



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2021-3

Dobbeltbelæg i enkeltceller i fængsler og arresthuse

Resumé

3. februar 2021

Ombudsmanden havde i forbindelse med tilsynsbesøg i to arrester givet en anbefaling om, at retningslinjerne i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelsen af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner følges, således at der ikke anvendes opholdsrum på under 8 m² til dobbeltbelæg. Ifølge cirkulærets § 1 skal indkvartering af indsatte ske i lokaler med et gulvareal, der i enkeltceller er på minimum 6 m² og i dobbeltceller på minimum 8 m².

Almindelige emner

1.9

International ret

9

Menneskerettigheder

9

Direktoratet for Kriminalforsorgen mente ikke, at cirkulæret fandt anvendelse i de omhandlede situationer. Ombudsmanden indledte herefter en nærmere undersøgelse.

Strafferet

9

Efter ombudsmandens opfattelse måtte de europæiske fængselsregler forstås således, at der ifølge disse regler skal fastsættes specifikke minimumskrav i national ret til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed.

På baggrund af direktoratets udtalelser i sagen måtte ombudsmanden lægge til grund, at cirkulæret ikke fastsætter sådanne minimumskrav, men alene fastsætter minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller. Ombudsmanden måtte derfor også lægge til grund, at de europæiske fængselsregler på dette punkt ikke er opfyldt i de gældende danske regler.

De europæiske fængselsregler er ikke retligt bindende for medlemsstaterne. På den baggrund fandt ombudsmanden ikke grundlag for at foretage sig yderligere i sagen.

Med henblik på at få en opfølgende orientering om situationen med dobbeltbelæg i enkeltceller i danske fængsler og arresthuse bad ombudsmanden imidlertid Direktoratet for Kriminalforsorgen om at sende nogle nærmere oplysninger om udviklingen og direktoratets forventninger.

(Sag nr. 20/00327)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Sagen har baggrund i, at ombudsmanden i forbindelse med tilsynsbesøg i to arrester i 2019 gav en anbefaling til kriminalforsorgen om, at retningslinjerne i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelsen af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner følges, således at der ikke anvendes opholdsrum på under 8 m² til dobbeltbelæg.

Direktoratet for Kriminalforsorgen rettede efterfølgende telefonisk henvendelse til ombudsmandsinstitutionen og stillede spørgsmål ved anbefalingernes henvisning til det omtalte cirkulære. Direktoratet mente således ikke, at cirkulæret fandt anvendelse i de omhandlede situationer.

Jeg valgte på den baggrund at indlede en nærmere undersøgelse vedrørende de relevante bestemmelser i det omtalte cirkulære og de europæiske fængselsregler. Jeg henviser til § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven. Efter denne bestemmelse kan ombudsmanden gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

2. Retsgrundlag

2.1. § 1 i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelse af og udstyr af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner (Til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse) har følgende ordlyd:

”§ 1. Indkvartering af indsatte skal ske i lokaler med et gulvareal, der i enkeltceller er på minimum 6 m² og i dobbeltceller på minimum 8 m².”

I en skrivelse af 30. september 2011 fra direktoratet til fængsler og arresthuse vedrørende cirkulæret skrev direktoratet bl.a. følgende:

”I henhold til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler skal der i national lovgivning fastsættes minimumskrav til blandt andet cellestørrelser. Direktoratet har besluttet at indarbejde regler om cellestørrelsen i det eksisterende cirkulære om udstyr af de indsattes opholdsrum og om udleve-

ring af linned, toiletartikler mv. Det fremgår herefter af cirkulæret, at indkvartering af indsatte skal ske i lokaler, der i enkeltceller er på *minimum* 6 m² og i dobbeltceller er på *minimum* 8 m².”

2.2. Pkt. 18.1-18.4 i de europæiske fængselsregler (Europarådets Ministerkomité's rekommandation Rec(2006)2-rev til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler) har følgende ordlyd:

”18.1 Ved indkvartering af de indsatte, og i særdeleshed ved indkvartering i soverum skal den menneskelige værdighed og så vidt muligt privatlivets fred respekteres, og alle sundheds- og hygiejnemæssige krav skal opfyldes, idet der skal tages behørigt hensyn til de klimatiske forhold og i særdeleshed gulvarealet, rumindholdet af luft, belysning, opvarmning og udluftning.

18.2 (...)

18.3 Specifikke minimumskrav med hensyn til de i regel 18.1 og 18.2 anførte forhold skal fastsættes i national ret.

18.4 Den nationale ret skal indeholde forholdsregler, der sikrer, at disse minimumskrav ikke overtrædes ved overbelægning i fængslerne.”

De europæiske fængselsregler blev revideret og ændret af ministerkomitéen den 1. juli 2020. Der ses ikke at være foretaget ændringer i de ovenfor citerede bestemmelser i pkt. 18. Danmark har ikke taget forbehold i forhold til disse bestemmelser.

2.3. Cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 er en udløber af en ombudsmandssag fra 2006 om nedlæggelse af dobbeltceller. Det drejer sig om sagen i [ombudsmandens beretning for 2006](#), s. 745 ff. (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

I den ovennævnte sag gengives indledningsvis et brev af 8. december 2006 fra ombudsmanden til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Heri citeres bl.a. bestemmelserne i pkt. 18.1 og 18.3-18.5 i de europæiske fængselsregler, hvorefter ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

”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."

I samme sag i [ombudsmandens beretning for 2006](#), s. 745 ff., er der herefter citeret et brev af 19. februar 2007 fra ombudsmanden til Direktoratet for Kriminalforsorgen. I dette brev omtalte ombudsmanden sit brev af 8. december 2006 og Direktoratet for Kriminalforsorgens svar af 9. februar 2007. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

"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 9 m² samt 3 m² 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.”

3. Min vurdering

3.1. Efter min opfattelse indebærer de europæiske fængselsregler pkt. 18.3, sammenholdt med pkt. 18.1 og 18.4, at det gulvareal, der omtales i pkt. 18.1, må forstås som det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, og at der ifølge de europæiske fængselsregler således i national ret skal fastsættes specifikke minimumskrav herom.

Denne forståelse bygger jeg på, at selve gulvarealet af en enkelt- eller dobbeltcelle ikke vil ændre sig i tilfælde af overbelægning, hvorimod gulvarealet for den enkelte indsatte alt andet lige vil ændre sig og således blive mindre i tilfælde af overbelægning. I henhold til pkt. 18.4 i de europæiske fængselsregler skal den nationale ret indeholde forholdsregler, der sikrer, at minimumskravene i pkt. 18.3 ikke overtrædes ved overbelægning i fængslerne. Da der ved overbelægning ikke vil ske en overtrædelse af minimumskrav til selve gulvarealet af en celle, forstår jeg, at pkt. 18.4 skal sikre imod den situation, at specifikke minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, bliver overtrådt i tilfælde af overbelægning. Det er dermed også den sidstnævnte situation, jeg forstår, at der efter pkt. 18.3 (bl.a.) skal fastsættes minimumskrav om.

3.2. § 1 i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 fastsætter, at "[i]ndkvartering af indsatte skal ske i lokaler med et gulvareal, der i enkeltceller er på minimum 6 m² og i dobbeltceller på minimum 8 m²".

Anvendelsen af formuleringen "Indkvartering (...) skal" i § 1 kan efter min opfattelse tale for en forståelse af bestemmelsen, hvorefter der alene kan indkvarteres én person i enkeltceller og (maksimalt) to personer i dobbeltceller, hvilket indebærer, at en indsat som minimum skal have 4 m² gulvareal til rådighed.

Denne forståelse af cirkulærets § 1 var baggrunden for, at ombudsmanden i forbindelse med sine tilsynsbesøg i 2019 i to arrester, jf. ovenfor under pkt. 1,

anbefalede, at retningslinjerne i cirkulæret om størrelsen af indsatte opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner følges, således at der ikke anvendes opholdsrum på under 8 m² til dobbeltbelæg.

Ombudsmanden lagde således til grund, at cirkulærets § 1 fastsatte minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, og ikke blot fastsatte minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller.

3.3. Direktoratet for Kriminalforsorgen har imidlertid i sine udtalelser anført, at det er direktoratets og Justitsministeriets opfattelse, at § 1 i cirkulæret ikke fastsætter minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, men alene fastsætter minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller, og at der derfor heller ikke er fastsat regler, der i overensstemmelse med de europæiske fængselsreglers pkt. 18.4 sikrer, at sådanne minimumskrav ikke overskrides ved overbelægning.

Direktoratet har oplyst, at cirkulæret på baggrund af min henvendelse vil blive præciseret, så det fremgår tydeligt, at det ikke regulerer det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed.

Endvidere har direktoratet henvist til, at de europæiske fængselsregler er et sæt vejledende retningslinjer, som ikke er retligt bindende for medlemslandene, men som Danmark generelt bestræber sig på at opfylde. Der kan imidlertid være konkrete forhold, der gør, at retningslinjerne ikke kan følges fuldt ud.

Jeg henviser til direktoratets udtalelser af 28. august og 18. december 2020, som er gengivet nedenfor i sagsfremstillingen.

3.4. På baggrund af direktoratets udtalelser af 28. august og 18. december 2020 må jeg forstå, at det med vedtagelsen af § 1 i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 ikke har været direktoratets og Justitsministeriets hensigt at fastsætte minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, og at direktoratet på baggrund af min henvendelse i sagen vil præcisere dette i cirkulæret.

Herefter finder jeg at måtte lægge til grund, at bestemmelsen i cirkulærets § 1 må forstås således, at den ikke fastsætter minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, men alene fastsætter minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller.

Jeg må derfor også lægge til grund, at bestemmelsen i pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler om, at der i national ret skal fastsættes specifikke minimumskrav til (bl.a.) det gulvareal, den indsatte skal have til sin rådighed, ikke er opfyldt i de gældende danske regler.

3.5. Som anført af direktoratet er de europæiske fængselsregler ikke retligt bindende. Se herom også justitsministerens besvarelse af 8. oktober 2019 af spørgsmål nr. 294 (REU Alm.del) fra Folketingets Retsudvalg.

På den baggrund finder jeg ikke, at jeg har grundlag for at foretage mig yderligere, i anledning af at der ikke i dansk ret er fastsat specifikke minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed. Jeg henviser dog til pkt. 4 nedenfor.

4. Anmodning om oplysninger om celler med dobbeltbelæg i danske fængsler og arresthuse

Vedlagt direktoratets udtalelse af 18. december 2020 modtog jeg en kopi af justitsministerens brev af 2. december 2020 til Folketingets Retsudvalg med opdaterede oplysninger om celler med dobbeltbelæg i danske fængsler og arresthuse. Det fremgår heraf, at der gennem længere tid har været overbelæg i danske fængsler og arresthuse, og at dette forventes også at være tilfældet i 2021.

Med henblik på at få en opfølgende orientering om situationen med dobbeltbelæg i enkeltceller i danske fængsler og arresthuse, herunder i enkeltceller på under 8 m², beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om **ultimo januar 2022** at sende mig følgende:

4.1. Oplysninger om, hvor mange enkeltceller i danske fængsler og arresthuse der aktuelt (dvs. oplysninger opgjort ved årsskiftet 2021/2022) anvendes til dobbeltbelæg, herunder oplysninger om, hvor mange af disse der er på under 8 m².

4.2. Direktoratets bemærkninger til udviklingen og status med hensyn til brug af dobbeltbelæg samt direktoratets forventninger på dette tidspunkt til den fortsatte brug heraf.

Jeg beder direktoratet om samtidig at tilsende mig eventuelle besvarelser til Folketinget, som direktoratet (justitsministeren) måtte have givet om disse forhold i perioden fra januar 2021 til januar 2022.

Sagsfremstilling

I et brev af 3. marts 2020 skrev jeg følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

”1. Ombudsmanden har i to sager vedrørende tilsynsbesøg i 2019 i Næstved Arrest og Roskilde Arrest afgivet en anbefaling til kriminalforsorgen om, at retningslinjerne i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelsen af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner følges, således at der ikke anvendes opholdsrum på under 8 kvadratmeter til dobbeltbelæg.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har telefonisk rettet henvendelse til ombudsmandsinstitutionen og stillet spørgsmål ved anbefalingernes henvisning til det omtalte cirkulære, jf. nærmere nedenfor. Jeg henviser til telefonsamtaler mellem (...) og mine medarbejdere (...) og (...).

2. § 1 i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelse af og udstyr af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner (Til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse) har følgende ordlyd:

’§ 1. Indkvartering af indsatte skal ske i lokaler med et gulvareal, der i enkeltceller er på minimum 6 m² og i dobbeltceller på minimum 8 m².’

I direktoratets skrivelse af 30. september 2011 til fængsler og arresthuse vedrørende det nævnte cirkulære skrev direktoratet bl.a.:

’I henhold til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler skal der i national lovgivning fastsættes minimumskrav til blandt andet cellestørrelser. Direktoratet har besluttet at indarbejde regler om cellestørrelsen i det eksisterende cirkulære om udstyr af de indsattes opholdsrum og om udlevering af linned, toiletartikler mv. Det fremgår herefter af cirkulæret, at indkvartering af indsatte skal ske i lokaler, der i enkeltceller er på *minimum* 6 m² og i dobbeltceller er på *minimum* 8 m².’

Punkt 18.1-18.4 i de europæiske fængselsregler (Europarådets Ministerkomité’s rekommandation Rec(2006)2 til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler) har følgende ordlyd:

’18.1 Ved indkvartering af de indsatte, og i særdeleshed ved indkvartering i soverum skal den menneskelige værdighed og så vidt muligt privatlivets fred respekteres, og alle sundheds- og hygiejnemæssige krav skal opfyldes, idet der skal tages behørigt hensyn til de klimatiske forhold og i særdeleshed gulvarealet, rumindholdet af luft, belysning, opvarmning og udluftning.

18.2 (...)

18.3 Specifikke minimumskrav med hensyn til de i regel 18.1 og 18.2 anførte forhold skal fastsættes i national ret.

18.4 Den nationale ret skal indeholde forholdsregler, der sikrer, at disse minimumskrav ikke overtrædes ved overbelægning i fængslerne.'

3. På baggrund af direktoratets henvendelse må jeg forstå, at det er direktoratets opfattelse, at cirkulærets § 1 ikke regulerer dobbeltbelæg af enkeltceller i tilfælde af overbelægning af fængsler og arresthuse.

Direktoratet har herved særligt henvist til, at cirkulærets § 1 blev indført i forlængelse af ombudsmandens udtalelse i [\[ombudsmandens beretning for 2006, s. 745 ff.\]](#) om nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse, og at der i udtalelsen bl.a. er anført følgende (s. 749 f.):

'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. (...)

...

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.'

Anmodning om en udtalelse

A. Jeg beder Direktoratet for Kriminalforsorgen om at redegøre nærmere for direktoratets opfattelse af, at der i den ovenfor omtalte anbefaling til kriminalforsorgen i tilsynssagerne vedrørende Næstved Arrest og Roskilde Arrest ikke burde være henvist til cirkulæret.

Jeg bemærker i den forbindelse bl.a., at cirkulærets § 1 anvender formuleringen 'Indkvartering', samt at der i den ovenfor omtalte [sag i [ombudsmandens beretning for 2006](#), s. 745 ff.] tales om, at enkeltceller vil kunne dobbeltbelastes i situationer med 'akut spidsbelastning'.

B. Jeg beder endvidere direktoratet om at redegøre nærmere for direktoratets overvejelser i forhold til opfyldelse af pkt. 18.4 i de europæiske fængselsregler (citeret ovenfor), hvorefter den nationale ret skal indeholde forholdsregler, der sikrer, at bl.a. minimumskrav om gulvareal ikke overtrædes ved overbelægning i fængslerne.

- - -

Jeg beder om at modtage direktoratets udtalelse **inden 6 uger**.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Justitsministeriet, idet jeg går ud fra, at direktoratet vil inddrage ministeriet i forbindelse med direktoratets udtalelse."

I et brev af 28. august 2020 anførte Direktoratet for Kriminalforsorgen bl.a. følgende:

"Ad pkt. A

I cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelse af og udstyr af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner er dels fastsat, hvilket inventar m.v. den indsattes opholdsrum skal være forsynet med, dels størrelsen af indsattes opholdsrum.

Det er således fastsat i cirkulærets § 1, at indkvartering af indsatte skal ske i lokaler med et gulvareal, 'der i enkeltceller er på minimum 6 kvadratmeter og i dobbeltceller på minimum 8 kvadratmeter'.

Cirkulæret udløber af en sag om nedlæggelse af dobbeltceller – og ikke spørgsmål om dobbeltbelæg i enkeltceller – hvor ombudsmanden den

8. december 2006 har spurgt direktoratet, om der vil blive opstillet minimumskrav til størrelsen af celler. Direktoratet har i sin udtalelse af 9. februar 2007 til ombudsmanden bekræftet dette, og har samtidig bemærket, at mange af kriminalforsorgens institutioner er af ældre dato og som følge heraf har en cellestørrelse, der afspejler tidligere tiders standard, således at minimumskravene ikke vil kunne fastsættes, så de svarer til den standard, der gælder ved nybyggeri, hvor cellerne som udgangspunkt vil have en størrelse på ca. 9 kvadratmeter samt 3 kvadratmeter til toilet og bad. Endvidere bemærkede direktoratet 'at enkeltceller også efter fastlæggelsen af minimumskrav til cellestørrelse i situationer med akut spidsbelastning kan dobbeltbelastes', hvilket ombudsmanden efterfølgende har noteret sig.

Direktoratet har herefter i ovennævnte cirkulære reguleret minimumsstørrelsen på to typer af celler (henholdsvis enkeltceller og dobbeltceller). Reglen er ikke udtryk for regulering af det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed ved f.eks. dobbeltbelæg i enkeltceller. Det vil sige, at dette spørgsmål – ligesom forud for udstedelsen af cirkulæret – ikke er reguleret i direktoratets regler.

Direktoratet vil på baggrund af ombudsmandens henvendelse præcisere cirkulæret, så det fremgår tydeligt, at det ikke regulerer det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed ved f.eks. dobbeltbelæg i enkeltceller.

Ad pkt. B

Det fremgår af pkt. 18.4 i de europæiske fængselsregler, at national ret skal indeholde forholdsregler, der sikrer, at bl.a. minimumskrav om gulvareal ikke overtrædes ved overbelægning i fængslerne.

Som nævnt ovenfor angår reguleringen i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 minimumsstørrelsen på henholdsvis enkeltceller og dobbeltceller. Der er ikke i dansk lovgivning fastsat regler om bestemte minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed. Dansk lovgivning indeholder derfor heller ikke regler, der sikrer, at sådanne minimumskrav ikke overskrides ved overbelægning.

Dobbeltbelæg i enkeltceller anvendes dog kun, når det er nødvendigt i perioder med spidsbelastning. Kriminalforsorgen har taget følgende forholdsregler med henblik på så vidt muligt at undgå overbelægning i kriminalforsorgens institutioner, der nødvendiggør placering af indsatte i dobbeltbelæg i en enkeltcelle:

Kriminalforsorgen har i 2018 og i 2019 åbnet i alt ca. 400 fængselspladser mv. for at kunne håndtere det kraftigt stigende belæg. Det er forventningen, at der i 2020 og 2021 vil blive åbnet i alt ca. 160 pladser, hvoraf 59 pladser allerede er idriftsat. Det bemærkes, at de varierende kapacitetsændringer i Jyderup Fængsel under ombygning til kvindefængsel og den permanente kapacitetsnedgang på 18 pladser efter ombygningen ikke er medtaget i denne opgørelse, idet der afventes en tidsplan for byggeriet.

I fængsler og arrester anvendes der i et vist omfang andre rum end celler til afsonere og arresteranter i sikrede områder, når belægget er højt. Det kan bl.a. være besøgsrum, træningsrum og advokatrums, der anvendes, jf. Justitsministeriets besvarelse af 26. marts 2020 af spørgsmål nr. 996 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Når det er nødvendigt at etablere dobbeltbelæg, sker det ud fra en konkret vurdering, herunder bl.a. af de sikkerhedsmæssige forhold. Det tilstræbes som udgangspunkt, at de pågældende indsatte er indforstået hermed, da placering i dobbeltbelæg ellers kan give sikkerhedsmæssige udfordringer, jf. Justitsministeriets besvarelse af 25. september 2019 af spørgsmål nr. 193 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Som det fremgår af ovenstående, arbejder kriminalforsorgen løbende på at iværksætte forskellige tiltag med henblik på at tilpasse kapaciteten i forhold til belægget, ligesom kriminalforsorgen alene dobbeltbelægger enkeltceller, når det høje belæg hindrer anden placering af arresteranter eller afsonere.”

Jeg fandt på baggrund af direktoratets udtalelse anledning til at høre direktoratet supplerende. Efter en indledende gennemgang af min høring af 3. marts 2020 og direktoratets udtalelse af 28. august 2020 anførte jeg således følgende i en supplerende høring af 16. november 2020:

”5. Jeg forstår direktoratets udtalelse af 28. august 2020 sådan, at det er direktoratets og Justitsministeriets opfattelse, at cirkulærets § 1 *ikke* fastsætter minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, men *alene* fastsætter minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller.

Jeg forstår endvidere direktoratets udtalelse sådan, at når cirkulærets § 1 – og dansk lovgivning i øvrigt – ifølge direktoratet ikke fastsætter minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, er der følgelig heller ikke fastsat regler, som i overensstemmelse

med de europæiske fængselsregler pkt. 18.4 sikrer, at sådanne minimumskrav – der ifølge direktoratet ikke findes – ikke overskrides ved overbelægning.

Jeg beder direktoratet om at oplyse, om min forståelse heraf er korrekt.

6. Hvis min forståelse under pkt. 5 ovenfor er korrekt, mener jeg, at det rejser spørgsmål i forhold til de europæiske fængselsregler pkt. 18.3, hvorefter den nationale ret skal fastsætte specifikke minimumskrav med hensyn til bl.a. gulvareal som omtalt i reglernes pkt. 18.1.

Jeg bemærker, at ombudsmanden i den omtalte [sag i [ombudsmandens beretning for 2006](#), s. 745 ff.] (se ovenfor under pkt. 2 med gengivelse af min høring af 3. marts 2020) bl.a. anførte, at han havde bedt direktoratet om oplysninger om, hvilke overvejelser direktoratet havde gjort sig i forhold til 'opfyldelse af punkt 18.3 i de nye fængselsregler om at der i national lovgivning skal opstilles minimumsstandarder (krav) til bl.a. *det gulvareal den enkelte indsatte skal have til sin rådighed*' [min fremhævelse].

7. Jeg beder direktoratet om at redegøre nærmere for direktoratets overvejelser i forhold til opfyldelse af pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler, hvorefter den nationale ret skal fastsætte specifikke minimumskrav med hensyn til bl.a. gulvareal som omtalt i pkt. 18.1.

Jeg beder om at modtage direktoratets udtalelse **inden 6 uger**.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Justitsministeriet, idet jeg går ud fra, at direktoratet vil inddrage ministeriet i forbindelse med direktoratets udtalelse."

I en supplerende udtalelse af 18. december 2020 anførte Direktoratet for Kriminalforsorgen følgende:

"...

Direktoratet kan bekræfte, at det er direktoratets og Justitsministeriets opfattelse, at § 1 i cirkulære nr. 66 af 29. september 2011 om størrelse af og udstyr af indsattes opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner ikke fastsætter minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed, men alene fastsætter minimumsstørrelsen af enkelt- og dobbeltceller, og at der derfor heller ikke er fastsat regler, der i overensstemmelse med de europæiske fængselsregler pkt. 18.4 sikrer, at sådanne minimumskrav ikke overskrides ved overbelægning.

4. Direktoratet kan herefter oplyse, at der før det ovennævnte cirkulære fra september 2011 ikke var fastsat minimumskrav til cellernes størrelse. Som nævnt i direktoratets udtalelse af 28. august 2020, er cirkulæret en udløber af en sag om nedlæggelse af dobbeltceller fra 2006, hvor ombudsmanden i brev af 8. december 2006 bad direktoratet om oplysninger om, 'hvilke overvejelser direktoratet har gjort sig i forhold til opfyldelse af punkt 18.3 [i de europæiske fængselsregler], herunder om direktoratet vil opstille nationale minimumskrav til cellestørrelsen'. Direktoratet har i sin udtalelse af 9. februar 2007 til ombudsmanden anført, at direktoratet kan bekræfte, at der 'vil blive udarbejdet regler for minimumsstørrelsen af celler i kriminalforsorgens institutioner'.

Direktoratet har videre i udtalelsen fra 9. februar 2007 anført, at mange af kriminalforsorgens institutioner er af ældre dato og som følge heraf har 'en cellestørrelse, der afspejler tidligere tiders standard, således at minimumskravene ikke vil kunne fastsættes, så de svarer til den standard, der gælder ved nybyggeri', og videre, at 'en sådan standard ville indebære, at en meget stor del af kriminalforsorgens nuværende kapacitet ikke ville opfylde reglerne'.

Direktoratet har endvidere i udtalelsen af 9. februar 2007 bemærket, at 'enkeltceller også efter fastlæggelsen af minimumskrav til cellestørrelse i situationer med akut spidsbelastning kan dobbeltbelastes'.

5. Som det fremgår af direktoratets udtalelse af 28. august 2020 har direktoratet i det omhandlede cirkulære reguleret minimumsstørrelsen på to typer af celler (henholdsvis enkeltceller og dobbeltceller), hvilket som nævnt ikke var genstand for regulering i dansk ret forud for udstedelsen af cirkulæret.

De europæiske fængselsregler er et sæt vejledende retningslinjer, som ikke er retligt bindende for medlemslandene, men som Danmark generelt bestræber sig på at opfylde. Der kan imidlertid være konkrete forhold, der gør, at retningslinjerne ikke kan følges fuldt ud.

I relation til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler er der i de danske regler opstillet nationale minimumskrav til cellestørrelse vedrørende bl.a. enkeltceller. Situationer med overbelægning, jf. også pkt. 18.4 i de europæiske fængselsregler, er derimod ikke reguleret, hvorfor der ikke er fastsat minimumskrav til det gulvareal, den enkelte indsatte skal have til sin rådighed ved dobbeltbelæg i enkeltceller som følge af overbelæg. Kriminalforsorgen tilstræber dog at anvende de største tilgængelige enkeltceller i den enkelte institution ved indkvartering af indsatte i dobbeltbelæg. I en opgørelse for 21. oktober 2020 var der i alt 260 indsatte i

dobbeltbelæg fordelt på 130 celler på gennemsnitligt ca. 10 m², svarende til ca. 5 m² pr. person, samt minimum 7,5 m². Opgørelsen, der er sendt til Folketingets Retsudvalg, vedhæftes til orientering. Det tilstræbes ligeledes, at indsatte, som placeres i dobbeltbelæg, er indforståede hermed. Der henvises i øvrigt til direktoratets udtalelse af 28. august 2020 for en gennemgang af, hvilke forholdsregler kriminalforsorgen har taget for at forhindre dobbeltbelæg.”