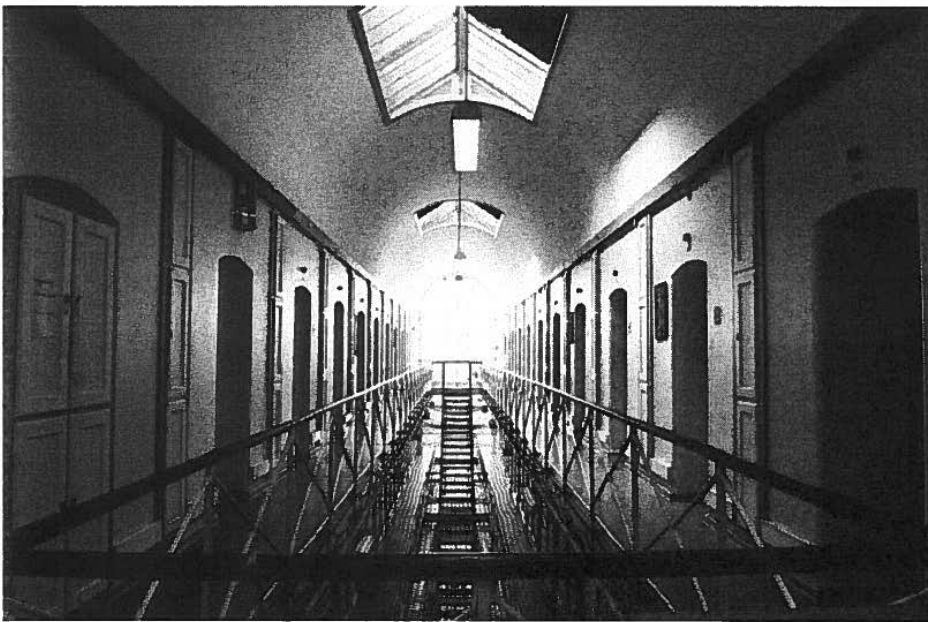


BEGRÆNSNING AF UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB OG ENRUMSANBRINGELSE AF INDSATTE



01-
09-
2010

Arbejdsgruppens indstilling

En undersøgelse af mulighederne for at begrænse brugen af udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder indsattes frivillige anbringelse i enrum.

Indholdsfortegnelse

1. ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE, KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING	5
1.1. Baggrund for arbejdsgruppens nedsættelse	5
1.2. Arbejdsgruppens opgave	5
1.3. Referencer	6
1.4. Indstilling	6
1.5. Arbejdsgruppens medlemmer.....	7
1.6. Gruppens arbejde	7
1.7. Afgrænsning af kommissoriet	7
1.8. Indstillingens opbygning	8
2. BEGREBSAFKLARING OG PRINCIPIELLE SYNSPUNKTER	9
2.1. Isolerede varetægtsarrestanter	9
2.2. Strafcelle	9
2.3. Frivillig udelukkelse fra fællesskab.....	9
2.4. Fællesskab og udelukkelse fra fællesskab, jf. straffuldbyrdelseslovens § 33 og § 63..	10
2.5. Særligt sikrede afdelinger.....	11
2.6. "De facto udelukkelse fra fællesskab"	12
2.7. Begrebsafklaring – arbejdsgruppens synspunkter.....	12
3. ANBEFALINGER	13
3.1. Overordnet tidsgrænse for udelukkelse fra fællesskab	13
3.2. Dynamisk sikkerhed	13
3.3. Sektionering/fysiske rammer.....	14
3.4. Modtagelsesafdelinger/screening	14
3.5. Afdelinger med begrænset/aftalt fællesskab	14
3.6. Sagsbehandlingsregler.....	15
3.7. Ændring af normalreaktionsskemaet.....	15
3.8. Korrekt anvendelse af Klientsystemet.....	15
3.9. Mål- og resultatkrav.....	16
3.10. Særligt sikrede afdelinger og de facto udelukkelse fra fællesskab.....	16
3.11. Forbedret logistisk flow i forbindelse med overførsel til andre institutioner	16
3.12. Kompetenceregler	17
4. INDSTILLING OM ENRUMSANBRINGELSE/UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB FRA DECEMBER 2001 ("2001-INDSTILLINGEN").....	18
4.1. Arbejdsgruppens kommissorium	18
4.2. Arbejdsgruppens indstilling.....	18
4.3. Direktoratets behandling af indstillingen	19
5. REGELGRUNDLAGET.....	20
5.1. Straffuldbyrdelsesloven.....	20
5.2. Bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab	20
5.2.1. Generelt	21
5.2.2. Særlige tilbud til indsatte, der er udelukket i mere end 14 dage	21

5.2.3. Forelæggelsesregler	21
6. UDENLANDSKE REGLER.....	22
6.1. Norge	22
6.1.1. Regler.....	22
6.1.2. Høringssvar	22
6.2. Sverige.....	23
6.2.1. Regler.....	23
6.2.2. Høringssvar	23
6.3. Finland.....	24
7. UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB I PRAKSIS.....	25
7.1. Hvor mange udelukkes fra fællesskab, på hvilket grundlag og hvor længe?	25
7.1.1. Tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab.....	25
7.1.2. Frivillige udelukkelse fra fællesskab.....	26
7.1.3. Statistisk usikkerhed	26
7.2. Profilen på tvangsmæssigt udelukkede indsatte	27
7.3. Spørgeskemaundersøgelse	27
7.3.1. Nuværende strategi for at nedbringe antallet af udelukkelse (spørgsmål 1).....	27
7.3.2. Hvilke tiltag vil yderligere kunne nedbringe antallet (spørgsmål 2)	28
7.3.3. Begrundelser for udelukkelse (spørgsmål 3).....	28
7.3.5. Overvejelse af muligheden for begrænset udelukkelse fra fællesskab som det mindre i det mere (spørgsmål 4).....	28
7.3.6. Hvad gøres der aktivt for at få de udelukkede indsatte tilbage i fællesskab eller delvis fællesskab? (spm.5)	28
7.3.7. Ophævelse af udelukkelse (spørgsmål 6).....	28
7.3.8. Sammenblanding af disciplinærsanktionssystemet og udelukkelse fra fællesskab som fremadrettet reaktion (spørgsmål 7).....	29
8. ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER	30
8.1. Øvre tidsgrænse	30
8.1.1. Forslag	30
8.1.2. Hvad gør man i dag?	30
8.1.3. Begrundelse for forslaget.....	30
8.1.5. Ulemper ved en tidsmæssig overgrænse.....	31
8.1.6. anbefaling	31
8.2. Dynamisk sikkerhed	32
8.2.1. Begrebet og dets anvendelse i praksis.....	32
8.2.2. Udfordringer ved dynamisk sikkerhed.....	32
8.2.3. De indsatte beskæftigelses- og fritidsmuligheder.....	33
8.2.4. anbefaling	34
8.3 Sektionering/fysiske rammer.....	34
8.3.1. Forslag	34
8.3.2. Hvad gør man i dag?	34
8.3.3. Begrundelse for valget.....	35
8.3.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	35
8.3.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	35
8.3.6. Oplæg til handleplan om sikkerhed, styrende indsatte og en bedre dagligdag på Vestre	

Fængsel	36
8.3.7. anbefaling	36
8.4. Modtagelsesafdeling/screening	36
8.4.1. Forslag	36
8.4.2. Hvad gør man i dag?	37
8.4.3. Begrundelse for valget.....	37
8.4.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	37
8.4.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	38
8.4.6. anbefaling	38
8.5. Afdelinger med beskyttet fællesskab/begrænset fællesskab.....	38
8.5.1. Forslag	38
8.5.2. Hvad gør man i dag?	38
8.5.3. Begrundelse for valget.....	39
8.5.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	39
8.5.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	39
8.5.6. anbefaling	39
8.6. Sagsbehandlingsregler.....	40
8.6.1. Forslag	40
8.6.2. Hvad gør man i dag?	40
8.6.3. Begrundelse for valget.....	40
8.6.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	41
8.6.5. Hvilke ulemper vil forslaget have?.....	41
8.6.6. anbefaling	41
8.7. Brugen af sanktionen strafcelle hhv. foranstaltningen udelukkelse fra fællesskab	41
8.7.1. Forslag	41
8.7.2. Begrundelse for valget.....	42
8.7.3. Hvad gør man i dag?	42
8.7.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	43
8.7.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	44
8.7.6. anbefaling	44
8.8. Særlige forhold vedrørende Klientssystemet.....	44
8.8.1. Forslag	44
8.8.2. Begrundelse for valget.....	44
8.8.3. Fordele.....	45
8.8.4. Ulemper	45
8.8.5. anbefaling	45
8.9. Målstyring på udelukkelsesområdet via fængslernes resultatkontrakter	45
8.9.1. Forslag	45
8.9.2. Begrundelse for valget.....	46
8.9.3. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?.....	46
8.9.4. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	46
8.9.5. anbefaling	46
8.10. Politigårdens fængsel og særligt sikrede afdelinger	46
8.10.1. Forslag og begrundelse for valget	46
8.10.2. Nuværende kapacitet og regime	47

8.10.3. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?	48
8.10.4. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	48
8.10.5. Anbefaling	48
8.11. Forbedret logistisk flow ved overførsel	49
8.11.1. Forslag	49
8.11.2. Begrundelse for valget	49
8.11.3. Hvad gør man i dag?	49
8.11.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?	50
8.11.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?	50
8.11.6. Anbefaling	50
8.12. Kompetencespørgsmål	50
8.12.1. Forslag	50
8.12.2. Hvad gør man i dag?:	51
8.12.3. Begrundelse for valget:	51
8.12.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?	52
8.12.5. Hvilke ulemper vil forslaget have?	52
8.12.6. Anbefaling	52
9. OPFØLGNING	53
9.1. Afrapporteringskrav	53
10. BILAGSMATERIALE	54

Begrænsning af udelukkelse fra fællesskab og enrummanbringelse af indsatte

ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING

1. ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE, KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen nedsatte i januar 2010 en arbejdsgruppe, der skulle undersøge mulighederne for at begrænse brugen af udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Det gjaldt først og fremmest den tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdeslovens § 63, men arbejdsgruppen skulle tillige overveje muligheder for at begrænse indsattes frivillige udelukkelse fra fællesskab ved at pege på alternativer, som ikke indebærer fuldstændig udelukkelse fra fællesskab med andre indsatte.

1.1. Baggrund for arbejdsgruppens nedsættelse

Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og anden Nedværdigende Behandling mv., CPT, har – på linje med andre internationale kontrolmyndigheder - ved sine besøg i Danmark udtrykt bekymring over omfanget af isolation af indsatte. Det gælder først og fremmest den isolation, der bestemmes af retten som led i strafferetlig efterforskning, men der har også været kritik af den form for isolation af indsatte, som bestemmes administrativt af fængselsmyndighederne af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde. Baggrunden for bekymringen er en generel konstatering af, at navnlig langvarig isolation kan indebære alvorlig risiko for de indsattes psykiske helbredstilstand.

Der er i de seneste år sket et betydeligt fald i anvendelsen af isolation efter rettens bestemmelse som led i en strafferetlig efterforskning. Af Rigsadvokatens redegørelse (REU alm. Del – notat af 16/12-2008) fremgår det, at antallet af isolationsfængslinger faldt med 42,6 % fra 2006 til 2007 svarende til et fald på 48 % i antallet af isolationsdage.

Et tilsvarende fald ses ikke i omfanget af den administrativt bestemte isolation af indsatte af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde. Af justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg (REU alm. del, spm. 299, 2008-09) fremgår det således, at antallet af administrativt bestemte udelukkelser fra fællesskab i perioden 2004 – 2008 har ligget relativt stabilt (mellem 631 og 759 tilfælde).

1.2. Arbejdsgruppens opgave

På den baggrund skulle arbejdsgruppen foretage en gennemgang af gældende regler og praksis for udelukkelse af indsatte fra fællesskab med henblik på en vurdering af, om det er muligt at nedbringe

brugen af (tvangsmæssig) udelukkelse af indsatte fra fællesskab, samtidig med at det nødvendige hensyn til orden og sikkerhed i fængsler og arresthuse iagttages. Gruppen skulle navnlig have opmærksomheden rettet imod de meget langvarige udelukkelse fra fællesskab, som i særlig grad kan være belastende for indsatte.

Herudover skulle arbejdsgruppen overveje, om det er muligt at begrænse anvendelsen af frivillig udelukkelse fra fællesskab. Efter straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 3 skal fængselsstraf fuldbyrdes uden eller med begrænset fællesskab, såfremt en indsat selv ønsker det. Arbejdsgruppen skulle overveje, om det er muligt at begrænse brugen af fuldstændig enrumsanbringelse ved at udvide mulighederne for at tilbyde indsatte afsoning med begrænset fællesskab.

1.3. Referencer

Spørgsmålet om, i hvilket omfang de (i juli 2000) ændrede regler for isolationsfængsling bør have afsmittende virkning på reglerne om enrumsanbringelse (fx i form af en ufravigelig tidsmæssig overgrænse og/ eller domstolsprøvelse), er tidligere behandlet af en arbejdsgruppe under Direktoratet for Kriminalforsorgen, som afgav sin indstilling i december 2001. Den nye arbejdsgruppe skulle være opmærksom på denne indstilling.

Arbejdsgruppens opmærksomhed skulle yderligere henledes på

REU alm. del – spm. 300, 2008 – 09

REU alm. del – spm. 1230 – 1232

Forslag til Folketingsbeslutning B 93, samling 2009 – 10

Arbejdsgruppen skulle endvidere undersøge anvendelsen af administrativ udelukkelse af indsatte fra fællesskab i andre lande og forskelle i niveauet mellem anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab mellem de enkelte fængsler i Danmark og – i lyset af disse undersøgelser – søge årsagerne til forskelle afdækket.

1.4. Indstilling

Arbejdsgruppen skulle afgive sin indstilling med forslag til, hvordan udelukkelse fra fællesskab, herunder frivillig udelukkelse fra fællesskab, af indsatte kan begrænses senest den 1. juli 2010. Denne frist er senere forlænget til den 1. september 2010.

Hvis indstillingen indeholdt forslag om ændrede regler, skulle den være ledsaget af et udkast hertil.

Indstillingen skulle endvidere være ledsaget af en vurdering af de økonomiske og personalemæssige konsekvenser af arbejdsgruppens forslag.

1.5. Arbejdsgruppens medlemmer

Vicéfængselsinspektør Marianne Secher, Statsfængslet i Vridsløselille (formand)

Specialkonsulent Anette Løndahl, Straffuldbyrdelseskontoret

Sikkerhedskonsulent Finn Heiselberg, Sikkerhedsenheden

Sikkerhedschef Lars Christian Richardy, Statsfængslet Østjylland

Afdelingsleder Carsten Larsen, Statsfængslet i Nyborg

Overvagtimester Ken Nielsen, Københavns Fængsler

Specialkonsulent Christian Høygård, Klientkontoret (sekretær)

Specialkonsulent Susanne Norman Andersen, Juridisk kontor (sekretær)

1.6. Gruppens arbejde

Arbejdsgruppen har holdt 5 møder og et 2-dages seminar. Herudover er der holdt møder i flere underarbejdsgrupper.

Arbejdsgruppen har foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt Kriminalforsorgens fængsler og arresthusene. Et spørgeskema er sendt til alle fængselsinspektører og arrestinspektører med spørgsmål til lokale strategier for anvendelse af udelukkelse fra fællesskab, herunder frivillig udelukkelse fra fællesskab.

Herudover er der indhentet oplysninger fra de øvrige skandinaviske lande, dels på skrift, dels gennem et studiebesøg i Sverige i den lukkede kategori C-anstalt Kirseberg i Malmö.

1.7. Afgrænsning af kommissoriet

Arbejdsgruppen har noteret sig, at kommissoriet giver arbejdsgruppen en meget klar opgave i at komme med forslag til begrænsning af anvendelse af udelukkelse fra fællesskab. Der ligger ikke i kommissoriet nogen videre begrænsning i forhold til naturen af de forslag, som arbejdsgruppen på denne baggrund kan fremsætte. Arbejdsgruppen er naturligvis opmærksom på ressourcspørgsmål mv., men som udgangspunkt har arbejdsgruppen opfattet sig som meget frit stillet indenfor kommissoriets ramme. Arbejdsgruppen har ikke medtaget konkrete udgiftsberegninger på de anbefalinger, som er medtaget i indstillingen. Arbejdsgruppen har således vurderet, at det under henvisning til arbejdsgruppens sammensætning ville forudsætte betydelig bistand fra bl.a. direktoratets Ressourcestyringskontor. Navnlig på baggrund af den aktuelle ressourcesituation har arbejdsgruppen vurderet, at ressourceforbruget i forbindelse med en sådan bistand ikke ville stå i et rimeligt forhold til det faktum, at det i sagens natur, inden indstillingen er færdiggjort, ikke er muligt at vurdere mulighederne for, at anbefalingerne eller dele heraf tages til følge.

Af tilsvarende grunde har arbejdsgruppen ikke prioriteret ressourcer til udarbejdelse af egentlige regeludkast.

I forhold til Beslutningsforslag B93 fremsat af SF og behandlet indledningsvis i Folketinget den 5. februar 2010 måtte arbejdsgruppen på baggrund af debatten i folketings salen allerede på sit første møde

afvise videre drøftelse af indførelse af en adgang til domstolsprøvelse og begrundelse, da der i regeringen og dens parlamentariske grundlag ikke var opbakning hertil.

På baggrund af det materiale, det har været muligt at indhente med den tid og de ressourcer, arbejdsgruppen har haft til rådighed, har arbejdsgruppen for så vidt angår udenlandske erfaringer hovedsageligt hentet oplysninger fra Norge og Sverige.

1.8. Indstillingens opbygning

Indstillingen er opbygget således, at der i det følgende kapitel foretages en begrebsafklaring med henblik på at fastslå, hvad der forstås ved de enkelte udtryk, der er brugt i indstillingen.

Arbejdsgruppens drøftelser såvel som medlemmernes praktiske erfaringer har vist, at en sådan begrebsafklaring er nødvendig for at skabe et ensartet fundament for overvejelserne.

Efter et kort resume af indstillingens anbefalinger og en beskrivelse af 2001-arbejdsgruppens indstilling følger en beskrivelse af de gældende regler på området. Herefter følger et kort overblik over de udenlandske erfaringer, som arbejdsgruppen har indhentet. Efter dette følger et kapitel, der med afsæt i de indhentede statistiske oplysninger og i besvarelserne af de udsendte spørgeskema beskriver, i hvilket omfang udelukkelse fra fællesskab benyttes i praksis.

Herefter følger et kapitel med 12 afsnit, der hver især beskriver de indsatsområder, arbejdsgruppen vurderer som de primære i bestræbelserne på at begrænse antallet af udelukkelse fra fællesskab, herunder også frivillig anbringelse i enrum og varigheden heraf.

Efter dette kapitel følger et kort kapitel med arbejdsgruppens bud på opfølgning af indstillingen.

Til sidst er som bilagsmateriale - foruden de i kapitel 1.3. nævnte referencer¹ - medtaget de indhentede statistiske oplysninger, spørgeskemaundersøgelsen samt besvarelserne heraf samt kommissorium og indstilling fra en arbejdsgruppe nedsat i foråret 2010 på Vestre Fængsel med henblik på drøftelse af mulighederne for sektionering i den dér eksisterende bygningsmasse. Endvidere er vedlagt husorden fra de særligt sikrede afdelinger i statsfængslerne i Nyborg, Vridsløselille og Østjylland samt fra Politigårdens Fængsel. Endelig er der vedlagt en husorden for Afdeling M 0 (Afdeling med begrænset fællesskab) og modtagelsesafdelingen Sdr. 1 i Nyborg.

¹ REU alm. Del spørgsmål 1230 (2008-2009) er dog ikke medtaget som bilag, da det indeholder fortrolige oplysninger om enkeltpersoners forhold.

2. BEGREBSAFKLARING OG PRINCIPIELLE SYNSPUNKTER

2.1. Isolerede varetægtsarrestanter

Helt indledningsvis og for god ordens skyld skal det bemærkes, at indstillingen og arbejdsgruppens kommissorium vedrører den udelukkelse fra fællesskab, som Kriminalforsorgen kan træffe bestemmelse om efter straffuldbyrdelseslovens § 63, og som kan finde anvendelse både i forhold til varetægtsfængslede og afsonere. Dette indgreb må ikke forveksles med den isolation af varetægtsfængslede, som kan bestemmes af retten efter reglerne i retsplejelovens § 770. Udelukkelse fra fællesskab blev før straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden kaldt enrumsanbringelse.

2.2. Strafcelle

En indsat kan, når betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 67 er opfyldt, ikendes en disciplinærstraf. I straffuldbyrdelseslovens § 68 er der opregnet en række særligt skærpende omstændigheder, som kan medføre, at disciplinærstraffen udmåles som strafcelle, dvs. at den indsatte i et nærmere bestemt tidsrum ikke har adgang til fællesskab med andre indsatte. Strafcelle minder dermed på mange punkter om udelukkelse fra fællesskab, men er i modsætning til udelukkelse et pønalt og dermed et bagudrettet indgreb. En indsat, der er ikendt strafcelle, anbringes i særlig afdeling eller eget opholdsrum eller i et arresthus, jf. straffuldbyrdelseslovens § 70, stk. 2.

I teorien er distinktionen mellem de bagudrettede og pønale indgreb og de fremadrettede og forebyggende foranstaltninger klar, men i praksis volder den vanskeligheder, jf. herved indstillingens kapitel 8.7.

2.3. Frivillig udelukkelse fra fællesskab

Efter straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 3 kan en indsat, der selv ønsker det, afsones uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte, såfremt forholdene tillader det. Der er således ikke tale om et indgreb, men om en ret for den indsatte til at undgå kontakten med medindsatte.

Der er til stadighed et ikke ubetydeligt antal indsatte, der benytter sig af denne mulighed, typisk på grund af problemer med medindsatte som følge af f.eks. gæld eller på grund af kriminalitetens art.

I 2009 var der således i alt 484 sådanne frivillige udelukkelse i de lukkede fængsler og arresthusene². Det er arbejdsgruppens opfattelse, at frivillig udelukkelse fra fællesskab i meget vidt omfang praktiseres som "aftalt fællesskab", idet de fleste af disse indsatte afsoner på afdelinger, hvor der i et mere begrænset omfang er mulighed for fællesskab. Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at frivillig udelukkelse fra fællesskab i fremtiden som den absolutte hovedregel bør praktiseres som "aftalt fællesskab", og at blandt andet en øget sektionering vil kunne medvirke hertil, jf. kapitel 8.3.

² Direktoratets statistikenhed har oplyst, at der ikke sker opgørelse og sikring af data for de åbne fængsler på dette område.

2.4. Fællesskab og udelukkelse fra fællesskab, jf. straffuldbyrdelseslovens § 33 og § 63

Efter straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 1, skal en indsat så vidt muligt have adgang til fællesskab, og efter § 33, stk. 5, kan fængselsstraf i øvrigt kun fuldbyrdes uden fællesskab efter reglerne i §§ 63-64, dvs. reglerne om udelukkelse fra fællesskab.

Om sammenhængen mellem fællesskab og udelukkelse fra fællesskab fremgår det af fællesskabsvejledningen (vejledning nr. 12 af 29. februar 2008) punkt 1, at:

"... udtrykket "fællesskab" hverken omfatter en adgang for de indsatte til selv at vælge, hvilke andre indsatte de vil være sammen med, eller ret til samvær med alle øvrige indsatte. Flertallet af de indsatte i lukkede fængsler har kun adgang til fællesskab i fritiden med indsatte på den afdeling, hvor de selv er anbragt. Institutionerne kan som hidtil træffe afgørelse om, på hvilken af institutionens forskellige afdelinger de enkelte indsatte skal placeres. Det gælder også placering på særlige afdelinger for bestemte kategorier af indsatte, f.eks. stofmisbrugere, indsatte med tilknytning til visse organiserede grupper, herunder rockergrupper, eller indsatte med særligt lange eller særligt korte straffe. Selv om en sådan placering udelukker de pågældende fra samvær med indsatte, der ikke hører til de særlige kategorier, indebærer dette ikke et brud på den indsattes adgang til fællesskab, forudsat at de indsatte på afdelingen har adgang til indbyrdes fællesskab."

Straffuldbyrdelseslovens regler om fællesskab blev ændret i 2005 (ved lov nr. 367 af 24. maj 2005). Loven indeholdt nye regler om fællesskab på to områder:

Der blev etableret hjemmel for direktoratet til at træffe afgørelse om, at fællesskab i særligt udpegede fængelsafdelinger eller arresthuse alene kan gennemføres som cellefællesskab (den nugældende § 33, stk. 2), og etableret hjemmel til midlertidig ophævelse eller begrænsning af fællesskabet, når helt ekstraordinære ordens- eller sikkerhedshensyn gør det påkrævet (den nugældende § 33 a). Bestemmelsen i § 33, stk. 2, blev indsat for at sikre, at der på afdelinger for negativt stærke indsatte er hjemmel til at begrænse fællesskabet til cellefællesskab, hvis dette skønnes nødvendigt. Baggrunden for ændringen af loven var blandt andet en generelt truende stemning på afdelingen for negativt stærke i Statsfængslet i Nyborg i marts 2004 forudgået af flere meget brutale overfald på fængslets personale. Baggrunden var også, at der på det tidspunkt var truffet beslutning om at indrette en ny arrestafdeling for negativt stærke indsatte i Politigårdens Fængsel.

Følgende fremgår af et notat udarbejdet i Juridisk kontor i august 2004 forud for lovændringen (j.nr. JUR 04-210-75):

"Det fremgår af lovens forarbejder, at formuleringen "så vidt muligt" i stk. 1 sigter til, at der ved fuldbyrdelse af straf i arresthus er begrænsede muligheder for fællesskab. Dette skyldes primært de bygningsmæssige forhold i arresthusene, men også de særlige sikkerhedsmæssige problemer som følge af, at visse arresthuses størrelse og bygningsmæssige forhold er således, at muligheden for akut tilkald af ekstra personale i forbindelse med f.eks. uro blandt indsatte, der har fællesskab, er begrænsede. I overensstemmelse hermed er der i fællesskabsbekendtgørelsen fastsat regler, hvorefter arresthusene - i det omfang der er bygningsmæssige muligheder herfor - skal indrette fællesskabsrum m.v., hvor indsatte kan have fællesskab. Arresthuset skal endvidere - i det omfang det under hensyn til forholdene i den enkelte institution er muligt - tilrettelægge fritidstilbud, hvor flere indsatte har mulighed for at deltage i fællesskab. Indsatte i arresthusene skal under alle omstændigheder have adgang til fællesskab i fritiden mindst to timer dagligt enten som cellefællesskab eller i fællesskabsrum. Kun hvis ganske særlige ordens- og sikkerhedsmæssige forhold gør sig gældende, kan varigheden af fællesskab i fritiden være mindre end to timer. Ligger den indsattes adgang til fællesskab under dette minimum, er der tale om udelukkelse fra fællesskab, hvilket forudsætter, at betingelserne herfor er opfyldt i forhold til den enkelte indsatte."

I indstillingen om enrumsanbringelse/udelukkelse fra fællesskab fra december 2001 (2001-indstillingen), er det om denne problemstilling nævnt, at begrebet udelukkelse kun relaterer sig til de situationer, der er nævnt i straffuldbyrdelseslovens § 63, og at anbringelse på særlige afdelinger for bestemte kategorier af indsatte ikke anses for udelukkelse fra fællesskab, forudsat at de indsatte har adgang til

indbyrdes fællesskab. Arbejdsgruppen fremhæver dog samtidig, at reglerne i § 63 finder anvendelse i forbindelse med en hvilken som helst indskrænkning i den indsattes ret til at deltage i den pågældende institutions almindelige fællesskab (side 54f.). Det er bemærket i indstillingen, at der ved formuleringen: "institutionens almindelige fællesskab" er søgt at tage højde for, at fællesskabet ikke nødvendigvis har samme indhold i de forskellige institutioner.

Baggrunden for den nye bestemmelse i § 33 a om midlertidig begrænsning eller ophævelse af fællesskabet i institutionen var navnlig fangeoprøret i Statsfængslet i Nyborg den 15. februar 2004.

2.5. Særligt sikrede afdelinger

En særligt sikret afdeling er en afdeling med en særlig høj grad af fysisk sikkerhed f.eks. i form af ekstra trådhegn, særskilt gårdtursareal eller andet. Der er endvidere knyttet ekstra personaleressourcer til afdelingerne med det formål bl.a. også at øge den dynamiske sikkerhed.

Formålet med de særligt sikrede afdelinger er at give indsatte, der f.eks. er flugttruede, og hvor alternativet til en placering på en særligt sikret afdeling kunne være udelukkelse fra fællesskab, mulighed for at afsone med en større grad af frihed og et vist begrænset fællesskab internt på afdelingen. Der er særligt sikrede afdelinger i Statsfængslet Østjylland, Statsfængslet i Vridsløselille og Statsfængslet i Nyborg. Hertil kommer Politigårdens Fængsel, se nærmere herom i kapitel 8.10.

Afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille blev taget i brug i april 2000 og afdelingen i Statsfængslet i Nyborg i februar 2002. Afdelingen i Statsfængslet Østjylland har fungeret som særligt sikret afdeling, siden fængslet blev taget i brug i efteråret 2006.

Af et notat fra oktober 2004 fra direktoratet (Klientkontoret) fremgår det, at indsatte, der anbringes på de særligt sikrede afdelinger i Statsfængslet i Nyborg og Statsfængslet i Vridsløselille, ikke betragtes som udelukket fra fællesskab i henhold til § 5 i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab.

I overensstemmelse hermed er det praksis i Statsfængslet Østjylland kun at anse en indsat på en sådan afdeling for udelukket fra fællesskab, hvis der er truffet formel beslutning herom. Statsfængslet har i den forbindelse lagt vægt på det, der er anført i indstilling af 7. juni 2005 om regime m.v. i Statsfængslet Østjylland (1. delindstilling):

"Det har været en forudsætning, at meget undvigelsestruede og farlige indsatte i det nye fængsel skal kunne afsone uden at være totalt isolerede fra alle andre indsatte. Der etableres en særligt sikret afdeling på 12 pladser, opdelt i 2 enheder med hver 6 pladser. På denne afdeling placeres særligt undvigelsestruede og/eller farlige indsatte, samt indsatte, der har behov for særlig beskyttelse herunder indsatte dømt ved den internationale domstol i Haag. Der forudsættes selvforplejning efter konkret vurdering evt. i mindre grupper. Graden af fællesskab beslutes individuelt og afhænger af de aktuelle forhold på afdelingen. De indsatte på denne afdeling tilbydes arbejde, undervisnings- og fritidsaktiviteter i fællesskab i det omfang, fængslet finder det sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Der skal være mulighed for at arbejde alene."

Arbejdsgruppen kan tilslutte sig, at en anbringelse på en særligt sikret afdeling ikke forudsætter, at der er truffet beslutning om udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63.

Der henvises i øvrigt til kapitel 8.10.

2.6. "De facto udelukkelse fra fællesskab"

Antallet af indsatte i de særligt sikrede afdelinger varierer. Det forekommer derfor i praksis, at det ikke er muligt at etablere fællesskab – heller ikke i form af cellefællesskab - for en eller flere indsatte i afdelingen. Ofte skyldes problemet, at de medindsatte på afdelingen ikke ønsker fællesskab med den pågældende. I vinteren 08-09 var en indsat i Statsfængslet Østjylland helt afskåret fra fællesskab med andre indsatte i 4 måneder.

Som nævnt ovenfor er det arbejdsgruppens opfattelse, at det ikke er en betingelse for placering på en særligt sikret afdeling, at den pågældende opfylder betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 63. Det indebærer samtidig, at der ikke er krav om, at institutionen følger reglerne i bekendtgørelsen om ugenotater, indberetning til direktoratet hver 4. uge og særlige tilbud til indsatte, der er langvarigt udelukket fra fællesskab.

For at sikre retsstillingen også for denne gruppe af indsatte er det arbejdsgruppens opfattelse, at reglerne i bekendtgørelsen om særlige tilbud til langvarigt udelukkede og reglerne om indberetning til direktoratet bør finde tilsvarende anvendelse også over for indsatte, der de facto er udelukket fra fællesskab, jf. endvidere kap. 8.10.5.

2.7. Begrebsafklaring – arbejdsgruppens synspunkter

Som det ses af afsnittet ovenfor, er begreberne fællesskab og udelukkelse fra fællesskab ikke entydigt definerede, men dynamiske og funktionelle, idet indholdet afhænger blandt andet af den indsatte placering og af rammerne for afsoningen – herunder bygningsmæssige og personalemæssige m.v. Fællesskab praktiseres i kriminalforsorgen på meget forskellig vis - fra udstrakt fællesskab på almindelige fællesskabsafdelinger for afsonere til et fællesskab i arresthusene, der både i tid og indhold er forholdsvis begrænset.

Arbejdsgruppen finder imidlertid grund til at fremhæve:

- at det er vigtigt at fastholde udgangspunktet i § 33 om, at afsoning sker i fællesskab, og at dette begreb ikke må tømmes for indhold,
- at det ikke er alle indsatte, der ønsker og har gavn af et udstrakt fællesskab,
- at der er en nedre tidsmæssig grænse for, for hvornår den indsatte kan betragtes som værende i fællesskab, jf. notatet fra Juridisk kontor fra august 2004, som nævnt under kapitel 2.4., og
- at der ved bedømmelsen af, om den indsatte må betragtes som placeret i eller uden for fællesskab må lægges vægt på lighedsbetragtninger, således at den indsatte situation vurderes i forhold til de medindsatte på samme afdeling.

På dette sidste punkt adskiller denne arbejdsgruppes indstilling til problemstillingen sig altså fra 2001-arbejdsgruppen, jf. ovenfor under kapitel 2.4., der fandt, at den indsatte situation skulle vurderes i forhold til den konkrete *institutions* almindelige fællesskab.

3. ANBEFALINGER

I forbindelse med udarbejdelse af anbefalingerne har arbejdsgruppen valgt at udarbejde en bred vifte af løsningsforslag, både af materiel karakter, f.eks. forslag der sigter mod at placere den indsatte på den mest hensigtsmæssige måde og dermed helt at undgå udelukkelse fra fællesskab, og forslag af formel karakter, f.eks. anbefaling om ændring af kompetencereglerne. Der er endvidere både forslag, der retter sig mod at begrænse *længden* af udelukkelse fra fællesskab, og forslag der retter sig mod at begrænse *antallet* af sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab.

Arbejdsgruppen finder i den anledning grund til at fremhæve, at mere end tre fjerdedele af alle udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, afsluttes inden for 14 dage, og at de særlige sagsbehandlingsregler, der blev indført i bekendtgørelsen i 2001, og som har som formål at mindske skadevirkningerne af udelukkelse, alene vedrører udelukkelse over 14 dage.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der fortsat og af indlysende grunde bør være fokus på at nedbringe længden af de udelukkelse, der er af mere end 14 dages varighed, men at der på baggrund af ovenstående tillige i høj grad kan være grund til at have et *særligt* fokus på tiltag, der retter sig mod at begrænse antallet af de øvrige udelukkelse, dvs. udelukkelse af mindre end 14 dages varighed.

Anbefalingerne 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 3.7., 3.9., 3.11. skal bl.a. ses på denne baggrund.

3.1. Overordnet tidsgrænse for udelukkelse fra fællesskab

Arbejdsgruppen finder, at der bør indføres en overordnet tidsgrænse på 3 måneder for udelukkelse fra fællesskab. Hvis der helt undtagelsesvis er behov for at udelukke en indsat fra fællesskab i mere end 3 måneder, kan direktoratet træffe afgørelse herom, jf. nærmere herom i kapitel 8.12.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at dette indebærer, at der ikke længere er klageadgang til direktoratet for de meget langvarige udelukkelse over 3 måneder. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at indførelsen af en tidsgrænse understreger vigtigheden af, at varigheden af en udelukkelse fra fællesskab kun helt undtagelsesvist kan udstrækkes udover 3 måneder, og at placeringen i direktoratet af kompetencen til at træffe beslutning herom opvejer denne ulempe.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.1.

3.2. Dynamisk sikkerhed

Arbejdsgruppen har noteret sig de senere års tiltag på beskæftigelses-, behandlings- og fritidsområdet og finder dem meget positive og relevante. Arbejdsgruppen anbefaler, at dette udviklingsarbejde fortsættes og udbygges væsentligt i lyset af, at et varieret beskæftigelsesprogram i fængslerne er et centralt element i den dynamiske sikkerhed og dermed også et helt afgørende redskab til begrænsning af såvel frivillige som tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab. Arbejdsgruppen finder det desuden væsentligt at nævne, at en god og tæt kontakt til de indsatte i det daglige virke udgør en meget væsentlig del af sikkerheden i kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen anbefaler således, at det - uanset krav om flere defensive værn i form af hegn og overvågning – ikke glemmes også at holde fokus på dynamisk sikkerhed.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.2.

3.3. Sektionering/fysiske rammer

En betydelig del af de udelukkelse fra fællesskab, som foretages i dag, skyldes bl.a. praktiske vanskeligheder med at opdele institutionerne hensigtsmæssigt med henblik på at kunne rumme også mere vanskeligt håndterbare indsatte i fællesskab. Muligheder for sektionering vil give institutionerne flere handlemuligheder, som kan betyde, at udelukkelse fra fællesskab ikke vil blive anvendt i samme omfang, som det er tilfældet i dag.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at sektioneringsmuligheder ikke alene medtænkes i forbindelse med fremtidige fængselsbyggerier, men tillige med vægt inddrages i de overvejelser, der på baggrund af den eksisterende bygningsmasse gøres centralt om det samlede sikkerheds- og kapacitetsbehov. Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at mulighederne for sektionering gøres til genstand for lokale overvejelser i de eksisterende institutioner, sådan som det sker i Københavns Fængsler.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.3.

3.4. Modtagelsesafdelinger/screening

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en af de væsentlige årsager til, at de enkelte indsatte anmoder om frivillig udelukkelse fra fællesskab er, at den valgte placering af den enkelte indsatte ikke er optimal. Det kan f.eks. dreje sig om, at sammensætningen af de indsatte ikke er egnet (bandegrupperinger, etniske grupperinger, m.v.), eller at et behandlingsbehov ikke er tilgodeset. Dette vil man kunne undgå ved en hensigtsmæssig placering fra starten.

Ved en egnet placering helt fra afsoningens begyndelse vil der endvidere være en mulighed for at kunne imødegå evt. konfliktsituationer, som ville udløse fremadrettede foranstaltninger i form af udelukkelse.

Under hensyn til vigtigheden af den rette placering af de dømte, ikke blot i relation til institutionsvalg, men tillige i relation til valg af afdeling, anbefaler arbejdsgruppen, at muligheden for oprettelse af lokale modtagelsesafdelinger særligt i de lukkede fængsler underkastes nøjere overvejelser.

Arbejdsgruppen peger endvidere på muligheden for oprettelse af et centralt fastsat visitationssystem, herunder en central visitationsafdeling, og eventuelt baseret på de såkaldte *RNR-principper* som der kan arbejdes ud fra ved den endelige placering af de dømte.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.4.

3.5. Afdelinger med begrænset/aftalt fællesskab

Erfaringen viser, at de indsatte, der er anbragt på afdelingen for frivillige udelukkelse, oftest tilkendegiver, at de ikke ønsker at blive fuldstændig udelukkede fra fællesskab. Disse indsatte har derimod et ønske om et begrænset fællesskab frem for det "store fællesskab".

Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at oprettelse af et antal afdelinger, hvor de indsatte har mulighed for fællesskab i en begrænset udstrækning (arbejdsgruppen foreslår terminologien "aftalt fællesskab"), vil kunne nedbringe antallet af frivillige udelukkelse betragteligt. Arbejdsgruppen anbefaler, at der oprettes flere sådanne afdelinger.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.5.

3.6. Sagsbehandlingsregler

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der bør sættes større fokus på, at de enkelte sager om udelukkelse fra fællesskab undergives en tilstrækkelig grundig sagsbehandling. Dette gælder såvel i institutionerne som i direktoratet. Vurderingen af, hvornår foranstaltningen bør ophøre, er vanskelig, hvilket kan medføre, at der i praksis reelt bliver tale om en mere takstmæssig udmåling end en egentlig konkret og fremadrettet vurdering.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at der indføres et krav om en "udslusningsplan" i forbindelse med det første ugenotat. Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at indberetningspligten til direktoratet træder i kraft allerede efter 14 dage mod nu efter 4 uger.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.6.

3.7. Ændring af normalreaktionsskemaet

Arbejdsgruppen finder, at normalreaktionsskemaet – sådan som det er formuleret i dag – bidrager til en sammenblanding af den fremadrettede foranstaltning udelukkelse fra fællesskab og den bagudrettede disciplinærstraf. En ændring af normalreaktionsskemaet vil - udover sikring af, at sagsbehandlingen er korrekt og en forventet begrænsning af antallet af sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab - have den fordel, at den indsatte, der ikendes straffe i mere end 7 dage, vil have mulighed for at indbringe sagen for domstolene i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 112, nr. 3.

Herudover medfører forslaget den retssikkerhedsmæssige fordel, at den indsatte mødes med en konkret, tidsbestemt reaktion, som han/hun kan forholde sig til. Den tidsbestemte reaktion betyder desuden, at institutionen i højere grad kan planlægge udnyttelsen af kapaciteten på straf- og isolationsafdelingen.

Endelig medfører forslaget den fordel ved behandling af sagerne i disciplinært regi, at han/hun har de sædvanlige forvaltningsretlige partsrettigheder i relation til aktindsigt, partshøring og begrundelse, hvilket ofte ikke vil være tilfældet i sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 4, nr. 4.

Det kan overvejes, om det - i lyset af den forventede øgede anvendelse af straffe i mere end 7 dage - bør undersøges, om der er grundlag for i Danmark at indføre en lignende ordning som i Norge, hvor straffe afsnes i fritiden.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.7.

3.8. Korrekt anvendelse af Klientssystemet

Flere af arbejdsgruppens medlemmer har oplyst, at det i praksis ofte er et problem, at sagerne ikke bliver lukket i Klientssystemet. Uanset at direktoratets statistikenhed og IT-kontoret gør en betydelig indsats for at identificere sådanne sager og få dem lukket, er det arbejdsgruppens opfattelse, at problemstillingen lokalt bør ofres opmærksomhed.

Arbejdsgruppen anbefaler, at institutionerne udpeger lokale ansvarlige til at sikre, at sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab slutes i Klientssystemet, når foranstaltningen fysisk ophører.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.8.

3.9. Mål- og resultatkrav

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at omfanget af udelukkelse fra fællesskab ofte har sammenhæng med bestemte institutionskulturer. Det gælder såvel udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63 som frivillige udelukkelse. Det er derfor nødvendigt, at der fra institutionsledelsens side arbejdes målrettet med ændring af eventuelle uhensigtsmæssige institutionskulturer i en mere hensigtsmæssig retning. Dette forudsætter et styrket ledelsesmæssigt fokus på området.

Indførelse af kontraktkrav forventes at øge det ledelsesmæssige fokus på området. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan dette generere yderligere fokus på mere konstruktive alternativer til udelukkelse fra fællesskab.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at der indføres mål- og resultatkrav fra 2011 med henblik på at nedbringe antallet og varigheden af udelukkelse fra fællesskab og fremtvinge overvejelser om alternativer.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.9.

3.10. Særligt sikrede afdelinger og de facto udelukkelse fra fællesskab

Det forekommer i praksis, at det ikke er muligt at etablere fællesskab – heller ikke i form af cellefællesskab - for en eller flere indsatte på de særligt sikrede afdelinger. Disse indsatte figurerer ikke i statistikkerne, jf. kap. 7.1.3., men er reelt udsat for de samme skadevirkninger som indsatte, der er udelukket fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63. Det bør sikres, at der også i forhold til disse indsatte iværksættes foranstaltninger, der kan modvirke skadevirkningerne af isolation.

Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at reglerne i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab om særlige tilbud til langvarigt udelukkede (§§ 6-8) og reglerne om indberetning til direktoratet (§ 10) bør finde tilsvarende anvendelse også over for indsatte, der de facto er udelukket fra fællesskab.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.10.

3.11. Forbedret logistisk flow i forbindelse med overførsel til andre institutioner

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det høje antal af udelukkelse fra fællesskab kan have sammenhæng med vanskeligheder med at finde egnede placeringer til indsatte, der skal overføres fra åbent til lukket fængsel eller imellem de lukkede fængsler (flaskehalsproblemer). Af institutionernes besvarelser af arbejdsgruppens spørgeskema fremgår det således, at en væsentlig del af det samlede antal udelukkelse vedrører indsatte, der afventer overførsel til anden institution.

De indhentede erfaringer fra de svenske kriminalforsorgsmyndigheder peger på, at der er lignende problemer i Sverige.

Der har allerede herhjemme været nedsat arbejdsgrupper, som bl.a. har skullet se på flaskehalsproblemer i forbindelse med disciplinære overførsler.

Arbejdsgruppen anbefaler, at disse initiativer følges tæt med henblik på at iværksætte større analysearbejder, såfremt initiativerne ikke får den tilstrækkelige effekt.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.11.

3.12. Kompetenceregler

Arbejdsgruppen finder, at det er nødvendigt med et øget ledelsesmæssigt fokus på sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab, hvis det skal sikres, at antallet af udelukkelse nedbringes.

Arbejdsgruppen anbefaler, at alle ugenotater skal godkendes af fængslets direktion, at kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse, i de ganske få tilfælde hvor denne strækker sig ud over tre måneder, henlægges til direktoratet, og at direktoratets stillingtagen til, om udelukkelsen skal forlænges ud over tre måneder, kombineres med en mulighed for den indsatte til at få en samtale med en repræsentant fra direktoratet. Samtidig anbefaler arbejdsgruppen, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9 om indberetning til direktoratet, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger, ændres, således at indberetning skal ske allerede efter 2 uger.

Forslaget er behandlet nedenfor i kapitel 8.12.

4. INDSTILLING OM ENRUMSANBRINGELSE/UELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB FRA DECEMBER 2001 ("2001-INDSTILLINGEN")

4.1. Arbejdsgruppens kommissorium

Ved skrivelse af 5. marts 2001 nedsatte Direktoratet for Kriminalforsorgen en arbejdsgruppe, som skulle overveje i hvilket omfang ændringen af reglerne for varetægtsfængsling i isolation burde have en afsmittende virkning på reglerne om enrumsanbringelse (som efter straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden kaldes udelukkelse fra fællesskab). Arbejdsgruppen skulle i den forbindelse blandt andet overveje, om der burde fastsættes tidsmæssige grænser for varigheden af enrumsanbringelser, eller om der eventuelt burde indføres en regel om, at tvungen enrumsanbringelse skulle forelægges for direktoratet allerede efter en eller to uger. Arbejdsgruppen skulle endvidere blandt andet overveje, om der burde indføres regler om særlige tilbud til indsatte, der havde været enrumsanbragt i længere tid.

4.2. Arbejdsgruppens indstilling

Det var arbejdsgruppens konklusion, at muligheden for udelukkelse fra fællesskab er nødvendig for at tilgodese hensynet til opretholdelse af ro og orden i kriminalforsorgens institutioner. Arbejdsgruppen fandt dog samtidig, at udelukkelse fra fællesskab bør begrænses mest muligt, og at særligt udelukkelse over 14 dage nøje og jævnlige bør overvejes.

Det var ikke arbejdsgruppens opfattelse, at der burde indføres en *ufravigelig overgrænse* for udelukkelse, idet der efter arbejdsgruppens opfattelse i ganske særlige tilfælde, f.eks. over for særlig farlige og undvigelsestruede indsatte, vil kunne være behov for udelukkelse i længere tid. For så vidt angår de 15-17 årige var arbejdsgruppen delt. Flertallet fandt efter en samlet vurdering ikke grundlag for at fastsætte en *ufravigelig overgrænse*, idet der i ganske særlige tilfælde vil kunne være behov for udelukkelse i længere tid, idet det er de mest afvigende unge, som ikke kan rummes i lukkede sociale institutioner, der har ophold i kriminalforsorgens institutioner.

For så vidt angår de *midlertidige udelukkelse* fandt arbejdsgruppen, at disse som absolut hovedregel ikke bør vare mere end fem dage, jf. princippet i straffuldbyrdelseslovens § 71 om anbringelse i forhørselle.

Arbejdsgruppen anbefalede, at der skete ændringer i *kompetencereglerne*, således at kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse blev henlagt til direktoratet for så vidt angår udelukkelse, der strækker sig ud over 3 måneder – for 15-17 årige dog allerede, når udelukkelsen har varet mere end otte uger.

Arbejdsgruppen fandt ikke behov for en ændring af *forelæggelsesreglerne* i bekendtgørelsen, men foreslog, at institutionerne blev gjort opmærksom på, at notaterne om de ugentlige overvejelser om helt eller delvis at bringe udelukkelsen til ophør, skulle indeholde en mere udførlig og konkret begrundelse for institutionernes skøn over, hvorfor fortsat udelukkelse havde været nødvendig og herunder uddybe, hvorfor det ikke havde været forsvarligt/muligt at tilbyde begrænset fællesskab.

Arbejdsgruppen fandt ikke anledning til at indføre adgang til *domstolsprøvelse* af afgørelser om udelukkelse fra fællesskab.

For så vidt angår de *frivilligt udelukkede* fandt arbejdsgruppen, at den mest hensigtsmæssige placering er i særlige afdelinger med begrænset fællesskab.

For de tvangsmæssigt udelukkede havde arbejdsgruppen en lang række anbefalinger, som alle tog sigte på at *mindske den belastning*, der må antages at være forbundet med at være udelukket fra fællesskab, således:

- At institutionerne i hvert enkelt tilfælde nøje overvejer, hvorvidt en tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab kan kombineres med samvær med en eller flere medindsatte,
- At der er mulighed for anbringelse på en særlig afdeling, indrettet til modtagelse af indsatte, der midlertidigt skønnes uegnet til fællesskab på en almindelig fællesskabsafdeling,
- At personalet i særlig grad skal være opmærksomme over for den indsatte, der er udelukket i mere end 14 dage, dvs. overveje konkrete lempelser, f.eks. fællesskab med en eller flere indsatte i cellen, mulighed for arbejde i fællesskab, eneundervisning, aktiviteter i fritiden sammen med personalet, eller samtale med præst, læge eller psykolog,
- At indsatte, der er udelukket i over 14 dage, skal have tv gratis stillet til rådighed og mulighed for at spille f.eks. playstation eller lignende to og to,
- At direktoratet skal tage stilling til opretholdelse af en udelukkelse, der strækker sig ud over tre måneder, og at den indsatte skal have mulighed for samtale med en repræsentant fra direktoratet,
- At indsatte, der udelukket i over tre måneder, skal have tilbudt særligt veludstyrede celler, pc stillet gratis til rådighed på cellen og udvidet mulighed for besøg,
- At det mest hensigtsmæssige regime for disse – meget langvarigt udelukkede indsatte - er etablering af små særligt sikrede afdelinger med 4-8 indsatte, hvor der kan være mulighed for fællesskab med anden/andre indsatte i samme situation.

Arbejdsgruppen fremkom desuden med forskellige anbefalinger vedrørende den statistiske indberetning om udelukkelse.

4.3. Direktoratets behandling af indstillingen

Arbejdsgruppen afgav indstilling i december 2001. Ved den efterfølgende behandling af indstillingen tilsluttede direktoratet sig i store træk arbejdsgruppens anbefalinger, herunder flertallets anbefaling vedrørende de 15-17 årige.

Direktoratet bemærkede dog, at en overskridelse af 5-dages fristen ved midlertidig udelukkelse fra fællesskab af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde ikke bør føre til, at den indsatte genindsættes i fællesskab. Direktoratet fandt endvidere ikke grundlag for at foreslå en ændring af kompetencereglerne, da dette dels ville kræve en lovændring og dels betyde en tilsidesættelse af to-instans princippet. Endelig fandt direktoratet ikke aktuelt grundlag for at foretage ændringer vedrørende de frivilligt udelukkede.

Arbejdsgruppens anbefalinger medførte en ændring af reglerne i bekendtgørelsen, se nedenfor i kapitel 5.2.

5. REGELGRUNDLAGET

5.1. Straffuldbyrdelsesloven

I medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, kan der træffes bestemmelse om, at en indsat skal udelukkes fra fællesskab. Det kan ske, hvis det er nødvendigt for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd, for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller påkrævet for at gennemføre en almindelig sundhedskontrol eller forebygge smittefare, eller fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte. Udelukkelse fra fællesskab sker på en særlig afdeling i fængslet, i den indsattes egen celle eller i et arresthus.

Kompetencen er efter stk. 1 henlagt til institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil. Det er med denne formulering i lovtæksten indikeret, at adgangen til intern delegation i institutionen er undergivet forholdsvis snævre grænser, og at kravene til modtagerens faglige forudsætninger er skærpet, jf. punkt 6 i delegationsvejledningen (vejledning nr. 11991 af 29. juni 2001 om adgangen til intern delegation i kriminalforsorgens institutioner). I praksis vil det som hovedregel betyde, at afgørelsen delegeres til afdelingsleder eller dennes souschef.

Mens spørgsmålet om udelukkelse (og i en række tilfælde tillige overførsel til anden afsoningsinstitution) behandles af institutionen, kan den indsatte udelukkes midlertidigt fra fællesskab efter § 63, stk. 2. Midlertidig udelukkelse kan højst vare i 5 dage, medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende.

I bestemmelsens stk. 4 er der hjemmel til at træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab på skift i særligt sikrede afdelinger eller opholdsrum over for indsatte, der afsoner straf for personfarlig kriminalitet, og som er undveget eller har forsøgt at undvige ved anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder. Udelukkelsen finder sted under et særligt restriktivt regime – populært kaldet "superceller". Regimet har ikke været i brug i en årrække.

Afgørelser om udelukkelse er som de øvrige indgreb efter straffuldbyrdelsesloven undergivet et proportionalitets- og skånsomhedsprincip, jf. bestemmelsens stk. 5-6.

Udelukkelse fra fællesskab skal bringes til ophør, når betingelserne ikke længere er opfyldt. Institutionen skal mindst én gang om ugen overveje spørgsmålet om helt eller delvis at bringe udelukkelsen til ophør. Der skal i den forbindelse udarbejdes et såkaldt "ugenotat" i Klientsystemet.

I bestemmelsens stk. 8 er der en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte nærmere regler på området. Der er i medfør af denne bestemmelse udarbejdet en bekendtgørelse med tilhørende vejledning.

5.2. Bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab

Bekendtgørelse nr. 440 af 30. maj 2008 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse omtales i daglig tale blot som bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab.

5.2.1. Generelt

I bekendtgørelsen er der fastsat mere detaljerede regler om gennemførelsen af udelukkelse fra fællesskab.

Bekendtgørelsen indeholder blandt andet regler om isolation i særligt sikrede afsnit og opholdsrum (superceller - §§ 13-14), om anbringelse i observationscelle (§§ 15-20), og om den indsattes rettigheder og om sagsbehandlingen (§§ 3-12). Der er i medfør af forvaltningslovens § 9, stk. 4 ikke ret til aktindsigt i sager om udelukkelse fra fællesskab og dermed heller ikke ret til at få en begrundelse for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3.

5.2.2. Særlige tilbud til indsatte, der er udelukket i mere end 14 dage

På baggrund af anbefalingerne fra 2001-arbejdsgruppen er der i bekendtgørelsen fastsat særlige regler for indsatte, der er udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage (§§ 6-8).

For indsatte, der er udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage, er der i § 6 fastsat særlige regler om, at personalet løbende skal være særligt opmærksom på, om den indsatte har behov for øget personalekontakt, tilsyn af læge, herunder en psykiater m.v. Personalet skal endvidere være opmærksom på, at dette behov øges i takt med varigheden af udelukkelsen. Efter bestemmelsens stk. 2 skal personalet endvidere være særligt opmærksom på, om der under henvisning til den indsattes forhold sammenholdt med hensynet til orden og sikkerhed i institutionen kan ske lempelser f.eks. i form af fællesskab med en eller flere andre indsatte i cellen eller under gårdtur, mulighed for at arbejde i fællesskab eller aktiviteter i fritiden med en eller flere andre indsatte eller med personalet.

Efter § 6, stk. 3, skal en indsat, der har været udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage, endvidere tilbydes regelmæssige og længerevarende samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog, have tv stillet gratis til rådighed og have særlig adgang til eneundervisning og arbejde, herunder anden godkendt aktivitet, som kan medvirke til at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med udelukkelse fra fællesskab.

For indsatte, der har været udelukket fra fællesskab i mere end 3 måneder, skal der efter bekendtgørelsens § 7, ud over de tilbud der fremgår af § 6, så vidt muligt og efter en konkret vurdering af den pågældendes behov sammenholdt med ordens- og sikkerhedsmæssige forhold, tilbydes særligt veludstyret celle og mulighed for udvidet besøg.

For de indsatte, der har været udelukket fra fællesskab i særligt lange perioder, er der i bekendtgørelsens § 8 fastsat særlige regler. Således skal indsatte under 18 år, der har været udelukket fra fællesskab i et sammenhængende tidsrum af mere end 4 ugers varighed, og indsatte på 18 år eller derover, som har været udelukket fra fællesskab i et sammenhængende tidsrum af mere end 6 måneders varighed, ud over de aktiviteter der følger af §§ 6-7, tilbydes yderligere mindst 3 timers daglig aktivering med personkontakt. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, skal 1 gang ugentligt i samarbejde med den indsatte udfærdige en plan for den aktivering, der iværksættes efter § 8.

5.2.3. Forelæggelsesregler

I bekendtgørelsens § 10 er det fastsat, at der skal foretages indberetning til direktoratet, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger. Tilsvarende gælder ved afslutningen af hver efterfølgende 4 ugers periode.

6. UDENLANDSKE REGLER

6.1. Norge

6.1.1. Regler

Den centrale bestemmelse, som regulerer brugen af udelukkelse fra fællesskab er § 37 i straffegjennomføringsloven (lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002). Herudover er der i lovens § 17 bestemmelser om udelukkelse fra fællesskab i afdelinger med særligt højt sikkerhedsniveau.

Regler om udelukkelse fra fællesskab ved brud på regler som svarer til de danske regler om disciplinærstraf findes i lovens § 40. Denne type foranstaltninger blev i væsentlig grad indskrænket efter lovens ikrafttræden i 2002 og finder herefter kun sted som udelukkelse fra fællesskab i fritiden. Det var en bevidst hensigt med ændringen af loven at begrænse brugen af udelukkelse i form af disciplinærstraf.

Udelukkelse fra fællesskab kan efter § 37 finde sted, hvis hel eller delvis udelukkelse er nødvendig for at hindre at indsatte til trods for en skriftlig advarsel fortsætter med at påvirke miljøet i fængslet på en særlig negativ måde, for at hindre indsatte i at skade sig selv eller øve vold eller fremsætte trusler mod andre, for at hindre betydelig materiel skade, for at hindre strafbare handlinger, eller for at opretholde ro, orden og sikkerhed. Opregningen i bestemmelsen er udtømmende.

Reglerne er bygget op sådan, at brugen af udelukkelse skal begrænses i størst mulig omfang. Delvis udelukkelse skal anvendes, hvis det er tilstrækkeligt for at forebygge de handlinger/situationer, der er opregnet i § 37. Kriminalomsorgen skal løbende vurdere, om hel/delvis udelukkelse er nødvendig og også løbende vurdere muligheden for at bruge lempeligere virkemidler. Udelukkelse efter § 37 kan kun strække sig ud over et år, hvis den indsatte selv ønsker det.

For indsatte, der er anbragt på afdelinger med særlig høj sikkerhed (højrisikoafdelinger), gælder reglerne i lovens § 17. Udelukkelse efter denne bestemmelse er ikke tidsbegrænset. Det vurderes særskilt, hvilke indsatte der kan have fællesskab med hinanden, og fællesskabet på en sådan afdeling kan helt eller delvis begrænses af hensyn til ro, orden og sikkerhed. Fællesskabet kan også begrænses af hensyn til indsatte selv eller andre indsatte. Det er dog et krav, at udelukkelsen ikke anses for et uforholdsmæssigt indgreb. Indsatte på disse afdelinger kan ikke have fællesskab med indsatte fra andre afdelinger.

Der er i loven indlagt regler med frister for indberetning, når udelukkelsen har haft en vis varighed. Fuldstændig udelukkelse fra fællesskab skal således indberettes til regionalt niveau, når den overstiger 14 dage og indberettes til centralt niveau, når den har varet mere end 42 dage.

6.1.2. Høringssvar

Det er oplyst fra Norge, at Kriminalomsorgen ikke har fuldstændigt overblik over praksis, da der mangler statistik på området. Det er derfor vanskeligt for myndighederne at vurdere, om de nye krav i straffegjennomføringsloven med sine krav om indrapportering har ført til mindre brug af udelukkelse fra fællesskab end før lovens ikrafttræden. Erfaringerne tyder imidlertid på, at langvarig udelukkelse fra fællesskab kun bruges i mindre omfang, således er der relativt få sager, som indrapporteres til centralt niveau. For så vidt angår indsatte, der er udelukket fra fællesskab efter lovens § 17 var der den 14. juni

2010 ingen indsatte i højrisikoafdelinger, og reglen anvendtes alene over for indsatte i forvaringsafdelinger.

Det antages, at udelukkelse som reaktion på brud (svarende til det danske begreb disciplinærstraf) benyttes væsentlig mindre end efter den tidligere lovgivning (hvor det var benævnt eneromsbehandling). Alt i alt er det Kriminalomsorgens indtryk, at udelukkelse – både som fremadrettet og bagudrettet foranstaltning – benyttes mindre end tidligere.

6.2. Sverige

6.2.1. Regler

Den svenske lov om kriminalvård i anstalt er fra 1974. I loven er der bestemmelser om foranstaltninger, der kan sammenlignes med udelukkelse fra fællesskab, i §§ 17-18, 20, 20a, 23 og 50.

I § 17 er det fastsat, at den indsatte som hovedregel har ret til fællesskab i arbejde og i fritid.

I lovens § 18 er det bestemt, at en indsat har ret til at afsone adskilt fra andre indsatte, hvis der er mulighed for det, og hvis der ikke er særlige forhold, der taler imod. En sådan beslutning skal tages op så ofte, der findes anledning til det, dog mindst en gang om måneden.

§ 20 indeholder hjemmel til udelukkelse fra fællesskab. Den indsatte kan således udelukkes fra fællesskab, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets sikkerhed, af hensyn til den indsatte eller andre personers liv og helbred eller for at forhindre hærværk. Udelukkelse kan endvidere ske for at forhindre, at den indsatte påvirker en anden indsat til at forstyrre orden og sikkerhed i anstalten, for at forhindre at den indsatte medvirker til, at en anden indsat får adgang til "berusningsmiddel", for at forhindre at den indsatte alvorligt mishandler en anden indsat eller for at gennemføre en beslutning om personundersøgelse.

For indsatte, der er idømt en straf af fængsel i mindst 2 år, kan der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, hvis der er mistanke om forsøg på undvigelse og den indsatte samtidig må antages at være tilbøjelig til at fortsætte en kriminel virksomhed af alvorlig karakter. Hvis disse forhold må antages at bestå i længere tid, kan den indsatte efter lovens § 20 a placeres på en sikkerhedsafdeling.

Lovens § 23 indeholder hjemmel til udelukkelse, som kan finde sted i forbindelse med anvendelse af håndjern over for indsatte, der optræder voldsomt eller som er påvirkede af alkohol eller euforiserende stoffer.

I § 50 er der hjemmel til midlertidig udelukkelse (op til 4 døgn) i forbindelse med, at der træffes afgørelse om, hvorvidt den indsatte dato for prøveløsladelse skal udskydes.

6.2.2. Høringssvar

I Sverige har man i de senere år haft fokus på arbejdet med en centralt styret og strategisk planlægning af placeringen af indsatte. Formålet er med den rette placering af indsatte – herunder indsatte med banderelationer - at mindske antallet af volds- og trusselsepisoder, hvorved også antallet af udelukkelse fra fællesskab antages at mindskes. Metoden kaldes SPIK (Strategisk Placering av Intagna i Kriminalvården) og blev indført i 2007.

Indsatte med banderelation anbringes efter fortyndingsprincippet, ud fra antagelsen om, at hvis der kun er få indsatte med samme bandetilhørsforhold på en afdeling, vil de ikke være en trussel imod orden og sikkerhed i fængslet. Anbringelsen besluttet som nævnt centralt, hvilket sikrer, at der altid er overblik over, hvor indsatte med banderelationer er placeret. Metoden sikrer også, at indsatte med relationer til bander, der aktuelt er i modsætning til hinanden, ikke placeres sammen. Det er oplyst fra Sverige, at SPIK, som blev indført i 2007, har medvirket til at undgå et antal alvorlige voldsepisoder, og at det er opfattelsen – selvom det er noget vanskeligere at udtale sig om - at den formentlig også har medvirket til at reducere antallet af udelukkelse fra fællesskab.

Den svenske praksis vedrørende anbringelse på en særlig sikkerhedsafdeling efter § 20 a (se ovenfor under punkt 6.2.1.) har hidtil været restriktiv, blandt andet fordi der kun har været tre afdelinger, og der er en del indsatte, der opfylder betingelserne for anbringelse på sikkerhedsafdeling, men ikke kan afsone sammen. En medvirkende faktor til den restriktive praksis er tillige, at kompetencen ligger hos generaldirektøren. Efter nylige ombygninger i anstalterne Hall, Kumla og Saltvik er der nu bedre muligheder for at differentiere mellem specialafdelingerne, og det er derfor muligt, at antallet af indsatte fremover vil blive forøget.

Der arbejdes endvidere med at sikre kvaliteten af sagsbehandlingen i sager om udelukkelse. På regionalt niveau er der nedsat såkaldte kvalitetsråd, som betyder, at juristerne fra regionen regelmæssigt besøger fængslerne og gennemgår de konkrete sager, blandt andet om udelukkelse fra fællesskab. Herigennem sikres det blandt andet, at sagerne som foreskrevet i lovens § 20 revurderes hver 10. dag.

Der har endvidere været fokus på at kvalitetssikre de statistiske indberetninger.

6.3. Finland

Arbejdsgruppen har kun modtaget sparsomme oplysninger fra Finland. Oplysningerne drejer sig om frivilligt udelukkede fra fællesskab. Som i den danske straffuldbyrdeslov har en indsat i Finland ret til at afsone uden fællesskab med andre indsatte, hvis den pågældende fremsætter ønske herom.

Der er i Finland gode erfaringer med at begrænse antallet af frivilligt udelukkede ved oprettelse af mindre afdelinger. Hvis der mulighed for at placere en indsat på en "rolig" afdeling, giver det mulighed for at placere indsatte, som i andre tilfælde ville være frivilligt udelukkede, i fællesskab med andre. En enkelt anstalt har den praksis, at indsatte, der forårsager uro blandt andre, overføres til en anden anstalt.

7. UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB I PRAKSIS

7.1. Hvor mange udelukkes fra fællesskab, på hvilket grundlag og hvor længe?

7.1.1. Tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab

I perioden 2004 – 2009 har antallet af udelukkede i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, ligget relativt stabilt på mellem 631 og 788 tilfælde.

I 2009 blev der i fængsler og arresthuse truffet bestemmelse om udelukkelse fra fællesskab i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, af i alt 788 personer. De fleste af disse udelukkelse er forholdsvis kortvarige – idet mere end tre fjerdedele er afsluttet inden for 14 dage, og kun en lille del varer mere end fire uger.

De hyppigste begrundelser for at træffe beslutning om udelukkelse fra fællesskab er, at fortsat ophold i fællesskab er åbenbart uforsvarligt, for at hindre strafbar virksomhed eller for at forebygge voldsom adfærd. Der synes ikke at være forskelle i opholdstiden i de tre hovedgrupper.

Mere end tre ud af fire tvangsmæssigt udelukkede har ikke samvær med andre indsatte under udelukkelsen.

For at belyse forskellene fængslerne imellem har arbejdsgruppen indhentet talmateriale fra direktoratets statistikenhed. Tallene viser udelukkelse set i forhold til gennemsnitligt belæg og benchmarket ud fra det gennemsnitlige antal udelukkelse fra fællesskab pr. 100 indsatte i institutionen, således at der kan identificeres henholdsvis "positive afvigere" og "negative afvigere".

Materialet viser, at der er store forskelle i antallet af tvangsmæssige udelukkelse fra fængsel til fængsel. Statsfængslerne Midtjylland, Kragsskovhede, Renbæk, Østjylland, Nyborg og Ringe tegner sig for flere udelukkelse end gennemsnittet, mens statsfængslerne Jyderup, Møgelkær, Sdr. Omme, Horserød, Vridsløselille og Anstalten ved Herstedvester har færre udelukkelse end gennemsnittet. Af de "almindelige" lukkede fængsler er Statsfængslet i Vridsløselille det lukkede fængsel med det laveste antal, mens Statsfængslet i Østjylland har det højeste antal. Nogle af de åbne fængsler (Statsfængslet ved Horserød), som har et lavt antal udelukkede, gør til gengæld hyppigere brug af muligheden for disciplinært at overføre indsatte til lukket regi. Der er imidlertid mange andre forhold som spiller ind på niveauet for udelukkelse. Se kapitel 7.4. nedenfor.

Som det fremgår af kapitel 5.1 kan institutionen *midlertidigt* udelukke en indsat fra fællesskab, hvis der er grund til at antage, at betingelserne for at træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab eller for en lang række tilfælde af overførsel til anden institution er til stede, *mens spørgsmålet om udelukkelse henholdsvis overførsel behandles*. I 2009 skete dette i 2499 tilfælde, jf. videre herom nedenfor i kapitel 8.7.3. En midlertidig udelukkelse fra fællesskab må ikke udstrækkes i længere tid, end det er nødvendigt for behandlingen af spørgsmålet om udelukkelse fra fællesskab eller overførsel, og den kan højst vare i 5 dage, medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende. Gennem de seneste 4 år har antallet af midlertidige udelukkelse fra fællesskab over 5 dage ligget mellem 43 og 79 tilfælde. Dette skyldes langt overvejende fejlregistreringer, fx hvor en midlertidig udelukkelse fra fællesskab – hvis den konverteres til en endelig udelukkelse fra fællesskab - ikke registreres som en sådan, men blot fortsætter som en midlertidig udelukkelse fra fællesskab, eller hvor sager vedrørende

midlertidig udelukkelse fra fællesskab fejlagtigt ikke afsluttes i Kriminalforsorgens IT-system, samtidig med at foranstaltningen bringes til ophør.

7.1.2. Frivillige udelukkelse fra fællesskab

I 2009 var der i de lukkede fængsler 274 frivilligt udelukkede fra fællesskab og i Københavns Fængsler og arresthusene 210, det vil sige i alt 484 frivilligt udelukkede. Det er 45 flere end året før. 313 af de frivilligt udelukkede har mulighed for samvær med medindsatte, mens dette ikke er tilfældet for de øvrige.

Andelen af frivilligt udelukkede, som har mulighed for samvær med medindsatte, har i perioden fra 2004 og frem til nu været svingende, men med en stigende tendens. Frivilligt udelukkede med mulighed for samvær udgjorde således 48,1 % i 2004, 62,8 % i 2005, 72,1 % i 2006, 66,4 % i 2007, 59,0 % i 2008 og 64,6 % i 2009.

7.1.3. Statistisk usikkerhed

Direktoratets Statistikenhed har oplyst, der løbende foregår kvalitetsvurdering af tallene vedrørende udelukkelse fra fællesskab, hvorved sager, der i Klientsystemet fejlagtigt ikke er afsluttede, afsluttes enten af institutionen eller af direktoratets IT-kontor. Statistikken over udelukkelse er således baseret på den til enhver tid værende datatilstand i Klientsystemet frem til det tidspunkt, hvor statistikken fastlåses, hvilket sker primo april i det efterfølgende kalenderår. Indtil dette fastfrysningstidspunkt vil statistikken være midlertidig og kan således være påvirket af et antal sager, der ikke er blevet registreret som afsluttet. Statistikken har videre oplyst, at det er muligt at supplere statistikken med tal for, hvor mange anbringelser, der er påbegyndt i et kalenderår, hvis man alene interesserer sig for antallet af udelukkelse fra fællesskab, men ikke for længden af foranstaltningerne.

Som anført ovenfor i kapitel 7.1.1. kan midlertidige udelukkelse tillige bidrage til fejlregistrering, i det omfang disse sager efter overgang til en endelig udelukkelse fra fællesskab på grund af registreringsfejl (fortsat) er registreret i det modul af Klientsystemet, der vedrører midlertidig udelukkelse fra fællesskab.

Hertil kommer, at der efter arbejdsgruppens opfattelse kan være problemer med, at foranstaltningen udelukkelse fra fællesskab sammenblandes med disciplinærstraf. Dette vil efter statistikkenhedens opfattelse formentlig først og fremmest bidrage til et mørketal på strafcelleområdet.

Yderligere er der mulighed for, at der sker fejlregistrering af afslutningstidspunktet for udelukkelse fra fællesskab, hvis sagen først registreres som lukket en tid efter at udelukkelsen reelt er bragt til ophør. Direktoratets Statistikenhed har oplyst, at den ikke er bekendt med sådanne tilfælde, men at de givetvis findes. Det vil som sådan ikke have indflydelse på antallet af anbringelser set over tid, idet der, som anført løbende sker en kvalitetskontrol, der sikrer, at sager, der "hænger", bliver lukket. Derimod vil det påvirke oplysningerne om anbringelsestiden, idet denne kan risikere at blive for lang.

Der må desuden formodes, at der er et mørketal i henseende til frivilligt udelukkede, idet nogle fængsler undertiden benytter fx sygeafdeling til placering af indsatte, som har behov for beskyttelse eller som er psykisk svage. Der henvises til kapitel 8.5. om beskyttede afdelinger, som arbejdsgruppen finder, er et langt bedre alternativ til frivillig udelukkelse fra fællesskab, idet hovedparten i denne gruppe er åbne overfor fællesskab under mere beskyttede former, sådan som det muliggøres på sådanne afdelinger.

Der er endvidere et mørketal for så vidt angår indsatte, som placeres på særligt sikret afdeling, og som ikke har fællesskab. Dette kan ske f.eks. i de første ca. 14 dage på den særligt sikrede afdeling – hvor praksis er, at de indsatte "ses an af personalet", med henblik på hvilke muligheder der er i forhold til begrænset fællesskab med medindsatte på afdelingen. Der kan også være tale om indsatte på særlig sikret afdeling, som "de facto" er isolerede, fordi der af forskellige årsager ikke kan findes medindsatte på afdelingen, som ønsker fællesskab med dem. Denne gruppe er ikke synlig i statistikken vedrørende udelukkelse fra fællesskab efter § 63, selvom de reelt placeres under samme forhold som disse indsatte.

Arbejdsgruppen finder, at disse – formentlig relativt få indsatte – bør have de samme rettigheder som de indsatte, der er udelukket efter straffuldbyrdelseslovens § 63. Der henvises til anbefalingerne i kapitel 8.10.5.

7.2. Profilen på tvangsmæssigt udelukkede indsatte

Statistiske data³ viser, at der er en overvægt af misbrugere blandt de udelukkede, at der er lidt flere, som er røveridømte, og at der er en overvægt af unge i alderen 15-24 år – 44 pct. (af de udelukkede indsatte) mod 29 pct. (af alle indsatte). Forholdsmæssigt færre kvinder bliver udelukket. Udelukkelse sker oftest under afsoning.

7.3. Spørgeskemaundersøgelse

Det følger af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal foretage en gennemgang af gældende regler og praksis, herunder forskelle i niveauet mellem anvendelse af udelukkelse fra fællesskab mellem de enkelte fængsler i Danmark og – i lyset af disse undersøgelser – søge årsagerne til forskellene afdækket. Til det formål har arbejdsgruppen foretaget en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet, som er udsendt til alle landets fængsler og arrestinspektører, er optrykt som bilag 6 og de indkomne svar fra institutionerne er optrykt som bilag 7.

Det følgende er i hovedtræk et sammendrag af institutionernes svar.

7.3.1. Nuværende strategi for at nedbringe antallet af udelukkelse (spørgsmål 1)

På spørgsmålet om hvilken strategi den enkelte institution har for at begrænse brugen af udelukkelse fra fællesskab, herunder frivillige udelukkelse, svarer en del af fængslerne, at de har fokus på at begrænse varigheden af de enkelte udelukkelse gennem samtaler med den udelukkede med henblik på hurtigst mulig stillingtagen til, om vedkommende skal placeres på anden afdeling, der bedre matcher den indsatte, alternativt overføres til anden institution. Et fængsel har fokus på at forankre sagsbehandlingen hos den afdelingsleder, der har truffet beslutningen om overførsel, således at denne har ansvaret for aktivt at arbejde på at løse situationen og ansvaret for at følge op på sagen.

Flere fængsler peger på vigtigheden af, at den dynamiske sikkerhed er til stede i institutionen for effektivt at forebygge gnidninger og tilspidsede situationer i det enkelte fængsel. Der peges således på, at et dynamisk og aktivt personale, som kan skabe trygge afsoningsforhold for de indsatte, samt tilstedeværelsen af gode beskæftigelses- og fritidsmuligheder for de indsatte, er centrale forudsætninger for at kunne mindske brugen af udelukkelse fra fællesskab betragteligt.

³ Jf. bilag 5, tabel 2-7.

Endvidere nævnes blandt andet vigtigheden af at anvende konkrete lempelser, f.eks. gårdture og begrænset fællesskab.

7.3.2. Hvilke tiltag vil yderligere kunne nedbringe antallet (spørgsmål 2)

Institutionerne nævner som svar på dette spørgsmål blandt andet: Fleksibel bygningsmasse/mulighed for sektionering af afdelingernes størrelse, mindre enheder, fleksibel sammensætning af indsatte, flere specialafdelinger (f.eks. halvåbne og stoffrie, flere "harm reduction" pladser, specialafdelinger for sædelighedskriminelle) og etablering af lokale modtagelsesafdelinger til kort ophold med henblik på at finde en velegnet indplacering af den enkelte.

Endvidere nævnes styrkelse af personalets kompetencer og det psykiske arbejdsmiljø, tæt kontakt til de indsatte, høj dynamisk sikkerhed og indholdsrige beskæftigelses-, skole- og fritidsmuligheder som en faktor.

7.3.3. Begrundelser for udelukkelse (spørgsmål 3)

Institutionernes svar viser, at de hyppigste begrundelser for udelukkelse er fund af narkotika og grov/voldsom adfærd, hvilket harmonerer med den statistiske dataprofil på udelukkede, jf. ovenfor i kapitel 7.2.

7.3.5. Overvejelse af muligheden for begrænset udelukkelse fra fællesskab som det mindre i det mere (spørgsmål 4)

En del af fængslerne peger på, at spørgsmålet systematisk overvejes qua afdelingsledelsens ansvar for og fokus på opfølgningen i disse sager.

Et fængsel arbejder med langsomt at slække på udelukkelsesgraden. Et arresthus svarer, at man forsøger at flytte den indsatte tættere på familie og netværk.

7.3.6. Hvad gøres der aktivt for at få de udelukkede indsatte tilbage i fællesskab eller delvis fællesskab? (spm.5)

Institutionerne har peget på en række redskaber, som kan tages i anvendelse for at få udelukkede tilbage i fællesskab: Tværfaglig kontakt/samtaler med den udelukkede og drøftelse af den pågældendes samlede situation, systematisk observation og overvågning af den indsatte, anbringelse på anden afdeling, herunder specialafdeling eller overførsel til anden institution.

Et fængsel peger også her på vigtigheden af, at den leder, der har truffet afgørelse om udelukkelse fra fællesskab, efterfølgende har ansvaret for opfølgningen på sagen.

7.3.7. Ophævelse af udelukkelse (spørgsmål 6)

I hovedparten af institutionerne har afdelingsledelsen ansvaret for opfølgning i disse sager, herunder også at udelukkelsen bringes til ophør, når betingelserne for at være udelukket ikke længere er til stede, og at dette samtidig bliver korrekt registreret i Klientsystemet.

Flere fængsler har struktureret arbejdet med opfølgningen af sagerne på ugentlige eller daglige møder. Et fængsel har udpeget en koordinerende afdelingsleder, som følger op på alle sager.

7.3.8. Sammenblanding af disciplinærsanktionssystemet og udelukkelse fra fællesskab som fremadrettet reaktion (spørgsmål 7)

Betragtningerne om, at der er en risiko for sammenblanding af de to reaktionssystemer, kan genkendes af en række af institutionerne. Nogle fængsler mener, at normalreaktionsskemaet bør ændres. Andre peger på, at det er institutionsledelsens ansvar at sikre, at der ikke sker en sådan sammenblanding af de to reaktionssystemer.

8. ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

8.1. Øvre tidsgrænse

8.1.1. Forslag

Det foreslås, at der indføres en øvre tidsgrænse for udelukkelse fra fællesskab på 3 måneder.

Hvis der helt undtagelsesvis er behov for at udelukke en indsat fra fællesskab i mere end 3 måneder, kan direktoratet træffe afgørelse herom.

8.1.2. Hvad gør man i dag?

Langt de fleste udelukkelse fra fællesskab i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1 er kortvarige. I 2009 var 788 indsatte udelukket fra fællesskab efter § 63, stk. 1. Mere end tre fjerdedele af disse udelukkelse er afsluttet inden for 14 dage, og kun en lille del varer mere end fire uger.

Det er undtagelsen, at udelukkelse fra fællesskab udstrækkes i længere tid end 3 måneder. I forhold til at kunne regulere de afsoningsmæssige forhold i institutionerne kan det altså konkluderes, at der sjældent er behov for at kunne udelukke indsatte fra fællesskab i mere end 3 måneder.

I ganske særlige tilfælde, f. eks. over for særligt farlige og undvigelsestruede indsatte, kan der være behov for udelukkelse fra fællesskab i længere tid. Endvidere må det erkendes, at klientellet på det seneste er blevet "tungere". Der er flere psykisk ustabile, problemer med forskellige grupperinger mv.

8.1.3. Begrundelse for forslaget

For at opnå en væsentlig begrænsning i anvendelsen og varigheden af isolationsfængsling i forhold til varetægtsarrestanter blev der ved ændringen af retsplejeloven i 2000 indført tidsbegrænsninger for isolationsfængsling, jf. retsplejelovens § 770c.

Baggrunden for ændringen i 2000 af reglerne om isolation af varetægtsfængslede var en undersøgelse af, hvorvidt isolationen kunne antages at medføre en risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred. Undersøgelsens hovedkonklusion var kort, at flere blandt de isolerede end blandt de ikke-isolerede udviklede psykiske forstyrrelser. Endvidere kunne undersøgelsen påpege en større sandsynlighed for psykiske forstyrrelser under langvarige isolationsfængslinger ("*Isolationsundersøgelsen – varetægtsfængsling og psykisk helbred*" (1994) og "*Efterundersøgelsen – en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter*" (1997)).

I 2001-indstillingen mener arbejdsgruppen, at Isolationsundersøgelsens resultater ikke uden videre kan overføres til frivillige og tvangsmæssige enrumsanbringelser under afsoningsforløb (jf. indstillingen s. 50-51).

Nævnte arbejdsgruppe indhentede til brug for indstillingen erfaringer bl.a. fra lukkede fængsler og større arresthuse (se indstillingen s. 51-52). Arbejdsgruppen konkluderede på denne baggrund, "at det er de meget langvarige tvangsmæssige enrumsanbringelser, som kan være forbundet med psykiske belastninger" og anbefalede, "at de få meget langvarige, det vil sige måneder eller år, enrumsanbragte bør undergives et regime, der kan modvirke eventuelle psykiske belastninger....." og

at humanitære hensyn tilsiger, "at regler og praksis udformes, så den belastning, som kan være forbundet med længerevarende enrumsanbringelse, begrænses mest muligt" (indstillingen s. 53, afsnit 2 og 3). – Indstillingen førte som bekendt bl.a. til en række nye regler om et særligt regime for indsatte, der er udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage.

For en oversigt over forskning vedrørende eventuelle psykiske belastninger og reaktioner på enrumsanbringelse under afsoning henviser arbejdsgruppen til Peter Scharff Smith: "*The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*" i *Crime and Justice - A Review of Research* vol. 34 (ed. Michael Tonry), University of Chicago Press, 2006.

Der er siden ændringen af retsplejeloven i 2000 sket et betydeligt fald i anvendelsen af isolation efter rettens bestemmelse. Af Rigsadvokatens redegørelse (REU alm. Del – notat af 16/12-2008) fremgår det, at antallet af isolationsfængslinger faldt med 42,6 % fra 2006 til 2007, svarende til et fald på 48% i antallet af isolationsdage.

Endvidere viser en nylig opgørelse fra Rigsadvokaten, at der gennem de seneste fem år er sket næsten en halvering af varigheden af isolationsfængslinger, således at disse nu i gennemsnit varer 21 dage.

I Norge kan udelukkelse af indsatte fra fællesskab som forebyggende foranstaltning højst vare 1 år. Den indsatte skal herefter prøves i fællesskabet. Efter et stykke tid kan der påbegyndes en ny 1 års periode med udelukkelse.

Trods manglende statistik på området tyder erfaringerne fra Norge på, at langvarig udelukkelse fra fællesskab kun bruges i mindre omfang, jf. ovenfor kapitel. 6.1.2. om høringsvar fra Norge.

8.1.4. Fordele ved en tidsmæssig overgrænse

En øvre tidsgrænse vil give en symbolsk vigtig understregning af, at udelukkelse fra fællesskab er noget, man forsøger at begrænse mest muligt. Udelukkelse af kortere varighed er endvidere mindre psykisk belastende for den enkelte.

8.1.5. Ulemper ved en tidsmæssig overgrænse

Som et argument imod indførelsen af en tidsmæssig overgrænse kan det anføres, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor udelukkelse i 3 måneder ikke er tilstrækkeligt. Endvidere afskæres klageadgangen for den indsatte ved at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse til direktoratet i disse sager, jf. herom også kapitel 8.1.2.5. Forslaget kræver en lovændring af straffuldbyrdelseslovens § 63.

8.1.6. anbefaling

Samlet set finder arbejdsgruppen, at understregningen af, at udelukkelse fra fællesskab er noget man forsøger at begrænse mest muligt, overstiger de nævnte ulemper. På denne baggrund foreslås det, at der indføres en øvre tidsgrænse for udelukkelse fra fællesskab på 3 måneder.

Hvis der helt undtagelsesvis er behov for at udelukke en indsat fra fællesskab i mere end 3 måneder, kan direktoratet træffe afgørelse herom, jf. nærmere herom i kapitel 8.1.2.

8.2. Dynamisk sikkerhed

8.2.1. Begrebet og dets anvendelse i praksis

Det kan overvejes, om antallet af udelukkelse fra fællesskab også i et vist omfang kan være påvirket af fængselskulturen. En lang række fængsler, herunder de fængsler, som ses at have færrest udelukkelse pr. indsat, har peget på begrebet "dynamisk sikkerhed" som et væsentligt middel til at undgå udelukkelse fra fællesskab. Dynamisk sikkerhed er den del af sikkerhedsopgaven, der – i modsætning til fysiske og tekniske midler – udøves ved personlig kontakt og overblik over, hvad der foregår i institutionerne.

Overordnet set er det Kriminalforsorgens strategi at skabe gode og trygge afsoningsforhold via et dynamisk og aktivt personale, idet gode og trygge afsoningsforhold antages at mindske behovet for anvendelse af udelukkelse fra fællesskab, herunder frivillig udelukkelse. En del af besvarelserne i spørgeskemaerne peger da også på, at personalet - ved at skabe gode afsoningsforhold og have stor opmærksomhed på de indsatte - modvirker, at de indsatte får mulighed for og bliver motiveret til at begå brud på adfærdsnormer og regler.

Statsfængslet i Vridsløselille nævner, at personalet dér har tradition for, at man i forhold til andre steder har en større margin over for voldsomme el. på anden måde utilpassede indsatte. Endvidere er en række ansatte særligt gode til gennem samtale med den indsatte at finde ind til, hvad der egentlig er problemet. Man forsøger i første omgang så vidt muligt at afhjælpe problemet, frem for at den indsatte enten tvangsmæssigt eller frivilligt udelukkes fra fællesskabet.

På fængslets afdeling med frivilligt udelukkede har så godt som alle indsatte begrænset/styret fællesskab. Den totale isolation kan som oftest undgås, da der er tæt personalekontakt og en gruppe ansatte, der har stor interesse for og erfaring med svage, "skæve" indsatte. Dog er der behov for særlig programvirksomhed/beskæftigelse på afdelingen

Statsfængslet Midtjylland nævner, at man har et godt og udbygget samarbejde dels mellem opsynspersonale og fængslets sygeplejersker, dels i forholdet mellem opsyn og værkmeesterpersonalet. Det betyder, at man tidligt får underretning om mulige konflikter, således at der kan sættes tidligt ind.

8.2.2. Udfordringer ved dynamisk sikkerhed

Arbejdsgruppen finder det overordentlig positivt, hvis personalet ved hjælp af tæt kontakt til indsatte kan afværge eller nedbringe udelukkelse fra fællesskab. Der bør dog være opmærksomhed på, at den tætte kontakt – afhængigt af klientellet - kan være endog meget belastende for de ansatte. Ansatte, der arbejder med særligt belastede indsatte, bør derfor med mellemrum rokere til et arbejde med mindre belastede indsatte.

Personalet bør endvidere rustes bedst muligt til opgaven via kompetenceudvikling. Der kan peges på eksempelvis temadage om indsatte med en anden kulturel baggrund end dansk, eller indsatte med psykiske/psykiatriske problemstillinger. Det er ligeledes vigtigt, at personalets viden om konflikthåndtering mv. løbende ajourføres.

Styrkelse af den dynamiske sikkerhed er tillige et ressourcemæssigt spørgsmål, idet en tæt personalekontakt kræver, at der er en god bemanning både i formiddags-, eftermiddags- og visse aftentimer. Dette vil givetvis medføre en øget udgift på lønsiden.

8.2.3. De indsattes beskæftigelses- og fritidsmuligheder

Foruden personalekontakten understreger flere af fængslerne i arbejdsgruppens spørgeskemaundersøgelse, at indholdsrige arbejds-, behandlings-, uddannelses- og fritidsmuligheder bidrager positivt til at skabe en tilfredsstillende dagligdag for de indsatte. Dette mindsker risikoen for, at der opstår negative spændinger i institutionerne og herved forebygges tilspidsede situationer i det samspil, der finder sted henholdsvis mellem indsatte og mellem indsatte og ansatte.

Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og anden Nedværdigende Behandling mv., CPT, har udtalt, at et velfungerende aktivitetsprogram (arbejde, uddannelse, sport mv.) har meget stor betydning for de indsattes trivsel. Det er komitéens opfattelse, at det bør tilstræbes, at varetægtsfængslede har mulighed for at tilbringe en rimelig del af dagen (8 timer eller mere) uden for deres celler beskæftiget med fornuftige aktiviteter af vekslende karakter, og at forholdene for dømte indsatte bør være endnu bedre. Komitéen har gentaget denne anbefaling i forbindelse med sine periodiske besøg i Danmark i 2002 og 2008.

Kriminalforsorgen har i de senere år arbejdet målrettet på at forbedre beskæftigelsesmulighederne for de indsatte på en række områder.

Siden 2007 har der i stigende grad været fokus på at udvide og forbedre mulighederne for at tage en erhvervsfaglig uddannelse eller deltage i faglig opkvalificering i forbindelse med beskæftigelsen på værkstederne i fængslerne. Der er fokus på, at de indsatte skal udvikle deres kompetencer og på den måde sikre en mere meningsfuld beskæftigelse samtidig med, at det styrker mulighederne for at opnå beskæftigelse eller videreføre uddannelse efter endt afsoning. Der er erhvervsuddannelsesaktiviteter på langt størsteparten af fængslerne i dag, hvor der både udbydes en række forskellige AMU-kurser og erhvervsuddannelsesforløb (VOKS-modellen).

Undervisning i fængslerne er ligeledes højt prioriteret som en meningsfuld beskæftigelsesform, der giver bedre muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse på sigt. Ønsket om deltagelse i undervisning skal således i fremtiden prioriteres højere end øvrige beskæftigelsesaktiviteter i fængslerne. Udover den traditionelle undervisning, som mange indsatte deltager i, bliver det fra 2011 i et vist omfang muligt for indsatte i de lukkede fængsler og arresthuse at få adgang til Internettet og deltage i fjernundervisning og benytte e-learning-programmer. Dette har været en mulighed for indsatte i de åbne fængsler gennem en årrække. Denne satsning skal ses som et led i at sikre bedre beskæftigelsesforhold for den enkelte indsatte.

Der er sket en omfattende udbygning af tilbuddene i fængslerne om misbrugsbehandling. Endvidere er der i dag tilbud om diverse programvirksomhed i alle fængsler. Erfaringer har vist, at allerede efter kort tids deltagelse i et program, kan der konstateres en væsentlig adfærdændring, som resulterer i færre konflikter, sammenstød m.m. i relationen mellem personale og indsatte.

På fritidsområdet kan navnlig fremhæves projektet vedrørende brugerdreven innovation, som tager afsæt i de indsatte og personalets ønsker og ressourcer (bl.a. det såkaldte FUT-projekt i Statsfængslet i Nyborg). Erfaringer fra projektet har vist sig at have positiv indflydelse på det psykiske miljø i fængslet for både indsatte og ansatte.

Indsatte, som er udelukket fra fællesskab, skal tilbydes beskæftigelse, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab. Det er en både vanskelig og ressourcekrævende udfordring for fængslerne, som stiller store logistiske krav til personalets tilrettelæggelse af fængselslivet. Såfremt arbejdsgruppens forslag om øget anvendelse af sektionering føres ud i livet, må det forudses, at denne udfordring vil blive endnu større, jf. kapitel 8.3.

8.2.4. Anbefaling

Arbejdsgruppen finder de ovenfor under kapitel 8.2.3. nævnte nye tiltag meget positive og relevante og anbefaler, at dette udviklingsarbejde fortsættes og udbygges væsentligt i lyset af, at et varieret beskæftigelsesprogram i fængslerne er et centralt element i den dynamiske sikkerhed og dermed også et helt afgørende redskab til begrænsning af såvel frivillige som tvangsmæssige udelukkelse fra fællesskab.

Arbejdsgruppen finder det desuden væsentligt at nævne, at en god og tæt kontakt til de indsatte i det daglige virke udgør en meget væsentlig del af sikkerheden i kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen anbefaler således, at det - uanset krav om flere defensive værn i form af hegn og overvågning – ikke glemmes også at holde fokus på dynamisk sikkerhed.

8.3 Sektionering/fysiske rammer

8.3.1. Forslag

En mere effektiv udnyttelse af de muligheder for sektionering, som systemet i dag tilbyder, vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne sænke antallet af udelukkelse fra fællesskab og frivillige udelukkelse fra fællesskab.

8.3.2. Hvad gør man i dag?

Kriminalforsorgen råder i dag reelt kun over et enkelt fængsel, Statsfængslet Østjylland, som er bygget op med henblik på i videst muligt omfang at tilgodese et sektioneringsbehov. Nærværende afsnit bygger derfor blandt andet på de erfaringer, som man hér har gjort sig med sektionering.

Statsfængslet Østjylland adskiller sig således fra andre lukkede fængsler i Danmark, der traditionelt har haft store fællesskaber som udgangspunkt – såkaldte "enhedsfængsler".

Afdelingerne på Statsfængslet Østjylland er opdelt i fem fysisk adskilte sektioner (huse), som er samlet på én lokalitet, idet de fortsat ligger inden for den samme ydre perimenter. Der er med andre ord tale om små "fængsler" i fængslet. Sektioneringsfilosofien er kendetegnet ved en fleksibel inddeling af fængslet i flere separate sektioner, som alt efter behov kan opdeles, hvis dette vurderes som hensigtsmæssigt i en kortere eller længere periode.

Strategien for de små "fængsler" i fængslet er karakteriseret ved en høj grad af fleksibilitet, idet de fysiske rammer hurtigt lader sig ændre med henblik på implementering af nye regler, tiltag, behandlingsformer og nye kriminalpolitiske tendenser og holdninger, eller i tilfælde hvor fængslet skal varetage nye grupper af indsatte, eller alene for at modvirke oprør, uro mm.

Kriminalforsorgen anvender naturligvis sektionering/adskillelse andre steder end i Statsfængslet Østjylland, især i forbindelse med placering af rocker- og banderelaterede indsatte. Der er ligeledes særligt sikrede afdelinger i flere fængsler, hvor man bl.a. placerer de farligste og mest undvigelsestruede indsatte, jf. herom ovenfor i kapitel 2.5 og nedenfor i kapitel 8.10.

8.3.3. Begrundelse for valget

En betydelig del af de udelukkelser fra fællesskab, som foretages i dag, skyldes bl.a. praktiske vanskeligheder med at opdele institutionerne hensigtsmæssigt med henblik på at kunne rumme også mere vanskeligt håndterbare indsatte i fællesskab. Muligheder for sektionering vil give institutionerne flere handlemuligheder, som kan betyde, at udelukkelse fra fællesskab ikke vil blive anvendt i samme omfang, som det er tilfældet i dag.

8.3.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Selv om sektionering også kan medføre en række ulemper, jf. nedenfor i kapitel 8.3.5, bør principperne efter arbejdsgruppens opfattelse medtænkes ved projekteringen af fremtidige lukkede fængsler. Der har allerede i dag vist sig et behov for at kunne differentiere de indsatte, såvel sikkerhedsmæssigt som behandlingsmæssigt.

En øget differentiering vil efter arbejdsgruppens opfattelse give bedre muligheder for at varetage de særlige behov, som den enkelte indsatte har, f.eks. af sikkerhedsmæssig eller behandlingsmæssig karakter, og dermed bedre mulighed for at rumme den pågældende i fællesskab med andre indsatte.

Som et eksempel herpå kan det nævnes, at erfaringerne viser, at de særligt sikrede afdelinger er et godt alternativ/tiltag at have, idet det typisk skaber mere ro på de almindelige afdelinger. Dog bør man ikke glemme eller negligere de udfordringer, som de særligt sikrede afdelinger medfører, bl.a. idet der hér ofte er tale om meget farlige eller negativt stærkt styrende indsatte, som er væsentligt mere ressourcekrævende end gennemsnittet, jf. i øvrigt nedenfor i kapitel 8.3.5.

Mindre afdelinger/sektionering giver endvidere mulighed for at have større fokus på den aktuelle sammensætning af de indsatte i den enkelte sektion og på den måde forebygge konflikter.

8.3.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Erfaringerne fra Statsfængslet Østjylland viser, at sektioneringen giver de indsatte mindre bevægelighed og begrænser deres muligheder for frit at vælge, hvem de vil omgås.

Jo mere sektionering der er i et fængsel, jo vanskeligere er det at skabe tilstrækkelig og meningsfuld beskæftigelse. Det viser sig på flere måder:

Lokalemæssige udfordringer. Jo mere sektionering, jo større er behovet for lokaler adskilt fra hinanden. Kan medføre produktionsmæssige udfordringer.

Personalemæssige udfordringer. Jo flere lokaler beskæftigelsen skal arbejde i, jo større er behovet for personale.

Økonomiske udfordringer. Både behov for mere personale samt flere lokaler betyder selvsagt, at det vil gøre beskæftigelsen af de indsatte dyrere.

Produktionsmæssige udfordringer. Kan gøre det sværere at køre den såkaldte "fra jord til bord-produktion".

Der kan også i perioder være færre valgmuligheder med hensyn til beskæftigelse i fritiden, ligesom sektioneringen kan gøre det vanskeligere at overholde/opnå en høj kapacitetsudnyttelse.

Den ideelle løsning ville være at kunne sektionere efter behov, således at man eksempelvis kunne dele en almindelig afdeling op i et antal små sektioner, såfremt der var behov for det. De praktiske vanskeligheder forbundet hermed er dog store, idet der eksempelvis skal være personalefaciliteter på hver afdeling (her tænkes på opholdsrum, pc mv.). Det er endvidere en forudsætning, at sektionering rent fysisk er muligt, det skal f.eks. være muligt at kunne etablere skillevægge, døre, brandsikkerhed, overvågning mv.

Spørgsmålet om personalemæssige ressourcer bør undergives særlige overvejelser. Således er der efter arbejdsgruppens opfattelse behov for at anvende flere personaleressourcer på særligt belastede afdelinger og på den måde reducere de frivillige udelukkelser samt afhjælpe den store placeringsmæssige udfordring, der ligger i forhold til rockere og bandemedlemmer, der er udtrådt af miljøet.

De fleste af Kriminalforsorgens institutioner er ikke bygget på en måde, som uden videre muliggør sektionering. Arbejdsgruppens finder det imidlertid væsentligt at bemærke, at sektionering ikke alene medtænkes ved planlægningen af nye fængselsbyggerier, men tillige med vægt inddrages i de overvejelser, der på baggrund af den eksisterende bygningsmasse gøres centralt om det samlede sikkerheds- og kapacitetsbehov. Arbejdsgruppen henviser endvidere til, at der også lokalt kan igangsættes overvejelser, se umiddelbart nedenfor og bilag 9 om de tanker en arbejdsgruppe i Københavns Fængsler har gjort sig om sektionering dér indenfor de eksisterende bygningsmæssige rammer.

8.3.6. Oplæg til handleplan om sikkerhed, styrende indsatte og en bedre dagligdag på Vestre Fængsel

Arbejdsgruppen har som inspiration gennemgået Københavns Fængsleres handleplan om sikkerhed, styrende indsatte og en bedre dagligdag. Der henvises til bilag 9.

8.3.7. Anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler, at sektioneringsmuligheder ikke alene medtænkes i forbindelse med fremtidige fængselsbyggerier. Arbejdsgruppens anbefaler tillige, at sektioneringsmuligheder med vægt inddrages i de overvejelser, der på baggrund af den eksisterende bygningsmasse gøres centralt om det samlede sikkerheds- og kapacitetsbehov. Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at mulighederne for sektionering gøres til genstand for lokale overvejelser i de eksisterende institutioner, sådan som det sker i Københavns Fængsler.

8.4. Modtagelsesafdeling/screening

8.4.1. Forslag

Det foreslås, at der i de lukkede fængsler oprettes egentlige modtagelsesafdelinger, hvor der kan ske en grundig udredning og visitation af den enkelte indsatte, før der tages stilling til den endelige placering af den pågældende, herunder om der f.eks. skal ske placering på en behandlingsafdeling.

8.4.2. Hvad gør man i dag?

Kriminalforsorgens generelle placeringsstrategi opererer ikke i øjeblikket med modtagelsesafdelinger, men bl.a. har Statsfængslet i Nyborg pr. 1. marts 2010 oprettet en sådan modtagelsesafdeling, hvor de nyindsatte indledningsvis placeres med henblik på en vurdering af den egnede endelige placering. Sagsbehandlingen fra selve modtagelsen til den videre overførsel til egnet afdeling varetages af det faste personale på afdelingen. Det er foreløbig fængslets erfaring, at denne indledende visitation medvirker til at skabe et godt overblik i institutionen, ligesom den vil kunne give et godt grundlag for en vurdering af den enkelte indsatte, f.eks. i forbindelse med en ansøgning om behandling.

Selve opholdet på modtagelsesafdelingen er som udgangspunkt på højst 5 dage, hvorefter en egnet placering skal være effektueret. Korttidsafsonere, dvs. indsatte med 30 – 60 dages fængsel, forbliver så vidt muligt på modtagelsesafdelingen, hvis der er tilstrækkelig kapacitet. På modtagelsesafdelingen er der fra indsættelsen fællesskab. Der er mulighed for at rokere klienterne internt i institutionen, hvis den valgte placering viser sig at være uhensigtsmæssig i forhold til den enkelte eller i forhold til ro og orden på afdelingen.

Erfaringen fra den tid, der er gået siden etableringen af modtagelsesafdelingen, tyder på, at screeningsprocessen virker særdeles godt i forhold til placeringen af den enkelte. Der synes at være særlig gode resultater i forhold til placeringen af behandlingskrævende indsatte samt nogle indsatte med behov for motivation. Den foreløbige konklusion er, at screeningsprocessen varetager både ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, men også hensynet til større opmærksomhed på den enkelte indsatte og dennes særlige behov for f.eks. lægehjælp, behandling, uddannelse m.v. Afdelingens husorden kan ses i bilag 11.

8.4.3. Begrundelse for valget

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en af de væsentlige årsager til, at de enkelte indsatte anmoder om frivillig udelukkelse fra fællesskab er, at den valgte placering af den enkelte indsatte ikke er optimal. Det kan f.eks. dreje sig om, at sammensætningen af indsatte ikke er egnet (bandegrupperinger, etniske grupperinger, m.v.), eller at et behandlingsbehov ikke er tilgodeset. Dette vil man kunne undgå ved en hensigtsmæssig placering fra starten.

Ved en egnet placering helt fra afsoningens begyndelse vil der endvidere være en mulighed for at kunne imødegå eventuelle konfliktsituationer, som ville udløse fremadrettede foranstaltninger i form af udelukkelser.

Flere institutioner har peget på, at udelukkelse fra fællesskab kan være begrundet i behovet for at visitere den enkelte til behandlingsafdeling eller anden egnet afdeling. Andre benytter en "ventecelle", indtil den indsatte kan placeres.

8.4.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil der knytte sig en række fordele til oprettelsen af modtagelsesafdelinger. Udover det, der er anført i kapitel 8.4.3., kan det anføres, at der i modtagelsesafdelingen i Statsfængslet i Nyborg er enkelte eksempler på, at indsatte - efter ophold på modtagelsesafdelingen og herefter på en almindelig fællesskabsafdeling - efterfølgende er vendt tilbage til modtagelsesafdelingen for en kort periode, mens en ny passende afdeling er blevet fundet i samarbejde med den indsatte. Det er nærliggende at tænke sig, at alternativet til denne mulighed ville

have været en frivillig udelukkelse fra fællesskab. Denne fleksibilitet er således med til at begrænse anvendelsen af udelukkelse fra fællesskab.

Det kan i øvrigt overvejes, om oprettelse af modtagelsesafdelinger kan ske på en sådan måde, at disse afdelinger ikke indgår i det samlede belægskrav til institutionerne.

8.4.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Ulemperne ved oprettelse af modtagelsesafdeling kan være, at der mangler kapacitet på den afdeling, som vurderes som egnet for den indsatte, hvilket kan medføre, at afdelingen ikke får det nødvendige flow.

8.4.6. Anbefaling

Under hensyn til vigtigheden af den rette placering af de dømte, ikke blot i relation til institutionsvalg, men tillige i relation til valg af afdeling, anbefaler arbejdsgruppen, at muligheden for oprettelse af lokale modtagelsesafdelinger særligt i de lukkede fængsler underkastes nøjere overvejelser.

Det kan i forlængelse heraf overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt med et centralt fastsat visitationssystem, herunder en central visitationsafdeling, og eventuelt baseret på *RNR-principper*⁴ som der kan arbejdes ud fra ved den endelige placering af de dømte med henblik på at afdække de enkelte dømtes eventuelle behov så tidligt som muligt.

8.5. Afdelinger med beskyttet fællesskab/begrænset fællesskab

8.5.1. Forslag

Som en måde at imødegå en væsentlig del af de nuværende frivillige udelukkelse foreslås det, at der oprettes afdelinger med begrænset fællesskab.

8.5.2. Hvad gør man i dag?

I besvarelsen af det spørgeskema, som arbejdsgruppen har udsendt til brug for sit arbejde, har flere fængsler bl.a. påpeget, hvorledes man forholder sig til frivillige udelukkelse, samt hvad man gør for at nedbringe disse. Det nævnes bl.a., at man overvejer mulighed for begrænset fællesskab, anbringelse på halvåben afdeling (hvilket arbejdsgruppen har fortolket som en beskyttet afdeling) eller delvis fællesskab. I flere af svarene begrundes dette med, at man mangler de fysiske forhold, som gør det muligt at oprette en sådan afdeling, hvorved menes at de fysiske forhold i institutionen ikke gør det muligt at adskille afdelingsvis i forhold til placeringen.

⁴ RNR er en forkortelse for Risk Need Responsivity. RNR-modellen er blevet brugt med stigende succes til at behovsvurdere og resocialisere dømte i Canada og flere andre steder. Som navnet antyder, bygger modellen på tre principper: 1) *Risk-princippet* hævder at kriminel opførsel med rimelig sikkerhed kan forudses og at behandling bør fokusere på højrisikogruppen af dømte. 2) *Need-princippet* fremhæver vigtigheden af kriminogene behov i tilrettelæggelsen og udførelsen af behandlingsprogrammer og 3) *Responsivity-princippet* beskriver hvordan behandlingen bør tilbydes. Se fx http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/rep/risk_need_200706-eng.aspx

I en del institutioner praktiseres frivillig udelukkelse fra fællesskab på den måde, at de frivilligt udelukkede har mulighed for fællesskab med andre indsatte i en vis (begrænset) udstrækning. Kun i et mindretal af tilfælde vil der slet ikke være mulighed for fællesskab. Disse sager vedrører for eksempel indsatte, der er frivilligt udelukkede på grund af banderelationer, hvorved tænkes på den nuværende "de-gangning-problematik", hvor indsatte med særlige tilhørsforhold kan være vanskelige at placere alternativt, førend der er gået en del tid i forhold til at vurdere, hvorvidt de må anses for reelt at have vendt rocker-/bandemiljøet ryggen.

I Statsfængslet i Nyborg er der oprettet en "begrænset fællesskabsafdeling" med plads til 16 indsatte. Denne afdeling er konstant fyldt op med indsatte, der som udgangspunkt ikke kan afsone i det almindelige fællesskab, men heller ikke er egnet til en behandlingsafdeling. Der er venteliste til denne afdeling. Afdelingen deler "begrænset fællesskab", med "modtagelsesafdelingen", hvilket ikke indtil videre har givet anledning til konflikter i forhold til hverdagen på afdelingen og fællesskabet i øvrigt. Afdelingens husorden er medtaget som bilag 10.

8.5.3. Begrundelse for valget

Erfaringen viser, at de indsatte, der er anbragt på afdelingen for frivillige udelukkelse, oftest tilkendegiver, at de ikke ønsker at blive fuldstændigt udelukkede fra fællesskab. Disse indsatte har derimod et ønske om et begrænset fællesskab frem for det "store fællesskab".

Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at oprettelse af et antal afdelinger, hvor de indsatte har mulighed for fællesskab i en begrænset udstrækning (arbejdsgruppen foreslår terminologien "aftalt fællesskab"), vil kunne nedbringe antallet af frivillige udelukkelse betragteligt.

8.5.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Fordelen ved oprettelse af afdelinger med beskyttet-/begrænset fællesskab vil, jf. ovenstående være, at man kan imødegå og begrænse den frivillige udelukkelse fra fællesskab, og at man vil kunne have bedre opmærksomhed på den enkelte. På en afdeling med beskyttet-/begrænset fællesskab ses det ofte, at der er et større behov for kontakt til personalet.

8.5.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Som ved andre former for sektionering kan det være vanskeligt at skaffe tilstrækkelige beskæftigelses- og fritidsmuligheder til de indsatte på en sådan afdeling med beskyttet-/begrænset fællesskab, og oprettelsen af afdelinger med beskyttet eller begrænset fællesskab kan give problemer i forhold til kapacitetsudnyttelsen mv., jf. også ovenfor i kapitel 8.3.5.

8.5.6. Anbefaling

Arbejdsgruppen finder samlet set, at fordelene ved oprettelsen af afdelinger med aftalt fællesskab, herunder muligheden for at tilbyde visse – relativt set – svage grupper af indsatte en rimelig grad af fællesskab, overstiger de i kapitel 8.5.5. nævnte udfordringer. På denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen oprettelse af flere sådanne afdelinger.

8.6. Sagsbehandlingsregler

8.6.1. Forslag

Det foreslås, at reglerne i bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab ændres, således at det bestemmes, at der i forbindelse med det første ugenotat skal udfærdiges en udførlig plan for, hvordan den indsatte kan bringes tilbage til fællesskabet og/eller hvordan der kan lempes i udelukkelsen svarende til de lempelser, der gælder for indsatte, der er udelukket fra fællesskab i mere end 14 dage i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, det vil sige fx samvær med enkelte indsatte, arbejde i fællesskab, aktiviteter i fritiden med en eller flere andre indsatte eller med personalet. Planen skal godkendes af fængslets direktion/inspektion.

Det foreslås endvidere, at det overvejes, at det kommer til at indgå som et kvalitativt mål i fængslernes resultatkontrakter, at den nye bestemmelse i bekendtgørelsen om ugenotater overholdes, jf. kapitel 8.9.

8.6.2. Hvad gør man i dag?

Af straffuldbyrdslovens § 63, stk. 7, fremgår det, at udelukkelse fra fællesskab straks skal bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt, og at institutionen mindst en gang om ugen skal overveje spørgsmålet om helt eller delvis at bringe udelukkelsen fra fællesskab til ophør.

Af § 8, stk. 2, i bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab fremgår det, at der skal gøres notat om institutionens overvejelser om helt eller delvis at bringe udelukkelsen til ophør, herunder om dato og klokkeslæt for overvejelserne.

Spørgsmålet om ugenotater blev også overvejet i 2001-indstillingen. Af 2001-indstillingens side 61 fremgår det, at arbejdsgruppen af direktoratet havde fået oplyst, at de notater, som institutionerne skal udarbejde efter bekendtgørelsen (ugenotater), til tider var mangelfulde, idet notaterne ikke i tilstrækkelig grad indeholdt en udførlig begrundelse for, hvorfor institutionen havde fundet fortsat udelukkelse fra fællesskab nødvendig. Arbejdsgruppen foreslog derfor, at institutionerne blev gjort opmærksom på, at ugenotaterne skulle indeholde en mere udførlig og konkret begrundelse for, hvorfor institutionerne havde skønnet fortsat udelukkelse fra fællesskab nødvendig og herunder uddybe, hvorfor det ikke havde været forsvarligt/muligt at tilbyde begrænset fællesskab.

8.6.3. Begrundelse for valget

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at kvaliteten af ugenotaterne generelt set ikke er blevet afgørende forbedret siden 2001-indstillingen, og at det næppe er tilstrækkeligt blot at gøre institutionerne opmærksom på, at dette er ønskeligt.

Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at der bør sættes større fokus på, at de enkelte sager om udelukkelse fra fællesskab undergives en tilstrækkelig grundig sagsbehandling. Dette gælder såvel i institutionerne som i direktoratet. Vurderingen af, hvornår foranstaltningen bør ophøre, er vanskelig, hvilket kan medføre, at der i praksis reelt bliver tale om en mere takstmæssig udmåling end en egentlig konkret og fremadrettet vurdering.

Med den foreslåede ændring tvinges institutionerne til allerede i forbindelse med det første ugenotat at overveje, hvilke former for lempelser, der kan sættes i værk og at udarbejde en plan for disse. At

planen skal godkendes af direktionen sikrer, at der fra institutionens side er den nødvendige fokus på disse sager, og at bestemmelsen ikke "udhules".

Den takstmæssige udmåling vil kunne imødegås ved, at institutionerne i højere grad anvender disciplinærstraf, når dette er den adækvate reaktion, jf. kapitel 8.7.

Forslaget er blandt andet inspireret af, at der er to institutioner, der i forbindelse med besvarelsen af arbejdsgruppens spørgeskema særligt har peget på vigtigheden af, at der laves en plan for, hvordan den indsatte igen kan sluses tilbage i fællesskab. Statsfængslet i Ringe oplyser således, at en udelukkelse fra fællesskab altid starter med fuld udelukkelse, men at der allerede inden for få dage påbegyndes en udslningsplan. Udslningsplanen indebærer, at den indsatte under skærpet opsyn får mulighed for at opholde sig få timer på sin afdeling. Går det godt, vil den indsatte hurtigt komme tilbage.

Anstalten ved Herstedvester oplyser, at den afdeling, der anvendes til udelukkelse fra fællesskab, har fælles dagligstue med en afdeling, som anvendes til skrøbelige indsatte, som ikke kan rumme at være i fællesskab med alt for mange andre medindsatte (afd. H). Her arbejdes med langsomt at slække på udelukkelsesgraden. Det kan i den forbindelse bemærkes, at Anstalten ved Herstedvester har få udelukkelse set i forhold i antallet af indsatte ("positiv afviger"), mens Statsfængslet i Ringe i denne sammenhæng er en "negativ afviger" med mange udelukkelse, jf. bilag 5, tabel 1.

8.6.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Se ovenfor.

8.6.5. Hvilke ulemper vil forslaget have?

Forslaget vil give anledning til, at der skal bruges flere sagsbehandlingsmæssige ressourcer både hos den del af personalet, der træffer afgørelse om udelukkelse/fortsat udelukkelse og hos direktionen/inspektionen.

8.6.6. Anbefaling

Med et krav om en "udslningsplan" understreges foranstaltningens fremadrettede karakter både i forhold til den indsatte og til personalet. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der indføres krav herom i forbindelse med ugenotaterne.

8.7. Brugen af sanktionen strafcelle hhv. foranstaltningen udelukkelse fra fællesskab

8.7.1. Forslag

Arbejdsgruppen foreslår, normalreaktionskemaet revideres, således at udelukkelse fra fællesskab ikke indgår som en normalreaktion i forbindelse med forseelser af disciplinær karakter.

8.7.2. Begrundelse for valget

Arbejdsgruppen har drøftet, om der i praksis kan være risiko for, at foranstaltningen udelukkelse fra fællesskab nogle gange anvendes i situationer, hvor ikendelse af disciplinærstraf havde været den korrekte reaktion på en bestemt adfærd.

Arbejdsgruppen er bredt konstitueret med nøglepersoner på området fra de fire største lukkede fængsler og fra direktoratet. Det var arbejdsgruppens opfattelse, at den nævnte risiko er helt reel, og at udformningen af normalreaktionsskemaerne eventuelt kan spille en uheldig rolle i denne henseende.

Arbejdsgruppen besluttede på denne baggrund at medtage et spørgsmål herom i spørgeskemaundersøgelsen til fængslerne og arrestinspektørerne. Spørgsmålet, der tillige er omtalt ovenfor i kapitel 7.3.8. blev formuleret således:

"Der kan efter arbejdsgruppens opfattelse i nogle sager være en risiko for, at anvendelsen af bagudrettede pønale indgreb og fremadrettede forebyggende indgreb til en vis grad sammenblandes i praksis. På denne baggrund bedes institutionen redegøre for sin opfattelse af, hvorvidt ændringer i normalreaktionsskemaet vil kunne have indflydelse på en nedbringelse af (tvangsmæssige) udelukkelse af indsatte fra fællesskab?"

Selv om institutionernes svar på spørgsmålet ikke entydigt var i overensstemmelse med arbejdsgruppens opfattelse, kunne en lang række institutioner ikke genkende til problemstillingen. På denne baggrund efterlod besvarelsene samlet set arbejdsgruppen med en bekræftelse af, at der hér kunne være et muligt væsentligt indsatsområde.

8.7.3. Hvad gør man i dag?

Mens disciplinærstraf betegner et pønalt indgreb, der retter sig bagud som reaktion på en (beviselig) adfærd, som i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 67 er disciplinærstrafbar, betegner udelukkelse fra fællesskab en fremadrettet forebyggende foranstaltning, som - hvis betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 63 er opfyldt - kan bringes til anvendelse overfor en indsat med henblik på akut at forhindre en bestemt uønsket adfærd i (fortsat) at finde sted. Der er med andre ord i disse tilfælde tale om en foranstaltning, der træffes på grundlag af en *fremtidig* vurdering af den pågældendes afsoningssituation - og som ikke nødvendigvis forudsætter, at der er begået en disciplinær forseelse.

Det fremgår af de indkomne besvarelser af arbejdsgruppens spørgeskema, at flertallet af de udelukkelse fra fællesskab, som foretages i dag, foretages i anledning af forhold vedrørende narkotika (indsmugling og handel) eller vold og/eller trusler mod medindsatte.

Disse forhold vil i mange tilfælde være omfattet af straffuldbyrdelseslovens § 67, nr. 6, hvorefter de ville kunne medføre ikendelse af disciplinærstraf, herunder efter omstændighederne i form af anbringelse i straffcelle.

Samtidig fremgår det af Kriminalforsorgens statistiske materiale, at mere end tre ud af fire udelukkelse fra fællesskab bringes til ophør, inden der er forløbet 14 dage.

Arbejdsgruppens opfattelse kunne tillige finde støtte i det forhold, at Kriminalforsorgens institutioner i 2009 i 2499 tilfælde anvendte foranstaltningen midlertidig udelukkelse fra fællesskab, mens foranstaltningen forhørs-celle blev anvendt i kun ca. 130 tilfælde⁵.

På denne baggrund må det efter arbejdsgruppens opfattelse kunne forventes, at i hvert fald en del af de afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, som i dag træffes på baggrund af narkotikaindsmugling/-handel eller på baggrund af vold eller trusler mod medindsatte i stedet vil kunne behandles efter reglerne om disciplinærstraf, hvorved det yderligere bemærkes, at der i mange af disse sager endvidere vil skulle indgives politianmeldelse. Hertil kommer, at disciplinære forhold af denne karakter ofte vil have konsekvenser for tildelingen af lempelser i forbindelse med den videre afsoning.

Som et eksempel på problemstillingen fremgår det af normalreaktionsskemaerne, at normalreaktionen for besiddelse af mere end 10 gram hash i et lukket fængsel eller i et arresthus er udelukkelse fra fællesskab. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det give anledning til en forkert anvendelse af udelukkelsesinstitutionen, at det angives som en normalreaktion på en forholdsvis almindeligt forekommende disciplinær forseelse som besiddelse af mere end 10 gram hash. Det er vanskeligt at se, at foranstaltningen ikke hér får en automatikpræget karakter af bagudrettet straf. En sådan forseelse kunne med fordel i stedet medføre ikendelse af straffelse i en periode foruden politianmeldelse og overdragelse af hashen til politiet med henblik på konfiskation i forbindelse med straffesagen.

Det bør i denne forbindelse have sig i mente, at institutionerne – hvis overtrædelsen har givet anledning til andre foranstaltninger efter straffuldbyrdelsesloven, bortset fra erstatning og konfiskation - kun kan ikende disciplinærstraf i det omfang, afgørende ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn kræver det, jf. disciplinærstrafbekendtgørelsens § 4.

Arbejdsgruppen indstiller derfor, at det bl.a. ved en præcisering af ovenstående i de eksisterende normalreaktionsskemaer sikres, at udelukkelse fra fællesskab ikke anvendes som et alternativ til straffelse.

8.7.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

En præcisering, som foreslået, vil udover sikring af, at sagsbehandlingen er korrekt og en forventet begrænsning af antallet af sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab have den fordel, at den indsatte, der ikendes straffelse i mere end 7 dage, vil have mulighed for at indbringe sagen for domstolene i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 112, nr. 3.

Herudover medfører forslaget den retssikkerhedsmæssige fordel, at den indsatte mødes med en konkret, tidsbestemt reaktion, som han/hun kan forholde sig til. Den tidsbestemte reaktion betyder desuden, at institutionen i højere grad kan planlægge udnyttelsen af kapaciteten på straf- og isolationsafdelingen.

Endelig medfører forslaget den fordel ved behandling af sagerne i disciplinært regi, at han/hun har de sædvanlige forvaltningsretlige partsrettigheder i relation til aktindsigt, partshøring og begrundelse, hvilket ofte ikke vil være tilfældet i sager vedrørende udelukkelse fra fællesskab, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 4, nr. 4.

⁵ Direktoratets statistikenhed har oplyst, at der ikke føres statistik over antallet af forhørs-celleanbringelser, men at det ved datatræk i Klientsystemet kan konstateres, at der var registreret ca. 130 forhørs-celleanbringelser i 2009. Det bemærkes, at tallet ikke er valideret.

8.7.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Der vil blive behov for, at sondringen tydeliggøres i forbindelse med nødvendige efteruddannelses tiltag, idet det må forudses, at dette ikke nødvendigvis er helt enkelt at implementere.

8.7.6. Anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler på denne samlede baggrund, at normalreaktionskemaet ændres, således at udelukkelse fra fællesskab ikke længere bliver en normal reaktion på en forseelse, hvis karakter er overvejende disciplinærstrafbar. Det kan overvejes, om det - i lyset af den forventede øgede anvendelse af straffelse – bør undersøges, om der er grundlag for i Danmark at indføre en lignende ordning som i Norge, hvor straffelse afsendes i fritiden.

8.8. Særlige forhold vedrørende Klientsystemet

8.8.1. Forslag

Arbejdsgruppen har undersøgt, om der er særlige forhold i Klientsystemet, som modvirker en korrekt registrering af antallet af udelukkelse. Arbejdsgruppens konklusion er, at dette næppe er tilfældet.

Den enkelte anstalt skal imidlertid være mere opmærksom på, at systembrugernes rettigheder i Klientsystemet er opdateret og ajourført.

Erindringsfunktionerne er etableret, således at den enkelte afdelingsleder har værktøjerne til at sikre sig, at antallet af uafsluttede sager minimeres mest muligt.

Samtidig er det vigtigt, at den enkelte institution sikrer, at der uddannes ansvarlige i brugen af Klientsystemet, således at de ansvarlige på området har de nødvendige kompetencer til at sikre, at en sag om udelukkelse lukkes i Klientsystemet, samtidig med eller snarest efter at den indsatte sag om udelukkelse afsluttes, og den indsatte igen overgår til almindeligt fællesskab.

Arbejdsgruppen foreslår, at der lokalt oprettes en Klientsystemsordning, der sikrer, at sagerne lukkes, når foranstaltningerne ophører.

8.8.2. Begrundelse for valget

Flere af arbejdsgruppens medlemmer har oplyst, at det i praksis ofte er et problem, at sagerne ikke bliver lukket i Klientsystemet. Uanset at direktoratets Statistikenhed og IT-kontoret gør en betydelig indsats for at identificere sådanne sager og få dem lukket, er det arbejdsgruppens opfattelse, at problemstillingen lokalt bør ofres opmærksomhed.

Som eksempel kan nævnes, at man i Statsfængslet Østjylland har udpeget en koordinerende afdelingsleder, der sikrer både formaliteten og realiteten i disse sager.

Erindringsfunktion i Klientsystemet er allerede etableret og bliver ligeledes fulgt op af den koordinerende afdelingsleder. Arbejdsfordelingen sikrer efter statsfængslets opfattelse, at sagerne bliver lukket i Klientsystemet, når foranstaltningen ophører.

8.8.3. Fordele

Det tydeliggøres, hvem der er ansvarlig for, at sagen behandles korrekt også i Klientsystemet.

I Statsfængslet Østjylland følger den koordinerende afdelingsleder med i samtlige udelukkelse og forsøger fortsat at tale med de indsatte og finde løsninger (den røde tråd). Der opstår jævnligt forespørgsler fra andre fængsler om bytning af indsatte, hvor man i den forbindelse ser på, hvilke indsatte, der er udelukket, og forsøger at bytte vedkommende med andet fængsel.

8.8.4. Ulemper

Hvis ansvaret fordeles ud på færre hænder, medfører dette selvsagt sårbarhed overfor sygdom og ferie mv. I Statsfængslet Østjylland er det i disse tilfælde den enkelte afdeling, som skal sikre, at disse opgaver bliver udført.

8.8.5. Anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler, at der lokalt oprettes en Klientsystems-ordning, der sikrer, at sagerne lukkes, når foranstaltningerne ophører.

8.9. Målstyring på udelukkelsesområdet via fængslernes resultatkontrakter

8.9.1. Forslag

Det anbefales, at der fra 2011 opstilles et måltal i fængslernes resultatkontrakter. Kontraktkravet bør tage udgangspunkt i følgende udsagn: "Antallet af afsluttede udelukkelse fra fællesskab nedbringes til et acceptabelt lavt niveau set i forhold til det enkelte fængsels nuværende niveau." Kontraktkravet bør fastsættes individuelt, således at det er muligt at foretage en individuel graduering fængslerne imellem, som tager afsæt i en nærmere analyse af udviklingspotentialet for det enkelte fængsel.

Det foreslås, at direktoratets Udviklings- og Controllerenhed i samarbejde med de relevante fagkontorer i direktoratet udarbejder et forslag til, hvordan et sådant krav kan formuleres. Det foreslås, at det i den forbindelse tillige overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt også at fastsætte et kvalitativt mål som supplement til et kvantitativt mål.

I vejledningen til kontrakterne bør det anføres, at det er vigtigt at evaluere, hvorvidt grundlaget for udelukkelse fortsat er til stede – jævnfør reglerne på området. Det bør også anføres, at det er vigtigt at få afsluttet den enkelte udelukkelse korrekt i Klientsystemet, så der sikres en valid statistik på området, jf. ovenfor i kapitel 7.1.3 og 8.8.

8.9.2. Begrundelse for valget

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at omfanget af udelukkelse fra fællesskab ofte har sammenhæng med bestemte institutionskulturer. Det gælder såvel udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdeslovens § 63 som frivillige udelukkelse. Det er derfor nødvendigt, at der fra institutionsledelsens side arbejdes målrettet med ændring af eventuelle uhensigtsmæssige institutionskulturer i en mere hensigtsmæssig retning. Dette forudsætter et styrket ledelsesmæssigt fokus på området.

8.9.3. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Indførelse af kontraktkrav forventes at øge det ledelsesmæssige fokus på området. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan dette generere yderligere fokus på mere konstruktive alternativer til udelukkelse fra fællesskab.

8.9.4. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

For at undgå risikoen for skævvridning af målstyringen bør et måltal vedrørende tvungne udelukkelse muligvis ledsages af et måltal for disciplinært begrundede overførsler. Arbejdsgruppens spørgeskemaundersøgelse viser, at nogle åbne fængsler med få udelukkelse fra fællesskab i stedet for udelukkelse benytter overførsel til lukket regi som reaktion. Det bør endvidere overvejes, om der kan tænkes at være andre områder, som bliver berørt af et måltal for udelukkelse.

8.9.5. Anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler, at der fra 2011 opstilles et måltal i fængslernes resultatkontrakter vedrørende antallet af udelukkelse fra fællesskab.

Det anbefales endvidere, at det overvejes, at det kommer til at indgå som et kvalitativt mål i fængslernes resultatkontrakter, at den ovenfor i kapitel 8.6. foreslåede nye bestemmelse i bekendtgørelsen om ugenotater overholdes, jf. kapitel 8.6.1, med henblik på tillige at begrænse foranstaltningernes konkrete varighed.

8.10. Politigårdens fængsel og særligt sikrede afdelinger

8.10.1. Forslag og begrundelse for valget

Placering af visse indsatte på en særligt sikret afdeling med den øgede fysiske sikkerhed, som findes på disse afdelinger, vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne medvirke til at mindske antallet af udelukkelse fra fællesskab. Arbejdsgruppen har derfor overvejet spørgsmålet om, hvorvidt kapaciteten på disse afdelinger bør øges.

8.10.2. Nuværende kapacitet og regime

POLITIGÅRDENS FÆNGSEL:

Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er en særlig afdeling for negativt stærke indsatte, som blev taget i brug i efteråret 2004. Oprettelsen af afdelingen skete blandt andet på baggrund af en generelt truende stemning på afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg og var tillige en del af regeringens opstramning af rockernes afsoningsforhold.

På afdelingen anbringes primært negativt stærke indsatte, som er afsonere, og som har optrådt alvorligt truende og/eller voldeligt. Det er disse indsatte, der har første prioritet til anbringelse på afdelingen. Herudover kan der også ske anbringelse af visse grupper af negativt stærke varetægtsarrestanter, ligesom negativt stærke afsonere, som skal udstå kortere fængselsstraf i arresthus, kan anbringes på afdelingen. Da det viste sig, at det i perioder var vanskeligt at udnytte den fulde kapacitet i arrestafdelingen, blev det i 2006 besluttet, at også varetægtsarrestanter fra Københavns Fængsler, der er udelukket fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63, frivilligt udelukket fra fællesskab eller isolerede efter rettens bestemmelse, kan placeres på afdelingen.

Der er plads til i alt 25 indsatte, og personalenormeringen er høj sammenlignet med øvrige fængselsafdelinger. På afdelingen er der kun fællesskab i form af cellefællesskab med nabocellen.

Afdelingens husorden kan ses i bilag 8a.

AFDELING E, STATSFÆNGSLET ØSTJYLLAND

Afdeling E i Statsfængslet Østjylland har 12 pladser (heraf 6 pladser til varetægtsarrestanter) til bl.a. særligt farlige og undvigelsestruede indsatte. Afdelingen rummer endvidere i perioder bl.a. rockere, der er udtrådt af rockergrupper, bandemedlemmer og etniske grupper. Der er en tættere personalenormering end på de øvrige afdelinger i fængslet.

Afdelingens husorden kan ses i bilag 8b.

AFDELING SDR. 3, STATSFÆNGSLET I NYBORG

Afdeling Sdr. 3 i Statsfængslet i Nyborg indeholder en særligt sikret afdeling med plads til 6 indsatte. På afdelingen placeres indsatte, som har behov for særlig beskyttelse og indsatte, som er undvigelsestruede eller særlig personfarlige. Efter en konkret vurdering kan også internationale terrorister og krigsforbrydere placeres på afdelingen.

Afdelingens husorden kan ses i bilag 8c.

AFDELING A1, STATSFÆNGSLET I VRIDSLØSELILLE

Afdelingen er en særlig sikret afdeling i den forstand, at den opfylder de bygningsmæssige krav til en sådan afdeling med særligt sikrede vinduer, gårdtursareal mv. Afdelingen har 15 pladser, der efter aftale med direktoratet anvendes fleksibelt. På den særligt sikrede afdeling afsoner indsatte, som er særligt undvigelsestruede og/eller personfarlige. Disse placeres af og til af direktoratet som led i en jævnlig flytning mellem de lukkede fængsler. Hertil kommer varetægtsarrestanter, der er isoleret efter rettens bestemmelse. Derudover bruges afdelingen til indsatte, som er udelukket fra fællesskab, indsatte som ønsker at gå i frivillig isolation, og indsatte som er strafcelleanbragte. Indsatte på afdelingen, der

ikke er udelukket fra fællesskab i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 63, eller som ikke er isoleret efter rettens bestemmelse, vil efter en konkret vurdering kunne deltage i (begrænset) fællesskab.

Afdelingens husorden kan ses i bilag 8d.

8.10.3. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Som ovenfor nævnt er det arbejdsgruppens antagelse, at en forøgelse af antallet af særligt sikrede pladser vil give flere muligheder for fællesskab for en gruppe af indsatte, som ikke er egnet til at indgå i et større fællesskab med medindsatte.

8.10.4. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Som det er beskrevet ovenfor i kapitel 2.6. forekommer det i praksis, at det ikke er muligt at etablere fællesskab – heller ikke i form af cellefællesskab - for en eller flere indsatte på de særligt sikrede afdelinger. Disse indsatte figurerer ikke i statistikkerne, jf. kap. 7.1.3., men er reelt udsat for de samme skadevirkninger som indsatte, der er udelukket fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63. Det bør sikres, at man også i forhold til disse indsatte iværksætter foranstaltninger, der kan modvirke skadevirkningerne af isolation. Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at reglerne i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab om særlige tilbud til langvarigt udelukkede (§§ 6-8) og reglerne om indberetning til direktoratet (§ 10) bør finde tilsvarende anvendelse også over for indsatte, der de facto er udelukket fra fællesskab.

En øget anvendelse af særligt sikrede afdelinger kan medføre vanskeligheder i forhold til kapacitetsudnyttelsen, jf. herved også kapitel 8.3.5. Dette gælder, uanset om der på afdelingen alene placeres én type indsatte, - rockere, sædelighedskriminelle osv., eller om man – som på Statsfængslet Østjyllands særligt sikrede afdeling – placerer flere forskellige grupper af indsatte samtidig.

8.10.5. Anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler, at overvejelser om at øge kapaciteten på de særligt sikrede afdelinger medtages i det kommende analysearbejde af kriminalforsorgens kapacitets- og sikkerhedsbehov.

For at sikre retsstillingen for gruppen af indsatte på de særligt sikrede afdelinger der de facto er udelukket fra fællesskab, jf. ovenfor i kapitel 2.6. og 7.1.3. er det arbejdsgruppens opfattelse, at reglerne i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab om særlige tilbud til langvarigt udelukkede og reglerne om indberetning til direktoratet bør finde tilsvarende anvendelse også over for indsatte, der de facto er udelukket fra fællesskab.

8.11. Forbedret logistisk flow ved overførsel

8.11.1. Forslag

Arbejdsgruppen foreslår, at der etableres en opfølgning med henblik på en vurdering af effekterne af de initiativer, som blev iværksat i forbindelse med "Handleplan for kapacitet og belæg 2009" vedrørende flaskehalsproblemer i forbindelse med overførsler mellem institutionerne.

8.11.2. Begrundelse for valget

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det høje antal af udelukkelse fra fællesskab kan have sammenhæng med vanskeligheder med at finde egnede placeringer til indsatte, der skal overføres fra åbent til lukket fængsel eller imellem de lukkede fængsler ("flaskehalsproblemer"). Af institutionernes besvarelser af arbejdsgruppens spørgeskema fremgår det således, at en væsentlig del af det samlede antal udelukkelse vedrører indsatte, der afventer overførsel til anden institution.

De indhentede erfaringer fra de svenske kriminalforsorgsmyndigheder peger på, at der er lignende problemer i Sverige.

8.11.3. Hvad gør man i dag?

At der er et problem med manglende flow i overførselssager er allerede kendt. I "Handleplanen for kapacitet og belæg 2009" blev det således anbefalet, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe med henblik på at analysere og afdække evt. flaskehalse i proceduren omkring bl.a. overførselsproceduren ved disciplinært overførte afsonere, herunder en afdækning af omfanget af disciplinære overførelser. Denne arbejdsgruppe blev nedsat i 2009 og bestod af repræsentanter fra direktoratets Klientkontor, de åbne og lukkede fængsler samt arrestsektoren, herunder Københavns Fængsler.

Arbejdsgruppen drøftede blandt andet, hvor eventuelle flaskehalse opstår, og det var gruppens erfaring, at de største flaskehalse består i manglen på lukkede pladser og manglende muligheder for transport. For at reducere antallet af transporter fandt denne arbejdsgruppe, at det ville være hensigtsmæssigt, at overførsel af disciplinært overførte afsonere så vidt muligt sker direkte fra et åbent fængsel til et lukket fængsel. Således aflastes arresthusene, og eventuelle sagsbehandlingsmæssige problemer undgås. Arbejdsgruppen peger desuden på muligheden for oprettelse af såkaldte overførselsafdelinger i de åbne fængsler, hvor indsatte, der skal overføres til lukket regi på grund af disciplinære årsager, kan placeres, indtil der kan ske faktisk overførsel til et lukket fængsel.

Gruppens arbejde mundede ud i et idékatalog, som bl.a. indeholder idéer til, hvordan sagsbehandlingen kan optimeres hos den enkelte aktør, men også hvordan de enkelte aktører kan bistå hinanden med at sikre en hurtig sagsbehandling. Det fremgår af idékataloget, at et øget fokus på, at den samlede sagsbehandlingstid skal være så kort som mulig, kan medvirke til en mere smidig sagsgang til gavn for hele Kriminalforsorgen.

Idékataloget blev udsendt til Kriminalforsorgens institutioner i april måned i år. Det er på denne baggrund for tidligt på nuværende tidspunkt at sige noget om effekterne af disse tiltag.

Der er desuden - som et led i den samlede indsats mod de sikkerhedsmæssige problemer som den verserende bandekonflikt har affødt i Kriminalforsorgens institutioner - i juni måned 2010 iværksat en analyse af det fremtidige sikkerheds- og kapacitetsbehov. Analysearbejdet organiseres i en styregruppe

med repræsentanter for Justitsministeriet, herunder Kriminalforsorgen, og Finansministeriet og forventes færdiggjort i efteråret 2010.

Nærværende arbejdsgruppe finder det væsentligt, at flaskehalsproblemstillingen også adresseres i denne indstilling. Imidlertid bør erfaringerne med 2009-arbejdsgruppens initiativer og resultaterne af sikkerheds- og kapacitetsanalysen afventes, forinden der iværksættes yderligere initiativer på området.

Nærværende arbejdsgruppe finder det nødvendigt, at der senest i foråret 2011, hvor 2009-arbejdsgruppens initiativer har været kendt i et års tid, etableres en opfølgning med henblik på en vurdering af effekterne af disse. Såfremt initiativerne ikke i tilstrækkelig grad bidrager til at løse flaskehalsproblemerne, bør der efter nærværende arbejdsgruppes opfattelse, med skyldig hensyntagen til resultaterne af sikkerheds- og kapacitetsanalysen, iværksættes et grundigt analysearbejde med henblik på, at der om nødvendigt tilvejebringes nye centralt fastsatte retningslinjer på dette område.

8.11.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Det er åbenbart, at et forbedret flow i overførselssagerne vil forkorte ventetiden i overførselssagerne og dermed - i en lang række sager - den tid, hvori den indsatte, der afventer overførsel, er udelukket fra fællesskab.

8.11.5. Hvilke ulemper vil en realisering af forslaget have?

Der synes ikke umiddelbart at være ulemper ved forslaget.

8.11.6. Anbefaling

Det anbefales, at der senest i foråret 2011 etableres en opfølgning med henblik på en vurdering af effekterne af de initiativer, som er iværksat af arbejdsgruppen vedrørende en handleplan for kapacitet og belæg.

Såfremt initiativerne ikke i tilstrækkelig grad bidrager til at løse flaskehalsproblemerne anbefales det, at der iværksættes et grundigt analysearbejde med henblik på, at der om nødvendigt tilvejebringes nye centralt fastsatte retningslinjer på dette område.

8.12. Kompetencespørgsmål

8.12.1. Forslag

Det foreslås, at alle ugenotater skal godkendes af fængslets direktion, og at kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse, i de ganske få tilfælde hvor denne strækker sig ud over tre måneder (jf. forslaget om indførelse af en vejledende tidsgrænse ovenfor i kapitel 8.1.), henlægges til direktoratet. Det foreslås endvidere, at direktoratets stillingtagen til, om udelukkelsen skal forlænges ud over tre måneder kombineres med en mulighed for den indsatte til at få en samtale med en repræsentant fra direktoratet.

Endelig foreslås det, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9 om indberetning til direktoratet, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger, ændres, således at indberetning skal ske allerede

efter 2 uger. Formålet med forslaget er ligeledes at bringe et øget fokus på sagerne. Forslaget vil gøre direktoratet i stand til at vejlede institutionerne i de sager, hvor ugenotaterne ikke er udformet tilstrækkeligt eller korrekt.

8.12.2. Hvad gør man i dag?:

Kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab er efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, hos institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil.

Denne formulering i lovteksten indikerer, at adgangen til intern delegation i institutionen er undergivet forholdsvis snævre grænser, og at kravene til modtagerens faglige forudsætninger er skærpet – i modsætning til den også brugte formulering, hvorefter kompetencen blot er henlagt til institutionen, jf. punkt 6 i delegationsvejledningen.

Der skal som nævnt efter bekendtgørelsens § 9 ske indberetning til direktoratet, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger. Tilsvarende gælder ved afslutningen af hver 4 ugers periode.

Spørgsmålet om ændring af kompetenceforholdene blev også overvejet af Arbejdsgruppen om Enrumsanbringelse i 2001, jf. ovenfor i kapitel 4.2. Denne arbejdsgruppe anbefalede, at kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab blev flyttet fra institutionerne til Direktoratet for Kriminalforsorgen for så vidt angår langvarig udelukkelse fra fællesskab, dvs. over tre måneder. For de 15-17-årige blev det tilsvarende foreslået, at kompetencen blev flyttet for så vidt angår udelukkelse over otte uger. Arbejdsgruppen henviste til, at der var tale om få, meget indgribende afgørelser, hvorfor der var behov for en central vurdering af anbringelsens opretholdelse og omfang, og at dette tillige kunne sikre ensartethed i vurderingen.

Direktoratet tiltrådte imidlertid ikke arbejdsgruppens anbefaling, men henviste til, at der var et godt samarbejde mellem direktoratet og institutionerne i sagerne, og at der derfor ikke aktuelt var behov for at ændre kompetencereglerne. Direktoratet henviste endvidere til, at ændring af kompetencereglerne krævede en lovændring og ville betyde en tilsidesættelse af to-instans princippet.

8.12.3. Begrundelse for valget:

Forslaget er blandt andet inspireret af svarene på de af arbejdsgruppen udsendte spørgeskemaer. Statsfængslet i Ringe har således en praksis, hvorefter afgørelser om udelukkelse kun kan træffes af afdelingsledere, og alle spørgsmål om forlængelse skal ske i samråd med direktionen. Statsfængslet på Kragshoved har interne instrukser om, at den afdelingsleder, der har truffet afgørelse om udelukkelse, har ansvar for, at der følges op på sagen, og at der aktivt arbejdes på at løse situationen. Dette sker dog oftest ved overførsel.

For så vidt angår den del af forslaget, der vedrører flytning af kompetence fra institutionerne til direktoratet med mulighed for den indsatte for at få en samtale med en repræsentant for direktoratet er dette en genfremsættelse af et forslag fra Arbejdsgruppen om Enrumsanbringelse i 2001.

Ændringen af kompetencereglerne vil som ovenfor nævnt give et øget fokus på disse sager, hvilket efter arbejdsgruppens opfattelse er meget væsentligt, hvis det skal sikres, at antallet af udelukkelse nedbringes.

8.12.4. Hvilke fordele vil en realisering af forslaget have?

Ændringen af kompetencereglerne i det anførte omfang er et vigtigt signal om, at der skal udvises bevågenhed over for disse sager. Som nævnt ovenfor må et øget fokus antages at kunne nedbringe antallet af udelukkelse og sikre, at en udelukket indsat ikke bliver glemt, fordi sagen er vanskelig at håndtere.

8.12.5. Hvilke ulemper vil forslaget have?

Øget sagsbehandlingsmæssig belastning af inspektør, viceinspektør og af direktoratet.

Ændring af kompetenceforhold til direktoratet kræver endvidere lovændring og vil, som det også er anført ovenfor, have den ulempe, at den indsatte mister sin klageadgang. Den mistede klageadgang vurderes dog ikke at have afgørende betydning set i relation til det fokus, der med ændringen vil komme på netop disse sager. Endvidere vil den indsatte fortsat kunne klage til Folketingets Ombudsmand.

8.12.6. Anbefaling

Det foreslås:

- at alle ugenotater skal godkendes af fængslets direktion, og at kompetencen til at træffe afgørelse om udelukkelse, i de ganske få tilfælde hvor denne strækker sig ud over tre måneder, henlægges til direktoratet,
- at direktoratets stillingtagen til, om udelukkelsen skal forlænges ud over tre måneder kombineres med en mulighed for den indsatte til at få en samtale med en repræsentant fra direktoratet, og
- at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9 om indberetning til direktoratet, når en indsat har været udelukket fra fællesskab i 4 uger, ændres, således at indberetning skal ske allerede efter 2 uger.

9. OPFØLGNING

9.1. Afrapporteringskrav

Arbejdsgruppen foreslår, at der – et halvt år efter at det er offentliggjort, i hvilket omfang arbejdsgruppens anbefalinger kan tages til følge – indhentes afrapportering fra fængslerne om, hvilke tiltag der er implementeret.

Arbejdsgruppen anbefaler, at institutionernes spørgeskemabesvarelser indgår som idékataloger til inspiration i sammenlignelige institutioner.

10. BILAGSMATERIALE

- 1. 2001-indstilling
- 2. REU - Alm. Del spørgsmål 300 (2008-2009)
- 3. REU - Alm. Del spørgsmål 1231-1232 (2008-2009)
- 4. Beslutningsforslag nr. 93 om at forbedre retssikkerheden ved administrativt tildelt isolation
- 5. Indhentet statistisk materiale
- 6. Spørgeskema udsendt den 25. februar 2010 til fængsels- og arrestinspektørerne
- 7. Fængsels- og arrestinspektørernes besvarelser
- 8. Husordner for de særligt sikrede afdelinger samt Politigårdens Fængsel
- 9. Københavns Fængsler intern arbejdsgruppe - sektioneringsforslag
- 10. Husorden for afdeling M 0 i Statsfængslet i Nyborg (Afdeling med begrænset fællesskab)
- 11. Husorden for afdeling Sdr. 1 i Statsfængslet i Nyborg (Modtagelsesafdeling)

Arbejdsgruppens indstilling