimumskrav til cellestørrelse**

I brevet af 8. december 2006 bad jeg om oplysninger om hvilke overvejelser direktoratet havde gjort sig i forhold til opfyldelse af punkt 18.3 i de nye europæiske fængselsregler om at der i national lovgivning skal opstilles minimumsstandarder (krav) til bl.a. det gulvareal den enkelte indsatte skal have til sin rådighed.

Direktoratet har i udtalelsen af 9. februar 2007 oplyst at der vil blive udarbejdet regler for minimumsstørrelsen af celler i kriminalforsorgens institutioner. For nybyggeri vil udgangspunktet være en størrelse på ca. 9 m<sup>2</sup> samt 3 m<sup>2</sup> til toilet og bad. Sådanne minimumskrav vil dog ikke kunne blive fastsat for de eksisterende institutioner, da det vil indebære at en meget stor del af kriminalforsorgens nuværende kapacitet ikke vil opfylde reglerne.

Jeg er bekendt med at de bygningsmæssige rammer i mange af kriminalforsorgens ældre institutioner sætter visse begrænsninger for mulighederne for ombygning/indretning. Jeg er derfor også enig i at minimumsstandarden i relation til arealkrav for nybyggeri ikke nødvendigvis umiddelbart vil kunne gælde for kriminalforsorgens ældre institutioner. Jeg går dog ud fra at der også for den ældre bygningsmasse vil blive opstillet arealkrav. Jeg beder direktoratet underrette mig om det videre arbejde hermed.

Direktoratet har i udtalelsen af 9. februar 2007 bemærket at enkeltceller også efter fastlæggelsen af minimumskrav til cellestørrelse i situationer med akut spidsbelastning kan dobbeltbelastes. Direktoratet har videre oplyst at direktoratet ved hjælp af belægsprognoser vil forsøge at skabe de bedst mulige styringsinstrumenter for at undgå at der opstår behov for dobbeltbelægning, og således at der med de givne bevillinger skabes mulighed for at nedlægge dobbeltceller i kriminalforsorgens institutioner.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg er selvfølgelig enig i at afviklingen af dobbeltcellerne skal ske på en sådan måde at der ikke herved opstår risiko for at skabe et efterfølgende behov for dobbeltbelægning af enkeltceller. Jeg har i den forbindelse noteret mig at direktoratet anser det for muligt gennem belægsprognoser og med de givne bevillinger at skabe mulighed for at begynde afvikling uden at der vil opstå en sådan risiko.

### **Afviklingen af dobbeltceller i 2004 og 2005**

I en udtalelse til mig af 10. juli 2006 oplyste direktoratet at flere dobbeltceller i arresthusene allerede i 2004 og 2005 var blevet afviklet. Jeg bad på denne baggrund i mit brev af 8. december 2006 om at få oplyst efter hvilken plan afviklingen af dobbeltcellerne i arresthusene i 2004 og 2005 var foregået.

I udtalelsen af 9. februar 2007 har direktoratet oplyst at det var en fejl at det i udtalelsen af 10. juli 2006 blev anført at der i 2004 og 2005 blev nedlagt dobbeltceller i arresthusene. Det var rettelig i Statsfængslet i Jyderup hvor der i 2004 blev nedlagt tremands og firemandsceller på afdeling C. Direktoratet har beklaget forholdet, hvilket jeg har noteret mig.”

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 27. marts 2007 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 2. april 2007 skrev inspektionschefen herefter følgende til direktoratet på ombudsmandens vegne:

”...

1. I brev af 19. februar 2007 anmodede jeg direktoratet om at uddybe bemærkningen i direktoratets brev af 9. februar 2007 om at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt 'flertallet' af dobbeltcellerne i landets arresthuse. Direktoratet har hertil bemærket at direktoratet er enig i at 'udgangspunktet må være, at indsatte i kriminalforsorgens institutioner skal kunne tilbydes en enkeltcelle'.

Direktoratet har videre anført at direktoratet dog mener at det kan være hensigtsmæssigt at bibeholde et 'mindre antal' dobbeltceller. Det skyldes at det er erfaringen at nogle indsatte gerne vil være i en dobbeltcelle. Direktoratet har som et eksempel nævnt udlændinge med samme sprog der ikke eller kun vanskeligt kan tale med personalet eller andre indsatte, og hvor anbringelse i dobbeltcelle kan mindske den isolation der ellers kan være en utilsigtet følge af dette forhold. Som andre eksempler har direktoratet nævnt indsatte med familiemæssige bånd eller indsatte der er særligt belastet af indelåsning og gerne vil dele celle med en indsat der er indforstået med det.

Jeg har ingen bemærkninger til at indsatte der selv ønsker det (eller ikke har noget imod det), placeres i dobbeltcelle med en anden indsat der er indforstået hermed. Jeg har derfor heller ingen bemærkninger til at der i arresthusene er celler (af en passende størrelse) der kan imødekomme ønsker fra de indsatte om at dele celle.

Også efter min opfattelse bør alle indsatte som udgangspunkt kunne 'tilbydes' enkeltcelle. Indsatte der ikke ønsker at dele celle med en anden

indsat, bør således efter min opfattelse som altovervejende hovedregel ikke placeres i en dobbeltcelle – heller ikke i selv om der er tale om en større dobbeltcelle. For at sikre at ingen indsatte placeres i dobbeltcelle mod deres vilje, bør kapaciteten principielt ikke overstige det antal celler der er til rådighed.

Jeg går ud fra at de enkelte arresthuse er meget opmærksomme på hvem der placeres i dobbeltcelle. Jeg går således ud fra at arresthusene altid først søger at finde frem til indsatte der er indforstået med (eller ligefrem ønsker) bofællesskabet, således at det i videst muligt omfang undgås at placere indsatte på dobbeltcelle hvis de ikke ønsker det. Som det fremgår af rapporterne om mine inspektioner af arresthusene i Herning og Viborg, oplever begge disse arresthuse problemer i relation til placeringen af indsatte på dobbeltcelle der ikke kun skyldes størrelsen af cellerne i disse arresthuse. Jeg går ud fra at det samme gør sig gældende i andre arresthuse med (små) dobbeltceller.

Idet jeg har noteret mig at direktoratet på sigt vil nedlægge 'flertallet' af dobbeltcellerne, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

2. I brevet af 19. februar 2007 gik jeg ud fra at de to celler der vil blive nedlagt i 2007 og 2008, vil blive udpeget blandt de dobbeltceller der har et areal på under 10 m<sup>2</sup>. Jeg bemærkede at jeg imidlertid afventede nærmere orientering om præcis hvilke celler der først nedlægges, og oplysning om i hvilken takt de øvrige – herunder i særdeleshed de øvrige celler under 10 m<sup>2</sup> – vil blive nedlagt. Der er i alt otte dobbeltceller under 10 m<sup>2</sup>.

Jeg har noteret mig at direktoratet i brevet af 27. marts 2007 har bekræftet at de to celler der vil blive nedlagt i 2007 og 2008, vil være celler med et nettoareal på under 10 m<sup>2</sup>, og at direktoratet har gentaget at direktoratet vil holde mig løbende orienteret om hvilke dobbeltceller der nedlægges.

3. Jeg gik i brevet af 19. februar 2007 tillige ud fra at der også for den ældre bygningsmasse ville blive opsat arealkrav, og jeg bad direktoratet om at underrette mig om det videre arbejde hermed.

Direktoratet har oplyst at direktoratet vil underrette mig om hvilke minimumskrav der fastsættes til cellestørrelsen i kriminalforsorgens institutioner, og at direktoratet i den forbindelse også vil opsætte arealkrav til cellerne i den bestående bygningsmasse.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering.”

I brev af 16. maj 2007 oplyste direktoratet at Arresthuset i Vordingborg – der har fire dobbeltceller (over 10 m<sup>2</sup>) – blev lukket pr. 15. juni 2007. Direktoratet oplyste endvidere at direktoratet dog fortsat planlagde at nedlægge en dobbeltcelle med et nettoareal på 10 m<sup>2</sup> 2007 og 2008. Dette noterede inspektionschefen sig på ombudsmandens vegne i brev af 21 maj 2007.

NOTER: (\*) [FOB 2006, s. 725](#)

---

I anledning af inspektionschefens brev af 24. juni 2009 modtog ombudsmanden et brev af 30. oktober 2009 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 15. april 2010 udtalte ombudsmanden herefter følgende:

”...

#### **1. Minimumskrav til cellestørrelser**

Efter pkt. 18. 3 i de (nye) europæiske fængselsregler skal der som nævnt fastsættes minimumskrav til bl.a. cellestørrelse.

I bemærkninger til denne bestemmelse synes der som nævnt i mine breve af 8. december 2006 og 24. juni 2009 at være indikationer der tyder på at Europarådets Torturkomité mener at minimumsstandarden bør være 9-10 m<sup>2</sup> for enkeltceller og måske 12 m<sup>2</sup> for dobbeltceller.

Ved mine inspektioner, senest i 1998, af Statsfængslet i Horsens (der nu er erstattet af Statsfængslet Østjylland) udtalte jeg at celler med et gulvareal på godt 6 m<sup>2</sup> er for små. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 564.

I rapporten om inspektionen i 2002 af Arresthuset i Tønder der ligger på ombudsmandens hjemmeside, er celler med et gulvareal på ca. 7 m<sup>2</sup> desuden anset for relativt små.

Af de kravspecifikationer der i 2000 blev udarbejdet ved opførelsen er Statsfængslet Østjylland, fremgår det at de celler som kriminalforsorgen senest indtil da havde indrettet, har et brutto boligareal på ca. 9 m<sup>2</sup>, eksklusiv toilet (og bad). Det fremgår også at enkeltcellerne i nye fængsler i bl.a. Norge og Sverige de fleste steder er på 10-12 m<sup>2</sup>.

Som svar på mit spørgsmål i sagen om min inspektion den 13. december 2004 af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel om hvilke parametre der (normalt) anvendes ved nyindretning af arresthuse/afdelinger, oplyste direktoratet bl.a. at en celle ud fra de gennemsnitsbetragtninger som kriminalforsorgen anvender, skal have et bruttoareal på 12 m<sup>2</sup> og et nettoareal (dvs. fraregnet bad og toilet) på 9 m<sup>2</sup>.

Også i den konkrete sag har direktoratet tidligere oplyst at standarden ved nybyggeri (som udgangspunkt) er 9 m<sup>2</sup> for en enkeltcelle, eksklusiv toilet og bad, jf. ovennævnte brev af 9. februar 2007.

Til mit spørgsmål i brevet af 24. juni 2009 om hvorvidt de minimumskrav som direktoratet agter at fastsætte for cellestørrelsen, for så vidt angår nybyggeri harmonerer med de tilkendegivelser jeg gengav i brevet, har direktoratet anført følgende:

'Direktoratet finder, at der er forskel på anbefalinger i en kravspecifikation ved et konkret byggeri og på minimumskrav til cellestørrelse fastsat i et cirkulære. Kravspecifikationerne til Statsfængslet i Østjylland er alene et forslag fra en projektgruppe. Det er således ikke altid sikkert, at et forslag til kravspecifikation vil kunne opfyldes inden for de økonomiske rammer.

Direktoratet vil som nævnt så vidt muligt arbejde for, at størrelsen på cellerne ved nybyggeri bliver større end de fastsatte minimumsgrænser og helst på størrelse svarende til Statsfængslet i Østjylland. Direktoratet finder det dog af hensyn til udnyttelsen af Kriminalforsorgens samlede ressourcer ikke hensigtsmæssigt at binde Kriminalforsorgen til et på forhånd fastlagt niveau for fremtidigt byggeri ud over de minimumsregler, der planlægges inkorporeret i cirkulæret om udstyr af de indsattes celler.'

Direktoratet har til slut i brevet bemærket at de øvrige nordiske lande så vidt det er direktoratet bekendt, ikke har fastsat regler om cellestørrelser mv.

Jeg har ingen bemærkninger til direktoratets opfattelse hvorefter der er forskel på anbefalinger i en kravspecifikation ved et konkret byggeri og generelt fastsatte minimumskrav til cellestørrelse. Men et konkret byggeri skal overholde generelt fastsatte regler medmindre der dispenseres fra disse regler i det konkrete tilfælde.

Mine tilkendegivelser i brevet af 24. juni 2009 omfattede også bemærkningerne til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler. Direktoratet har ikke oplyst hvorfor direktoratet ikke vil følge disse bemærkninger, men

har alene oplyst at direktoratet af hensyn til udnyttelsen af kriminalforsorgens samlede ressourcer ikke anser det for hensigtsmæssigt at binde kriminalforsorgen til et på forhånd fastlagt niveau for fremtidigt byggeri ud over de minimumsregler der vil blive fastsat.

De europæiske fængselsregler består af en række standard minimumsregler for behandlingen af indsatte. Reglerne er ikke umiddelbart gældende for de enkelte institutioner under kriminalforsorgen, og de indsatte kan derfor ikke støtte umiddelbart ret på dem. Men det er op til de nationale myndigheder at fastsætte nærmere regler i overensstemmelse med de europæiske fængselsregler – og de tilkendegivelser der er angivet i bemærkningerne hertil.

Som det fremgår, er det min opfattelse at celler med et gulvareal på 6-7 m<sup>2</sup> er for små. Jeg har dog som nævnt ingen bemærkninger til at der fastsættes en grænse på 6 m<sup>2</sup> for enkeltceller i eksisterende byggeri.

Det er som det fremgår, endvidere min opfattelse at der bør sondres mellem eksisterende byggeri og nybyggeri.

Jeg har noteret mig at direktoratet 'så vidt muligt' vil arbejde for at størrelsen på celler ved nybyggeri bliver større end de minimumsgrænser som direktoratet vil fastsætte og helst på størrelse med stuerne i Statsfængslet Østjylland – der har et grundareal på 12,6 m<sup>2</sup> inklusiv toilet og bad. Jeg henviser i den forbindelse også til de nævnte bemærkninger til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette forhold.

## **2. Justering af minimumskravet for dobbeltceller**

Direktoratet har anført at direktoratet ikke finder grundlag for at justere på minimumskravet til dobbeltceller selv om de mindste dobbeltceller efter en gennemførelse af planlagte nedlæggelser af de mindste dobbeltceller fremover vil kunne have en størrelse på 10 m<sup>2</sup> og derover. Direktoratet har henvist til at der "kun er tale om minimumskrav".

Da jeg som nævnt i mit brev af 24. juni 2009 går ud fra at der ikke bliver tale om at opføre nye dobbeltceller, og da jeg går ud fra at planerne med hensyn til nedlæggelse af dobbeltceller under 10 m<sup>2</sup> er uændrede, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

### 3. Formen

Direktoratet har anført at minimumskrav ifølge pkt. 18.3. i de europæiske fængselsregler skal fastsættes i 'national law', og har herefter gengivet de ledsagende bemærkninger i indledningen til disse regler hvor følgende er anført:

'The term 'national law' is designed to include not only primary legislation passed by a national parliament, but also other binding regulations and orders ...'

Direktoratet har udtalt at det på denne baggrund er direktoratets opfattelse at det er op til det enkelte medlemsland at beslutte hvilken form sådanne retningslinjer skal udstedes i.

Under henvisning til at de europæiske fængselsregler ikke indeholder krav om på hvilket niveau regler om minimumsstørrelse skal udstedes, har direktoratet anset det for mest hensigtsmæssigt 'og i overensstemmelse med mangeårig fast praksis også på andre tilsvarende områder (f.eks. politiets detentioner), at regler om cellestørrelse på grund af deres indholdsmæssige karakter og sammenhæng med det nævnte cirkulære om udstyr af de indsatte opholdsrum udstedes gennem en indarbejdning i det eksisterende cirkulære (...)'

Jeg er enig med direktoratet i at det ikke fremgår af de europæiske fængselsregler at regler om minimumsstørrelse skal fastsættes i en bestemt form, men blot at der skal være tale om 'binding regulations and orders ...'

Justitsministeriet har udsendt en vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter der indeholder retningslinjer for i hvilken form regler skal udstedes. Heri er bl.a. anført følgende:

'Anvendelse af bekendtgørelser

4. Efter lovtidendeloven (...) er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (...), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere

pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

...

**5.** Bekendtgørelser bør som hovedregel alene indeholde regler, der retter sig til borgerne. (...).

Anvendelse af cirkulærer m.v.

**6.** Cirkulæreformens anvendes for generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende generelle forskrifter, der alene retter sig til myndigheder. Cirkulærer (...) må ikke indeholde forskrifter, der direkte normerer borgernes retsstilling (...).

...'

Det fremgår ikke af direktoratets udtalelse om direktoratet har inddraget Justitsministeriets vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter i sine overvejelser om bekendtgørelsesmåden.

Som det fremgår af denne vejledning bør bekendtgørelsesformen (også) anvendes ved udstedelser af regler der går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

Da krav til minimumsstørrelse af en celle efter min opfattelse ikke kan anses for en rettighed som de indsatte er tillagt over for det offentlige, foretager jeg mig ikke mere vedrørende det forhold at direktoratet har besluttet at indarbejde minimumskravene til celledørrelse i det nævnte cirkulære.

#### **4. Nedlæggelse af dobbeltceller**

Direktoratet har som nævnt ovenfor oplyst at de mindste dobbeltceller (under 10 m<sup>2</sup>) vil blive nedlagt over en overskuelig årrække. Som også nævnt er 2 ud af 8 dobbeltceller under 10 m<sup>2</sup> blevet nedlagt. Det drejer sig om en dobbeltcelle i Arresthuset i Viborg der blev nedlagt den 15. november 2007, og en dobbeltcelle i Arresthuset i Ålborg der blev nedlagt den 1. marts 2009.

I brev af 27. marts 2007 oplyste direktoratet at direktoratet løbende vil orientere mig om hvilke dobbeltceller der nedlægges.



Jeg beder direktoratet om at oplyse om der er planer om at nedlægge en eller flere dobbeltceller i 2010.

...”

I brev af 7. juli 2010 oplyste direktoratet at direktoratet på grund af et usædvanligt højt antal varetægtsarrestanter i 2010 ikke forventede at kunne nedlægge dobbeltceller i 2010.