



2016-18

Regler om brug af magt og sikringsmidler i kriminalgforsorgens pensioner

Under et tilsynsbesøg i en af kriminalgforsorgens pensioner fremgik det, at en hundefører fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og forstanderen i pensionen havde brugt magt og håndjern over for en beboer. I straffuldbyrdelsesloven er der bestemmelser med hjemmel til dette. Direktoratet havde imidlertid udstedt regler, som efter ombudsmandens opfattelse ikke var tydelige vedrørende adgangen til brug af magt og håndjern i pensionerne. Ombudsmanden spurgte derfor direktoratet, om der havde været hjemmel til at bruge magt og håndjern over for beboeren.

Direktoratet oplyste, at baggrunden for reglerne var, at der ikke var grundlag for at lade pensionspersonalet anvende magt efter straffuldbyrdelsesloven, fordi dette personale – i modsætning til f.eks. hundeførere – ikke var uddannet til det. Direktoratet udstedte nye regler, hvor der bl.a. blev sondret mellem direktoratets og pensionernes personale.

Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse, at der i reglerne fortsat var uklarheder, og at han var indstillet på at henstille, at de blev ændret. Han udtalte også, at han gik ud fra, at pensionspersonalet modtog tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magtanvendelse. Desuden udtalte han sig om straffelovens § 13, stk. 3.

Efter et møde med ombudsmanden meddelte direktoratet, at reglerne ville blive ændret. Der ville bl.a. blive udstedt klare tjenestebefalinger til pensionspersonalet.

Ombudsmanden sluttede på den baggrund sagen. Han bemærkede, at han gik ud fra, at pensionspersonalet blev holdt opdateret i konflikthåndtering mv., og han præciserede sin foreløbige udtalelse om straffelovens § 13, stk. 3.

Direktoratet meddelte senere, at de ændrede regler trådte i kraft den 1. maj 2016.

(Sag nr. 14/01737)

15. april 2016

Forvaltningsret

12.1

Strafferet

1.6

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Reglerne om magtanvendelse

I min foreløbige redegørelse om sagen skrev jeg bl.a. følgende:

”Som anført er det min foreløbige opfattelse, at der i bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 62 er hjemmel til, at både direktoratets personale og personale ansat i pensionerne kan anvende magt over for indsatte i pensionerne. Den nugældende magtanvendelsesbekendtgørelse har efter min foreløbige opfattelse samme anvendelsesområde som § 62.

Skrivelsen om bekendtgørelsen indeholder imidlertid efter min foreløbige opfattelse en vis uklarhed om dette spørgsmål.

På den baggrund er jeg foreløbig indstillet på at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager en ændring af den gældende skrivelse, således at den ikke kan give anledning til tvivl om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen. Jeg går i den forbindelse ud fra, at eventuelle bindende forskrifter fra direktoratet om pensionspersonalets anvendelse af magt ikke meddeles i en uforbindende vejledning.”

Jeg fastholder denne opfattelse af sagen.

Direktoratet har i sit brev af 15. marts 2016 oplyst, at direktoratet inden for kort tid vil ændre skrivelsen om magtanvendelsesbekendtgørelsen (skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015). Efter det oplyste vil det udtrykkeligt komme til at fremgå af skrivelsen, at straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen gælder for alle indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Videre vil det udtrykkeligt af skrivelsen komme til at fremgå, at personalet i kriminalforsorgens pensioner efter direktoratets beslutning som hidtil ikke må udøve magt efter dette regelsæt.

Jeg anser min henstilling om en ændring af skrivelsen for imødekommet med den formulering, som direktoratet har anført i brevet af 15. marts 2016.

Direktoratet har oplyst, at jeg vil blive underrettet om, hvornår ændringen af skrivelsen træder i kraft.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg foretager mig herefter på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende dette.

2. Instruktion i magtanvendelse og konflikthåndtering

I min foreløbige redegørelse skrev jeg bl.a. følgende:

”Derudover giver sagen efter min foreløbige opfattelse anledning til at bemærke, at jeg går ud fra, at personalet i pensionerne – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – løbende modtager tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magtanvendelse, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver en sådan instruktion.”

Jeg fastholder denne opfattelse.

Direktoratet har i sit brev af 15. marts 2016 oplyst, at alle civile nyansatte i kriminalforsorgen med ansættelse på seks måneder eller derover gennemgår et introduktionsforløb. Forløbet omfatter undervisning i basalt selvforsvar, kriminalforsorgens konfliktbegreb samt konfliktteori. Det fremgår, at medarbejderen modtager undervisning i:

- Kommunikation og konfliktnedtrapning, herunder undervisning i ”at tale klienter ned”
- Dynamisk sikkerhed og risikovurdering
- Afværgegreb og frigørelsesgreb i forbindelse med selvforsvarstræning
- Instruktion i, hvad civilt personale lovligt må medvirke i, herunder om nødværge, og hvornår betingelserne herfor er opfyldt

Direktoratet har videre anført følgende:

”Det er direktoratets vurdering, at introduktionsforløbet for civile nyansatte omfatter det, som kan anses for værende en tilstrækkelig introduktion til og instruktion i, hvad angår de civile medarbejders handlemuligheder i relation til konflikthåndtering, nødværge, greb og selvforsvar. Det er endvidere direktoratets vurdering, at personalet i kriminalforsorgens pensioner – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – således modtager tilstrækkelig instruktion i de nævnte emner.”

Jeg tager det anførte til efterretning. Samtidig går jeg ud fra, at personalet i passende omfang bliver holdt fagligt opdateret på de nævnte punkter.

Herefter foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette.

3. Reglerne om anvendelse af sikringsmidler

I min foreløbige redegørelse skrev jeg bl.a. følgende:

”Det er som anført min foreløbige opfattelse, at der i bestemmelsen i straffuldbyrdeslovens § 65 er hjemmel til, at både direktoratets personale og personale ansat i pensionerne kan anvende håndjern over for indsatte i pensionerne. Det samme gælder den nugældende bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler.

Dette fremgår imidlertid ikke af vejledningen om reglerne, som kun konstaterer, at der ikke findes håndjern på pensionerne, og at reglerne derfor ikke er relevante for personalet. Denne formulering skaber efter min foreløbige opfattelse en uklarhed om anvendelsesområdet for straffuldbyrdeslovens § 65 og bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler.

Jeg er opmærksom på, at pensionspersonalets manglende rådighed over håndjern betyder, at bekendtgørelsen ikke har væsentlig praktisk betydning for personalet i pensionerne. Den konkrete hændelse i Pensionen Lyng viser dog, at der kan forekomme situationer, hvor pensionspersonale deltager ved anvendelse af håndjern.

På den baggrund er jeg foreløbig indstillet på at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager en ændring af den gældende vejledning, således at den ikke kan give anledning til tvivl om anvendelsesområdet for straffuldbyrdeslovens § 65 og bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler. Jeg går i den forbindelse ud fra, at eventuelle bindende forskrifter fra direktoratet om pensionspersonalets anvendelse af sikringsmidler ikke meddeles i en uforbindende vejledning.”

Jeg fastholder det anførte.

Direktoratet har i sit brev af 15. marts 2016 oplyst, at direktoratet inden for kort tid vil ændre den gældende cirkulæreskrivelse nr. 9269 af 30. april 2015 om anvendelse og godkendelse af håndjern. Titlen vil blive ændret til ”Cirkulæreskrivelse om anvendelse af sikringsmidler og godkendelse af håndjern”. Derudover vil det komme til at fremgå af pkt. 1 i cirkulæreskrivelsen, at personalet i pensionerne som hidtil efter direktoratets beslutning ikke må anvende sikringsmidler og således ikke har sådanne midler til rådighed.

Videre har direktoratet oplyst, at den gældende vejledning nr. 9231 af 13. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner tilsvarende vil blive ændret, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af vejledningen, at reglerne om sikringsmidler ikke er relevante for personalet i kri-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

minalforsorgens pensioner, idet personalet efter direktoratets beslutning ikke må anvende sikringsmidler og ikke har sådanne midler til rådighed.

Jeg anser min henstilling om en ændring af vejledningen for imødekommet med den formulering, som direktoratet har anført i brevet af 15. marts 2016.

Direktoratet har oplyst, at jeg vil blive underrettet om, hvornår ændringen af cirkulæreskrivelsen og vejledningen træder i kraft.

Jeg foretager mig herefter på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende dette.

4. Straffelovens § 13, stk. 3

I min foreløbige redegørelse skrev jeg bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3:

”Bestemmelsen indeholder de almindelige regler om nødværge. Stk. 3 vedrører grænserne for lovlig magtanvendelse i forbindelse med den offentlige eller private retshåndhævelse. Bestemmelsen gælder ved siden af andre specifikke regler om lovlig magtanvendelse, f.eks. i politiloven.

Hjemlen til anvendelse af magt under straffuldbyrdelsen i kriminalforsorgens institutioner og de grundlæggende betingelser herfor findes i straffuldbyrdelsesloven.

Som anført ovenfor er det min foreløbige opfattelse, at også personalet på kriminalforsorgens pensioner har adgang til at anvende magt og håndjern efter straffuldbyrdelseslovens § 62 og § 65. I det omfang et konkret tilfælde, hvor der er sket magtanvendelse eller anvendelse af håndjern, er omfattet af disse bestemmelser, er der efter min foreløbige opfattelse ikke grundlag for at anvende reglerne i straffelovens § 13, stk. 3.

Ved min foreløbige vurdering af sagen har jeg ikke taget stilling til, efter hvilke bestemmelser henholdsvis hundeførerens og pensionsforstanderens magtanvendelse og anvendelse af håndjern den 7. januar 2013 skal bedømmes.”

Jeg fastholder det anførte med en præciserende tilføjelse, hvorefter afsnit 3, 2. punktum, i det gengivne i denne endelige udtalelse kommer til at lyde sådan:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

"I det omfang et konkret tilfælde, hvor der er sket magtanvendelse eller anvendelse af håndjern, er omfattet af disse bestemmelser, er der efter min opfattelse ikke grundlag for at anvende reglerne i straffelovens § 13, stk. 3, som forvaltningsretligt hjemmelsgrundlag."

Direktoratet har under vores møde om sagen og i en efterfølgende telefonsamtale spurgt til betydningen af sætningen, som den lød før præciseringen, herunder om den skulle forstås sådan, at det var min opfattelse, at man i konkrete tilfælde ikke kan foretage en vurdering af, om der foreligger straffrihed efter bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3.

Som jeg har oplyst over for direktoratet, er det ikke tilfældet. Det anførte sigtede ikke på spørgsmålet om, hvorvidt der i konkrete tilfælde, hvor der er anvendt magt eller håndjern, kan foreligge straffrihed for det involverede personale, men på, om der i disse tilfælde foreligger et forvaltningsretligt hjemmelsgrundlag for anvendelse af magt eller håndjern.

5. Den konkrete hændelse i Pensionen Lyng – proportionalitet og skånsomhed

I min foreløbige redegørelse skrev jeg bl.a. følgende:

"Jeg har rejst spørgsmålet, om principperne i straffuldbyrdesloven om proportionalitet og skånsomhed blev iagttaget ved hændelsen den 7. januar 2013.

Direktoratet har i brev af 17. december 2014 redegjort for sin vurdering, hvorefter personalet levede op til proportionalitets- og skånsomhedsprincipperne i situationen, både for så vidt angår undersøgelsen af den indsatte, og for så vidt angår magtanvendelsen. Direktoratet har også redegjort for sin vurdering, hvorefter det var proportionalt at anvende håndjern for at gennemføre undersøgelsen i den pågældende situation.

Direktoratet har dog bemærket, at direktoratet finder det beklageligt, at hundeføreren havde glemt nøglerne til sine håndjern i bilen, og at den indsatte derfor måtte vente ca. 10 minutter på at få håndjernene fjernet. Direktoratet har videre anført, at dette i overensstemmelse med skånsomhedsprincippet burde være gjort straks efter, at undersøgelsen af den indsatte var afsluttet.

Jeg bemærker, at direktoratet i brevet af 17. december 2014 har anført, at dette også fremgår af pkt. 3 i direktoratets brev af 4. marts 2014. Jeg kan dog ikke se, at dette fremgår af det nævnte brev.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har noteret mig direktoratets redegørelse for og vurdering af den konkrete hændelse den 7. januar 2013. Jeg er foreløbig indstillet på at meddele direktoratet, at jeg herefter ikke foretager mig mere i forhold til hændelsen.”

Jeg fastholder det anførte, og jeg foretager mig således ikke mere i forhold til hændelsen den 7. januar 2013.

6. Narkotikahunde

I min foreløbige redegørelse skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg har foreløbig taget til efterretning, at pensionen over for direktoratet har bekræftet, at pensionen ved mistanke om euforiserende stoffer har rekvireret hunde hos kriminalforsorgen – og ikke politihunde, som det blev oplyst under tilsynsbesøget.

Endvidere har jeg foreløbig noteret mig direktoratets oplysning om, at der i besøgsreglerne og undersøgelsesreglerne er fastsat regler vedrørende anvendelse af narkotikahunde.

Jeg er foreløbig indstillet på at meddele, at jeg ikke foretager mig mere vedrørende dette.”

Jeg fastholder det anførte, og jeg foretager mig således ikke mere vedrørende dette.

* * *

Direktoratet meddelte senere – i et brev af 29. april 2016 – at reglerne om magtanvendelse og sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner blev ændret med skrivelse nr. 9372 af 26. april 2016 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, vejledning nr. 9373 af 26. april 2016 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner og cirkulæreskrivelse nr. 9374 af 26. april 2016 om anvendelse af sikringsmidler og godkendelse af håndjern.

Direktoratet skrev, at de ændrede regler trådte i kraft den 1. maj 2016.

Sagsfremstilling

Den 21. marts 2013 var ombudsmanden på tilsynsbesøg i Pensionen Lyng. Pensionen oplyste, at der i januar 2013 havde været en magtanvendelse i pensionen, at magtanvendelsen var blevet indberettet til direktoratet, og at pensionen ikke havde fået en tilbagemelding fra direktoratet.

Den 25. marts 2013 modtog jeg fra pensionen en kopi af rapporten om hændelsen. Af rapporten, som er udfyldt af den daværende forstander på pensionen, fremgår bl.a. følgende:

”Dags dato var hundefører (...) på Lyng med narkohunden.

Bl.a. var vi omkring anneks hvor A bor.

A blev bedt om at opholde sig på trappestenen uden for huset mens hunden undersøgte lokalerne.

Dette blev afviklet uden problemer.

Da hunden var færdig gav hundeføreren A lov til at gå ind i boligen igen.

Hundeføreren orienterede mig om at hunden havde udvist stor interesse for et skab på badeværelset, men at der ikke var fundet noget.

Efterfølgende gik vi om til husets bagside, for at hunden kunne undersøge bevoksningen omkring huset.

Da vi står ved terrassen kommer A ud via havedøren og begynder en alm. samtale med os.

Hunden kommer til terrassen og bliver meget interesseret i en kuglegrill som står ved havedøren.

A løfter låget af og fjerner en sort pung eller etui, som ligger i grillen. Både hundeføreren og undertegnede henstiller meget tydeligt til A at vi vil se den genstand han fjernede. A vender om og løber ind i huset. Hundeføreren og undertegnede løber efter, men A når ind på badeværelset og låser døren inden vi når at indhente ham.

Jeg forsøger at sparke døren op, men da åbnes døren.

Vi griber fat i A for at undersøge ham, men han gør modstand og der tages armgreb på ham, han lægges ned og han påføres hundeførerens håndjern.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Efterfølgende ledsages han fra badeværelset til opholdsstuen i håndjern.

A foregiver at få krampe og kaster sig selv ned i gulvet.

Han bliver hurtigt helt afslappet og rolig, hvorfor håndjernene tages af (hundeføreren havde nøglen i hans tjenestebil, og måtte hente dem).”

I et brev af 9. september 2013 bad jeg om både Pensionen Lyngs og Direktoratet for Kriminalforsorgens eventuelle bemærkninger til det, som af indberetningen fremgår om den pågældende hændelse, herunder retsgrundlaget for brugen af håndjern i pensionen.

I et brev af 4. marts 2014 skrev direktoratet bl.a. følgende:

”3.

Om det hjemmelsmæssige i forhold til hundeføreres anvendelse af håndjern i en af Kriminalforsorgens pensioner, kan oplyses, at det fremgår under pkt. 3.2. i bemærkningerne til lovforslaget L 93 2010/2011 (første samling), som efter vedtagelse blev til lov nr. 83 af 8. marts 2011, at straffuldbyrdeleslovens bestemmelser om magtanvendelse og undersøgelse ændres med henblik på, at Direktoratet for Kriminalforsorgen får udtrykkelig hjemmel til at foretage undersøgelse af indsatte person og opholdsrum. Ændringen betød således, at det kom til at fremgå udtrykkeligt, at der er hjemmel til, at Direktoratet for Kriminalforsorgen – konkret i form af hundeførere under instruktion af direktoratets sikkerhedsenhed – kan foretage undersøgelser. Af bemærkningerne fremgår det tilsvarende, at eftersom magtanvendelse kan være en nødvendig del af at gennemføre sådanne undersøgelser, skal også bestemmelsen herom ændres med henblik på at give hjemmel til, at narkohundeførere kan anvende magt.

Det skal hertil bemærkes, at der i situationer, hvor anvendelse af magt fra hundeføreren side kan blive nødvendig, naturligt kan opstå behov for, at hundeføreren følger op med at anvende håndjern, jf. straffuldbyrdeleslovens § 65. Denne bestemmelse blev ikke ændret ved ovennævnte lovændring, idet den ikke i sin ordlyd – modsat den dagældende ordlyd af § 60 og § 62 – rejser tvivl om, at direktoratets hundeførere har adgang til at anvende det pågældende sikringsmiddel i deres arbejde.

Med hensyn til spørgsmålet om det hjemmelsmæssige aspekt vedrørende pensionspersonales anvendelse af sikringsmidler bemærkes, at det af pkt. 1 i vejledning nr. 48 af 28. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse fremgår, at reglerne 'efter deres indhold' ikke finder anvendelse i kriminalforsorgens pensioner. Heri ligger særligt, at da pensionerne ikke råder over sikringsmidler i form af håndjern og sikringsceller finder reglerne 'efter deres indhold' ikke anvendelse for per-

sonalet på pensionerne. Det fremgår da også af pensionens udtalelse, at der ikke er håndjern på pensionen, og at de anvendte håndjern var hundeførerens.

Derimod kan hundeførere, som er under instruktion af Sikkerhedsenheden i Direktoratet for Kriminalforsorgen, anvende håndjern i deres arbejde, hvis det bliver nødvendigt, herunder når de som én af deres opgaver, foretager undersøgelser på en pension, jf. ovenfor vedrørende straffuldbyrdelseslovens § 65.

Direktoratet finder derfor, at der er hjemmel for direktoratets hundeførere til at anvende håndjern i deres arbejde, herunder når dette foregår på en pension.

4.

Det skal i øvrigt bemærkes, at direktoratet ikke finder grundlag for at tilsidesætte det skøn, som narkohundeføreren og pensionsforstanderen foretog den 7. januar 2013, hvor de vurderede, at det i situationen var nødvendigt at anvende magt og efterfølgende håndjern.”

Den 5. august 2014 bad jeg direktoratet om en supplerende udtalelse om sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”1. Hjemmel til anvendelse af magt og håndjern i pensionen

Magt

Det fremgår af rapporten af 22. marts 2013, at både hundeføreren og forstanderen brugte magt. Følgende er bl.a. anført i rapporten:

’Jeg forsøger at sparke døren op, men da åbnes døren.

Vi griber fat i A for at undersøge ham, men han gør modstand og der tages armgreb på ham, han lægges ned og han påføres hundeførerens håndjern.’

For så vidt angår hjemlen til hundeførerens anvendelse af magt, har direktoratet henvist til bemærkningerne til lovforslag nr. L 93 af 8. december 2010 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (senere vedtaget som lov nr. 183 af 8. marts 2011 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.). Heraf fremgår bl.a., at man ændrede § 60 (undersøgelse) og § 62 (magtanvendelse) i straffuldbyrdelsesloven med henblik på også at give direktoratet hjemmel til at foretage undersøgelser af indsatte og deres opholdsrum og i den forbindelse anvende magt over for indsatte.

Direktoratet har ikke udtalt sig om pensionsforstanderens hjemmel til at anvende magt i pensionen.

I medfør af bl.a. straffuldbyrdelseslovens § 62, stk. 5, er fastsat bekendtgørelse nr. 547 af 27. maj 2011 om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse (magtanvendelsesbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen blev ledsaget af skrivelse nr. 45 af 30. maj 2011. Af skrivelsen fremgår bl.a. følgende:

'Vedlagt sendes bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. juni 2011. Bekendtgørelsen gælder for alle indsatte i fængsler og arresthuse. Straffuldbyrdelseslovens § 62 og bekendtgørelsen vil efter deres indhold ikke finde anvendelse i kriminalforsorgens pensioner.

Udover de regler, der fremgår af loven og bekendtgørelsen, kan institutionen anvende magt efter dansk rets almindelige regler om nødværge i straffelovens § 13, herunder for at forhindre en fanges rømning, f.eks. under en transport (§ 13, stk. 3, om lovlig retshåndhævelse).'

Bekendtgørelsen trådte i kraft samtidig med lov nr. 183 af 8. marts 2011 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

På den baggrund beder jeg om, at direktoratet i lyset af den gældende magtanvendelsesbekendtgørelse og skrivelse herom, herunder det, som ovenfor er citeret fra skrivelsen, tager stilling til både hundeførerens og pensionsforstanderens hjemmel til at anvende magt i Pensionen Lyng i den pågældende situation.

Håndjern

For så vidt angår hjemlen til hundeførerens anvendelse af håndjern, har direktoratet henvist til straffuldbyrdelseslovens § 65 set i sammenhæng med bemærkningerne til lovforslag nr. L 93 af 8. december 2010 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

I henhold til § 65, stk. 4, er der i bekendtgørelse nr. 791 af 25. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse fastsat regler om anvendelse af håndjern. Bekendtgørelsen finder efter sin ordlyd anvendelse i fængsler og arresthuse. Af den tilhørende vejledning nr. 48 af 25. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse fremgår det, at 'reglerne [om anvendelse af sikringsmidler; min bemærkning] efter deres indhold ikke finder anvendelse i kriminalforsorgens pensioner'. Jeg henviser til pkt. 1 i vejledningen.

Bekendtgørelsen og vejledningen blev ikke ændret, efter lov nr. 183 af 8. marts 2011 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. trådte i kraft.

Direktoratet har udtalt, at pensionspersonale ikke har hjemmel til at anvende sikringsmidler. Direktoratet har henvist til pkt. 1 i den nævnte vejledning og til, at pensionerne ikke råder over sikringsmidler i form af håndjern og sikringsceller.

Jeg beder om, at direktoratet i sin nye udtalelse kommer ind på, hvilken betydning bekendtgørelsen og vejledningen om anvendelse af sikringsmidler havde for hundeførerens adgang til at anvende håndjern i Pensionen Lyng.

2. Proportionalitet og skånsomhed

Direktoratet har udtalt, at direktoratet ikke finder grundlag for at tilside-sætte det skøn, som narkohundeføreren og pensionsforstanderen foretog den 7. januar 2013.

I den forbindelse beder jeg om en redegørelse for direktoratets vurdering af, om principperne om proportionalitet og skånsomhed blev iagttaget i den pågældende situation. Jeg henviser til straffuldbyrdelseslovens § 60, stk. 3 og 4, § 62, stk. 3 og 4, samt § 65, stk. 2 og 3.

3. Narkotikahunde

Jeg har noteret mig, at det fremgår af Pensionen Lyngs udtalelse, at pensionen i 2013 havde haft besøg af fem narkohunde. Under tilsynsbesøget den 21. marts 2013 oplyste pensionens ledelse, at man, hvis man på pensionen havde en mistanke om tilstedeværelse af stoffer, rekvirerede politihunde til at søge på området. Jeg går ud fra, at der er tale om narkotikahunde – som omtalt i bemærkningerne til lovforslag nr. L 93 af 8. december 2010 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. – ledsaget af hundeførere, der er under instruktion fra kriminalforsorgen. Videre går jeg ud fra, at det også var tilfældet ved episoden den 7. januar 2013.

Af bemærkningerne til lovforslag nr. L 93 af 8. december 2010 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. fremgår det, at der som et yderligere led i regeringens handleplan mod narkotikamisbrug vil blive fastsat administrative regler om anvendelse af narkotikahunde til at undersøge indsatte og besøgende for ulovlige stoffer. Jeg henviser til pkt. 1 i forslagsgets almindelige bemærkninger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved en søgning på www.retsinformation.dk fandt jeg – ud over skrivelse nr. 9791 af 1. juni 2011 om ophævelse af skrivelse om kriminalforsorgens narkotikahunde, som ophæver skrivelse nr. 11189 af 9. marts 1981 om kriminalforsorgens narkotikahunde – ikke regler om anvendelsen af narkotikahunde i kriminalforsorgen.

Jeg beder direktoratet oplyse, om man har tilvejebragt administrative regler om anvendelse af narkotikahunde til at undersøge indsatte og besøgende for ulovlige stoffer, og i givet fald hvilke.”

Direktoratet svarede på min supplerende høring i et brev af 17. december 2014. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Vedrørende pkt. 1

Hundeførerens adgang til at anvende magt

A. Ombudsmanden har bedt direktoratet om blandt andet at se på spørgsmålet i lyset af en passus i følgeskrivelsen til magtanvendelsesbekendtgørelsen om, at 'straffuldbyrdslovens § 62 og bekendtgørelsen vil efter deres indhold ikke finde anvendelse i kriminalforsorgens pensioner.'

Da straffuldbyrdsloven i 2001 trådte i kraft, udsendte man følgeskrivelse nr. 87 af 16. maj 2001 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse, hvorfra den af ombudsmanden fremhævede passus oprindeligt stammer.

Passussen, der er møntet på pensionens personale, skal ses i det lys, at pensionerne bemannes med personale fra forskellige faggrupper. Således vil personalet bestå af socialrådgivere, pædagoger og personer med andre uddannelser, herunder eventuelt fængselsbetjentuddannelsen. Det vil imidlertid kun være fængselsbetjentuddannede, som er uddannet til at anvende magt over for de indsatte, da undervisning i greb m.v. er en integreret del af uddannelsen til fængselsbetjent. Øvrige personalegrupper er således ikke uddannet til at anvende magt efter straffuldbyrdslovens regler. Hertil kommer, at der ikke er magtmidler (skjold, stav, peberspray og tåregas) til rådighed i pensionerne.

Det ovenfor nævnte ligger således til grund for formuleringen i skrivelse om anvendelse af magt om, at reglerne om magtanvendelse ikke vil finde anvendelse i pensionerne.

Det bemærkes, at denne passus, som omhandler institutionens personales adgang til at anvende magt, har været uændret siden 2001 og er vi-

dereført ved den seneste ændring i 2011, hvor direktoratets hundeføreres adgang til at anvende magt blev kodificeret i straffuldbyrdsloven.

B. Som det følger af direktoratets skrivelse af 4. marts 2014, kan det om det hjemmelsmæssige i forhold til narkotikahundeføreres anvendelse af magt i en af Kriminalforsorgens pensioner oplyses, at det fremgår under pkt. 3.2. i bemærkningerne til lovforslaget L 93 2010/2011 (første samling), som efter vedtagelse blev til lov nr. 83 af 8. marts 2011, at straffuldbyrdslovens bestemmelser om magtanvendelse og undersøgelse ændres med henblik på, at Direktoratet for Kriminalforsorgens narkotikahundeførere får udtrykkelig hjemmel til at foretage undersøgelse af indsattes person og opholdsrum og at anvende magt.

Da passussen om, at magtanvendelsesreglerne efter deres indhold ikke finder anvendelse i pensionerne, oprindeligt blev nedfældet, eksisterede muligheden for, at direktoratet kan afsøge områder og institutioner for narkotika ved hjælp af hunde og i den forbindelse få behov for at anvende magt således ikke. Den nævnte passus var og er møntet på pensionens personale og det skal som nævnt ses i det lys, at der ikke er magtmidler til rådighed i pensionerne og at personalet som helhed ikke er uddannet til magtanvendelse.

Direktoratet finder således ikke, at den nævnte passus i skrivelsen om anvendelse af magt medfører, at direktoratets narkotikahundeførere ikke har hjemmel til at udføre deres opgaver i pensionerne, og herunder anvende magt, hvis situationer opstår, hvor dette er nødvendigt. Direktoratet vil dog i forbindelse med udsendelse af nye regler i maj 2015 præcisere, at passussen omhandler pensionens personale.

Pensionsforstanderens adgang til at anvende magt

Det fremgår af blanketten vedrørende anvendelse af håndjern/magt i pensionen den 7. januar 2013, at hundeføreren og pensionsforstanderen, efter at den indsatte var undløbet med den ukendte genstand og havde låst sig inde på badeværelset, greb fat i den indsatte for at undersøge ham, at den indsatte gjorde modstand, hvorfor der blev taget armgreb på indsatte, som blev lagt ned og iført håndjern. Det fremgår, at den indsatte herefter blev ført fra badeværelset til opholdsstuen, hvor håndjernene blev fjernet, efter at hundeføreren havde hentet nøglerne i bilen.

Det skal bemærkes, at pensionsforstanderen, som uddannet fængselsbetjent, hører til blandt de medlemmer af personalet i pensionen, som er uddannet i magtanvendelse. Han vil således være i stand til at udføre de tilladte greb på en korrekt måde, således som det er forudsat i straffuldbyrdslovens § 62.

Direktoratet finder dog, at der ikke er grundlag for at lade personale i pensionerne anvende magt efter straffuldbyrdelseslovens § 62, jf. ovenfor.

Som anført i andet afsnit af Direktoratet for Kriminalforsorgens følgeskrivelse nr. 45 af 30. maj 2011 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse, kan institutionerne, udover de regler der fremgår af loven og bekendtgørelsen, anvende magt efter dansk rets almindelige regler om nødværge, jf. straffelovens § 13.

Efter straffelovens § 13, er handlinger foretaget i nødværge straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgode er forsvarligt, jf. bestemmelsens stk. 1. Det fremgår af bestemmelsens stk. 3 blandt andet, at tilsvarende regler finder anvendelse på handlinger, som er nødvendige for på retmæssig måde at skaffe lovlige påbud adlydt, iværksætte lovlige pågribelse eller hindre en fanges rømning. Det vil blandt andet gøre sig gældende for lovlige påbud udstedt af kriminalforsorgens personale ifølge kommenteret straffelov, alm. del om § 13.

Direktoratet skal bemærke, at det ikke præcist er fastlagt, hvorledes pensionsforstanderen bistod hundeføreren, og skal samtidig bemærke at pensionsforstanderen har været sygemeldt siden foråret 2014.

Direktoratet finder, at pensionsforstanderens bistand i forbindelse med hundeførerens anvendelse af magt efter straffuldbyrdelseslovens § 62 overfor den pågældende i situationen må være hjemlet i straffelovens § 13.

Vedrørende pkt. 2

Hundeførerens adgang til at anvende håndjern

Ombudsmanden har henvist til, at bekendtgørelse nr. 791 af 25. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse efter sin ordlyd ikke finder anvendelse i pensionen. Ombudsmanden har desuden henvist til, at det i den tilhørende vejledning nr. 48 af 25. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse fremgår, at reglerne om sikringsmidler 'efter deres indhold ikke finder anvendelse i kriminalforsorgens pensioner'.

Direktoratet skal indledningsvis henvise til pkt. 3 i besvarelsen af 4. marts 2014 for så vidt angår hundeførerens adgang til efter straffuldbyrdelseslovens § 65 at anvende håndjern i pensionen.

Direktoratet skal desuden bemærke, at det forhold, at bekendtgørelse og vejledning ikke retter sig mod pensionen, af direktoratet betragtes som en konstatering af, at personalet på denne institutionstype ikke råder over sikringsmidler og således ikke kan anvende disse.

Som tidligere anført finder direktoratet således, at der er hjemmel i reglerne til, at Direktoratet for Kriminalforsorgens narkotikahundeførere kan anvende sikringsmidler i kriminalforsorgens pensioner under udførelsen af deres opgaver.

Direktoratet vil i forbindelse med udsendelse af nye regler i maj 2015 præcisere, at formuleringerne vedrørende brug af sikringsmidler på pensionerne vedrører pensionens personale og altså ikke Direktoratet for Kriminalforsorgens hundeføreres anvendelse af sikringsmidler.

Vedrørende pkt. 3

Proportionalitet og skånsomhed

Ombudsmanden har, under henvisning til straffuldbyrdelseslovens § 60, stk. 3 og 4, § 62, stk. 3 og 4 samt § 65 stk. 3 og 4, bedt direktoratet om at redegøre for direktoratets vurdering af, om principperne for proportionalitet og skånsomhed er iagttaget i den pågældende situation.

Det fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 60, stk. 3 og 4, at undersøgelse [af den indsatte person og opholdsrum] ikke må gennemføres, hvis det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (stk. 3) og at undersøgelse skal foretages så skånsomt, som forholdene tillader (stk. 4).

Af lovens § 62 fremgår, at magtanvendelse ikke må gennemføres, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet antages at forholde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (stk. 3) og at magtanvendelse skal foretages så skånsomt som omstændighederne tillader (stk. 4).

Af § 65, stk. 2 og 3 fremgår, at håndjern ikke må anvendes, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (stk. 2)

og at håndjern skal anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader (stk. 3).

Direktoratet har ved vurderingen af ovennævnte spørgsmål lagt særligt vægt på, at narkotikahunden havde foretaget markering som tydede på tilstedeværelsen af euforiserende stoffer omkring grillen, at der i den konkrete situation var tale om en indsat, som efter narkotikahundens markering åbnede grillens låg og fjernede en genstand og tydeligvis forsøgte at skjule genstanden for hundefører og forstander, som havde grund til at formode at genstanden var euforiserende stoffer, at den indsatte med genstanden løb væk fra kriminalforsorgens personale, selvom han fik påbud om det modsatte, og at den indsatte kortvarigt forskansede sig på toilettet, at den indsatte ikke efterfølgende selv afleverede genstanden til hundefører og forstander og modsatte sig, da hundefører og forstander ville foretage undersøgelse af ham, samt at der kunne være grund til at frygte, at den indsatte for at fjerne beviser ville sluge de formodede euforiserende stoffer med risiko for alvorlig sygdom til følge.

Det er således direktoratets samlede vurdering, at personalets ageren i situationen levede op til proportionalitets- og skånsomhedsprincipperne i forhold til såvel magtanvendelse som undersøgelse, uanset det ubehag og den krænkelse, den indsatte måtte have oplevet derved.

Direktoratet finder det desuden proportionalt, at det efter umiddelbart forudgående indsattes adfærd med bortløb, indelåsning og modstand blev vurderet nødvendigt at anvende håndjern med henblik på at kunne gennemføre undersøgelsen af ham.

Det skal dog som anført i pkt. 3 i skrivelsen af 4. marts 2014 bemærkes, at direktoratet finder det beklageligt, at hundeføreren havde glemt nøglerne til håndjern i bilen, og at den indsatte derfor måtte vente ca. 10 minutter på at få håndjernerne fjernet, hvilket i overensstemmelse med skånsomhedsprincippet burde være gjort straks efter, at undersøgelsen af den indsatte var afsluttet.

Vedrørende pkt. 4

Narkotikahunde på Pensionen Lyng

Ombudsmanden har anført, at han går ud fra, at der rettelig var tale om kriminalforsorgens hundeførere med narkotikahunde, når det under ombudsmandens besøg på pensionen blev oplyst, at der flere gange havde været besøg af narkotikahunde fra politiet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Pensionen har bekræftet over for direktoratet, at der rettelig var tale om kriminalforsorgens egne hunde.

Regulering vedrørende brug af narkotikahunde

I forbindelse med ændring af straffuldbyrdelsesloven pr. 1. juli 2011 er det i bemærkningerne til loven forudsat, at der skal udfærdiges nærmere regulering med hensyn til adgangen til at anvende narkotikahunde til at undersøge indsatte og besøgende for ulovlige stoffer.

Ombudsmanden har oplyst, at der ved søgning i Retsinformation ikke er fundet sådanne regler.

Direktoratet kan oplyse, at der er fastsat regler vedrørende anvendelse af narkotikahunde i besøgsreglerne og i undersøgelsesreglerne.

I besøgsreglerne er fastsat nærmere regulering i pkt. 20 i vejledning nr. 9305 af 26. juni 2013 om adgangen til besøg m.v. til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner.

I undersøgelsesreglerne er brugen af narkotikahunde reguleret i § 2, sidste pkt. i bekendtgørelse om undersøgelse af indsattes person og opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner og i vejledning nr. 9520 af 26. september 2013 om undersøgelse af indsattes person og opholdsrum er der fastsat regler om brug af narkotikahunde i pkt. 2, 4.-5. afsnit.”

Justitsministeren udstedte nye bekendtgørelser om anvendelse af henholdsvis magt og sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner, som begge trådte i kraft den 6. maj 2015. Direktoratet udsendte en ny skrivelse om den nye magtanvendelsesbekendtgørelse og en ny vejledning til bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler. Disse trådte ligeledes i kraft den 6. maj 2015.

Den 7. september 2015 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Redegørelsen lyder sådan:

”Sagen blev rejst på baggrund af min tilsynsvirksomhed. Under et tilsynsbesøg i Pensionen Lyng orienterede pensionens ledelse således om en konkret hændelse den 7. januar 2013, hvor der var blevet anvendt magt og håndjern i pensionen. Jeg modtog senere en kopi af pensionens rapport om anvendelsen af håndjern.

I et brev af 9. september 2013 bad jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen og pensionen om en udtalelse om hjemlen til brug af magt og håndjern i pensionen og om direktoratets bemærkninger til det, som fremgik af rapporten om hændelsen. Direktoratets svar af 4. marts 2014 (vedlagt pen-

sionens udtalelse af 20. september 2013) gav mig anledning til at stille supplerende spørgsmål i et brev af 5. august 2014.

I et brev af 17. december 2014 svarede direktoratet på min supplerende høring.

Senere har justitsministeren udstedt en ny magtanvendelsesbekendtgørelse, og direktoratet har udsendt en skrivelse om denne bekendtgørelse. Endvidere har justitsministeren udstedt en ny bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner, og direktoratet har udsendt en vejledning til denne bekendtgørelse. Disse nye regler trådte som led i reorganiseringen af kriminalforsorgen i kraft den 6. maj 2015.

Da der således er kommet nye regler efter mine høringsbreve til direktoratet, mener jeg, at det er rigtigst at afgive min udtalelse i en foreløbig redegørelse, så direktoratet kan få lejlighed til at kommentere min foreløbige opfattelse. Jeg beklager, at sagen som følge heraf trækker yderligere lidt ud.

Som jeg foreløbig vurderer sagen, er der i de nye regler taget højde for nogle af de retlige problemstillinger, som jeg rejste i mine høringsbreve. I skrivelserne og vejledningen er udtrykkeligt omtalt eksempler, der svarer til hændelsen den 7. januar 2013 i Pensionen Lyng.

Efter min gennemgang af reglerne er det imidlertid min foreløbige opfattelse, at jeg har grundlag for at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager ændringer i skrivelserne, der ledsager den nye magtanvendelsesbekendtgørelse, og i vejledningen til den nye bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner.

Derudover er det min foreløbige opfattelse, at sagen giver mig anledning til at bemærke, at jeg går ud fra, at personalet i kriminalforsorgens pensioner modtager tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magtanvendelse.

Endvidere er det min foreløbige opfattelse, at der ikke er grundlag for at anvende bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3, i det omfang et konkret tilfælde, hvor der er sket magtanvendelse eller anvendelse af håndjern, er omfattet af reglerne i straffuldbyrdsloven.

1. Hjemmel til anvendelse af magt

Straffuldbyrdelesloven

Direktoratet har i udtalelsen af 4. marts 2014 anført, at der i straffuldbyrdelesloven er hjemmel til, at direktoratet kan anvende magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

Direktoratet har henvist til, at straffuldbyrdeleslovens regler om magtanvendelse og undersøgelse blev ændret med lov nr. 183 af 8. marts 2011 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., således at direktoratet fik hjemmel til at foretage undersøgelser af indsatte og deres opholdsrum og til at anvende magt i den forbindelse, jf. bemærkningerne i det lovforslag, som dannede grundlag for ændringsloven (forslag nr. L 93 af 8. december 2010 til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.).

Jeg er foreløbig enig med direktoratet i, at der i straffuldbyrdeleslovens § 62 er hjemmel til, at ansatte i direktoratet kan anvende magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, herunder pensioner. Se nærmere om begrebet institutioner nedenfor.

Sagen har rejst spørgsmål om, hvorvidt der i straffuldbyrdelesloven er hjemmel til, at også *ansatte* i pensionerne kan anvende magt over for indsatte i pensionerne.

Direktoratet har ikke i brevene til mig udtrykkeligt udtalt sig om dette. I brevet af 17. december 2014 har direktoratet anført, at 'der ikke er grundlag for at lade personale i pensionerne anvende magt efter straffuldbyrdeleslovens § 62 (...)'. I samme brev har direktoratet oplyst, at mange af de faggrupper, som arbejder i pensionerne, ikke er uddannede til at anvende magt, og at der ikke er magtmidler til rådighed i pensionerne.

Indtil 6. maj 2015 – hvor lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden trådte i kraft – fremgik det af § 62 i straffuldbyrdelesloven, at både 'Direktoratet for Kriminalforsorgen' og 'institutionen' kunne anvende magt over for indsatte.

I straffuldbyrdeleslovens § 20, der har overskriften 'Institutioner m.v.', er det fastsat, at fængselsstraf fuldbyrdes i fængsel eller arresthus, men at fængselsstraf dog efter reglerne i lovens § 78 i særlige tilfælde kan fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen. Bemærkningerne i det lovforslag, som straffuldbyrdelesloven bygger på, indeholder desuden en beskrivelse af de institutioner, som er indrettet til fuldbyrdelse af frihedsstraf. I beskrivelsen omtales et lukket fængsel, et åbent fængsel, et arresthus og endelig kriminalforsor-

gens pensioner i hovedtræk. Jeg henviser til forslag nr. L 145 af 8. december 1999 til lov om fuldbyrdelse af straf mv., Almindelige bemærkninger, pkt. 5.1.1.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse, at kriminalforsorgens pensioner er institutioner i straffuldbyrdelseslovens forstand, og at der i straffuldbyrdelseslovens § 62 – som den var formuleret på daværende tidspunkt – var hjemmel til, at personalet på pensionerne kunne anvende magt over for indsatte i pensionerne.

Som led i reorganiseringen af kriminalforsorgen er 'institutionen' i § 62 blevet ændret til 'kriminalforsorgsområdet'. Kriminalforsorgens pensioner indgår som enheder inden for kriminalforsorgsområderne. Jeg henviser til forslag nr. L 190 af 7. maj 2014 til lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden, Almindelige bemærkninger, pkt. 3. Det fremgår ikke heraf, at der med ændringsloven er tilsigtet ændringer i anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 62.

Herefter er det min foreløbige opfattelse, at kriminalforsorgens pensioner er omfattet af udtrykket 'kriminalforsorgsområdet', og at personalet i pensionerne derfor har adgang til at anvende magt over for indsatte i pensionerne efter bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 62.

Magtanvendelsesbekendtgørelsen

Den tidligere gældende magtanvendelsesbekendtgørelse nr. 547 af 27. maj 2011 havde følgende titel: 'Bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse'. Titlen gjorde det efter min foreløbige opfattelse nærliggende at antage, at bekendtgørelsen ikke angik anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens pensioner – heller ikke magtanvendelse, som blev foretaget af direktoratets personale.

I bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 1. pkt., var det imidlertid fastsat, at '[i]nstitutionen og Direktoratet for Kriminalforsorgen kan anvende magt over for indsatte efter straffuldbyrdelseslovens § 62'. Denne formulering talte efter min foreløbige opfattelse for, at bekendtgørelsen havde samme anvendelsesområde som straffuldbyrdelseslovens § 62, og at den derfor også omfattede anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens pensioner, som blev foretaget af enten direktoratets personale eller pensionernes personale.

Disse uklarheder i bekendtgørelsens ordlyd sammenholdt med, at det af den dagældende følgeskrivelse nr. 45 af 30. maj 2011 fremgik, at straffuldbyrdelseslovens § 62 og bekendtgørelsen efter deres indhold ikke

ville finde anvendelse i pensionerne, gav efter min foreløbige opfattelse anledning til tvivl om, i hvilket omfang bekendtgørelsen fandt anvendelse i pensionerne.

Jeg rejste over for direktoratet spørgsmål om dette.

Den nugældende magtanvendelsesbekendtgørelse nr. 588 af 30. april 2015 har en anden titel. Den hedder 'Bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner'. Bekendtgørelsen er således – i modsætning til den tidligere bekendtgørelse – efter sin titel ikke begrænset til at gælde i fængsler og arresthuse.

Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet anvende magt over for indsatte efter straffuldbyrdslovens § 62.

Med denne formulering har bekendtgørelsen efter min foreløbige opfattelse samme anvendelsesområde som straffuldbyrdslovens § 62, og der er dermed blevet gjort op med de tidligere uklarheder om anvendelsesområdet for bekendtgørelsen.

Det er herefter min foreløbige opfattelse, at bekendtgørelsen ligesom § 62 i straffuldbyrdsloven giver både direktoratet og kriminalforsorgsområdet – herunder ansatte i pensioner – hjemmel til at anvende magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, herunder pensioner.

Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 2, udarbejder kriminalforsorgsområdet retningslinjer for, hvem i kriminalforsorgsområdet der kan træffe bestemmelse om anvendelse af magt. Jeg har ikke oplysninger om, hvilke retningslinjer der er udstedt i henhold til denne bestemmelse.

Skrivelse om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner

Magtanvendelsesbekendtgørelsen er ledsaget af skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015. I skrivelsen er anført bl.a. følgende:

'Straffuldbyrdslovens § 62 og bekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Det er dog som hidtil forudsat, at reglerne om anvendelse af magt ikke giver personalet i kriminalforsorgens pensioner hjemmel til at udøve magt efter dette regelsæt. En narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende magt over for en indsat på en pension i henhold til reglerne om anvendelse af magt.

Det er forudsat, at der i kriminalforsorgsområdet fastsættes interne regler om, hvem der er bemyndiget til at træffe bestemmelse om anvendelse af magt, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.'

Det citerede afsnit indeholder efter min foreløbige opfattelse en vis uklarhed, da det på den ene side anføres, at straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner – hvilket må forstås sådan, at det også omfatter pensionerne – mens det på den anden side anføres, at de samme regler i loven og bekendtgørelsen forudsættes *ikke* at give personalet i kriminalforsorgens pensioner hjemmel til at udøve magt.

Sammenfatning vedrørende reglerne om magtanvendelse

Som anført er det min foreløbige opfattelse, at der i bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 62 er hjemmel til, at både direktoratets personale og personale ansat i pensionerne kan anvende magt over for indsatte i pensionerne. Den nugældende magtanvendelsesbekendtgørelse har efter min foreløbige opfattelse samme anvendelsesområde som § 62.

Skrivelsen om bekendtgørelsen indeholder imidlertid efter min foreløbige opfattelse en vis uklarhed om dette spørgsmål.

På den baggrund er jeg foreløbig indstillet på at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager en ændring af den gældende skrivelse, således at den ikke kan give anledning til tvivl om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen. Jeg går i den forbindelse ud fra, at eventuelle bindende forskrifter fra direktoratet om pensionspersonalets anvendelse af magt ikke meddeles i en uforbindende vejledning.

Videre er jeg foreløbig indstillet på at bede direktoratet om at underrette mig om, hvad direktoratet gør i anledning af min henstilling.

Derudover giver sagen efter min foreløbige opfattelse anledning til at bemærke, at jeg går ud fra, at personalet i pensionerne – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – løbende modtager tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magtanvendelse, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver en sådan instruktion.

2. Hjemmel til anvendelse af håndjern

Straffuldbyrddelsesloven

Bestemmelsen i straffuldbyrddelseslovens § 65 angiver ikke, hvem der har adgang til at anvende håndjern, men kun i hvilke situationer og under hvilke betingelser der kan anvendes håndjern.

Direktoratet har i sit brev af 4. marts 2014 anført, at ordlyden af bestemmelsen ikke rejser tvivl om, at direktoratets hundeførere har adgang til at anvende håndjern i deres arbejde, og at de kan anvende håndjern, hvis det bliver nødvendigt, når de foretager undersøgelser på en pension. Direktoratet har også anført, at bestemmelsen derfor ikke blev ændret i 2011, hvor direktoratet fik adgang til at foretage undersøgelser af indsatte og deres opholdsrum og til at anvende magt i den forbindelse.

Det er ikke i bemærkningerne i det lovforslag, som dannede grundlag for ændringsloven fra 2011 (forslag nr. L 93 af 8. december 2010 til lov om ændring af lov om fuldbyrddelse af straf m.v.), udtrykkeligt nævnt, at hundeførerne også vil kunne anvende håndjern efter § 65, hvis det er påkrævet. Formålet med lovændringen var imidlertid at give direktoratet samme beføjelser som institutionerne selv med henblik på at bekæmpe forekomsten af narkotika i institutionerne.

På den baggrund – og med henvisning til ordlyden af straffuldbyrddelseslovens § 65 – er jeg efter min foreløbige vurdering enig med direktoratet i, at bestemmelsen indeholder hjemmel til, at direktoratets hundeførere kan anvende håndjern over for indsatte, herunder indsatte i kriminalforsorgens pensioner.

Sagen har desuden rejst spørgsmål om, hvorvidt der i straffuldbyrddelseslovens § 65 også er hjemmel til, at ansatte i kriminalforsorgens pensioner kan anvende håndjern over for indsatte i pensionerne.

Direktoratet har ikke i brevene til mig udtrykkeligt udtalt sig om dette. Direktoratet skrev i sit brev af 17. december 2014, at det forhold, at den dagældende bekendtgørelse nr. 791 af 25. juni 2010 om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse og den tilhørende vejledning nr. 48 af 28. juni 2010 af samme dato ikke rettede sig mod pensionen, af direktoratet blev betragtet som en konstatering af, at personalet på denne institutionstype ikke råder over sikringsmidler og således ikke kan anvende disse.

I ordlyden af bestemmelsen i straffuldbyrddelseslovens § 65 ser jeg efter min foreløbige vurdering ikke holdepunkter for at antage, at personale på

pensionerne ikke lovligt vil kunne anvende håndjern over for indsatte i pensionerne efter bestemmelsen.

Som nævnt fastlægger bestemmelsen i § 65 ikke, hvem der kan anvende håndjern. Den angiver, i hvilke situationer og under hvilke omstændigheder der kan anvendes håndjern. Jeg bemærker i øvrigt, at den konkrete hændelse i Pensionen Lyng, som ligger bag den foreliggende sag, viser, at sådanne situationer og omstændigheder også kan opstå i kriminalforsorgens pensioner. Direktoratets oplysning om, at personalet i pensionerne – som situationen er i dag – ikke råder over sikringsmidler, kan efter min foreløbige opfattelse ikke tillægges afgørende betydning ved fortolkningen af bestemmelsen i straffuldbyrdeleslovens § 65.

Under disse omstændigheder må der efter min foreløbige opfattelse lægges vægt på, at en række af de andre bestemmelser i straffuldbyrdeleslovens kap. 10 udtrykkeligt giver 'institutionen' beføjelse til at foretage bestemte former for indgreb over for indsatte, og at der ikke er grundlag for at antage, at der ved den særlige formulering af § 65 – hvor det ikke angives, hvilken myndighed som har hjemmel til at foretage indgrebet – er tilsigtet en i forhold til de øvrige bestemmelser anden kompetence. Der henvises også til Jacob Schiøler, Straffuldbyrdeleslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, 1. udgave (2012), s. 352 f.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse, at det må antages, at også ansatte i pensionerne har adgang til at anvende håndjern efter straffuldbyrdeleslovens § 65.

Bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler

Som nævnt ovenfor havde den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 791 af 25. juni 2010 følgende titel: 'Bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i fængsler og arresthuse'.

Denne titel gjorde det efter min foreløbige opfattelse nærliggende at antage, at bekendtgørelsen ikke angik anvendelse af sikringsmidler over for indsatte i kriminalforsorgens pensioner, hverken direktoratets anvendelse af håndjern eller pensionspersonalets anvendelse af håndjern.

I bekendtgørelsens § 1, stk. 1, var det imidlertid fastsat, at '[d]er kan anvendes håndjern og sikringscelle over for indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring, efter straffuldbyrdeleslovens §§ 65-66'. Denne formulering tydede efter min foreløbige opfattelse på, at bekendtgørelsen havde samme anvendelsesområde som straffuldbyrdeleslovens § 65 (og § 66), dvs. at den omfattede anvendelse af håndjern over for indsatte i kriminalforsorgens pensioner – både direktoratets og pensionspersonalets anvendelse af håndjern.

Det, som direktoratet har anført i brevet af 17. december 2014, forstår jeg sådan, at det er direktoratets opfattelse, at reglerne i den tidligere gældende bekendtgørelse gjaldt for direktoratets hundeføreres anvendelse af sikringsmidler over for indsatte i kriminalforsorgens pensioner, men ikke for pensionspersonalets anvendelse af sikringsmidler over for indsatte i pensionerne.

Disse forhold gav efter min foreløbige opfattelse samlet anledning til tvivl om, i hvilket omfang bekendtgørelsen fandt anvendelse i pensionerne. Den nugældende bekendtgørelse nr. 428 af 9. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler hedder: 'Bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner'. Efter min foreløbige opfattelse retter den sig således efter sin titel mod alle kriminalforsorgens institutioner, herunder pensioner. I bekendtgørelsens § 1, stk. 1, er det fastsat, at '[d]er kan anvendes håndjern og sikringscelle over for indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring efter straffuldbyrddelseslovens §§ 65 og 66'.

Det er således min foreløbige opfattelse, at bekendtgørelsen efter sin ordlyd har samme anvendelsesområde som straffuldbyrddelseslovens § 65. Jeg henviser til det, som jeg har anført ovenfor om anvendelsesområdet for denne bestemmelse.

Vejledningen om anvendelse af sikringsmidler

I vejledning nr. 9231 af 13. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner er bl.a. anført følgende:

'Bekendtgørelsen gælder for alle indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

...

Reglerne om sikringsmidler er ikke relevante for personalet i kriminalforsorgens pensioner, idet personalet ikke har sikringsmidler til rådighed. Hvorimod f.eks. en narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil kunne anvende håndjern over for en indsat på en pension.'

Den konkrete hændelse i Pensionen Lyng, som ligger bag den foreliggende sag, viser, at pensionspersonale kan blive involveret i magtanvendelser, der ender med brug af håndjern.

Foreløbig mener jeg, at det, der er anført i vejledningen, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det er direktoratets opfattelse, at personalet på pensionerne i en sådan situation lovligt vil kunne deltage ved anvendelse af håndjern efter straffuldbyrddelsesloven.

Sammenfatning vedrørende reglerne om anvendelse af sikringsmidler

Det er som anført min foreløbige opfattelse, at der i bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 65 er hjemmel til, at både direktoratets personale og personale ansat i pensionerne kan anvende håndjern over for indsatte i pensionerne. Det samme gælder den nugældende bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler.

Dette fremgår imidlertid ikke af vejledningen om reglerne, som kun konstaterer, at der ikke findes håndjern på pensionerne, og at reglerne derfor ikke er relevante for personalet. Denne formulering skaber efter min foreløbige opfattelse en uklarhed om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 65 og bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler.

Jeg er opmærksom på, at pensionspersonalets manglende rådighed over håndjern betyder, at bekendtgørelsen ikke har væsentlig praktisk betydning for personalet i pensionerne. Den konkrete hændelse i Pensionen Lyng viser dog, at der kan forekomme situationer, hvor pensionspersonale deltager ved anvendelse af håndjern.

På den baggrund er jeg foreløbig indstillet på at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager en ændring af den gældende vejledning, således at den ikke kan give anledning til tvivl om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 65 og bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler. Jeg går i den forbindelse ud fra, at eventuelle bindende forskrifter fra direktoratet om pensionspersonalets anvendelse af sikringsmidler ikke meddeles i en uforbindende vejledning.

3. Straffelovens § 13, stk. 3

Som nævnt har direktoratet i brevet af 17. december 2014 anført, at der ikke er grundlag for at lade personale i pensionerne anvende magt efter straffuldbyrdelseslovens § 62. Direktoratet har i brevet videre anført, at dette i den konkrete situation fører til, at hjemlen til pensionsforstanderens magtanvendelse i den pågældende situation må findes i straffelovens § 13, stk. 3.

Straffelovens § 13 lyder sådan:

§ 13. Handlinger foretagne i nødværge er straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.

Stk. 2. Overskrider nogen grænserne for lovligt nødværge, bliver han dog straffri, hvis overskridelsen er rimeligt begrundet i den ved angrebet fremkaldte skræk eller ophidselse.

Stk. 3. Tilsvarende regler finder anvendelse på handlinger, som er nødvendige for på retmæssig måde at skaffe lovlige påbud adlydt, iværksætte en lovlig pågribelse eller hindre en fanges eller tvangsanbragt persons rømning.'

Bestemmelsen indeholder de almindelige regler om nødværge. Stk. 3 vedrører grænserne for lovlig magtanvendelse i forbindelse med den offentlige eller private retshåndhævelse. Bestemmelsen gælder ved siden af andre specifikke regler om lovlig magtanvendelse, f.eks. i politiloven.

Hjemlen til anvendelse af magt under straffuldbyrdelsen i kriminalforsorgens institutioner og de grundlæggende betingelser herfor findes i straffuldbyrdelsesloven.

Som anført ovenfor er det min foreløbige opfattelse, at også personalet på kriminalforsorgens pensioner har adgang til at anvende magt og håndjern efter straffuldbyrdelseslovens § 62 og § 65. I det omfang et konkret tilfælde, hvor der er sket magtanvendelse eller anvendelse af håndjern, er omfattet af disse bestemmelser, er der efter min foreløbige opfattelse ikke grundlag for at anvende reglerne i straffelovens § 13, stk. 3.

Ved min foreløbige vurdering af sagen har jeg ikke taget stilling til, efter hvilke bestemmelser henholdsvis hundeførerens og pensionsforstanderens magtanvendelse og anvendelse af håndjern den 7. januar 2013 skal bedømmes.

4. Proportionalitet og skånsomhed

Jeg har rejst spørgsmålet, om principperne i straffuldbyrdelsesloven om proportionalitet og skånsomhed blev iagttaget ved hændelsen den 7. januar 2013.

Direktoratet har i brev af 17. december 2014 redegjort for sin vurdering, hvorefter personalet levede op til proportionalitets- og skånsomhedsprincipperne i situationen, både for så vidt angår undersøgelsen af den indsatte, og for så vidt angår magtanvendelsen. Direktoratet har også redegjort for sin vurdering, hvorefter det var proportionalt at anvende håndjern for at gennemføre undersøgelsen i den pågældende situation.

Direktoratet har dog bemærket, at direktoratet finder det beklageligt, at hundeføreren havde glemt nøglerne til sine håndjern i bilen, og at den

indsatte derfor måtte vente ca. 10 minutter på at få håndjernene fjernet. Direktoratet har videre anført, at dette i overensstemmelse med skånsomhedsprincippet burde være gjort straks efter, at undersøgelsen af den indsatte var afsluttet.

Jeg bemærker, at direktoratet i brevet af 17. december 2014 har anført, at dette også fremgår af pkt. 3 i direktoratets brev af 4. marts 2014. Jeg kan dog ikke se, at dette fremgår af det nævnte brev.

Jeg har noteret mig direktoratets redegørelse for og vurdering af den konkrete hændelse den 7. januar 2013. Jeg er foreløbig indstillet på at meddele direktoratet, at jeg herefter ikke foretager mig mere i forhold til hændelsen.

5. Narkotikahunde

Jeg har foreløbig taget til efterretning, at pensionen over for direktoratet har bekræftet, at pensionen ved mistanke om euforiserende stoffer har rekvireret hunde hos kriminalforsorgen – og ikke politihunde, som det blev oplyst under tilsynsbesøget.

Endvidere har jeg foreløbig noteret mig direktoratets oplysning om, at der i besøgsreglerne og undersøgelsesreglerne er fastsat regler vedrørende anvendelse af narkotikahunde.

Jeg er foreløbig indstillet på at meddele, at jeg ikke foretager mig mere vedrørende dette.”

I et brev af 2. oktober 2015 fremsatte direktoratet sine bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Direktoratet skrev bl.a. følgende:

”1. Hjemmel til anvendelse af magt og håndjern

...

Direktoratet skal indledningsvist bemærke, at straffuldbyrddelseslovens § 62 og § 65 efter direktoratets opfattelse giver adgang til at anvende magt og håndjern overfor indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Det samme gælder de nugældende bekendtgørelser om anvendelse af magt og om anvendelse af sikringsmidler.

Direktoratet har ved udstedelse af henholdsvis en skrivelse og en vejledning til kriminalforsorgsområderne opsat begrænsninger for, hvilke personalegrupper der må anvende § 62 og § 65 overfor indsatte i pensionerne, således at hjemlen til at anvende magt og sikringsmidler efter dis-

se bestemmelser ikke omfatter personale ansat i pensionerne, men kun direktoratets narkotikahundeførere på razzia på en pension.

1.1. Skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner

Direktoratet har, som også oplyst i høringssvaret af 17. december 2014, i forbindelse med udsendelse af nye regler i maj 2015 præciseret en pas-sus i den tidligere skrivelse med henblik på, at det nu klart fremgår, hvil- ket personale der må anvende magt overfor indsatte i pensionerne i hen- hold til reglerne om anvendelse af magt.

Det er ombudsmandens foreløbige opfattelse, at den nye skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015, som ledsager bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, indeholder en vis uklarhed om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen. I skrivelsens 2. afsnit er anført følgende:

'Straffuldbyrdelseslovens § 62 og bekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Det er dog som hidtil forudsat, at reg- lerne om anvendelse af magt ikke giver personalet i kriminalforsorgens pensioner hjemmel til at udøve magt efter dette regelsæt. En narkotika- hundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende magt over for en indsat på en pension i henhold til reglerne om anvendelse af magt.'

Ombudsmanden har i sin foreløbige redegørelse uddybende om dette afsnit i skrivelsen anført følgende:

'Det citerede afsnit indeholder efter min foreløbige opfattelse en vis uklarhed, da det på den ene side anføres, at straffuldbyrdelseslovens § 62 og magtanvendelsesbekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kri- minalforsorgens institutioner – hvilket må forstås sådan, at det også om- fatter pensionerne – mens det på den anden side anføres, at de samme regler i loven og bekendtgørelsen forudsættes *ikke* at give personalet i kriminalforsorgens pensioner hjemmel til at udøve magt.'

Direktoratet skal hertil bemærke, at det omhandlede afsnit indledes med at fastslå, hvilken persongruppe der kan være genstand for magtanven- delse efter regelsættet: '*... indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner*'.

Den efterfølgende sætning i afsnittet: '*Det er dog som hidtil forudsat, at reglerne om anvendelse af magt ikke giver personalet i kriminalforsor-*

gens pensioner hjemmel til at udøve magt efter dette regelsæt., er en generel tjenestebefaling til personalet i pensionerne om, at de (modsat direktoratets hundeførere) ikke må anvende magt overfor klienterne på pensionerne i henhold til reglerne om anvendelse af magt. Dette ligger i tråd med, hvad der hidtil har været gældende i pensionerne. Tjenestebefalingen præciserer således, hvilke af kriminalforsorgens personalegrupper der må anvende magt overfor indsatte i pensionerne efter disse regler. Det nævnes specifikt i skrivelsen, at det kun er (direktoratets) narkotikahundeførere, som deltager i en razzia på en pension, der vil kunne anvende magt overfor en indsat på en pension i henhold til regelsættet om anvendelse af magt.

Direktoratet skal i den forbindelse bemærke, at en tjenestebefaling fra direktoratet, der meddeles til kriminalforsorgsområderne/personale på pensionerne i en skrivelse, er bindende for det personale, som den retter sig imod. Da hjemlen således er begrænset i en for pensionspersonalet bindende form, synes der ikke at være uklarhed om, hvilke personalegrupper som har mulighed for at anvende straffuldbyrdelseslovens § 62 overfor indsatte på en pension.

Personalet i kriminalforsorgens pensioner har ikke (og har heller ikke tidligere haft) adgang til at anvende magt overfor indsatte i pensionerne i henhold til reglerne om magtanvendelse. Kriminalforsorgen har ligeledes heller ikke aktuelt nogen planer om, at dette personale skal have en sådan adgang. Som også oplyst i direktoratets hørings svar af 17. december 2014, så er pensionerne i tråd med pensionernes særlige karakter bemandet med personale fra forskellige faggrupper, såsom socialrådgivere, pædagoger og personer med andre uddannelser, herunder eventuelt fængselsbetjentuddannelsen. Det betyder, at hovedparten af personalet på pensionerne ikke er uddannet til at anvende magt efter straffuldbyrdelsesloven. Hertil kommer, at der ikke forefindes magtmidler til rådighed i pensionerne.

Direktoratet finder på den baggrund ikke, at skrivelsen om anvendelse af magt overfor indsatte i kriminalforsorgens institutioner indeholder uklarhed om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 62.

1.2. Vejledning nr. 9231 af 13. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner

Af den foreløbige redegørelse fremgår det, at ombudsmanden foreløbig er indstillet på at henstille, at direktoratet ved lejlighed foretager en ændring af den gældende vejledning således, at den ikke kan give anledning til tvivl om anvendelsesområdet for straffuldbyrdelseslovens § 65 og bekendtgørelsen om anvendelse af sikringsmidler.

Ombudsmanden har i den forbindelse foreløbigt påpeget, at den konkrete hændelse den 7. januar 2013 i Pensionen Lyng, som ligger bag den foreliggende sag, viser, at pensionspersonale kan blive involveret i magt-anvendelse, der ender med brug af håndjern.

Ombudsmanden mener foreløbigt, at det, der er anført i vejledningen, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det er direktoratets opfattelse, at personalet på pensionerne i en sådan situation lovligt vil kunne deltage ved anvendelse af håndjern efter straffuldbyrdelsesloven. I vejledningens andet afsnit er anført følgende:

'Bekendtgørelsen gælder for alle indsatte i kriminalforsorgens institutio-
ner.

...

Reglerne om sikringsmidler er ikke relevante for personalet i kriminalfor-
sorgens pensioner, idet personalet ikke har sikringsmidler til rådighed.
Hvorimod f.eks. en narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en
pension, vil kunne anvende håndjern over for en indsat på en pension.'

Ombudsmanden har i den forbindelse foreløbigt anført, at det ikke af vej-
ledningen om reglerne fremgår, at der i bestemmelsen i straffuldbyrdel-
seslovens § 65 og i bekendtgørelsen om sikringsmidler er hjemmel til, at
både direktoratets personale og personale ansat i pensionerne kan an-
vende håndjern over for indsatte i pensionerne, men at den kun konstate-
rer, at der ikke findes håndjern på pensionerne og at reglerne derfor ikke
er relevante for personalet.

Direktoratet er enig i, at denne formulering i en (uforbindende) vejledning
kan skabe en vis uklarhed om anvendelsesområdet for § 65 og bekendt-
gørelsen om sikringsmidler, og at vejledningen ved lejlighed bør ændres
på dette punkt.

Direktoratet finder, at uklarheden kan undgås, hvis bekendtgørelsen om
sikringsmidler ledsages af en skrivelse, som indeholder en (bindende)
generel tjenestebefaling rettet til personalet i pensionerne om, at pensi-
onspersonalet, som hidtil forudsat, ikke må anvende sikringsmidler, her-
under håndjern, suppleret med en bemærkning om, at kun direktoratets
narkotikahundeførere, som deltager i en razzia på en pension, vil kunne
anvende håndjern over for en indsat på en pension. En sådan tjeneste-
befaling er bindende for pensionspersonalet, hvorved der ikke er tvivl om,
hvilke personalegrupper som må anvende straffuldbyrdelseslovens § 65
overfor indsatte på pensionerne.

Direktoratet vil på den baggrund ved lejlighed ændre vejledningen samt udsende en skrivelse med et indhold i tråd med det ovenfor beskrevne.

2. Instruktion i konflikthåndtering

Det er endvidere ombudsmandens foreløbige opfattelse, at sagen giver ham anledning til at bemærke, at han går ud fra, at personalet i kriminalforsorgens pensioner – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – løbende modtager tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magt-anvendelse, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver en sådan instruktion.

Med henvisning til det ovenfor under pkt. 1.1 beskrevne om pensioner-nes særlige karakter, herunder at direktoratet som konsekvens heraf har begrænset pensionspersonalets hjemmel til at anvende magt og sik-ringsmidler, finder direktoratet ikke grundlag for at indføre løbende in-struktion i konflikthåndtering og magtanvendelse for dette personale. Der henvises endvidere til direktoratets hørings svar af 17. december 2014, hvor det er anført, at de pågældende personalegrupper 'ikke er uddannet til at anvende magt efter straffuldbydelseslovens regler'.

3. Bestemmelsen om nødværge i straffelovens § 13, stk. 3.

Endelig er det ombudsmandens foreløbige opfattelse, at der ikke er grundlag for at anvende bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3, i det omfang et konkret tilfælde, hvor der er sket magtanvendelse eller anvendelse af håndjern, er omfattet af reglerne i straffuldbydelsesloven. Om-budsmanden har i den forbindelse forudsat, at direktoratet ikke har be-grænset pensionspersonalets mulighed for at anvende de relevante be-stemmelser i straffuldbydelsesloven.

Direktoratet skal i tråd med dét, der er anført ovenfor under pkt. 1, be-mærke, at eftersom Direktoratet for Kriminalforsorgen har begrænset pensionspersonalets adgang til at anvende magt og håndjern efter straf-fuldbydelseslovens regler, så finder direktoratet, at der i et tilfælde, som det foreliggende, vil kunne være grundlag for at vurdere personalets handlinger efter reglerne i straffelovens § 13, stk. 3."

Den 13. januar 2016 holdt nogle af mine medarbejdere et møde med medar-bejdere fra direktoratet om sagen. På mødet blev drøftet 1) uddannelse og instruktion i magtanvendelse og konflikthåndtering, 2) skrivelsen om magtan-vendelsesbekendtgørelsen og 3) straffelovens § 13, stk. 3.

Ad 1) Direktoratet oplyste bl.a., at al kriminalforsorgens personale på en grunduddannelse modtog undervisning i konflikthåndtering og instruktion i bl.a. afværgegreb. Jeg bad om at få materiale, som nærmere beskrev denne grunduddannelse.

Ad 2) Direktoratet tilkendegav, at det ville ændre skrivelsen om magtanvendelsesbekendtgørelsen, således at den kom til at indeholde en klar tjenestebefaling til pensionspersonalet om, at de ikke måtte anvende magt efter straf-fuldbyrdslovens regler herom.

Ad 3) Direktoratet stillede spørgsmål vedrørende det, som jeg i min foreløbige redegørelse havde anført om anvendelsen af bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3. Under mødet og i en senere telefonsamtale oplyste mine medarbejdere bl.a., at det anførte i den foreløbige redegørelse ikke var udtryk for, at jeg mente, at bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3, ikke kunne anvendes ved vurderingen af en handlings straffrihed. Min opfattelse vedrørte spørgsmålet om, hvor den forvaltningsretlige hjemmel til pensionspersonalets anvendelse af magt eller håndjern skulle findes.

I februar og marts 2016 var der kontakt mellem nogle af mine medarbejdere og direktoratet vedrørende ordlyden af eventuelle kommende ændringer i regler udstedt af direktoratet.

I et brev af 15. marts 2016 skrev direktoratet herefter bl.a. følgende:

”1. Orientering om kriminalforsorgens introduktionsforløb for civile nyansatte

I 2014 blev det hidtidige introduktionsforløb 'Kriminalforsorgens Civile grunduddannelse' (KCU) revideret og lanceret som 'Introduktionsforløb for civile nyansatte' (ICN), som er et introduktionsforløb af 5 dages varighed. Alle civile nyansatte med ansættelse på 6 måneder eller derover skal deltage i forløbet.

Både det tidligere og det nuværende introduktionsforløb omfatter undervisning i konflikthåndtering, nødværge, greb og selvforsvar.

Introduktionsforløbet formål er at introducere civile nyansatte til kriminalforsorgens organisation og organisering, således at den nyansatte bliver i stand til at forstå og varetage egen rolle og funktion i forhold til at bidrage til løsning af Kriminalforsorgens hovedopgave.

Introduktionsforløbet inkluderer undervisning i basalt selvforsvar, kriminalforsorgens konfliktbegreb samt konfliktteori. Heraf udgør grebstræning og basalt selvforsvar 6 timer og den teoretiske konflikthåndtering 7 timer. Som led i denne undervisning modtager den civile medarbejder undervisning i:

- Kommunikation og konfliktnedtrapping, herunder undervisning i 'at tale klienter ned'

- Dynamisk sikkerhed og risikovurdering
- Afværgeregreb og frigørelsesgreb i forbindelse med selvforsvarstræning
- Instruktion i hvad civilt personale lovligt må medvirke i, herunder om nødværge og hvornår betingelserne herfor er opfyldt.

Det er direktoratets vurdering, at introduktionsforløbet for civile nyansatte omfatter det, som kan anses for værende en tilstrækkelig introduktion til og instruktion i, hvad angår de civile medarbejderes handlemuligheder i relation til konflikthåndtering, nødværge, greb og selvforsvar. Det er endvidere direktoratets vurdering, at personalet i kriminalforsorgens pensioner – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – således modtager tilstrækkelig instruktion i de nævnte emner.

2. Ændringer i administrative forskrifter

Neden for følger nærmere orientering om, hvordan direktoratet påtænker at ændre ordlyden i tre administrative forskrifter om magtanvendelse og anvendelse af håndjern med henblik på en præcisering af, at personale i kriminalforsorgens pensioner – som hidtil – efter direktoratets bestemmelse ikke må udøve magt og anvende sikringsmidler. Det drejer sig om ændring af:

1. Skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner
2. Vejledning nr. 9231 af 13. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner
3. Cirkulæreskrivelse nr. 9269 af 30. april 2015 om anvendelse og godkendelse af håndjern

Direktoratet forventer, at ændringerne i de tre forskrifter vil kunne sættes i værk inden for en kort tidshorisont, idet der for tiden er diverse andre regelændringer under udarbejdelse. Direktoratet forventer således at kunne udsende en samlet 'regelpakke' til kriminalforsorgens institutioner inden for kort tid."

1. Skrivelse nr. 9267 af 30. april 2015 om bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner

Udkast til ændring af pkt. 1 i skrivelsen

Gældende bestemmelse	Ændring
<p>1. Reglerne om anvendelse af magt findes i § 62 i straffuldbyrdsloven. I medfør af lovens § 62, stk. 5, § 105, stk. 2, og § 111, stk. 3, samt retsplejelovens § 766, 1.-3. pkt., er udstedt bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner (magtanvendelsesbekendtgørelsen).</p> <p>Straffuldbyrdslovens § 62 og bekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Det er dog som hidtil forudsat, at reglerne om anvendelse af magt ikke giver personalet i kriminalforsorgens pensioner hjemmel til at udøve magt efter dette regelsæt.</p> <p>En narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende magt over for en indsat på en pension i henhold til reglerne om anvendelse af magt.</p> <p>Det er forudsat, at der i kriminalforsorgsområdet fastsættes interne regler om, hvem der er bemyndiget til at træffe bestemmelse om anvendelse af magt, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.</p>	<p>1. Reglerne om anvendelse af magt findes i § 62 i straffuldbyrdsloven. I medfør af lovens § 62, stk. 5, § 105, stk. 2, og § 111, stk. 3, samt retsplejelovens § 766, 1.-3. pkt., er udstedt bekendtgørelse om anvendelse af magt over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner (magtanvendelsesbekendtgørelsen).</p> <p>Straffuldbyrdslovens § 62 og bekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Efter direktoratets beslutning må personalet i kriminalforsorgens pensioner som hidtil ikke udøve magt efter dette regelsæt. En narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende magt over for en indsat på en pension i henhold til reglerne om anvendelse af magt.</p> <p>Det er forudsat, at der i kriminalforsorgsområdet fastsættes interne regler om, hvem der er bemyndiget til at træffe bestemmelse om anvendelse af magt, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.</p>

2. Vejledning nr. 9231 af 13. april 2015 om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner

Udkast til ændring i pkt. 1 i vejledningen

Gældende bestemmelse	Ændring
<p style="text-align: center;"><i>Indledning</i></p> <p>1. Regler om anvendelse af sikringsmidler findes i §§ 65-66 i straffuldbyrdelsesloven. I medfør af lovens § 65, stk. 4, § 66, stk. 7, § 105, stk. 2, og § 111, stk. 3, samt retsplejelovens § 776, 1.-3. pkt., er udstedt bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner.</p> <p>Bekendtgørelsen gælder for alle indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Straffuldbyrdelseslovens regler om anvendelse af tvangsfiksering finder dog ikke anvendelse på indsatte, der er i tvangsbehandling efter reglerne i bekendtgørelse om tvangsbehandling af visse indsatte i Anstalten ved Herstedvester. Reglerne om sikringsmidler er ikke relevante for personalet i kriminalforsorgens pensioner, idet personalet ikke har sikringsmidler til rådighed. Hvorimod f.eks. en narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil kunne anvende håndjern over for en indsat på en pension.</p> <p>Denne vejledning har til formål at orientere om væsentlige fortolkningsbidrag knyttet til enkelte af de gældende regler. Der er således ikke tale om en samlet gennemgang af reglerne.</p> <p>Det er forudsat, at kriminalforsorgsområdet udfærdiger regler om blandt andet kompetenceforhold vedrørende de indgreb, som er nævnt i straffuldbyrdelsesloven § 65 og § 66.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Indledning</i></p> <p>1. Regler om anvendelse af sikringsmidler findes i §§ 65-66 i straffuldbyrdelsesloven. I medfør af lovens § 65, stk. 4, § 66, stk. 7, § 105, stk. 2, og § 111, stk. 3, samt retsplejelovens § 776, 1.-3. pkt., er udstedt bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner.</p> <p>Bekendtgørelsen gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Straffuldbyrdelseslovens regler om anvendelse af tvangsfiksering finder dog ikke anvendelse på indsatte, der er i tvangsbehandling efter reglerne i bekendtgørelse om tvangsbehandling af visse indsatte i Anstalten ved Herstedvester. Reglerne om sikringsmidler er ikke relevante for personalet i kriminalforsorgens pensioner, idet personalet efter direktoratets beslutning ikke må anvende sikringsmidler og ikke har sådanne midler til rådighed. Dette fremgår af cirkulæreskrivelse om anvendelse af sikringsmidler og godkendelse af håndjern. En narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende håndjern over for en indsat på en pension.</p> <p>Denne vejledning har til formål at orientere om væsentlige fortolkningsbidrag knyttet til enkelte af de gældende regler. Der er således ikke tale om en samlet gennemgang af reglerne.</p> <p>Det er forudsat, at kriminalforsorgsområdet udfærdiger regler om blandt andet kompetenceforhold vedrørende de indgreb, som er nævnt i straffuldbyrdelseslovens § 65 og § 66.</p>

3. Cirkulæreskrivelse nr. 9269 af 30. april 2015 om anvendelse og godkendelse af håndjern

Udkast til ændring af overskrift samt nyt 1. afsnit

Gældende bestemmelse	Ændring
<p>Cirkulæreskrivelse om anvendelse og godkendelse af håndjern (Til kriminalforsorgsområderne)</p> <p>Nedenstående retningslinjer vedrører anvendelse og godkendelse af håndjern m.v.</p> <p style="text-align: center;"><i>Anvendelse</i></p> <p>Kriminalforsorgsområdet fastsætter retningslinjer for, hvor håndjern opbevares mest hensigtsmæssigt i den enkelte institution. Placeringen skal være generelt kendt af personalet, og håndjernene skal være klar til omgående brug – herunder skal det sikres, at nøgler til håndjernene altid medbringes.</p> <p>Regler for hvornår håndjern kan og skal bæres, fastsættes af kriminalforsorgsområdet.</p> <p style="text-align: center;"><i>Standardprocedure</i></p> <p>...</p>	<p>Cirkulæreskrivelse om anvendelse af sikringsmidler og godkendelse af håndjern (Til kriminalforsorgsområderne)</p> <p>1. Straffuldbyrdslovens §§ 65 - 66 og bekendtgørelse om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner gælder for indsatte i alle kriminalforsorgens institutioner. Reglerne om anvendelse af tvangsfiksering finder dog ikke anvendelse på indsatte, der er i tvangsbehandling efter reglerne om tvangsbehandling for visse indsatte i Anstalten ved Herstedvester. Personalet i pensionerne må som hidtil efter direktoratets beslutning ikke anvende sikringsmidler og har således heller ikke sådanne midler til rådighed. Reglerne om sikringsmidler er derfor ikke relevante for personalet i kriminalforsorgens pensioner. En narkotikahundefører, som deltager i en razzia på en pension, vil derimod kunne anvende håndjern over for en indsat på en pension.</p> <p>2. Retningslinjerne anført under dette punkt vedrører anvendelse og godkendelse af håndjern m.v.</p> <p style="text-align: center;"><i>Anvendelse</i></p> <p>Kriminalforsorgsområdet fastsætter retningslinjer for, hvor håndjern opbevares mest hensigtsmæssigt i den enkelte institution. Placeringen skal være generelt kendt af personalet, og håndjernene skal være klar til omgående brug – herunder skal det sikres, at nøgler til håndjernene altid medbringes.</p> <p>Regler for hvornår håndjern kan og skal bæres, fastsættes af kriminalforsorgsområdet.</p> <p style="text-align: center;"><i>Standardprocedure</i></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>