



Opfølgning FOB 2006, IV-C

Nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse

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:

J.nr. 2006-4007-628

”...

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 m² for enkeltceller og måske 12 m² 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 m² 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 m² 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 m², 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 m².

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 kri-

minalforsorgen anvender, skal have et bruttoareal på 12 m² og et nettoareal (dvs. fraregnet bad og toilet) på 9 m².

Også i den konkrete sag har direktoratet tidligere oplyst at standarden ved nybyggeri (som udgangspunkt) er 9 m² 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 m² er for små. Jeg har dog som nævnt ingen bemærkninger til at der fastsættes en grænse på 6 m² 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 m² 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 m² 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 m² 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 indsattes 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 cellestørrelse i det nævnte cirkulære.

4. Nedlæggelse af dobbeltceller

Direktoratet har som nævnt ovenfor oplyst at de mindste dobbeltceller (under 10 m²) vil blive nedlagt over en overskuelig årrække. Som også nævnt er 2 ud af 8 dobbeltceller under 10 m² 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.