



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Folketinget, Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Temarapport 2018 om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner

Til orientering for Folketingets Retsudvalg sender jeg et eksemplar af ombudsmandens temarapport 2018 om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner.

Udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner var temaet for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenalderen i 2018.

I rapporten sammenfattes og formidles de væsentligste resultater af temaet.

Jeg lægger en nyhed på ombudsmandens hjemmeside om temarapporten.

Desuden sender jeg til Retsudvalgets orientering en kopi af det brev, som jeg i dag har sendt til Folketingets § 71-tilsyn.

Med venlig hilsen


Louise Vadheim Guldborg
Direktør

23. august 2019

Dok.nr. 18/04855-20/EDS
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Skilleark

Dokumentnummer: 18/04855-20



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

23. august 2019

Temarapport 2018

Udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner

Indholdsfortegnelse

23. august 2019

Dok.nr. 18/04855-19/EDS

1. Hvad har temaet ført til?	3
2. Hvad er udelukkelse fra fællesskabet, og hvad siger reglerne?	4
3. Baggrunden for temavalget	7
4. Hvordan gjorde ombudsmanden?	9
4.1. Hvordan blev undersøgelsen tilrettelagt?	9
4.2. Hvad undersøgte ombudsmanden?	10
4.3. Hvordan blev forholdene undersøgt?	10
5. Hvad fandt ombudsmanden ud af?	11
5.1. Gennemgang af rapporter	11
5.1.1. Var grundlaget for at iværksætte udelukkelse i orden?	12
5.1.2. Var grundlaget for fortsat udelukkelse i orden?	12
5.1.3. Levede dokumentationen op til kravene?	14
5.1.4. Var ledelsens opfølgning tilstrækkelig?	16
5.2. Har fængsler og arrester fokus på at undgå, at udelukkelse bliver nødvendig?	16
5.3. Har fængsler og arrester fokus på at gennemføre udelukkelsen på en måde, der forebygger eventuelle psykiske skader?	17
6. Nelson Mandela Rules	22
7. Sammenfatning af ombudsmandens anbefalinger og overvejelser om temaet	23
Bilag	25

1. Hvad har temaet ført til?

Tvungen udelukkelse fra fællesskabet er en type af isolation, som fængsler og arresthuse anvender over for indsatte. Det sker især som forebyggende foranstaltning for at forhindre flugt, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd eller for at opretholde sikkerheden.

Indsatte kan også vælge at være frivilligt udelukket fra fællesskabet. Dette sker som regel, fordi den indsatte føler sin sikkerhed truet af medindsatte.

Det er almindeligt anerkendt, at isolation kan medføre psykiske skadevirkninger. Det er derfor vigtigt, at isolation gennemføres så skånsomt og kortvarigt som muligt, og at love og regler efterleves.

Udelukkelse fra fællesskab blev på den baggrund valgt som tema for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenområdet i 2018.

Temaet var gennemgående for ombudsmandens besøg i fængsler og arresthuse. I alt besøgte ombudsmanden 17 institutioner, hvor temaet var relevant. Af bilag 1 fremgår en oversigt over de besøgte institutioner mv.

Ombudsmandens overordnede vurdering er, at

- Udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner som udgangspunkt sker i overensstemmelse med det danske regelgrundlag, men at dokumentationen bør blive bedre.

Dette førte til, at ombudsmanden i 12 af de 17 besøgte institutioner gav én eller flere anbefalinger om forbedring af dokumentationen og ledelsens opfølgning på kvaliteten heraf.

Ombudsmanden har endvidere bl.a. konstateret, at

- Der findes ikke en generel vejledning til personalet i kriminalforsorgens institutioner om, hvordan de skal håndtere *frivillige* udelukkelse.
- Den eksisterende vejledning om *tvungen* udelukkelse fra fællesskabet omfatter ikke alle relevante emner.

Ombudsmandens besøgshold orienterede ved alle besøg om reglerne om isolation i FN's nye fængselsregler (Nelson Mandela Rules), herunder særligt reglen om dagligt sundhedsmæssigt tilsyn af indsatte, der er isolerede.

De nævnte forhold vil på baggrund af temarapporten blive drøftet med Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på direktoratets stillingtagen og opfølgning.

Desuden vil ombudsmanden på fremtidige tilsynsbesøg følge op på de anbefalinger, som er afgivet i forbindelse med behandlingen af temaet for 2018.

Resultatet af undersøgelsen af temaet for ombudsmandens tilsynsbesøg er nærmere uddybet nedenfor under pkt. 5 og 6.

2. Hvad er udelukkelse fra fællesskabet, og hvad siger reglerne?

Indsatte i fængsler og arresthuse skal efter straffuldbyrdelsesloven så vidt muligt have adgang til fællesskab med andre indsatte. Det kan dog under visse omstændigheder besluttes, at en indsat skal udelukkes fra fællesskabet, eller den indsatte kan selv ønske at være udelukket fra fællesskab.

UDELUKKELSE FRA FÆLLESSKAB
Udelukkelse fra fællesskabet har følgende former:
Tvungen udelukkelse:
<ul style="list-style-type: none">• indtil videre• midlertidig udelukkelse (max. 5 dage)• udelukkelse af beskyttelseshensyn (max. 5 dage)
Frivillig udelukkelse:
<ul style="list-style-type: none">• uden fællesskab• med adgang til begrænset fællesskab

Som det fremgår ovenfor, kan tvungen udelukkelse ske i form af udelukkelse "indtil videre", midlertidig udelukkelse eller udelukkelse af beskyttelseshensyn.

Tvungen udelukkelse "indtil videre" kan anvendes af kriminalforsorgens institutioner i forebyggende øjemed – især for at forhindre flugt, strafbar virksomhed, voldsom adfærd eller for at opretholde sikkerheden.

Midlertidig udelukkelse er en kortvarig form for udelukkelse, som kan anvendes af myndighederne, når det er nødvendigt i forbindelse med behandlingen af spørgsmål om udelukkelse fra fællesskab eller overførsel af den indsatte til

et andet fængsel eller en anden arrest. Midlertidig udelukkelse kan højst vare i 5 dage, medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende.

Udelukkelse af beskyttelseshensyn kan anvendes af myndighederne i op til 5 dage, hvis det er nødvendigt for at beskytte den indsatte mod overgreb.

Den indsatte kan som nævnt også selv ønske, at straffen fuldbyrdes uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte. En sådan frivillig udelukkelse sker ofte, fordi den indsatte føler sig truet af medindsatte.

Reglerne for tvungen udelukkelse fra fællesskabet er beskrevet i straffuldbyrdelseslovens §§ 63 og 64, i bekendtgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab (bekendtgørelse nr. 429 af 9. april 2015) og i vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse (vejledning nr. 9229 af 13. april 2015). Endvidere har Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendt en intern vejledning (Vidensbog) om tvungen udelukkelse fra fællesskabet og en tjekliste til brug for medarbejdernes udarbejdelse af rapporter om udelukkelse.

I forhold til frivillig udelukkelse fra fællesskabet følger det af straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 3, at fængselsstraf fuldbyrdes uden eller med begrænset fællesskab, såfremt den indsatte selv ønsker det, og forholdene tillader det. Der er ikke i bekendtgørelse eller vejledning fastsat nærmere regler om frivillig udelukkelse fra fællesskabet.

Under udelukkelsen kan den indsatte som udgangspunkt udøve sine sædvanlige rettigheder. Udelukkelsen indebærer derfor i sin mildeste form alene, at den indsatte ikke har samvær med andre indsatte, men i øvrigt bl.a. kan komme på gårdtur og i motionsrum, kan telefonere, få besøg og arbejde i cellen. I fængsler opholder udelukkede indsatte sig som hovedregel i en særlig celle på "isolationsgangen", mens udelukkede i et arresthus som udgangspunkt sidder i egen celle.

Rapport om udelukkelse fra fællesskabet

Ved tvungen udelukkelse fra fællesskab skal personalet skrive en rapport på 1.-dagen for udelukkelsen.

Rapporten skal bl.a. indeholde oplysninger om, hvad der danner grundlag for udelukkelsen, og hvilken bestemmelse i straffuldbyrdelsesloven afgørelsen er truffet efter.

Desuden skal rapporten indeholde en begrundelse for afgørelsen, herunder også partsforklaringer, og oplysninger om, hvilken information personalet har givet den indsatte om retten til at klage og om tidsfristen herfor. Det skal også

noteres, om den indsatte ret til at lade sig bistå af andre har været begrænset.

Den indsatte har efter forvaltningsloven ikke krav på at få aktindsigt i en sag om udelukkelse fra fællesskabet, men udgangspunktet er i praksis alligevel, at den indsatte efter princippet om meroffentlighed kan få aktindsigt i sagen, herunder i begrundelserne for udelukkelse, hvis der ikke er sikkerhedsmæssige forhold eller lignende, som taler imod dette. Kan der ikke gives indsigt i begrundelserne for udelukkelsen, skal grundene hertil anføres i rapporten.

Ugenotat og udslusningsplan

Når der er truffet afgørelse om tvungen udelukkelse fra fællesskabet for en indsat, har personalet pligt til løbende at vurdere, om grundlaget for udelukkelsen fortsat er til stede, og til aktivt at arbejde for, at udelukkelsen kan bringes til ophør.

Disse forhold skal kriminalforsorgens institutioner dokumentere i såkaldte ugenotater, som også skal indeholde en udslusningsplan.

Udelukkelsen skal straks bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt. Spørgsmålet om helt eller delvist ophør skal overvejes løbende og mindst én gang om ugen, og der skal udarbejdes en udførlig udslusningsplan for, hvordan den indsatte kan bringes tilbage i fællesskabet, herunder hvordan der kan lempes i udelukkelsen.

Det første ugenotat skal udarbejdes senest på 7.-dagen for udelukkelsen, og notatet skal også senest denne dag sendes til områdekontoret til godkendelse.

Ved fortsat udelukkelse fra fællesskab ud over 7 dage skal institutionen for hver 7. udelukkelsesdag herefter fremsende et nyt ugenotat med en revideret udslusningsplan til områdekontoret.

Efter 14 dage skal den indsatte vejledes om særlige tilbud om bl.a. øget personalekontakt, tilsyn af læge/psykiater og mulighed for celle-, arbejds- eller gårdtursfællesskab med andre indsatte samt aktivitetstilbud. Formålet hermed er at mindske den særlige belastning og risiko for forstyrrelse af det psykiske helbred, som er forbundet med udelukkelse fra fællesskab. Denne vejledning skal afspejles i notaterne.

Ombudsmanden har på baggrund af de nævnte regler og vejledninger udarbejdet et tjekskema til gennemgang af rapporter og notater. Skemaet vedlægges som bilag 2.

For frivillig udelukkelse gælder der ikke regler om rapportskrivning og opfølgende notater.

3. Baggrunden for temavalget

Typer af isolation og retsgarantier

I kriminalforsorgens institutioner anvendes flere forskellige former for isolation af de indsatte, herunder strafcelle og udelukkelse fra fællesskabet. For de indsatte, som er varetægtsfængslet, kan der desuden bl.a. anvendes retlig bestemt isolation af de grunde, som er angivet i retsplejeloven, mens straffesagen verserer.

De tre nævnte former for isolation gennemføres i praksis på en ensartet måde. Den indsatte sidder i princippet alene i en celle kun afbrudt af en times gårdtur hver dag.

Den retlige beskyttelse er imidlertid forskellig.

En indsat straffesoner, der er ikendt mindst 7 dages strafcelle, kan kræve, at kriminalforsorgen indbringer sagen for en domstol, så domstolen kan tage stilling til, om afgørelsen om strafcelle er lovlig. Der er altså en særlig let adgang til at få disse sager prøvet ved domstolene.

Afgørelser om retlig isolation af varetægtsfængslede er altid besluttet af en domstol og skal løbende efterprøves af en domstol efter retsplejelovens bestemmelser.

Derimod er der ikke særlige regler om domstolsprøvelse i sager om udelukkelse fra fællesskabet. Her er der alene administrativ klageadgang – dog med mulighed for i sidste instans at indbringe spørgsmålet for domstolene ved, at den indsatte selv anlægger sag.

En anden forskel på tvungen udelukkelse fra fællesskabet og de to øvrige nævnte former for isolation er, at udelukkelse fra fællesskabet sker uden en på forhånd fastsat afslutningsdato, mens retlig isolation og strafcelle har en fast afslutningsdato. Der er ganske vist fastsat nærmere regler vedrørende genvurdering af afgørelser om udelukkelse fra fællesskabet, jf. ovenfor om ugenotater, men selve afgørelsen om udelukkelse indeholder ikke en afslutningsdato.

Hvis en indsat frivilligt lader sig udelukke fra fællesskabet, er der ikke nogen klagemulighed og heller ikke en afslutningsdato, da den indsatte principielt blot kan beslutte at vende tilbage til at have fællesskab med andre indsatte.

Udelukkelse fra fællesskabet er således undergivet en svagere retsbeskyttelse end de to øvrige former for isolation, samtidig med at den manglende afslutningsdato må anses for at være mere psykisk belastende for den indsatte.

Risiko for psykisk skadevirkning

Videnskabelige undersøgelser har vist, at isolation har en negativ indvirkning på menneskers psykiske tilstand. Det fremgår eksempelvis af isolationsundersøgelser fra 1994 og 1997 (Justitsministeriet (1994): *Isolationsundersøgelsen. Varetægtsfængsling og psykisk helbred* og Justitsministeriet (1997): *Efterundersøgelsen – en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter*).

Danmark er gennem mange år blevet kritiseret både nationalt og internationalt for sin brug af isolation i dens forskellige former.

Særligt har brugen af retlig isolation påkaldt sig kritik, men også brugen af udelukkelse fra fællesskabet og frivillig udelukkelse har medført anbefalinger til Danmark fra FN's Torturkomité og Den Europæiske Torturkomité.

Omfanget af udelukkelse fra fællesskabet

I 2015 blev der anvendt tvungen udelukkelse "indtil videre" i 382 tilfælde, i 2016 i 484 tilfælde, i 2017 i 437 tilfælde og i 2018 i 391 tilfælde. I perioden fra 2007 til 2015 lå niveauet ret stabilt på omkring ca. 700 tilfælde. Der er således tale om et fald, som ser ud til at være stabilt.

Kriminalforsorgens opgørelser for 2017 over den tidsmæssige udstrækning af tvungne udelukkelse viser, at ca. 80 % af udelukkelseerne havde en varighed på op til 14 dage, hvoraf ca. halvdelen havde en varighed på under 7 dage. Ca. 10 % varede mere end 14 dage, og ca. 10 % varede mere end 28 dage. På tidspunktet for denne rapport forelå der ikke statistiske oplysninger om varigheden af udelukkelseerne i 2018.

Med hensyn til frivillige udelukkelse ser antallet ud til at stige. I 2015 blev frivillig udelukkelse anvendt i 664 tilfælde, i 2016 i 663 tilfælde, i 2017 i 794 tilfælde og i 2018 i 774 tilfælde.

Kriminalforsorgens opgørelser for 2017 over den tidsmæssige udstrækning af frivillige udelukkelse viser, at ca. 27 % havde en varighed på under 7 dage, ca. 28 % varede mellem 7 og 14 dage, ca. 15 % varede mellem 14 dage og 28 dage, mens ca. 30 % varede mere end 28 dage.

Kriminalforsorgens undersøgelse i 2016

Direktoratet for Kriminalforsorgen foretog i 2. halvår af 2016 en undersøgelse (en såkaldt forvaltningsrevision) af brugen af tvungen udelukkelse fra fællesskabet, hvor det samlet blev konkluderet, at sagsbehandlingen på området ikke var tilfredsstillende.

Undersøgelsen medførte i foråret 2017 udarbejdelse af bl.a. en tjekliste til brug for personalet i forbindelse med dokumentation af tvungen udelukkelse fra fællesskabet.

Direktoratet har ikke udstedt en vejledning vedrørende brugen af frivillig udelukkelse, og der er heller ikke lavet nogen undersøgelser herom.

Indberetninger til ombudsmanden om langvarige udelukkelse

Ombudsmanden har en aftale med Direktoratet for Kriminalforsorgen om at modtage underretning om de meget langvarige tvungne udelukkelse, dvs. udelukkelse, der varer mere end 3 måneder.

Ombudsmanden har i perioden fra 2015 til 2017 modtaget 3 underretninger af denne type.

Endvidere har ombudsmanden ved tilsynsbesøg i årenes løb set tilfælde af meget langvarige frivillige udelukkelse og set, at midlertidige udelukkelse i visse tilfælde har overskredet den tidsmæssige grænse på 5 dage.

Valg af tema

Med udgangspunkt i de beskrevne forhold fandt ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, at der var grund til nærmere at belyse forholdene for udelukkede indsatte ved tilsynsbesøgene på voksenområdet i 2018.

4. Hvordan gjorde ombudsmanden?

4.1. Hvordan blev undersøgelsen tilrettelagt?

Temaet er blevet undersøgt ved 17 besøg i institutioner på kriminalforsorgens område: 4 lukkede fængsler, 4 åbne fængsler og 9 arrester.

Ombudsmanden har i sin udvælgelse af de 17 institutioner bl.a. lagt vægt på, hvilke institutioner der statistisk lå højest med hensyn til antal udelukkelse. Dog blev nogle institutioner udvalgt, fordi ombudsmanden i længere tid ikke havde aflagt besøg i disse institutioner.

Tilsynsbesøgene blev gennemført som led i ombudsmandens almindelige tilsynsvirksomhed efter ombudsmandslovens § 18 og som led i ombudsmandens arbejde med at forebygge, at personer, der er eller kan blive berøvet deres frihed, udsættes for f.eks. umenneskelig eller nedværdigende behandling, jf. den valgfri protokol til FN's Konvention mod Tortur og Anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf.

Ombudsmandens arbejde med at forebygge nedværdigende behandling mv. i henhold til protokollen udføres i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur bidrager i samarbejdet med lægefaglig ekspertise. Institut for Menneskerettigheder bidrager med særlig menneskeretlig ekspertise. Det betyder blandt andet, at personale med disse ekspertiser fra de to institutter deltager i planlægning, gennemførelse af og opfølgning på tilsynsbesøg.

4.2. Hvad undersøgte ombudsmanden?

Under årets tema blev bl.a. følgende forhold undersøgt:

- Viser dokumentationen i sagerne om udelukkelse, at udelukkelsen er sket på et korrekt grundlag?
- Viser dokumentationen, at regler i øvrigt er efterlevet?
- Hvordan har udviklingen i anvendelse af udelukkelse været over de seneste 3 år?
- Hvilken information får ledelsen om anvendelsen af udelukkelse, og hvordan bruger ledelsen informationen, herunder i forebyggende øjemed?
- Sørger institutionens ledelse på systematisk vis for at sikre, at personalet har viden om korrekt forebyggelse, opfølgning og rapportskrivning?
- Hvorledes forebygger og håndterer institutionen frivillige udelukkelse?
- Hvilke observationer gør personalet sig om den indsatte under udelukkelsen, og hvordan imødegås eventuelle skadelige virkninger af udelukkelsen?
- Har fængslet haft udelukkelse, der har trukket ud i længere tid end grundlaget for udelukkelsen har givet anledning til?
- Føres der sundhedstilsyn med udelukkede indsatte?

4.3. Hvordan blev forholdene undersøgt?

Forud for hvert besøg har ombudsmanden bedt den enkelte institution om rapporter og andet relevant materiale, f.eks. ugenotater og udslningsplan, for 3 konkrete tvangsmæssige udelukkelse. Den ene af disse udelukkelse skulle være den, der inden for det seneste år havde været længst tid, og de 2 andre skulle være de 2 seneste, der havde været i mere end 5 dage.

Endvidere blev institutionerne bedt om en række statistiske oplysninger vedrørende udelukkelse fra fællesskabet og om redegørelser om forebyggelse, gennemførelse og opfølgning vedrørende udelukkelse.

I bilag 3 findes et eksempel på et åbningsbrev, som viser de oplysninger, som institutionerne er blevet bedt om at sende forud for ombudsmandens besøg.

Under tilsynsbesøgene fik ombudsmandens besøgshold uddybet de skriftlige oplysninger om temaet ved samtaler med ledelse, medarbejdere, herunder præst og læge, samt indsatte.

Ledelsen og de ansatte er bl.a. blevet interviewet om efterlevelsen af kriminalforsorgens tjekliste på området og om, hvordan man i praksis håndterer udelukkelse fra fællesskabet med hensyn til forebyggelse og gennemførelse, herunder om der sker daglige sundhedstilsyn. Endvidere har ombudsmandens besøgshold drøftet resultatet af gennemgangen af de 3 rapporter med ledelsen og har interviewet ledelsen om ledelsens anvendelse af statistiske oplysninger og kvalitetssikring af rapportskrivningen.

De indsatte er blevet interviewet om, hvordan udelukkelse forløber i praksis, da der erfaringsmæssigt kan være forskel på, hvordan ansatte og indsatte oplever dette. Der er blevet udarbejdet spørgeguide til brug for interviews med de indsatte. Spørgguiden vedlægges som bilag 4.

I alt har ombudsmandens besøgshold under årets temabesøg talt med 200 indsatte, heraf 15 indsatte, der var eller havde været tvunget udelukket "indtil videre" fra fællesskabet i den pågældende institution, 15 indsatte, der var eller havde været frivilligt udelukket fra fællesskabet i den pågældende institution, og 5 indsatte, der var midlertidigt udelukket på dagen for besøget.

5. Hvad fandt ombudsmanden ud af?

5.1. Gennemgang af rapporter

Ombudsmanden besøgte 17 institutioner i løbet af 2018, hvor brugen af udelukkelse blev nærmere undersøgt, jf. pkt. 4.1 ovenfor.

Før besøget havde 11 af institutionerne indsendt 3 rapporter til ombudsmandens gennemgang om tvungen udelukkelse fra fællesskabet "indtil videre". De øvrige 6 institutioner havde ikke rapporter om længerevarende udelukkelse af den karakter, som ombudsmanden havde bedt om i sit åbningsbrev. Én af de 6 institutioner indsendte dog i stedet 2 rapporter om tvungen midlertidig udelukkelse, som også blev gennemgået af ombudsmanden.

Ved frivillige udelukkelse er der, jf. pkt. 2 ovenfor, ikke pligt til at skrive en rapport eller udfærdige ugenotater. Ombudsmanden har derfor kun gennemgået statistik over antallet og varigheden af frivillige udelukkelse i de besøgte institutioner for 2015, 2016 og 2017, men ikke andet skriftligt materiale.

Midlertidige udelukkelse og udelukkelse af beskyttelseshensyn er – bortset fra de 2 ovenfor nævnte rapporter – også kun gennemgået ved gennemsyn af statistik over antallet og varigheden for 2015, 2016 og 2017.

5.1.1. Var grundlaget for at iværksætte udelukkelse i orden?

Ombudsmandens undersøgelse af rapporterne om udelukkelse fra fællesskabet og øvrigt materiale, f.eks. forhørsrapporter eller underliggende rapporter om fund af ulovlige genstande, viste, at alle udelukkelse levede op til lovens krav for så vidt angik grundlaget for at iværksætte udelukkelse.

Ombudsmanden har på den baggrund ikke givet anbefalinger med hensyn til grundlaget for at iværksætte udelukkelse.

5.1.2. Var grundlaget for fortsat udelukkelse i orden?

Ugenotater

Ombudsmandens gennemgang af begrundelserne i ugenotaterne viste generelt, at grundlaget for fortsat at udelukke en indsat fra fællesskabet var til stede bortset fra de tilfælde, hvor der var tale om kapacitetsproblemer, jf. nedenfor.

Ombudsmandens besøgshold konstaterede dog, at beskrivelsen i ugenotaterne af, hvad der skulle til for, at den indsatte igen kunne komme i fællesskab, i nogle tilfælde indskrænkede sig til, at den indsatte skulle ophøre med den adfærd, som havde givet anledning til udelukkelse, f.eks. ”ophøre med truende adfærd”. Der var imidlertid ikke nogen nærmere beskrivelse af, på hvilken måde den indsatte fortsat var truende eller hvilke adfærdsændringer, der var påkrævet.

De kortfattede beskrivelser blev ved besøgene uddybet med mundtlige forklaringer fra ledelsernes side og i visse tilfælde dokumenteret ved underliggende rapporter. Der var således tale om mangel på skriftlig dokumentation i ugenotaterne og ikke, at grundlaget for fortsat at udelukke den indsatte ikke havde været til stede, jf. nedenfor under pkt. 5.1.4 om dokumentationen.

Ombudsmandens besøgshold gav på denne baggrund ikke anbefalinger i forhold til spørgsmålet om grundlaget for den fortsatte udelukkelse af de indsatte.

Kapacitetsproblemer ved udelukkelse "indtil videre"

I åbne fængsler medførte beslutningen om tvungen udelukkelse "indtil videre" i flere tilfælde, at den indsatte skulle overføres til et lukket fængsel eller arrest. I disse tilfælde fandt ombudsmanden, at betingelserne for at udelukke den indsatte fra fællesskabet "indtil videre" havde været opfyldt, da udelukkelsen blev iværksat, men ikke på et senere tidspunkt, hvor den indsatte stadig var udelukket fra fællesskabet. Det fremgik i disse tilfælde af ugenotaterne, at den indsatte fortsat var udelukket, alene fordi den pågældende skulle overføres fra et åbent fængsel til et lukket fængsel eller en arrest, og det åbne fængsel ventede på, at der blev en plads til den indsatte. Den fortsatte udelukkelse skyldtes altså, at der var kapacitetsproblemer i lukket regi (lukkede fængsler og arrester).

Afgørelsen om overførsel til lukket regi fulgte i disse tilfælde efter ombudsmandens vurdering reglerne, men mangel på kapacitet i lukket regi er ikke efter regelgrundlaget en tilstrækkelig begrundelse for fortsat at udelukke en indsat fra fællesskabet. Udelukkelse fra fællesskabet skal straks bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt.

Ledelserne i de åbne fængsler var enige med ombudsmandens besøgshold i, at kapacitetsmangel i lukkede fængsler og arrester ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for at holde en indsat i fortsat udelukkelse. Det bemærkes i den forbindelse, at de konkrete udelukkelse i alle tilfælde var afsluttet på tidspunktet for ombudsmandens besøg, og at overførsel af den indsatte var sket.

Den manglende kapacitet i de lukkede fængsler og i arresthuse er imidlertid ikke det enkelte åbne fængsels ansvar, og ombudsmanden vil derfor drøfte den manglende kapacitet og det deraf følgende problem med at overholde reglerne om udelukkelse fra fællesskabet med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Kapacitetsproblemer ved udelukkelse af beskyttelseshensyn

Når en indsat bliver udelukket af beskyttelseshensyn, er løsningen ofte at flytte den pågældende til en anden institution.

Da der for tiden er meget få ledige pladser i kriminalforsorgens institutioner, opstår her samme problem som nævnt ovenfor under kapacitetsproblemer ved udelukkelse "indtil videre" med manglende mulighed for overførsel af den indsatte.

Ombudsmandens besøgshold fandt ved gennemsyn af statistiske oversigter over udelukkelse fra fællesskab af beskyttelseshensyn, at den gældende maksimumgrænse på 5 dage i flere tilfælde var overskredet.

Ledelserne angav i de fleste tilfælde, at der var tale om problemer med overførsel af den indsatte til en institution, hvor den indsatte kunne være i sikkerhed i fællesskabet.

Også dette forhold vil ombudsmanden tage op med direktoratet på et møde.

Registreringsproblemer ved midlertidige udelukkelse

I en række tilfælde viste ombudsmandens gennemsyn af statistiske oversigter, at midlertidige udelukkelse fra fællesskabet havde været længere end de 5 dage, som er maksimumgrænsen.

I disse tilfælde var forklaringen som regel, at der var sket fejl i registreringen. Den midlertidige udelukkelse skulle have været registreret som afsluttet i kriminalforsorgens klientsystem, fordi den indsatte var overgået til udelukkelse "indtil videre" eller var blevet ikendt strafcelle.

Enkelte overskridelser af 5-dagesfristen skyldtes dog, at den midlertidige udelukkelse var sket hen over en weekend, hvilket havde forsinket behandlingen af sagen om den midlertidige udelukkelse. Der var i disse få tilfælde tale om overskridelser på højst 2 dage.

Da registrerede fristoverskridelser er et generelt problem for de 12 institutioner, vil ombudsmanden tage forholdet op på et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

5.1.3. Levede dokumentationen op til kravene?

Rapporter

I så godt som alle rapporter om udelukkelse fra fællesskabet var der mangler i dokumentationen i større eller mindre grad.

Alle de 12 institutioner, som før ombudsmandens besøg havde indsendt rapporter om udelukkelse fra fællesskabet, blev derfor anbefalet at øge fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater.

De typiske fejl i dokumentationen var følgende:

- Grundlaget for udelukkelsen fremgik alene ved henvisning til en underliggende rapport og ikke ved en beskrivelse af forholdet i selve rapporten om udelukkelse fra fællesskabet.
- Henvisning til bestemmelserne om grundlaget for udelukkelsen manglede eller var forkerte.
- Begrundelsen var mangelfuld eller manglede helt.

- Rapporten havde forkert angivelse af, om den indsatte kunne få aktindsigt i sagen efter princippet om meroffentlighed.
- Den indsattes psykiske tilstand var ikke beskrevet i rapporten.
- Rapporten manglede oplysninger om den indsattes bemærkninger i forbindelse med afgørelsen om at udelukke den pågældende fra fællesskabet.
- Oplysninger om den indsattes medicin var angivet forskelligt i rapport og ugenotat eller var slet ikke angivet.
- Oplysning om, at klagevejledning var givet, fremgik ikke af rapporten.
- Oplysning om, at klagefrist var oplyst, fremgik ikke af rapporten.

Hertil kom andre dokumentationsmangler i varierende omfang, men af mindre væsentlig betydning. Det drejer sig f.eks. om skrivefejl eller oplysninger, der var rubriceret forkert.

Ugenotater

Ombudsmandens undersøgelse viste, at også ugenotaterne i mange tilfælde ikke var udarbejdet fuldt ud i overensstemmelse med forskrifterne.

De typiske mangler var følgende:

- manglende oplysning om, hvorvidt den indsatte havde haft samtale med præst, læge, psykolog eller andre
- manglende oplysninger om – og i givet fald hvordan – den indsatte blev motiveret til samtale med præst, læge, psykolog eller andre
- manglende oplysning om den indsattes psykiske tilstand
- manglende oplysning om (ved udelukkelse over 14 dage), hvorvidt den indsatte var tilbudt gratis tv
- manglende oplysning om (ved udelukkelse over 14 dage), hvorvidt den indsatte var tilbudt særlig adgang til eneundervisning og arbejde eller anden aktivitet.

Ombudsmanden konstaterede også i nogle få tilfælde, at ugenotater ikke var blevet udfærdiget på ugedagen, og at underretning af direktoratet ikke var sket efter 14 dages udelukkelse.

5.1.4. Var ledelsens opfølgning tilstrækkelig?

Kvalitetssikring af rapporter og ugenotater

Generelt var der, som gennemgået ovenfor, fejl i dokumentationen vedrørende udelukkelse i alle de institutioner, hvis rapporter og ugenotater blev gennemgået.

I 9 af institutionerne vurderede ombudsmandens besøgshold, at den kvalitetssikring af rapporterne og ugenotaterne, som ledelsen foretog, ikke var tilstrækkelig eller i visse tilfælde slet ikke etableret.

Ombudsmandens besøgshold anbefalede derfor disse institutioner, at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønnede relevant – sørgede for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse/instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet.

Ledelsens brug af statistik

Ved besøgene i fængsler og de større arresthuse konstaterede ombudsmandens besøgshold, at ledelserne havde viden om og med planlagte intervaller fulgte op på udviklingen i antallet af udelukkelse fra fællesskabet samt foretog analyser af baggrunden for udviklingen. Visse steder havde ledelserne i sammenlignelige institutioner desuden drøftelser om forskelle mellem disse institutioner og årsager hertil.

Et enkelt besøg viste, at der ikke var den fornødne indsigt i udviklingen i anvendelse af såvel frivillige som tvungne udelukkelse. På den baggrund anbefalede ombudsmandens besøgshold, at institutionens ledelse fulgte op på denne udvikling, bl.a. ved at foretage analyser af årsager til udviklingen og i relevant omfang sammenligne sig med andre institutioner.

De mindre arrester havde ikke samme systematiske tilgang til opfølgning på udviklingen. Ombudsmandens besøgshold vurderede, at dette heller ikke var nødvendigt på grund af de relativt få udelukkelse, som disse institutioner har, og afgav derfor ikke nogen anbefalinger herom til de mindre arrester.

5.2. Har fængsler og arrester fokus på at undgå, at udelukkelse bliver nødvendig?

Ombudsmandens besøgshold vurderede ved besøgene i de 17 institutioner, at ledelse og ansatte generelt har fokus på at undgå, at tvungen eller frivillig udelukkelse fra fællesskabet bliver nødvendig.

Der blev på den baggrund ved besøgene ikke givet anbefalinger om øget fokus på at undgå udelukkelse.

Ombudsmandens besøgshold konstaterede dog også, at der var nogen forskel i kvaliteten af og intensiteten i institutionernes relationsarbejde, hvilket kan have betydning for arbejdet med at undgå, at udelukkelse bliver nødvendig. Forskellene hang imidlertid sammen med institutionernes størrelse og funktion. I de små arresthuse med 20-25 indsatte og et tilsvarende lavt antal betjente er relationen til de indsatte således nemmere at etablere end i et stort lukket fængsel med mange indsatte og mange betjente.

Ombudsmandens besøgsholds vurdering er baseret på oplysninger fra både ledelse, ansatte og indsatte.

Ledelsen og de ansatte oplyste generelt under besøgene, at der er stor fokus på relationsarbejdet som det bærende i at skabe et miljø, som gør det trygt at være i fængslet eller arresthuset. De ansatte pegede særligt på, at kendskabet til den enkelte var vigtigt – og blev prioriteret – så man som ansat kunne drøfte problemer om for eksempel familie eller andre indsatte med en indsat.

Flere steder gjorde ledelsen og de ansatte dog opmærksom på, at institutionen var i en vanskelig situation, fordi der manglede uniformeret personale. De pegede også på, at relationerne mellem de ansatte og de indsatte var vigtige for den dynamiske sikkerhed, men at relationerne blev presset på grund af personalemanglen. Desuden var der en stigning i brugen af straffceller og frivillig udelukkelse fra fællesskabet, hvilket lagde beslag på ekstra personaleressourcer til rapportskrivning og tilsyn med de indsatte.

Hovedparten af de indsatte i tvungen udelukkelse, som ombudsmandens besøgshold talte med, anerkendte, at de havde været involveret i regelbrud, og at de ansatte bare fulgte reglerne.

Hovedparten af de frivilligt udelukkede, som ombudsmandens besøgshold talte med, havde ikke indvendinger mod den måde, som de ansatte havde forsøgt forudgående at løse problemerne på. Flere indsatte roste visse ansatte for i særlig grad at have forsøgt at løse problemerne.

De indsatte oplyste generelt på de besøgte institutioner, at relationen til de ansatte var i orden.

De fleste af de indsatte bemærkede dog også, at de ansatte havde fået meget travlt.

5.3. Har fængsler og arrester fokus på at gennemføre udelukkelsen på en måde, der forebygger eventuelle psykiske skader?

Ombudsmandens besøgshold vurderede, at ledelse og ansatte i de besøgte institutioner generelt havde relevant viden om, at udelukkelse kan medføre

psykiske skader, og hvorledes sådanne skader kan forebygges. Det gjaldt både i forhold til tvungne og frivillige udelukkelse.

Som det fremgår nedenfor, var regimet for indsatte, som var udelukket fra fællesskabet, og dermed også forebyggelsen af risikoen for psykiske skader, imidlertid meget varierende i de forskellige typer af institutioner. Besøgsholdet kunne også konstatere, at der var forskelle i indsatsen i ensartede institutioner, ligesom den enkelte ansattes erfaring med og indsigt i adfærd ændringer hos isolerede indsatte spillede en rolle for indsatsen.

Endvidere kunne det konstateres, at institutionerne ikke havde procedurer, som sikrede, at der skete underretning af f.eks. læge eller præst om indsatte, der blev udelukket fra fællesskabet, og at muligheden for at indføre sådanne procedurer ikke blev understøttet af kriminalforsorgens klientsystem. Klient-systemet gav heller ikke personalet mulighed for at trække oplysninger om det samlede antal dage, en given indsat havde siddet isoleret i sin celle.

Ombudsmanden vil på et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen drøfte mulighederne for generelt at forbedre forebyggelsen af eventuelle psykiske skader i forhold til både tvungen udelukkelse og frivillig udelukkelse ved udbygning af vejledningen for tvungen udelukkelse og ved udarbejdelse af en vejledning for frivillig udelukkelse, jf. nærmere nedenfor.

Da både ledelse og ansatte i de besøgte institutioner havde relevant viden om, at udelukkelse kan medføre psykiske skader, og hvorledes sådanne skader kan forebygges, og da ingen af de udelukkede indsatte, som besøgsholdene talte med, angav at være blevet psykisk skadet – om end flere angav, at det havde været psykisk hårdt – blev der ved besøgene ikke givet konkrete anbefalinger om at forbedre forebyggelsen af eventuelle psykiske skader.

Ledelsers og ansattes oplysninger om indsatsen

Det var generelt opfattelsen hos ledelsen og de ansatte, at der bliver passet godt på de indsatte i forbindelse med udelukkelse fra fællesskab. Hvis der var problemer med indsatte, som var udelukket fra fællesskab, blev dette drøftet af de ansatte og ledelsen. Det var dog generelt for alle de besøgte institutioner, at de tiltag, som personalet iværksatte over for frivilligt udelukkede, ikke blev dokumenteret.

De ansatte oplyste, at de var meget opmærksomme på forandringer i adfærd hos indsatte, der er udelukket. Som opmærksomhedspunkter blev bl.a. nævnt mangel på appetit, mangel på øjenkontakt, manglende lyst til kommunikation, ændring i dagsrytme, ændringer i humør og aggressionsniveau samt fravalg af gårdtur og brug af kondirum. Forekom sådanne ændringer, tog de ansatte en samtale med den indsatte for at motivere til aktiviteter. Ingen af de besøgte institutioners ledelser eller ansatte kunne dog huske nyere

tilfælde af udelukkelse fra fællesskabet, hvor udelukkelsen var blevet afbrudt på grund af ændringer i den indsattes adfærd.

De indsattes oplysninger om indsatsen

Ombudsmandens besøgshold talte i alt med 15 indsatte, som havde været tvunget udelukket fra fællesskabet. De indsatte havde en oplevelse af udelukkelsen, som adskilte sig noget fra ledelsernes og de ansattes vurdering.

Af de i alt 15 indsatte oplyste ca. halvdelen, at de følte, at det var psykisk hårdt at være udelukket. De var ikke automatisk blevet tilset af sundhedspersonalet, som kun kom efter anmodning, og de oplyste, at de følte sig glemt, og at tiden følte meget lang. Tiden gik med at se tv og for visse indsatte vedkommende med at læse.

Den anden halvdel af de indsatte havde en mindre negativ oplevelse af tiden som udelukket fra fællesskabet. Disse havde typisk haft noget samvær, nogle i form af arbejdsfællesskab i cellen eller fælles gårdtur med en anden indsat, som var isoleret. De havde også haft adgang til motionsrum. Visse af disse indsatte havde haft undervisning i deres celle eller besøg af præsten.

De 15 indsatte, som havde været eller var frivilligt udelukkede, og som ombudsmandens besøgshold talte med, var overvejende positive i forhold til gennemførelsen af deres udelukkelse. Der var således generelt positive vurderinger af de ansattes opmærksomhed på at afhjælpe følgerne af ikke at være i fællesskab. De indsatte angav dog også, at visse dage kunne føles meget tunge og lange.

Forskelligt regime i institutionerne

Ombudsmandens besøgshold konstaterede ved besøgene, at udelukkelse fra fællesskabet praktiseres med stor variation på baggrund af institutionernes forskellighed.

Generelt set er der et mere restriktivt regime i de lukkede fængsler – med Politigårdens Fængsel som det mest restriktive. De indsatte, der er udelukket fra fællesskab i de lukkede fængsler, har færrest frihedsgrader og muligheder for at have meningsfuld social kontakt i løbet af dagen.

I de åbne fængsler er der flere frihedsgrader for de indsatte, der er udelukket fra fællesskabet, og i de små arrester er det – efter en individuel vurdering af den indsatte – kun fællesskabet med de andre indsatte, der er begrænset. I små arrester kommer den indsatte således – ud over gårdtur og motionsrum – også ud af cellen, når de andre indsatte er lukket inde i deres celler.

Det mindst restriktive regime blev praktiseret i Herstedvester Fængsel, hvor de indsatte som udgangspunkt ikke er egentligt udelukket fra fællesskabet

med andre indsatte, men snarere begrænset i deres bevægelsesfrihed. De kunne således selv gå ud af deres værelser og i et vist omfang være i fællesrum, men havde forbud mod at komme på de andre indsattes værelser. Kun i tilfælde, hvor denne indskrænkning i bevægelsesfriheden ikke blev respekteret, blev et mere restriktivt regime gennemført.

Tiltag for at modvirke psykiske skadevirkninger

I udelukkelsesbekendtgørelsen og den tilhørende vejledning er der fastsat regler om de særlige rettigheder og tilbud, som tilkommer en indsat efter 14 dages tvungen udelukkelse.

Den udelukkede skal have tilbud om øget personalekontakt, tilsyn af læge, herunder psykiater mv., fællesskab med en eller flere andre indsatte i cellen eller under gårdtur, mulighed for at arbejde i fællesskab, aktiviteter i fritiden med en eller flere andre indsatte eller med personalet og tilbud om regelmæssige og længerevarende samtaler med f.eks. præst, læge eller psykolog.

Den udelukkede skal også 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.

Noget tilsvarende gælder ikke for indsatte, der er frivilligt udelukket – heller ikke når den indsatte er uden samvær med andre.

Frivillige udelukkelse uden mulighed for samvær kan vare i meget lang tid. Ved et besøg i en institution konstaterede ombudsmandens besøgshold, at der i årene 2017 og 2018 havde været 6 frivillige udelukkelse uden mulighed for samvær, som havde været over 100 dage. Den længste varede i 579 dage.

Ombudsmandens besøgshold konstaterede endvidere, at ingen af de besøgte institutioner havde faste procedurer for at underrette sundhedspersonalet om udelukkelse. Præst, undervisere, misbrugsbehandlere eller socialrådgiver blev heller ikke underrettet efter faste procedurer.

Desuden havde ingen af institutionerne lokale interne vejledninger om forebyggelse af mulige psykiske skader som følge af udelukkelse (eller anden form for isolation), og opfølgningen i forhold til de udelukkede indsatte berodte derfor i høj grad på de ansattes kendskab til og indblik i den indsattes psykiske tilstand.

Samlet kan det konstateres, at der er væsentlige forskelle i institutionernes regime for gennemførelsen af udelukkelse, at der er forskel på de enkelte

ansattes indsigt i, hvilke ændringer i en indsats adfærd, der skal ses som advarselssignaler om psykisk skadevirkning, og at der er forskel på, hvorledes der bliver reageret på indsatte, der udviser tegn på ændringer i deres adfærd under udelukkelsen.

Endvidere er der indsatser, der ikke foretages i dag, herunder systematisk underretning af sundhedspersonalet, præst, undervisere, misbrugsbehandlere og socialrådgiver. En sådan systematisk underretning kunne føre til, at den viden, disse personer har om de indsatte, der er mindre robuste, kunne inddrages i forhold til måden, udelukkelsen gennemføres på.

Ombudsmanden anbefaler derfor generelt, at Direktoratet for Kriminalforsorgen overvejer at fastlægge retningslinjer for institutionernes forebyggelse af eventuelle psykiske skader. Den eksisterende vejledning om tvungen udelukkelse kunne med fordel udbygges med retningslinjer herom.

Tilsvarende bør der fastlægges retningslinjer for forebyggelse af eventuelle psykiske skader ved frivillig udelukkelse.

Anbefalingerne om udbygning af vejledningen for tvungne udelukkelse og fastlæggelse af retningslinjer for frivillig udelukkelse vil blive drøftet med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Den samlede tid, en indsat tilbringer i isolation

Den tidsmæssige udstrækning af isolation har væsentlig betydning for forekomsten af psykiske skadevirkninger. Jo længere tid en person er isoleret, jo højere er risikoen for psykiske skader. Det er dokumenteret i adskillige videnskabelige undersøgelser.

Ombudsmanden har derfor set nærmere på, om den tidsmæssige udstrækning af isolation inddrages ved kriminalforsorgens afgørelser om og gennemførelse af udelukkelse fra fællesskabet.

På baggrund af de oversigter om anvendelse af strafcelle, observationscelle og sikringscelle samt udelukkelse fra fællesskabet, som ombudsmanden modtog forud for besøgene, kunne det konstateres, at visse indsatte kunne tilbringe meget lang tid i tvungen isolation. I et enkelt tilfælde var der samlet tale om 115 dage i et kalenderår.

Det blev oplyst af ledelserne under besøgene, at man ikke i kriminalforsorgens klientsystem kan trække oplysninger om det samlede antal dage, en given indsat har været isoleret. En fremsøgning af det samlede antal dage i isolation for en given indsat skulle derfor ske ved en manuel gennemgang af den enkeltes sager i klientsystemet. Om der var opmærksomhed på den forøgede risiko for psykiske skadevirkninger, som mange perioder med isolation

kan forårsage, og om der ved afgørelsen om udelukkelse af en indsat blev taget hensyn hertil, var derfor afhængig af den enkelte forhørsleders hukommelse eller oplysninger fra andre ansatte. I langt hovedparten af de besøgte institutioner blev forholdet ikke undersøgt, før der blev taget stilling til spørgsmålet om udelukkelse.

Efter ombudsmandens opfattelse er det – når der træffes en afgørelse om isolation af en indsat – vigtigt, at der er overblik over, hvor lang tid den indsatte allerede har været i isolation i den forudgående periode, så der kan tages højde for den forøgede risiko for psykiske skader, som langvarig isolation kan medføre. Sådanne oplysninger bør i et tidssvarende it-system kunne genereres ved enkle kommandoer.

Det er derfor ombudsmandens opfattelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ved en kommende opdatering af sit klientsystem eller ved anskaffelsen af et nyt system bør sikre, at denne facilitet findes og benyttes.

Ombudsmanden vil drøfte dette forhold på et møde med direktoratet.

6. Nelson Mandela Rules

De såkaldte Nelson Mandela Rules er FN's nye internationale fængselsstandarder. Reglerne afspejler den udvikling, der har været i synet på fængselsforhold i løbet af de sidste årtier, og giver på en række områder en mere vidtgående beskyttelse af indsatte end tidligere fængselsstandarder.

FN's Nelson Mandela Rules blev vedtaget på FN's generalforsamling den 17. december 2015. Reglerne er en opdatering af de gamle FN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners fra 1955. Reglerne er ikke bindende for staterne, da der er tale om en såkaldt rekommendation.

De nye regler fastlægger en række minimumsstandarder for behandlingen af indsatte i fængsler og arresthuse. Af særlig relevans i forhold til udelukkelse fra fællesskabet kan følgende nye regler, der omhandler isolationsfængsling og enerumsanbringelse, nævnes:

- en definition af isolationsfængsling som indelukning i 22 timer eller mere om dagen uden meningsfuld social kontakt
- et generelt forbud mod isolationsfængsling i mere end 15 sammenhængende dage, herunder at isolationsfængsling skal være så kort som muligt og kun anvendes i exceptionelle tilfælde
- et krav om, at isolationsfængsling skal være undergivet et uafhængigt tilsyn

- et krav om, at sundhedspersonalet hver dag skal tilse indsatte i isolation, og at mentalt eller fysisk syge ikke må isolationsfængsles
- et krav om, at sundhedspersonalet løbende skal inspicere og indrapportere kritisable og nedværdigende forhold i fængsler og om fornødent anbefale, at isolationsfængslingen afbrydes eller ændres.

Reglerne findes i nr. 43 til nr. 46 i Nelson Mandela Rules, jf. bilag 5.

Ombudsmandens besøgshold orienterede ved alle besøg om reglerne vedrørende isolation i FN's Nelson Mandela Rules, herunder særligt kravet om dagligt tilsyn af sundhedspersonale af indsatte, der er isolerede.

Ved besøgene erfarede ombudsmandens besøgshold dog, at der i mange arrester ikke er ansat sygeplejersker, og at lægebetjeningen på mange institutioner er begrænset til ganske få timer om ugen.

Ombudsmanden vil ved et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen drøfte reglerens betydning for personer, der er isolerede i danske fængsler og arrester.

7. Sammenfatning af ombudsmandens anbefalinger og overvejelser om temaet

- I 12 ud af 17 institutioner anbefalede ombudsmandens besøgshold, at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater blev øget.
- I 9 ud af 17 institutioner anbefalede besøgsholdet, at institutionernes ledelse sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation og for uddannelse/instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskab.

Ombudsmanden vil drøfte følgende forhold og generelle anbefalinger med Direktoratet for Kriminalforsorgen:

- At direktoratet sikrer, at opretholdelse af tvungen udelukkelse fra fællesskab alene sker, når reglerne herfor er opfyldt, således at f.eks. indsatte, der skal overføres fra åbent fængsel til lukket fængsel eller arresthus, ikke fortsat holdes udelukket fra fællesskabet på grund af mangel på pladser i lukket regi.
- At vejledningen om tvungen udelukkelse udbygges med et afsnit om forebyggelse af og tidlig indgriben over for eventuelle psykiske skader samt opfølgning på udelukkelse fra fællesskabet.

- At der udarbejdes en vejledning om frivillig udelukkelse fra fællesskabet med retningslinjer om forebyggelse af og tidlig indgriben over for eventuelle psykiske skader samt opfølgning på udelukkelse fra fællesskabet.
- At direktoratet ved en kommende opdatering af sit klientsystem eller ved anskaffelse af et nyt system sikrer, at der, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt en indsat skal isolationsfængsles, automatisk fremkommer oplysninger om den enkelte indsatte samlede tid i alle former for isolation under indsættelsesperioden, så dette kan inddrages ved beslutningen.

Endvidere vil ombudsmanden drøfte betydningen af reglerne i FN's Nelson Mandela Rules i forhold til personer, der er isolerede i danske fængsler og arrester, med Direktoratet for Kriminalforsorgen.



Louise Vadheim Guldborg

Direktør

Bilag

Bilag 1

Hvor	Hvem talte vi med		Hvem var med		Anbefalinger vedr. temaet
	Indsatte	Pårørende og værger	DIGNITY	IMR	
17 besøg	Samtaler med 200	1 samtale	17 besøg	7 besøg	Besøg afsluttet med anbefalinger vedrørende temaet: 12 Besøg afsluttet uden bemærkninger vedr. temaet: 5
Herstedvester Fængsel, Albertslund (lukket specialfængsel)	37	1	√	√	<ul style="list-style-type: none"> at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges at fængslets ledelse – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet at fængslets ledelse på systematisk vis sikrer, at personalet har viden om korrekt rapportskrivning
Sdr. Omme Fængsel (åbent fængsel)	4	0	√	√	<ul style="list-style-type: none"> at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om, hvilke aktiviteter der har været tilbudt henholdsvis gennemført med indsatte, hvilken medicin indsatte har modtaget i hvilke perioder, at der er givet klagevejledning, og grundlaget for udelukkelsen at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse/instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet (jf. tjeklister mv., som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt)

Kragshovede Fængsel, Jerup (åbent fængsel)	10	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at fængslets fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges. Det gælder bl.a. i forhold til begrundelse (der kan ikke kun henvises til en underliggende rapport), om der er "vinget af" på korrekt vis vedrørende meroffentlighed, hvilke aktiviteter der har været tilbudt henholdsvis gennemført med indsatte, og at der gøres notat om indsatte psykiske tilstand under udelukkelsen • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse og instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet (jf. tjekliste og Vidensbog mv., som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt) • at institutionens ledelse/områdekontoret følger udviklingen i anvendelse af såvel frivillige som tvungne udelukkelse og foretager analyser af årsager til udviklingen
Nyborg Fængsel (lukket fængsel med arrestafdeling)	32	0	√	√	<ul style="list-style-type: none"> • at den interne regelsamling, hvis den opretholdes, opdateres, så den er i overensstemmelse med gældende ret • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om, hvilke aktiviteter der har været tilbudt henholdsvis gennemført med indsatte
Nr. Snede Fængsel (åbent fængsel med lukkede afdelinger)	26	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at motivering af indsatte til at komme ud af frivillig udelukkelse fra fællesskab dokumenteres • at ledelsen analyserer baggrunden for stigningen i antallet af strafforførelser

					<ul style="list-style-type: none"> • at de interne retningslinjer, herunder bestemmelserne om udelukkelse fra fællesskab, ajourføres, hvis de opretholdes • at der er ledelsesmæssigt fokus på den samlede udvikling i antal udelukkelse, varigheden af udelukkelse, og om der er mulighed for samvær • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter om udelukkelse fra fællesskab øges, bl.a. i forhold til begrundelsen for udelukkelsen og registrering af oplysninger om, hvorvidt der var tale om en udelukkelse fra fællesskab, og hvor længe den varede
Enner Mark Fængsel, Horsens (lukket fængsel med arrestafdeling)	10	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om begrundelsen for udelukkelsen, herunder i forhold til hvilken form for udelukkelse der er tale om, om der er taget stilling til meroffentlighed, om der har været tilbudt henholdsvis gennemført aktiviteter med den indsatte, og oplysninger om den indsatte psykiske tilstand under udelukkelsen • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse og instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet (jf. tjekliste og Vidensbog mv., som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt)
Søbysøgård Fængsel, Årslev (åbent fængsel med lukket afsnit)	14	0	√	√	<ul style="list-style-type: none"> • at den interne regelsamling opdateres i forhold til klagefrister, så den er i overensstemmelse med gældende regler • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om begrundelse,

					<p>stillingtagen til meroffentlighed, hvilke aktiviteter der har været tilbudt henholdsvis gennemført med den indsatte og oplysninger om den indsatte psykiske tilstand under udelukkelsen</p> <ul style="list-style-type: none"> • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse og instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet (jf. tjekliste og Vidensbog mv., som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt)
Københavns Fængsler, Politigårdens Fængsel (tilsynet angik en konkret varetægtsarrestant, som havde været langvarigt udelukket fra fællesskabet)	0 (den indsatte ønskede ikke at tale med besøgsholdet)	0	√	√	<ul style="list-style-type: none"> • at ledelsen forsøger at udvide den indsatte tid ude af cellen med besøg i træningslokalet, når det skønnes sikkerhedsmæssigt forsvarligt
Køge Arrest	9	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om, hvilke aktiviteter der har været tilbudt henholdsvis gennemført med indsatte, hvilken medicin indsatte har modtaget i hvilke perioder, og vedrørende indsatte psykiske tilstand under udelukkelsen • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet og for uddannelse/instruk-

					<p>tion af personalet om kravene til rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet (jf. tjeklister mv., som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udsendt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • at den lokale retningslinje med overskriften "Lokale retningslinjer for tvungen udelukkelse" omformuleres, hvis den bevares • at ledelsen retter henvendelse til områdedkontoret med henblik på ændring af formuleringen om klagefrist i den gældende normalreaktionsinstruks, så det anførte er i overensstemmelse med gældende regler • at det sikres, at alle sikringscellerapporter indeholder dokumentation for, at der ved iværksættelsen og herefter løbende er foretaget en vurdering af behovet for den anvendte fiksering af den anbragte • at nøjagtigheden i forbindelse med registrering i sikringscellerapporter af tidspunkter for personalets tilsyn og observationer øges
Kalundborg Arrest	9	0	√	√	<i>Ingen tema-anbefalinger</i>
Holstebro Arrest	8	0	√		<i>Ingen tema-anbefalinger</i>
Københavns Fængsler, Vestre Fængsel	5	0	√	√	<i>Ingen tema-anbefalinger</i>
Ringkøbing Arrest	7	0	√		<i>Ingen tema-anbefalinger</i>
Esbjerg Arrest	5	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til oplysninger om begrundelse, sagsfremstilling og korrekt udfyldelse af feltet om merof-fentlighed • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for bedre kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra

					<p>fællesskabet og i øvrigt for løbende uddannelse/instruktion af personalet om kravene til rapporter og ugenotatet om udelukkelse fra fællesskabet (jf. Direktoratet for Kriminalforsorgens tjekliste på området)</p> <ul style="list-style-type: none"> • at det sikres, at personalets tilsyn foregår så hyppigt, som reglerne foreskriver, og at tidspunktet for tilsynet noteres i sikringscellerapporterne
Helsingør Arrest	9	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at der indføres underretning af sundhedspersonalet i forbindelse med nye udelukkelse i arresten • at ledelsen sikrer, at rapporter om midlertidige udelukkelse i tilstrækkeligt omfang dokumenterer grundlaget for den midlertidige udelukkelse, herunder bl.a. hvilke retsregler afgørelsen er truffet efter, og om der er givet klagevejledning
Odense Arrest	10	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med udelukkelse fra fællesskabet • at fokus på præcis og dækkende dokumentation i rapporter og ugenotater om udelukkelse fra fællesskabet øges, bl.a. i forhold til henvisning til korrekte bestemmelser om udelukkelse fra fællesskabet, oplysninger om begrundelse, om der er "vinget af" på korrekt måde vedrørende meroffentlighed, og hvilken medicin indsatte har modtaget i hvilke perioder
Aalborg Arrest	5	0	√		<ul style="list-style-type: none"> • at ledelsen sikrer øget fokus på, at dokumentationen i rapporter vedrørende tvungen udelukkelse er korrekt, præcis og dækkende • at ledelsen – på den måde, som ledelsen skønner relevant – sørger for løbende kvalitetskontrol af den skriftlige dokumentation i forbindelse med bl.a. udelukkelse fra fællesskabet

Bilag 2

Tjekskema til gennemgang af rapporter og notater

Institution	Navn på indsatte		
		Kontrol af afgørelsesnotatet	
		Ja	Nej
Er notatet påført dato for, hvornår afgørelsen er meddelt		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er notatet påført tidspunkt for, hvornår afgørelsen er meddelt		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der givet orientering om adgang til at lade sig bistå og retten til at udtale sig		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har retten til at lade sig bistå været begrænset		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der blevet foretaget afhøringer		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Hvis ja, har indsatte godkendt sin forklaring		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der givet orientering om klageadgang		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der givet orientering om klagefrist		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der givet orientering om, hvilke retsregler afgørelsen er truffet efter		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det anført, hvilke oplysninger/episoder der danner grundlag for udelukkelsen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er afgørelsen begrundet		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Hvis ja, kan det konkluderes, at betingelserne om nødvendighed, proportionalitet og indikation er opfyldt		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er begrundelsen meddelt den indsatte		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Kontrol af ugenotater	
Er der lavet ugenotater for hver påbegyndt uge		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Hvis ja, er det overvejet, om udelukkelsen kan bringes delvist til ophør		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der lavet udslusningsplan for, hvordan indsatte kan bringes tilbage til fællesskabet		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Udelukkelse over 14 dage og op til 3 måneder	
Er udelukkelsen indberettet til direktoratet		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er den indsatte vejledt om/tilbudt regelmæssige og længerevarende samtaler med:			
	præst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	læge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eller psykolog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilbudt at få gratis TV stillet til rådighed		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilbudt særlig adgang til eneundervisning og arbejde		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	anden aktivitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er der overvejet lempelser i form af cellefællesskab		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	fællesskab ved gårdtur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	arbejdsfællesskab	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eller aktiviteter i fritiden med personalet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Ja	Nej
Har personalet været opmærksom på, om den udelukkede har særligt behov for:		
øget personalekontakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tilsyn af læge/psykiater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forventes udelukkelsen at vare over 3 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Hvis ja, er der sendt indstilling til direktoratet efter 10 uger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bilag 3

Åbningsbrev

Tilsynsbesøg i [REDACTED] Fængsel (temabesøg)

Som aftalt telefonisk med institutionschef [REDACTED] finder besøget sted i [REDACTED] Fængsel **onsdag den [REDACTED] 2018**. Besøget starter kl. 9.00.

Der er ikke specielle forhold ved [REDACTED] Fængsel, der har ført til, at ombudsmanden ønsker at besøge fængslet. Tilsynsbesøget sker som led i ombudsmandens almindelige tilsynsvirksomhed og som led i ombudsmandens OPCAT-virksomhed, jf. nedenfor om baggrund og formål med besøget.

Ombudsmanden har som tema i 2018 valgt at se på forholdene for indsatte, der er udelukket fra fællesskabet i fængsler og arresthuse. Temaet omfatter både tvungne udelukkelse, herunder midlertidige udelukkelse efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 2, og frivillige udelukkelse.

Besøget vedrører derfor primært disse indsatte forhold, og en række af de oplysninger, som ombudsmanden beder om, vedrører således forholdene for disse indsatte.

Besøget vil herudover kunne omfatte spørgsmålene om magtanvendelse, indgreb og begrænsninger, relationer, sundhedsmæssige forhold samt beskæftigelse, undervisning og fritid.

Besøgsholdet består af direktør Louise Vadheim Guldborg, konsulent Erik Dorph Sørensen og fuldmægtig Rikke Malkov-Hansen fra ombudsmanden samt overlæge Jens Modvig fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og seniorforsker Peter Vedel Kessing fra Institut for Menneskerettigheder.

Jeg skal bede om, at der ved besøgets start foreligger en tilladelse til at medbringe en bærbar PC'er under besøget til fuldmægtig Rikke Malkov-Hansen.

Oplysninger på forhånd

Til brug for forberedelsen af besøget beder jeg om at modtage en række oplysninger om fængslet **senest tirsdag den [REDACTED] 2018**:

1. Husorden(er)
2. En oversigt over antal magtanvendelse for de seneste tre år, fordelt på typer af magt og antal indsatte
3. En oversigt over antal tvangsmæssige og frivillige udelukkelse fra fællesskab for de seneste tre år med oplysning om varigheden heraf og for

så vidt angår de tvangsmæssige udelukkelse også med oplysning om grundlaget herfor

4. En oversigt over antal anbringelser i strafcelle for de seneste tre år med oplysning om varigheden heraf
5. En oversigt over antal anbringelser i observationscelle og sikringscelle (hvis sådanne haves) for de seneste tre år med oplysning om det grundlag, det er sket på, samt varigheden heraf
6. En oversigt over antal tilfælde af overgreb, vold og trusler om vold for de seneste tre år (både mellem indsatte, mod indsatte og mod de ansatte)
7. Retningslinjer for behandling af sager om vold og overgreb mv. (voldspolitik)
8. Eventuelle skriftlige interne retningslinjer vedrørende tvungen udelukkelse fra fællesskabet
9. Eventuelle skriftlige interne retningslinjer vedrørende frivillig udelukkelse fra fællesskabet
10. Rapporter og andet relevant materiale, f.eks. ugenotater og udslusningsplan, for tre tvungne udelukkelse. Den ene af udelukkelse skal være den, der inden for det seneste år har været længst tid, og de to andre skal være de to seneste, der har været i mere end 5 dage.
11. Oplysning om antal udelukkelse, hvor afgørelserne har været påklaget med angivelse af antal tilfælde, hvor afgørelsen er blevet underkendt, eller hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført, at relevante regler ikke er blevet overholdt.
12. Om muligt en oversigt over de 5 indsatte, der fortsat er i fængslet, og som i det seneste år i længst tid (samlet set) har været tvangsmæssigt udelukket fra fællesskabet
13. Om muligt en oversigt over de 5 indsatte, der fortsat er i fængslet, og som i det seneste år i længst tid (samlet set) har været frivilligt udelukket fra fællesskabet
14. En oversigt over de indsatte, der jf. punktet nedenfor "Opslag og orientering af indsatte om besøget", er orienteret om besøget. Oversigten bedes indeholde oplysning om navn, alder, køn, indsættelsestidspunkt og eventuelle særlige behov, herunder psykisk sygdom.
15. En aktuel belægningsoversigt for hele fængslet med oplysning om de indsatte navn, alder, køn, indsættelsestidspunkt og eventuelle særlige behov, herunder psykisk sygdom.

Desuden beder jeg fængslet om en redegørelse om følgende:

- a. Hvilke væsentlige, problematiske hændelser fængslet har oplevet i 2017.
- b. En redegørelse for årsagen til udviklingen i anvendelse af udelukkelse, hvis der har været en udvikling.

- c. En redegørelse for, hvilken information ledelsen får om anvendelsen af udelukkelse, og hvordan ledelsen bruger informationen, herunder i forebyggende øjemed.
- d. En redegørelse for, hvorledes fængslet håndterer frivillige udelukkelse, herunder hvordan fængslet forebygger frivillige udelukkelse, hvilke observationer fængslet gør sig i forløbet vedrørende den indsatte, og hvordan fængslet imødegår eventuelle skadelige virkninger af udelukkelsen.

Ved fremsendelse af materialet beder jeg om, at materialet nummereres med henvisning til ovenstående punkter. Eventuelle oplysninger af fortrolig karakter kan selvfølgelig sendes til mig med almindelig post, men også gerne med sikker mail til post@ombudsmanden.dk.

Program for besøget

Besøget bliver primært gennemført ved samtaler med fængslets ledelse og medarbejdere og de indsatte i fængslet, der måtte ønske det.

Endvidere vil besøgsholdet gerne tale med fængslets læge og præst.

Samtaler med indsatte vil finde sted både med dem, der har meldt sig på forhånd, og ved, at besøgsholdet på besøgsdagen vil spørge en række udvalgte indsatte, om de ønsker samtale.

Samtaler med medarbejdere kan eventuelt gennemføres som gruppesamtaler, hvis medarbejderne ønsker det.

De indsatte, som besøgsholdet i første række ønsker samtale med, er indsatte, der er eller har været udelukket fra fællesskabet (både tvunget eller frivilligt), og herudover andre indsatte, der måtte være isoleret. Endvidere vil besøgsholdet gerne tale med eventuelle repræsentanter for de indsatte i fængslet, herunder eventuelle talsmænd og eventuelle repræsentanter for de ansatte.

Jeg vil derfor bede fængslet sørge for, at dette bliver muligt.

Jeg beder om, at samtaler bliver afviklet på tidspunkter, der passer ind i fængslets program for dagen, og at der bliver tidsmæssig mulighed for samtaler med indsatte, som ikke på forhånd har meldt sig til samtale. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at sige præcis, hvor længe de enkelte samtaler vil vare, men som udgangspunkt bliver der tale om ret korte samtaler med en varighed af ca. 15 minutter. Besøgsholdet har mulighed for at dele sig op i to hold, så det bliver muligt at afvikle to samtaler samtidigt.

Besøget omfatter desuden en forevisning af de fysiske rammer for de indsatte i fængslet.

Besøgsholdet ønsker, at besøget indledes og afsluttes med møder med fængslets ledelse. Besøgsholdet forventer, at det indledende møde varer ca. 2 timer, og at det afsluttende møde varer ca. 1 time. Før det afsluttende møde holder besøgsholdet et formøde, der varer ca. 45 min.

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige, hvornår besøget slutter på dagen. Det vil bl.a. afhænge af, hvor mange der ønsker en samtale.

På den baggrund beder jeg fængslet om at sende mig et forslag til program for besøget, herunder de nævnte samtaler. Fængslet er velkommen til at kontakte undertegnede for en nærmere afklaring af tilrettelæggelsen af besøget. Jeg beder om at modtage program og en liste over de indsatte, der ønsker at tale med os, **senest torsdag den [REDACTED] 2018.**

Hvis der før besøget, men efter at fængslet har udarbejdet et forslag til besøgsprogram, opstår flere ønsker blandt de indsatte i fængslet om at tale med besøgsholdet, beder jeg om, at programmet bliver ændret, så disse samtaler også kan gennemføres på besøgsdagen, og at fængslet ved besøgets start giver mig en kopi af et eventuelt ændret program.

Opslag og orientering af indsatte om besøget

Jeg beder om, at fængslet slår vedlagte meddelelse på dansk og engelsk om besøget op alene på fængslets isolations- og udelukkelsesafsnit og i øvrigt på den måde, som fængslet finder mest hensigtsmæssig, orienterer disse indsatte om besøget.

Jeg vedlægger også en vejledning "Ombudsmanden på besøg". Vejledningen bedes udleveret til de indsatte, som er eller har været undergivet udelukkelse fra fællesskabet inden for de seneste 3 måneder, og som fortsat opholder sig i fængslet, og til de indsatte, som inden for den seneste måned har været undergivet anden form for isolation i mere end 5 dage, samt til andre, der i øvrigt ønsker en samtale. Disse indsatte bedes mundtligt orienteret om ombudsmandens besøg og muligheden for en samtale med ombudsmandens besøgshold.

Baggrund og formål med besøget

Folketingets Ombudsmand foretager regelmæssige tilsynsbesøg bl.a. på steder, hvor mennesker er eller kan blive berøvet deres frihed. Tilsynsbesøgene sker dels som led i Folketingets Ombudsmands almindelige tilsynsvirksomhed efter § 18 i ombudsmandsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, dels i henhold til den valgfri protokol til FN's Konvention mod Tortur og Anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf, jf. bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009. Ombudsmandens ar-

bejde for at forebygge nedværdigende behandling mv. i henhold til protokollen udføres i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder.

Ifølge ombudsmandslovens § 21 skal ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed, herunder tilsynsbesøgene, bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af hans kompetence, handler i strid med "gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver". I forbindelse med ombudsmandens tilsynsvirksomhed gælder desuden bestemmelsen i § 18, 2. pkt. Efter denne bestemmelse kan ombudsmanden, ud over hvad der følger af lovens § 21, bedømme "forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter".

Hvis fængslet har spørgsmål til tilsynsbesøget, er I velkomne til at kontakte undertegnede eller Jeanette Hansen på tlf. 33 13 25 12.

Bilag 4

Spørgeguider

Spørgeguide til frivilligt udelukkede

Faktuelle oplysninger

- Hvor længe har du været udelukket
 - Hvordan foregik det (konkret episode eller fra starten)?
 - Kunne det have været undgået?
- Hvordan er din dagligdag/beskriv en dag.
 - Hvem ser du?
 - Har du kontakt til pårørende/har du mulighed for at ringe?
 - Har du kontakt med sundhedspersonale/præst/socialrådgiver?
 - Har du mulighed for aktiviteter/beskæftigelse/uddannelse?
 - Hvad får du ud af det? Ser du frem til det/er det meningsfuldt?

Information

- Hvilken information fik du af personalet/hvordan blev informationen givet?
- Blev du informeret om konsekvenserne ved udelukkelse?
 - Hvordan påvirkede informationen dig?
 - Oplevede du, at du havde et valg?
- Har du fået information om, hvilke tilbud/tiltag personalet kan stille til rådighed under udelukkelsen?
- Er der nogen, der har talt med dig om mulighederne for at komme ud af udelukkelse?
 - Har du selv overvejet det?
 - Følger personalet op?
 - Hvad gør personalet for at støtte dig?
 - Er der lavet en udslusningsplan for dig?

Velbefindende/sundhed/påvirkninger

- Har du været indlagt på hospital?
 - Hvis ja, i hvilken anledning?
 - Er det noget, der er opstået under udelukkelsen eller noget, du har været indlagt med tidligere?
- Har du i øvrigt været i kontakt med sundhedspersonalet?
 - Hvis ja, i hvilken anledning?
 - Er det noget, der er opstået under udelukkelsen eller noget, du har været behandlet for tidligere?

- Vi har hørt andre steder fra, at isolerede kan føle angst og/eller tristhed. Er det noget, du oplever?
- WHO-5 (Ved hvert af de 5 udsagn sættes et kryds i det felt, der kommer tættest på, hvordan den udelukkede har følt sig i de seneste to uger. Bemærk, at et højere tal står for bedre trivsel).

I de sidste 2 uger ...	5 Hele tiden	4 Det meste af tiden	3 Lidt mere end halvdelen af tiden	2 Lidt mindre end halvdelen af tiden	1 Lidt af tiden	0 På intet tidspunkt
.. har jeg været glad og i godt humør						
.. har jeg følt mig rolig og afslappet						
.. har jeg følt mig aktiv og energisk						
.. er jeg vågnet frisk og udhvilet						
.. har min dagligdag været fyldt med ting, der interesserer mig						

Mulighed for at lempe/ophør

- Har du mulighed for fællesskab med andre indsatte, der er udelukkede?
 - Hvis ja, benytter du dig af det?
- Har du øget adgang til:
 - arbejde?
 - udgang?
 - mulighed for at ringe?
 - bøger/TV?
- Når du nu er udelukket, er der så noget, du kunne tænke dig, der var anderledes?

Spørgeguide til tvungne udelukkede

Faktuelle oplysninger

- Hvor længe har du været udelukket?
 - Hvordan var forløbet op til, du blev udelukket?

- Kunne det have været undgået?
- Hvordan er din dagligdag/beskriv en dag.
 - Hvem ser du?
 - Har du kontakt med sundhedspersonale/præst/socialrådgiver?
 - Har du kontakt til pårørende/har du mulighed for at ringe?
 - Har du mulighed for aktiviteter/beskæftigelse/uddannelse?
 - Hvad får du ud af det? Ser du frem til det/er det meningsfuldt?

Information

- Hvilken information fik du af personalet/hvordan blev informationen givet?
- Blev du informeret om, hvordan du kan komme ud af udelukkelse?
 - Bliver dette løbende drøftet med dig?
 - Er der lavet en udslusningsplan for dig?

Velbefindende/sundhed/påvirkninger

- Har du været indlagt på hospital?
 - Hvis ja, i hvilken anledning?
 - Er det noget, der er opstået under udelukkelsen eller noget, du har været indlagt med tidligere?
- Har du i øvrigt været i kontakt med sundhedspersonalet?
 - Hvis ja, i hvilken anledning?
 - Er det noget, der er opstået under udelukkelsen eller noget, du har været behandlet for tidligere?
- Vi har hørt andre steder fra, at isolerede kan føle angst og/eller tristhed. Er det noget, du oplever?
- WHO-5 (Ved hvert af de 5 udsagn sættes et kryds i det felt, der kommer tættest på, hvordan den udelukkede har følt sig i de seneste to uger. Bemærk, at et højere tal står for bedre trivsel).

I de sidste 2 uger ...	5 Hele tiden	4 Det meste af tiden	3 Lidt mere end halvdelen af tiden	2 Lidt mindre end halvdelen af tiden	1 Lidt af tiden	0 På intet tidspunkt
.. har jeg været glad og i godt humør						
.. har jeg følt mig rolig og afslappet						
.. har jeg følt mig aktiv og energisk						

.. er jeg vågnet frisk og udhvilet						
.. har min dagligdag været fyldt med ting, der interesserer mig						

Mulighed for at lempe/ophør

- Har du fået information om, hvilke tilbud/tiltag personalet kan stille til rådighed under udelukkelsen?
 - Har du øget adgang til
 - arbejde?
 - udgang?
 - mulighed for at ringe?
 - bøger/TV?
- Når du nu er isoleret, er der så noget, du kunne tænke dig, der var anderledes?

Bilag 5

United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)

Rule 43

1. In no circumstances may restrictions or disciplinary sanctions amount to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The following practices, in particular, shall be prohibited:
 - (a) Indefinite solitary confinement;
 - (b) Prolonged solitary confinement;
 - (c) Placement of a prisoner in a dark or constantly lit cell;
 - (d) Corporal punishment or the reduction of a prisoner's diet or drinking water
 - (e) Collective punishment.
2. Instruments of restraint shall never be applied as a sanction for disciplinary offences.
3. Disciplinary sanctions or restrictive measures shall not include the prohibition of family contact. The means of family contact may only be restricted for a limited time period and as strictly required for the maintenance of security and order.

Rule 44

For the purpose of these rules, solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact. Prolonged solitary confinement shall refer to solitary confinement for a time period in excess of 15 consecutive days.

Rule 45

1. Solitary confinement shall be used only in exceptional cases as a last resort, for as short a time as possible and subject to independent review, and only pursuant to the authorization by a competent authority. It shall not be imposed by virtue of a prisoner's sentence.
2. The imposition of solitary confinement should be prohibited in the case of prisoners with mental or physical disabilities when their conditions would be exacerbated by such measures. The prohibition of the use of solitary confinement and similar measures in cases involving women and children, as referred to in other United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice, continues to apply.

Rule 46

1. Health-care personnel shall not have any role in the imposition of disciplinary sanctions or other restrictive measures. They shall, however, pay particular attention to the health of prisoners held under any form of involuntary separation, including by visiting such prisoners on a daily basis and

providing prompt medical assistance and treatment at the request of such prisoners or prison staff.

2. Health-care personnel shall report to the prison director, without delay, any adverse effect of disciplinary sanctions or other restrictive measures on the physical or mental health of a prisoner subjected to such sanctions or measures and shall advise the director if they consider it necessary to terminate or alter them for physical or mental health reasons.
3. Health-care personnel shall have the authority to review and recommend changes to the involuntary separation of a prisoner in order to ensure that such separation does not exacerbate the medical condition or mental or physical disability of the prisoner.



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Skilleark

Dokumentnummer: 18/04855-20



Folketinget
Tilsynet i henhold til grundlovens § 71
Christiansborg
1240 København K

Temarapport 2018 om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner

Til orientering for Folketingets § 71-tilsyn følger vedlagt et eksemplar af ombudsmandens temarapport 2018 om udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner.

Udelukkelse fra fællesskabet i kriminalforsorgens institutioner var temaet for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenområdet i 2018.

I rapporten sammenfattes og formidles de væsentligste resultater af temaet.

Der lægges en nyhed på ombudsmandens hjemmeside om temarapporten.

Desuden følger vedlagt til orientering en kopi af det brev, som jeg i dag har sendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

Louise Vadheim Guldborg
Direktør

23. august 2019

Dok.nr. 18/04855-25/JE
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

Bagside

Antal filer:

3