

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FORHØJET RISIKO FOR KRÆNKELSE

MANGLENDE KAPACITET I
FÆNGSLER UDFORDRER
MENNESKERETTIGHEDERNE



**FORHØJET RISIKO FOR KRÆNKELSE
MANGLENDE KAPACITET I FÆNGSLER UDFORDRER
MENNESKERETTIGHEDERNE**

Forfattere: Frederik Rom Taxhjelm og Peter Vedel Kessing

Redaktion: forskningschef Pernille Boye Koch

Ansvarshavende: national chef Maria Ventegodt

Redaktion er afsluttet i oktober 2021

ISBN: 978-87-7570-021-9

e-ISBN: 978-87-7570-022-6

Layout: Hedda Bank

Foto på forside og side 41: Tor Birk Trads, Information, Ritzau Scanpix

Foto på side 63: Mads Claus Rasmussen, Ritzau Scanpix

Foto på side 14, 21, 47: Nicolai Perjesi, Fængselsforbundet

© 2021 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 32 69 88 88

www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på: www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ – RAPPORTENS FORMÅL OG INDHOLD	7
KAPITEL 1 – INDLEDNING OG METODE	10
BAGGRUND	10
RAPPORTENS FOKUS OG INDHOLD	11
HVORFOR SKRIVER VI DENNE RAPPORT?	12
SÅDAN HAR VI GJORT	12
Juridisk metode	12
Gennemgang af data og viden	12
Interviews og høring	13
KAPITEL 2 – MENNESKERET OG FÆNGSLER	15
GÆLDER MENNESKERETTIGHEDERNE I FÆNGSLER OG ARRESTHUSE?	15
RESOCIALISERING	15
MAGTANVENDELSE OG DISCIPLINÆRSTRAF	16
STATENS POSITIVE FORPLIGTELSER TIL AT BESKYTTE INDSATTES RETTIGHEDER	18
MANGLENDE RESSOURCER KAN IKKE LEGITIMERE FÆNGSELSFORHOLD I STRID MED ARTIKEL 3	19
KAPITEL 3 – KARAKTERISTIK AF OMRÅDET	22
FÆRRE FÆNGSELSDOMME, MEN SAMME STRAFMASSE	22
FALDENDE KAPACITET OG STIGENDE BELÆG	23
MINDRE BRUG AF TILSYN, UDGANG OG ALTERNATIVER TIL FÆNGSELSSTRAF	25
FÆRRE FÆNGSELSBETJENTE TIL MERE ARBEJDE	28
MANGE DISCIPLINÆRSTRAFFE OG MAGTANVENDELSER	31
DÅRLIG SIKKERHED FOR INDSATTE	33
UDSATTE FÆNGSELSBETJENTE	36
MINDRE TID TIL RESOCIALISERING OG RELATIONSARBEJDE	39
OPSUMMERING	39
KAPITEL 4 – EKSISTERENDE VIDEN – ET SKÆRPET FÆNGSELSSYSTEM	42
VÆSENTLIGE ÆNDRINGER AF STRAFFULDBYRDELSSESLOVEN	42
BETYDNINGEN AF RELATIONEN MELLEM INDSAT OG ANSAT	43
STRENGERE STRAFFE OG FLERE SANKTIONER	44
DET DANSKE FÆNGSELSVÆSENS STATUS	45

KAPITEL 5 – INTERVIEWS MED TILLIDSREPRÆSENTANTER	48
RELATION MELLEM INDSAT OG ANSAT	48
Forråelse af indsatte	50
SIKKERHED	51
Psykiatri og bandegrupperinger	51
Sikkerheden kan ikke alle steder garanteres	53
Pressede ansatte og elever	55
RESOCIALISERING	56
UDVIKLINGEN PÅ KRIMINALFORSORGENS OMRÅDE	57
Kapacitetsoptimerede pladser	58
Fængslet som opbevaring	60
OPSUMMERING	61
KAPITEL 6 – MENNESKERETLIG VURDERING OG ANBEFALINGER	64
DANSK KRIMINALPOLITIK OG DENS KONSEKVENSER FOR KRIMINALFORSORGEN	64
BEGRÆNSET TID TIL OG MULIGHED FOR RESOCIALISERING	65
MAGTANVENDELSE OG DISCIPLINÆRSTRAF	66
POSITIV FORPLIGTELSE TIL AT BESKYTTE SÅRBARE INDSATTE	67
STYRKET OVERVÅGNING AF DE INDSATTES MENNESKERETTIGHEDER	68
REFERENCER	69
LITTERATUR	69
BILAG	74
BILAG 1 – INTERVIEWGUIDE	74
BILAG 2 – TABELLER	75
NOTER	85

TABELOVERSIGT

Tabel 1	Tilgang af ubetingede fængselsdomme og idømt fængselsstrafmasse, 2010-2019.	22
Tabel 2	Gennemsnitlig daglig kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent i fængsler og arresthuse. Mænd og kvinder, 2010-2022.	23
Tabel 3	Antal indsatte i dobbeltbelæg fordelt på arrestanter, afsonere og institutionstype, 2019-2021.	24
Tabel 4	Tilsynssager den 31. december. Retlig status, 2010-2019.	25
Tabel 5	Fodlænke. Afgørelser fordelt på tilladelser og afslag samt tilbagekaldelsesprocenter (front-door), 2010-2019.	26
Tabel 6	Udgang fra fængsler og arresthuse. Formålsfordelt, 2015-2019.	27
Tabel 7	Antal fængselsbetjente, inkl. enhedsledere og enhedschefer. Årsværk, 2015-2020.	28
Tabel 8	Ansatte pr. indsat, 2013-2020.	29
Tabel 9	Fund under cellevisitation i Nyborg Fængsel fordelt på typer af ulovlige genstande. 2019.	30
Tabel 10	Disciplinærstraffe. Antal og straffens art, 2010-2019.	31
Tabel 11	Magtanvendelser fordelt på begrundelser. Procent, 2013-2019.	33
Tabel 12	Vold og trusler om vold mod indsatte begået af indsatte. Antal, 2010-2019.	35
Tabel 13	Sygedage pr. fuldtidsmedarbejder, 2010-2019.	36
Tabel 14	Voldsomme og ubehagelige hændelser for fængselsbetjente, værk mestre og transportbetjente. Procent, 2019.	36
Tabel 15	Registrerede tilfælde af vold, trusler m.m. mod ansatte. Antal, 2010-2019.	37
Tabel 16	Ubetinget strafmasse fordelt på stråflængder, 2010-2019.	75
Tabel 17	Tilgang af nydomfældte til afsoning af tidsbestemt straf i fængsler og arresthuse. Hovedkriminalitet og køn, 2019.	75
Tabel 18	Løsladelser af fængselsdømte med tidsbestemte straffe. Løsladelsestidspunkt, 2012-2019.	76
Tabel 19	Udgang fra fængsler og arresthuse, misbrug af udgang og misbrugets art, 2010-2019.	76
Tabel 20	Årsager til afsked for den samlede gruppe af fratrådte fængselsbetjente, 2017-2018.	77
Tabel 21	Antallet af tilsynssager og afgørelser fra Arbejdstilsynet, 2017-2019	78
Tabel 22	Kapacitet i fængsler og arresthuse fordelt på dobbeltceller, cellestørrelse og kvadratmeter pr. indsat, januar 2020.	79
Tabel 23	Kapacitet fordelt på dobbeltceller, cellestørrelse og kvadratmeter pr. indsat, juni 2021	81
Tabel 24	Fuldtidsmedarbejdere fordelt på institutionstyper samt udrejsecentre, 2010-2019	83
Tabel 25	Fuldtidsmedarbejdere fordelt på personalegrupper, inklusive medarbejdere på udrejsecentre, 2010-2019.	84

FIGUROVERSIGT

Figur 1	Nettilgang af fængselsbetjente, inkl. genansættelser Årsværk, 2015-2020.	28
Figur 2	Ubetingede straffcelleanbringelser på 15 dage eller mere. Antal, 2015-2020.	32
Figur 3	Omfang af den selvoplevede og den registrerede andel af trusler fra medindsatte. Procent, 2013-2015.	34
Figur 4	Omfang af den selvoplevede og den registrerede andel af vold fra medindsatte. Procent, 2013-2015.	34
Figur 5	Psykiske belastningsreaktioner blandt fængselsbetjente, værk mestre og transportbetjente. Procent, 2019.	37

RAPPORTENS FORMÅL OG INDHOLD

Institut for Menneskerettigheder undersøger med denne rapport, hvordan de massive udfordringer i den danske kriminalforsorg med manglende fængselskapacitet, overbelæg, mangel på fængselsbetjente mv. påvirker indsatte i danske fængsler og deres menneskerettigheder.

For at belyse dette gennemgår vi i rapporten relevante menneskeretlige standarder for og anbefalinger om behandlingen af indsatte, centrale statistiske oplysninger, relevant forskning og interviews med tillidsrepræsentanter fra fængsler og arresthuse. Afslutningsvist foretager vi en menneskeretlig vurdering af situationen og fremsætter anbefalinger.

RISIKO FOR MENNESKE-RETTIGHEDSBRUD

Indsatte i danske fængsler og arresthuse er ligesom alle andre individer i Danmark beskyttet af menneskerettighederne. Det ligger i selve straffen, at retten til bevægelsesfrihed er begrænset, men derudover betyder straffen ikke, at indsatte mister deres menneskerettigheder.

Det kan være nødvendigt at anvende magt og bruge disciplinærstraf over for indsatte i fængsler og arresthuse, men det følger af de menneskeretlige anbefalinger og standarder, at brugen af magt og disciplinærstraf skal begrænses mest muligt. Fængselsmyndighederne skal tage de nødvendige positive skridt for at beskytte navnlig sårbare indsattes rettigheder fx i forhold til at forhindre

overgreb og vold fra andre indsatte, og der skal være fokus på at resocialisere den indsatte til et liv uden kriminalitet.

Stater skal efter menneskerettighederne føre en kriminalpolitik og indrette deres straffuldbyrdelsessystem på en sådan måde, at de indsattes rettigheder respekteres uanset økonomiske eller logistiske vanskeligheder. Manglende ressourcer eller logistiske vanskeligheder kan ikke legitimere menneskerettighedsbrud. Kan de indsattes menneskerettigheder ikke sikres, kan staten i sidste instans blive nødt til at ændre kriminalpolitik.

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen på en række væsentlige parametre er meget presset i disse år. Trods de mange initiativer, der er taget i Kriminalforsorgens regi for at forsøge at ændre og forbedre forholdene. Udviklingen over de senere år har betydet:

- Udbredt overbelæg, for lille fængselskapacitet og for mange indsatte
- Pressede fysiske rammer, inddragelse af fællesrum, dobbeltbelæg i celler mv.
- Mere forråede og voldsparate indsatte med længere straffe, reduceret udgang og prøveløsladelse mv.
- For få og for nedslidte fængselsbetjente, der skal udføre flere administrative og rutinemæssige sikkerhedsopgaver, urinprøver, person- og cellevisitation mv.
- For lidt eller ingen tid til resocialiseringsarbejde, relationsarbejde og dynamisk sikkerhed

- En markant stigning i brug af disciplinærstraf, herunder særligt en eksplosiv stigning i langvarig strafcelle over 15 dage
- Et stigende antal magtanvendelser som toppede i 2017
- Et stort omfang af vold og trusler mod fængselsbetjente og et stort mørketal for vold og trusler indsatte imellem.

Som det anføres i Kriminalforsorgens strategi for 2021 står Kriminalforsorgen over for massive udfordringer. Situationen er alvorlig, og den påvirker opgaveløsningen i fængsler og arresthuse, ligesom kerneopgave og arbejdsmiljø er under pres (Kriminalforsorgen 2021a).

Det betyder, at arbejdsforholdene for fængselsbetjente er meget svære. Men det betyder også, at forholdene for navnlig sårbare indsatte er blevet meget svære. De risikerer – ligesom de ansatte – at blive udsat for vold og trusler samt at få psykiske belastningsreaktioner i fængslet. De indsattes rettigheder er på en række områder pressede, og det kan under de nuværende forhold være svært for Kriminalforsorgen at leve op til menneskeretlige anbefalinger om og standarder for at begrænse brugen af magt og disciplinærstraf mest muligt og beskytte navnlig sårbare indsattes rettigheder og sikkerhed. Der er ligeledes begrænset tid til og mulighed for resocialiseringstiltag, hvilket er i strid med menneskeretlige anbefalinger og § 3 – formålsparagraffen – i straffuldbyrdsloven.

ANBEFALINGER

På baggrund af rapporten anbefaler Institut for Menneskerettigheder:

- At **regeringen og Folketinget** sikrer, at der til enhver tid er den fornødne sammenhæng mellem den givne fængselskapacitet, antallet af indsatte, og antallet af fængselsbetjente, herunder omfanget af opgaver, de skal udføre.
- At **Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på og tager konkrete skridt til at sikre, at fængselsbetjente har tilstrækkelig tid til og mulighed for at arbejde med resocialiseringstiltag, således at hensynet til "straffens gennemførelse" (det vil sige sikkerheds- og ordenshensyn) og hensynet til at "påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse" bliver sidestillet som forudsat i § 3 formålsparagraffen i straffuldbyrdsloven, og som det anbefales i menneskeretlige standarder.
- At **regeringen og Folketinget** tager initiativ til at revidere straffuldbyrdsloven og afskaffe den obligatoriske ikendelse af disciplinærstraf og strafcelle, der blev indført ved en lovændring i 2016. Det vil betyde, at fængselsbetjentenes mulighed for at foretage en skønsmæssig vurdering genindføres, og at de i særlige situationer kan undlade at ikende disciplinærstraf og strafcelle. Fx hvis det vil være særligt belastende for en psykisk sårbar indsat at blive isoleret, eller det vil kunne føre til yderligere samarbejdsproblemer mellem personalet og den indsatte.
- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på og tager konkrete skridt til at sikre, at fængselsbetjente har tilstrækkelig tid til og mulighed for relationsarbejde, dynamisk sikkerhed og konfliktmægling, således at magtanvendelse

og disciplinærstraf nedbringes til det absolut nødvendige i overensstemmelse med menneskeretlige anbefalinger og standarder.

- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på, at krisen i Kriminalforsorgen særligt kan påvirke sårbare indsatte, og tager konkrete skridt til at sikre sårbare indsattes rettigheder, herunder at de ikke udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3.
- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** genoptager de årlige brugerundersøgelser blandt indsatte i fængsler og arresthuse.
- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** sikrer en rutinemæssig systematisk indsamling og anvendelse af statistiske oplysninger om indsattes afsoningsvilkår og -forhold, herunder fx omfanget af dobbeltbelæg i celler og langvarige straffcelleanbringelser over 15 dage.

KAPITEL 1

INDLEDNING OG METODE

BAGGRUND

Forholdene i Kriminalforsorgen er over de senere år blevet meget svære. Det anføres således i Kriminalforsorgens strategi for 2021, at:

” Kriminalforsorgen står over for nogle massive udfordringer, hvor for få fængselsbetjente skal håndtere flere og mere forrædede indsatte. Samtidig er det svært at finde cellepladser nok. Situationen er alvorlig, og den påvirker vores opgaveløsning, ligesom kerneopgave og arbejdsmiljøet er under pres (Kriminalforsorgen 2021a).

Krisen i Kriminalforsorgen skyldes en række faktorer. Til trods for faldende kriminalitet over en lang årrække er der i danske fængsler og arresthuse mere end fuld kapacitetsudnyttelse og overbelæg. Flere steder er der dobbeltbelæg, det vil sige, at to indsatte må afsone i celler bygget til én. Det skyldes blandt andet, at vi i dag straffer hårdere, end vi tidligere har gjort, og dermed kommer de indsatte til at afsone længere domme. Samtidig har brugen af alternative afsoningsformer til mindre alvorlig kriminalitet, herunder fodlænke, generelt betydet, at gruppen af indsatte i fængsler er blevet mere socialt og kriminelt belastede over tid, fordi de mindst kriminelle ikke længere afsone i fængsel (Kriminalforsorgen 2018b).

Der har samtidig hermed været en nedgang i antallet af fængselsbetjente, og de har fået flere opgaver, herunder en

række administrative og rutinemæssige sikkerhedsopgaver som person- og cellevisitation og urinprøvetagning. Færre ansatte til flere indsatte giver overordnet svære betingelser for at løse såvel sikringsopgaven som de resocialiserende forpligtelser. Forhold som relationsdannelse og dynamisk sikkerhed stiller krav til tætte ansat-indsat-kontakter præget af dialog og interaktion, som også bemærket af den af Justitsministeriet nedsatte taskforce om sikkerhed i Kriminalforsorgen (Kriminalforsorgen 2017a).

De indsatte afsone længere straffe, der er overbelæg, og der er for få fængselsbetjente, der har for lidt tid. Dertil kommer, at de indsatte i dag afsone deres straf under et væsentligt hårdere regime end tidligere. Fængselsregimet er på en række områder blevet strammet over de senere år. Indsatte udsættes rutinemæssigt – altså uden nogen konkret mistanke – for en række indgreb som person- og cellevisitation og urinprøver. Der er sket en stor stigning i brugen af disciplinære sanktioner, som nu skal ikendes for en række forseelser. Særligt er brugen af strafcelle – det vil sige isolation som disciplinærstraf – steget eksplosivt. Dertil kommer, at der har været et stort antal magtanvendelser, samt et stort omfang af vold og trusler mod ansatte og indsatte imellem.

Der har i de seneste år været stigende opmærksomhed på de massive udfordringer, Kriminalforsorgen står over for, herunder ikke mindst på de svære vilkår for fængselsbetjente – eksempelvis høje niveauer af konflikt, vold, trusler, psykiske belastningsreaktioner

og sygemeldinger. Det har foranlediget, at Kriminalforsorgen selv har iværksat store rekrutteringskampagner og flere bølger af akuttiltag rettet mod at bedre arbejdsmiljøet for fængselsbetjente (Kriminalforsorgen 2020c, 2021d, 2021e).

Men der har ikke været samme diskussion af, hvordan de nuværende massive udfordringer i Kriminalforsorgen har påvirket de indsatte og beskyttelsen af deres menneskerettigheder.

RAPPORTENS FOKUS OG INDHOLD

Vi ønsker med denne rapport at belyse og give et overblik over, hvordan de massive udfordringer i Kriminalforsorgen påvirker de indsatte afsoningsvilkår og menneskerettigheder. Vi har i rapporten et særligt fokus på fængselsbetjente, da de spiller en fundamental rolle i forhold til nærkontakt med indsatte og samtidig er den mest udsatte personalegruppe.

På Kriminalforsorgens område er det ikke kun fængsler og arresthuse, der rejser menneskeretlige problemstillinger. Det gælder også de under Kriminalforsorgen placerede udlændinge- og udrejsecentre. At denne rapport beskæftiger sig med fængsler og arresthuse betyder ikke, at frihedsberøvede på udlændinge- og udrejsecentre ikke kan opleve alvorlige rettighedsindgreb, eller at personalet ikke også her kan opleve væsentlige udfordringer. Det ligger blot uden for denne rapport at beskrive disse.

Der bemærkes, at rapporten beskæftiger sig med fængsler og arresthuse som et samlet område. Vi udpeger ikke særskilte institutioner ved navn, om end vi er bevidste om, at der kan være forskelle fængsler og arresthuse imellem, blandt andet hvad angår fysisk indretning, magtanvendelsespraksis og sammensætningen af indsatte. Men da formålet med rapporten er at give et overordnet billede af situationen i fængsler og arresthuse,

og hvordan denne situation generelt påvirker de indsatte menneskerettigheder, må der tages forbehold for visse generaliseringer på tværs af institutionerne. Disse overvejelser kommer ligeledes til udtryk, ved at interviewene med tillidsrepræsentanter er anonymiserede, samt at øvrige fund i forhold til institutionernes praksis er anonymiserede rapporten igennem.

Der må i forhold til rapporten også tages det forbehold, at vi har interviewet ansatte og ikke indsatte, og at vi blandt de ansatte fokuserer på tillidsrepræsentanter. Tillidsrepræsentanter i almindelighed og institutionstillidsrepræsentanter i særdeleshed har i kraft af deres arbejdsopgave et stort kendskab til praksis på den pågældende institution, til de konkrete udfordringer, personalet møder, samt til udviklingen på stedet i forhold til arbejdsforhold og indsattegruppe. Af hensyn til rapportens fokus undlader vi at gennemføre interviews med tillidsrepræsentanter fra Færøerne og Grønland, ligesom vi, som sagt, ekskluderer udrejsecentre.

Dermed må der samlet tages det forbehold, at vores mulighed for at afdække indsatte vilkår beror på tillidsrepræsentantens udlægning. Vi kvalificerer denne udlægning ved at supplere beskrivelsen af indsatte vilkår med en gennemgang af statistisk materiale, tilsyn, myndighedsrapporter og forskningslitteratur på området.

Undersøgelsen består af følgende dele:

Kapitel 2 giver et overblik over de væsentligste menneskeretlige standarder og anbefalinger i forhold til indsatte i fængsler og arresthuse.

Kapitel 3 indeholder en karakteristik af fængsler og arresthuse. Her foretages en gennemgang og analyse af de eksisterende tal på området for at påpege udviklingstendenser.

Kapitel 4 gennemgår eksisterende dansk og international viden om fængsler og arresthuse, herunder undersøgelser, rapporter og evalueringer fra forskere og myndigheder.

Kapitel 5 præsenterer interviews med tillidsrepræsentanter fra fængsler og arresthuse, der tematisk blandt andet gennemgår relationen mellem indsat og ansat, sikkerhed, resocialisering og udviklingen på Kriminalforsorgens område.

Kapitel 6 indeholder rapportens menneskeretlige vurdering samt anbefalinger til, hvordan relevante myndigheder kan fremme og styrke rettighedsbeskyttelsen for indsatte.

Kapitel 7 er en samling af rapportens bilag.

HVORFOR SKRIVER VI DENNE RAPPORT?

Indsatte i danske fængsler og arresthuse er ligesom alle andre individer i Danmark beskyttet af menneskerettighederne. Retten til bevægelsesfrihed er begrænset, men derudover betyder straffen ikke, at indsatte mister deres menneskerettigheder. Det ligger i selve frihedsberøvelsen, at indsatte befinder sig i en udsat situation, hvor de ofte ikke selv er i stand til at tage vare på og sikre deres menneskerettigheder. Det gør sig særligt gældende for sårbare indsatte, der eksempelvis risikerer at blive udsat for vold og overgreb fra andre indsatte. De indsatte er i statens varetægt, og derfor er staten menneskeretligt forpligtet til at sikre og beskytte de indsatte menneskerettigheder.

Institut for Menneskerettigheder har derfor også et særligt fokus på behandlingen af indsatte og på indsatte rettigheder. Instituttet har i en årrække deltaget i fængselsbesøg sammen med Folketinget Ombudsmand og DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur for at forebygge, at indsatte udsættes for nedværdigende eller umenneskelig behandling.

Instituttet har endvidere udgivet en række udredninger om indsatte rettigheder blandt andet om brugen af peberspray i danske fængsler, om forebyggelse af radikaliserings i danske fængsler og om tolkning i fængsler og arresthuse (Institut for Menneskerettigheder 2014, 2017, 2021).

SÅDAN HAR VI GJORT

Vi har i rapporten gjort brug af en række metoder. Tilgangen i de forskellige metoder bliver kort beskrevet nedenfor.

JURIDISK METODE

I de juridiske dele af rapporten gennemgår vi internationale menneskeretlige regler og anbefalinger på området. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en lang række domme udtalt sig om indsatte menneskerettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Ligesom både Europarådet og FN har vedtaget en række anbefalinger på området, bl.a. De Europæiske Fængselsregler fra 2020 og FN's Mandela-regler fra 2015. Anbefalinger er ikke retligt forpligtende, men udtryk for god international fængselspraksis.

GENNEMGANG AF DATA OG VIDEN

Rapporten baserer sig primært på Kriminalforsorgens offentligt tilgængelige årlige statistikberetninger, nøgletal og årsrapporter. Langt størstedelen af alle primære tal i rapporten stammer fra disse registre, der kan beskrive udviklingen i brugen af fængsler og arresthuse og dermed karakterisere gruppen af indsatte. I de tilfælde, hvor vi har manglet oplysninger eller data, har vi efter henvendelse fået fremsendt supplerende materiale af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Vi har forespurgt om at få fremsendt en række data hos Direktoratet. Dette har i flere tilfælde ikke været muligt. Vores gennemgang er dermed begrænset af i stort omfang at være baseret på de offentligt tilgængelige statistiske

oplysninger. Vi supplerer i enkelte tilfælde med folketings svar. Dette har overordnet den konsekvens, at ikke alle tal er fuldt opdaterede og eksempelvis i flere tilfælde kun beskriver udviklingen indtil 2019, da disse er de nyeste offentligt tilgængelige tal.

Om end fokus for rapporten er fængselsbetjente som gruppe, er en del af dataene opgjort på en måde, så der i nogle tilfælde også rapporteres med hensyn til transportbetjente, værk mestre mv. I disse tilfælde er dette tydeligt markeret. Som supplement til Kriminalforsorgens registre benyttes rapporter udgivet af Kriminalforsorgen, enkelte surveys gennemført af Fængselsforbundet og en større rapport om det psykiske arbejdsmiljø gennemført af VIVE.

Til at kvalificere analysen inddrages en række internationale og nationale kilder fra relevante myndigheder og menneskeretlige organer, eksempelvis Ombudsmandens temarapport om straffceller (2020) og Europarådets Torturkomité's rapport (2020). Herudover er der en kortere litteraturgennemgang af den nationale og internationale forskning på området med fokus på relationen mellem indsat og ansat, disciplinærsystemer og udviklingen af et hårdere dansk fængselsregime.

INTERVIEWS OG HØRING

For at sikre en bred og nuanceret forståelse af vilkårene for fængselsbetjente og danske indsatte har vi gennemført interviews med institutionstillidsrepræsentanter i danske fængsler og arresthuse.

Vi inviterede samtlige 22 institutionstillidsrepræsentanter¹ til at deltage i undersøgelsen, og 12 ønskede at deltage. Interviewene er gennemført som telefoninterviews af ca. 45 minutters varighed, og de har primært centreret sig om sikkerheden for indsatte og ansatte og muligheden for at have relationer

til sine indsatte. Interviewene er optaget. De gengives i rapporten i anonymiseret form, da det ikke er rapportens formål at undersøge problemstillinger på enkelte institutioner, men derimod bredt at præsentere og afdække praksis i fængsler og arresthuse.

Der er i forbindelse med brugen af citater i analysen prioriteret en bred repræsentation af de interviewedes synspunkter, så vi sikrer variationen af erfaringer – særligt på tværs af arresthuse og åbne og lukkede fængsler. I de tilfælde, hvor der gengives citater, der omtaler konkrete ansatte eller indsatte, er disse citater indholdsmæssigt ændrede af etiske hensyn. Der ændres i oplysningerne om ansatte eller indsatte på måder, så de er sikret anonymitet og ikke kan genkendes.

Herudover har den samlede rapport været sendt i høring til faktatjek hos Direktoratet for Kriminalforsorgen, Fængselsforbundet og Justitsministeriet.

Vi har desuden kontrolleret rigtigheden af oplysninger ved kontakt til Direktoratet for Kriminalforsorgen samt Fængselsforbundet.



KAPITEL 2

MENNESKERET OG FÆNGSLER

GÆLDER MENNESKERETTIGHEDERNE I FÆNGSLER OG ARRESTHUSE?

Indsatte i danske fængsler og arresthuse er ligesom alle andre individer i Danmark beskyttet af menneskerettighederne. Det ligger i selve straffen eller varetægtsfængslingen, at retten til bevægelsesfrihed er begrænset, men derudover betyder straffen ikke, at indsatte mister deres menneskerettigheder, hverken direkte eller indirekte.

Det har EMD fastslået i flere domme. EMD anførte således i første gang i *Hirst*-dommen fra 2005:

” The Court would begin by underlining that prisoners in general continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty [...] For example, prisoners may not be ill-treated, subjected to inhuman or degrading punishment or conditions contrary to Article 3 of the Convention; they continue to enjoy the right to respect for family life; the right to freedom of expression; the right to practice their religion [...] Any restrictions on these other rights must be justified, although such justification may well be found in the considerations of security, in particular the prevention of crime and disorder, which inevitably flow from the circumstances of imprisonment.”²

Domstolen har efterfølgende i en række domme fastholdt, at rettighederne i EMRK ikke

ophører ved fængselsporten (“the Convention does not stop at the prison gate”).³

Navnlig forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 er relevant i forhold til indsatte i fængsler og arresthuse. Der er et absolut forbud mod at udsætte individer, herunder indsatte for tortur mv. Det vil sige, at hverken krig, undtagelsestilstand eller andre nødsituationer kan begrunde eller legitimere tortur eller lignende.

Indsatte er også beskyttet af andre EMRK-rettigheder, herunder fx retten til privatliv, ytringsfrihed og religionsfrihed, jf. artikel 8-11 i EMRK. Men disse rettigheder kan – modsat det absolutte forbud mod tortur mv. i artikel 3 – begrænses efter en konkret individuel vurdering, hvis det er nødvendigt og proportionalt.

Forbuddet mod diskrimination i artikel 14 i EMRK gælder ligeledes for indsatte. Diskrimination kan bestå både i direkte og indirekte diskrimination på grund af etnicitet. Indirekte diskrimination kan opstå, når en neutral handling eller undladelse stiller personer med anden etnisk baggrund særligt ringe, og denne forskelsbehandling ikke er saglig eller proportional.⁴

RESOCIALISERING

Det følger af artikel 10, stk. 3, i FN's konvention om civile og politiske rettigheder (ICCPR), at ”straffesystemet skal omfatte en fangebehandling, hvis vigtigste formål skal

være fangernes forbedring og resocialisering.” I FN's Menneskerettighedskomité's generelle kommentar (General Comment) til artiklen anføres det, at:

” No penitentiary system should be only retributory; it should essentially seek the reformation and social rehabilitation of the prisoner.”⁵

EMRK indeholder ikke en tilsvarende ret til resocialisering, men EMD har anført, at mens afstraffelse tidligere var et af formålene med fængsling, så er der nu i europæiske fængselspolitik fokus på det rehabiliterende og resocialiserende formål med fængslingen.⁶

EMD har i den forbindelse bl.a. henvist til praksis i deltagerstater og til De Europæiske Fængselsregler. De Europæiske Fængselsregler er ikke retligt forpligtende (soft law) med udtryk for god international fængselspraksis. Reglerne blev opdateret sidste år og på ny vedtaget af Europarådet den 1. juli 2020. Det fremgår af regel 6, at:

” All detention shall be managed so as to facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty.”⁷

I Europarådets kommentar til reglen anføres det:

” Rule 6 recognises that prisoners, both untried and sentenced, will eventually return to the community and that prison life has to be organised with this in mind. Therefore, proactive preparation for their release should be undertaken from the start of their detention. Reintegration requires that the negative effects that imprisonment may have should be combatted. Prisoners have a right to be kept physically and mentally healthy and the prison regime should provide them

with opportunities to develop positively, to work and to educate themselves.”

Det følger også af dansk ret, at resocialisering er et afgørende hensyn ved straffuldbyrdelsen. Det fremgår således af § 3 i straffuldbyrdelsesloven, at:

” Fuldbyrkelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse.”

Mens hensynet til ”straffens gennemførelse” vedrører sikkerheds- og ordenshensyn, så vedrører hensynet til ”at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse” resocialiseringshensynet. De to hensyn er, som det fremgår af bestemmelsen, sidestillede. Det anføres da også i kommentaren til straffuldbyrdelsesloven, at ”reglen (§ 3) foreskriver, at Kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige og behandlingsmæssige virksomhed er sidestillet.”⁸

Det fremgår også af Kriminalforsorgens principprogram, at Kriminalforsorgen arbejder for en fremtid uden kriminalitet, samt at ”Kriminalforsorgen ønsker, at kontrollen af de indsatte skal gå hånd i hånd med en indsats for at gøre dem i stand til at klare livet uden for fængslet, når de har udstået deres straf eller varetægtsfængsling.”⁹

MAGTANVENDELSE OG DISCIPLINÆRSTRAF

Hverken EMRK eller mere specifikt artikel 3 forbyder magtanvendelse over for indsatte. Men der må kun bruges magt, hvis det er absolut nødvendigt (»indispensable«) af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, og magtanvendelsen må ikke være overdreven (»excessive«), jf. *Ivan Vasilev 12/4 2007 pr. 63*. EMD's storkammer fastslog i *Bouyid 28/9 2015 pr. 88*, at enhver magtanvendelse,

som ikke er absolut nødvendig på grund af den pågældende persons egen opførsel, begrænser den menneskelige værdighed og principielt er et brud på artikel 3.

Det anbefales i regel 51.2. i De Europæiske Fængselsregler (soft law), at stater komplementerer fysiske sikkerhedsforanstaltninger, herunder fx murer, hegn og overvågning, med dynamisk sikkerhed via fængselsbetjentenes kendskab til og interaktion med indsatte. Det fremhæves i kommentaren til reglen, at:

” Physical security arrangements are essential features of prison life and modern technology, assisted by artificial intelligence, may make them more effective. On their own, however, they are not sufficient to ensure good order. Security also depends on an alert staff who interact with prisoners, who have an awareness of what is going on in the prison and who make sure that prisoners are kept active in a positive way. This is often described as dynamic security and is much more qualitative than one which is entirely dependent on static security measures.”

I forhold til brugen af magt fremhæves det i regel 64.2. i De Europæiske Fængselsregler, at der skal bruges så lidt magt som nødvendigt og kun i den kortest mulige tid. I kommentaren til reglen fremhæves det, at der kun bør anvendes magt, når dialog og forhandling ikke kan løse konflikten:

” Good professional relationships between staff and prisoners are an essential element of dynamic security in de-escalating potential incidents or in restoring good order through a process of dialogue and negotiation. Only when these methods fail or are considered inappropriate should physical methods

of restoring order be considered. When force has to be used against prisoners by staff it should be controlled and should be at the minimum level necessary to restore order.”

For så vidt angår brugen af disciplinærstraf har EMD i flere domme udtrykt forståelse for, at det ud fra sikkerheds- og ordenshensyn er nødvendigt at have et særligt disciplinærsystem i fængsler. Et system, som hurtigt kan ikende målrettede sanktioner mod indsatte, som forbryder sig mod fængselsregimet.¹⁰ Men der skal være effektive retsgarantier knyttet til ikendelse af disciplinærstraf, ligesom der skal proportionalitet mellem den begåede forseelse og den ikendte disciplinærstraf.

EMD her særligt forholdt sig til brugen af strafcelle – det vil sige isolationsfængsling som disciplinærstraf – og de processuelle beskyttelsesgarantier herfor – og anført, at isolationsfængsling er en af de mest alvorlige foranstaltninger, en indsat kan blive udsat for i fængslet. Strafcelle er efter straffuldbyrdsloven den alvorligste disciplinærstraf, en indsat kan blive ikendt.¹¹ Domstolen har fastslået, at isolationen skal stå i et rimeligt forhold til – være proportional med – den indsatte forseelse. I *Khodorkovskiy*-sagen fra 2013, hvor en indsat angiveligt var blevet isoleret i syv dage, fordi han ikke ville på gårdtur og gå i bad, satte Domstolen spørgsmålstegn ved proportionalitetsvurderingen. Domstolen udtalte:

” The Court notes that the solitary confinement was imposed on the applicant for his alleged refusal to go for a walk. Some of the submitted documents mentioned that the applicant had refused to go to the shower. Whatever the real reason for imposing a disciplinary sanction, the Court considers that the applicant's fault, if any, was not particularly serious and did not probably

call for such a measure. The Court reiterates that although it is not for the Court to specify which security measures may be applied to prisoners, “the absence of any substantive reasons” for placing a detainee in a solitary confinement cell for a considerable period of time can be a relevant factor for characterising this form of disciplinary punishment as “inhuman and degrading treatment.”¹²

For at undgå, at der sker vilkårlig isolation, skal afgørelser vedrørende isolation træffes under iagttagelse af visse processuelle beskyttelsesgarantier, som garanterer den indsatte velbefindende (“welfare”), ligesom isolationen skal være proportional. EMD har i en række domme fremhævet følgende forhold:

- Isolationsfængsling bør kun ikendes i exceptionelle tilfælde.
- Behovet for isolation skal være baseret på reelle, saglige grunde (“genuine grounds”).
- Afgørelser om isolation skal begrundes konkret, så det kan dokumenteres, at myndighederne har taget den isoleredes forhold, situation og opførsel i betragtning.
- Der bør være regelmæssig monitorering af den isoleredes fysiske og mentale tilstand, så det sikres, at fortsat isolationsfængsling er forsvarlig.
- Den isolerede bør have adgang til en uafhængig juridisk prøvelse af berettigelsen og begrundelse for længerevarende isolationsfængsling.¹³

Ifølge regel 56 i De Europæiske Fængselsregler (soft law) bør disciplinærstraf være den sidste udvej:

- ” 56.1. Disciplinary procedures shall be mechanisms of last resort.
56.2. Whenever possible, prison authorities shall use mechanisms of restoration and mediation to resolve disputes with and among prisoners.”

STATENS POSITIVE FORPLIGTELSER TIL AT BESKYTTE INDSATTES RETTIGHEDER

Staten har ikke alene, som beskrevet i afsnit 3 ovenfor, en negativ forpligtelse til ikke at bryde rettighederne i konventionen ved sine aktive handlinger, herunder ved at udsætte indsatte for overdreven eller vilkårlig magtanvendelse eller disciplinærstraf, jf. afsnit 3, staten har også en positiv forpligtelse til at foretage visse handlinger for at sikre rettighederne i konventionen. Stater skal således bl.a. træffe positive foranstaltninger, som sikrer, at personer ikke udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling efter artikel 3 i EMRK, hverken fra statslig eller privat side. Staten skal ligeledes tage positive skridt til at sikre, at øvrige rettigheder i EMRK respekteres, herunder fx retten til privat og familieliv i artikel 8.

Det gør sig ikke mindst gældende i forhold til frihedsberøvede og indsatte i fængsler. Det følger af frihedsbegrænsningen, at indsatte mulighed for at sikre og nyde deres menneskerettigheder på en række områder er mere begrænsede, end tilfældet er for individer uden for fængslet. De indsatte er i statens varetægt, og staten har som følge heraf en særlig forpligtelse til at tage de nødvendige positive skridt for effektivt at sikre og beskytte de indsatte rettigheder, herunder fx i forhold til nødvendig sundhedsbehandling, beskyttelse mod overgreb fra andre indsatte, ret til familieliv, ytringsfrihed, religionsfrihed mv.

Statens positive forpligtelse til at beskytte indsatte helbred gør sig særligt gældende i forhold sårbare indsatte, herunder indsatte med særlige fysiske eller psykiske beskyttelsesbehov. EMD stiller krav om særlig hensyntagen til personer med sådanne beskyttelsesbehov, herunder skærpet lægetilsyn og behandling.

EMD har ligeledes fastslået, at staten har en positiv forpligtelse til at beskytte indsatte mod overgreb fra andre indsatte.

I *Pantea 3/6 2003*, hvor klager var blevet gennembanket af andre indsatte, fandt EMD ikke, at myndighederne havde levet op til deres positive forpligtelse til at beskytte klager mod overgreb fra andre indsatte. EMD lagde vægt på, at fængselsmyndighederne havde været klar over, at klager var psykisk uligevægtig og havde let ved at blive irriteret og hidsig over for andre indsatte, og at der derfor var brug for særlig overvågning af klager. På trods heraf var klager blevet placeret i en særlig afdeling for "farlige fanger", og personalet havde ikke holdt særligt opsyn med klager. EMD tillagde det også betydning, at vidner forklarede, at flere fængselsbetjente havde undladt at komme klager hurtigt til undsætning, da han blev overfaldet og råbte om hjælp.

Også i forhold til retten til familieliv har EMD fastslået, at stater har en positiv forpligtelse til at bistå indsatte med at opretholde effektiv kontakt med nære familiemedlemmer. Nære familiemedlemmers adgang til at besøge en indsat udgør en essentiel faktor i opretholdelsen af familielivet.¹⁴ Det er åbenlyst, at der i selve fængslingen ligger en indskrænkning i muligheden for at udøve familielivet, men staten har en positiv forpligtelse til at bistå den indsatte i at opretholde kontakten med nær familie, jf. bl.a. *Messina 28/9 2000 pr. 61*, hvor Domstolen anførte at:

” It is an essential part of a prisoner’s right to respect for family life that the prison authorities assist him in maintaining contact with his close family.”

EMD har således fundet, at det er i strid med artikel 8 at placere en indsat i et fængsel, hvor vedkommende ikke har nogen reel mulighed for at opretholde effektiv kontakt med og få besøg af nære familiemedlemmer, fx på grund af fængslets afsides beliggenhed.

MANGLENDE RESSOURCER KAN IKKE LEGITIMERE FÆNGSELSFORHOLD I STRID MED ARTIKEL 3

Det påhviler staten at organisere og indrette dens straffuldbyrdsessystem på en sådan måde, at de indsattes rettigheder, som beskrevet i afsnit 3 og 4, respekteres og sikres uanset økonomiske eller logistiske vanskeligheder. EMD anførte således bl.a. i stor-kammerdommen *Mursic 20/10 2016 pr. 99-100*:

” The State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him or her to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his or her health and well-being are adequately secured. [...] Indeed, it is incumbent on the respondent Government to organise its penitentiary system in such a way as to ensure respect for the dignity of detainees, regardless of financial or logistical difficulties.”¹⁵

I *Poltoratskiy 29/4 2003 pr. 148* understregede Domstolen ligeledes, at mangel på ressourcer på grund af socioøkonomiske problemer ikke kan udgøre en undskyldning for mangelfulde forhold i fængsler og arresthuse i strid med artikel 3:

” The Court has also borne in mind, when considering the material conditions in which the applicant was detained and the activities offered to him, that Ukraine encountered serious socio-economic problems in the course of its systemic transition and that prior to the summer of 1998 the prison authorities were both struggling under difficult economic conditions and occupied with the implementation of new national

legislation and related regulations. However, the Court observes that lack of resources cannot in principle justify prison conditions, which are so poor as to reach the threshold of treatment contrary to Article 3 of the Convention.”

Tilsvarende udtalte EMD i *Mamedova 1/6 2006 pr. 63*, at bygningsmæssige vedligeholdelsesarbejder ikke kan undskylde overfyldte celler. Det fremgår ligeledes af regel 4 i De Europæiske Fængselsregler (soft law) fra 2020 fra Europarådet, at “prison conditions that infringe prisoners’ human rights are not justified by lack of resources.”

Staten skal således sikre, at fængselsforholdene ikke er af en så ringe karakter, at indsatte udsættes umenneskelig eller nedværdigende handling i strid med artikel 3. Kan staten ikke det, kan staten i sidste instans blive nødt til at ændre fængslingspolitik og finde alternative afstraffelsesmåder. EMD anførte således i *Orchowski 22/10 2009 pr. 153*, at:

” The Court is aware of the fact that solving the systemic problem of overcrowding in Poland may necessitate the mobilisation of significant financial resources. However, it must be observed that lack of resources cannot in principle justify prison conditions which are so poor as to reach the threshold of treatment contrary to Article 3 of the Convention and that it is incumbent on the respondent Government to organise its penitentiary system in such a way that ensures respect for the dignity of detainees, regardless of financial or logistical difficulties. If the State is unable to ensure that prison conditions comply with the requirements of Article 3 of the Convention, it must abandon its strict penal policy in order to reduce the number of incarcerated persons or put in place a system of alternative means of punishment.”

Princippet om, at manglende ressourcer eller logistiske vanskeligheder ikke kan legitimere umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK, er ligeledes anerkendt i dansk ret, jf. Højesterets dom i U.2021.1893H fra februar 2021.

Sagen vedrørte A, der var psykisk syg og ved dom i marts 2015 var dømt til anbringelse på Sikringsafdelingen i anledning af en række forhold omfattende bl.a. vold og trusler om vold mod personalet på Retspsykiatrisk afdeling. Som følge af pladsmangel blev A imidlertid først overført til Sikringsafdelingen i juli 2016 og var derfor indtil videre anbragt på Retspsykiatrisk afdeling. Her var han tvangsfikseret i en periode på ca. 9 måneder fra den 22. december 2014 til den 26. oktober 2015, efter at han bl.a. havde overfaldet ansatte og udvist voldelig adfærd.

Højesteret fandt, at A havde været udsat for behandling i strid med artikel 3 henset til, at det efter Højesterets opfattelse måtte formodes, at A havde været tvangsfikseret til en seng i væsentligt videre omfang, end hvis der var sket overførsel til Sikringen, hvor de har særlige muligheder for tvangsforanstaltninger som fx at aflåse patientstuer og anvende oppegående fiksering med det formål at supplere eller udgøre et alternativ til sengeliggende tvangsfiksering.

Det var efter Højesterets begrundelse ikke selve det forhold, at A havde været bæltefikseret til en seng i ca. 9 måneder, eller måden det var sket på, der var i strid med artikel 3.¹⁶ Højesterets begrundelse for strid med artikel 3 var alene den manglende placering på Sikringen, hvor A formentligt kunne have undgået så lang en bæltefiksering til en seng. Det var således ikke selve fikseringen af A på Retspsykiatrisk, men den manglende overførsel til Sikringen, der førte til brud på artikel 3.



KAPITEL 3

KARAKTERISTIK AF OMRÅDET

Vi vil i det følgende gennemgå nogle af de forhold, der karakteriserer Kriminalforsorgens område.

FÆRRE FÆNGSELSDOMME, MEN SAMME STRAFMASSE

I 2019 førte 7.981 straffesager til ubetinget fængselsstraf. Det svarer til en femtedel færre domme sammenlignet med antallet i 2010. Der har således været et markant fald i tilgangen af ubetingede fængselsdømte til danske fængsler over de sidste ti år. Ser man imidlertid på straffængderne og dermed den samlede idømte strafmasse, er niveauet over den tiårige periode stabilt. Det vil sige, at selvom en femtedel færre dømmes, er den straf, de samlet set idømmes, den samme.

Fokuserer man specifikt på strafmassen, er der fra 2010-2019 sket et samtidigt fald i antallet af domme med straffængder under 24 måneder og den samlede strafmasse i disse kortere domme (se bilag 2, tabel 16). For domme på 24-47 måneder er udviklingen i antal straffe og strafmassen nogenlunde stabil, mens der i særdeleshed for domme over 48 måneder er sket en markant stigning. Her er der i 2019 en væsentlig stigning i antallet af domme og en massivt øget strafmasse. Det er således særligt de lange domme, der resulterer i, at den samlede strafmasse ikke er faldet fra 2010-2019.

Fokuseres der nærmere på, hvem der dømmes, er flertallet af nyindsatte i 2019 dømt for vold, stof- og narkokriminalitet samt tyveri (se bilag 2, tabel 14).

TABEL 1 – TILGANG AF UBETINGEDE FÆNGSELSDOMME OG IDØMT FÆNGSELSSTRAFMASSE, 2010-2019.

	Ubetingede domme	Indeks, domme 2010 = 100	Ubetinget straf- masse i måneder	Indeks, strafmasse 2010 = 100
2019	7.981	80	70.244	99
2018	8.139	81	65.353	92
2017	7.481	75	60.173	85
2016	7.592	76	60.669	86
2015	7.981	80	61.842	87
2014	9.107	91	66.247	93
2013	9.967	100	73.306	103
2012	10.589	106	70.576	100
2011	10.671	107	72.287	102
2010	10.004	100	70.868	100

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

Note: Inkluderet er de domme, der udstås med fodlænke.

FALDENDE KAPACITET OG STIGENDE BELÆG

Det gennemsnitlige daglige belæg, det vil sige det gennemsnitlige daglige antal indsatte, i danske fængsler og arresthuse er i 2019 på samme niveau som i 2010. Der har dog over den tiårige periode været et stort fald til og med 2017, hvorfra belægget igen har været stærkt stigende. Efter 2020 overstiger belægget niveauet fra 2010, og det forventes at stige voldsomt i 2021 og 2022. Kapaciteten i danske fængsler er samtidig over den tiårige periode faldet indtil 2016, hvorfra man igen har udvidet kapaciteten. Den forventede kapacitet er i 2021 på omtrent samme niveau som i 2010.

Denne samtidige udvikling med mindre kapacitet og stigende belæg i fængsler og arresthuse gør, at udnyttelsesprocenten i perioden samlet er steget. Hvor man i 2010 havde en udnyttelsesprocent på 96,3 pct. for danske fængsler og arresthuse, havde man i 2015 en udnyttelsesprocent på 90,6 pct. I 2019 er den gennemsnitlige daglige udnyttelsesprocent for første gang over 100, mere specifikt 100,9 pct. Det vil sige, at der ikke bare i enkelte afdelinger eller i enkelte regimer er flere indsatte, end der er plads til, men at der på tværs af Kriminalforsorgen er et gennemsnitligt belæg, der overskrider den daglige kapacitet.

TABEL 2 – GENNEMSNITLIG DAGLIG KAPACITET, BELÆG OG UDNYTTELSESPROCENT I FÆNGSLER OG ARRESTHUSE. MÆND OG KVINDER, 2010-2022.

	Kapacitet i alt	Belæg i alt	Udnyttelsesprocent
2022*	4.252,00	4.588,00	107,9
2021*	4.162,00	4.387,00	105,4
2020*	4.073,40	4.084,50	100,3
2019	3.940,30	3.974,30	100,9
2018	3.755,60	3.738,40	99,5
2017	3.613,50	3.449,90	95,5
2016	3.590,20	3.420,50	95,3
2015	3.777,00	3.421,60	90,6
2014	4.020,50	3.784,40	94,1
2013	4.125,50	4.007,80	97,1
2012	4.123,00	3.983,70	96,6
2011	4.133,90	4.037,30	97,7
2010	4.117,10	3.965,40	96,3

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

* Kilde: Tal fremsendt efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: Tallene fra 2021 og 2022 er ikke realiserede tal, men en prognose over den forventede udnyttelsesprocent foretaget af Kriminalforsorgen i april 2021.

Note: Lukkede afdelinger i åbne fængsler er medtaget under de lukkede pladser. I 'arrestpladser' indgår også arrestafdelingerne i fængslerne.

Note: Ekskl. asylafdelinger.

TABEL 3 – ANTAL INDSATTE I DOBBELTBELÆG FORDELT PÅ ARRESTER, AFSONERE OG INSTITUTIONSTYPE, 2019-2021.

	Arrester	Afsonere	I alt	Arresthus	Fængsel
2019	116	18	134	17	5
2020	158	102	260	20	8
2021	113	143	256	13	9

Kilde: Tal fremsendt efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: Tallene er en manuel opgørelse fra Kriminalforsorgens fire områder, der efter anmodning har foretaget en høring af alle fængsler og arresthuse flere gange. Opgørelsen fra 2019 er foretaget den 3. september ca. kl. 13.00, fra 2020 den 21. oktober ca. kl. 14.00, og fra 2021 den 21. juni 2021 ca. kl. 14.00.

Kapaciteten fordeler sig på enkelt- og dobbeltceller, altså celler designet til én eller to indsatte. Hvor der i januar 2020 var 131 dobbeltceller og således 262 pladser, var der i juni 2021 141 dobbeltceller og 282 pladser (se bilag 2, tabel 22 og 23). En række enkeltceller er således omlagt til dobbeltceller, ligesom der er idriftsat flere nye dobbeltceller. I Nykøbing Fængsel er alle 30 celler eksempelvis dobbeltceller. Her er det imidlertid centralt, at disse celler lever op til gældende standarder for cellestørrelser. Det kan konstateres, at 30 pladser i både 2020 og 2021 er i dobbeltceller på under 10 kvadratmeter (se bilag 2, tabel 22 og 23). Cellestørrelserne er ikke i strid med dansk lovgivning, jf. cirkulære nr. 66 af 29. september 2011, men Europarådets Torturkomité har siden 2015 anbefalet, at dobbeltceller som minimum bør være 10 kvadratmeter (Institut for Menneskerettigheder 2019).

Belægget forventes imidlertid at stige yderligere i 2021 og særligt i 2022. Kriminalforsorgen forventer, at den gennemsnitligt daglige udnyttelsesprocent vil stige til 105,4 pct. i 2021 og 107,9 pct. i 2022. Problemet er særligt udtalt i åbne fængsler, hvor den forventede udnyttelsesgrad i 2022 er 115,5 pct. (Folketingets Retsudvalg 2021a). Det vil således sige, at der i 2022 afsoner 15,5 pct. flere i åbent regime, end der er plads til. Dette til trods for at Kriminalforsorgen

i denne prognose har indregnet en række kapacitetsudvidelser, der gennemføres i 2021 og 2022, i alt 137 pladsåbninger.

Som gennemgået er der mere end fuld kapacitetsudnyttelse og flere steder dobbeltbelæg, det vil sige to indsatte i enkeltceller. Som det fremgår af tabel 3, er antallet af indsatte i dobbeltbelæg fordoblet fra 2019 til 2020 og stabilt på dette niveau i 2021. Hvor niveauet er nogenlunde stabilt for varetægtsarrestanter, er omfanget steget fra 18 afsonere i 2019 til 143 i 2021. Det stigende problem er således særligt udtalt i fængsler.

Fordi belægget forventes fortsat at stige, er der et stærkt behov for at skabe flere pladser. En stor del af disse pladser er fremkommet som såkaldt "kapacitetsoptimerede pladser". Det vil sige pladser, der ikke oprindeligt er tænkt som beboelse for indsatte.

Der er i perioden fra den 1. januar 2018 til den 31. december 2020 idriftsat 226 kapacitetsoptimerede pladser. Det drejer sig om eksempelvis motionsrum, besøgsrum, kontorer, telefonbokse og rengøringsrum. Således har man i flere fængsler nedlagt fællesrum eller undervisningslokaler for at kunne stille et tilstrækkeligt antal celler til rådighed. Dette kan imidlertid have en række potentielle konsekvenser for afsoningen.

For det første kan inddragelse af besøgsrum til kapacitetsoptimerede pladser betyde, at indsatte kun kan modtage besøg af pårørende, familie og eventuelle børn i deres celle (Fængselsforbundet 2021c). Det skaber overordnet sværere betingelser for deres ret til privatliv og sværere muligheder for at gennemføre besøgene på en tilfredsstillende måde for indsatte og pårørende – særligt når der er tale om børn.

For det andet kan inddragelse af fællesrum som motions- og opholdsrum betyde, at indsatte har dårligere mulighed for meningsfuldt at beskæftige sig og indgå i positive fritidsaktiviteter og fællesskaber. På et mere fundamentalt plan betyder det, at den plads, de har til rådighed at bevæge sig rundt på, indskrænkes. Det skaber alt andet lige et hårdere regime.

For det tredje er der ikke nødvendigvis sammenhæng mellem kapacitetsøgning og tilsvarende flere toiletter og baderum, køkkenpladser, fællesområder eller vaskefaciliteter. Dermed vil den øgede kapacitet for den enkelte indsatte opleves som relativt

dårligere vilkår for afsoning, fordi den enkeltes adgang til disse faciliteter er tilsvarende begrænset.

MINDRE BRUG AF TILSYN, UDGANG OG ALTERNATIVER TIL FÆNGSELSSTRAF

En af forklaringerne på, at fængslerne i stigende grad oplever mere end fuld kapacitetsudnyttelse, kan være, at der har været et samtidigt fald i brugen af alternativer til fængselsstraf samt en faldende oprettelse af tilsyn, altså eksempelvis en betinget dom med særlige vilkår, den idømte skal overholde. Over den seneste tiårige periode og særligt efter 2015 er der sket et markant fald i antallet af tilsynssager, herunder betingede domme, samfundstjeneste eller prøveløsladelse.

Fra 2012 til 2019 er der sket en fordobling af antallet, der får afslag på deres ansøgning om prøveløsladelse. I 2012 var det kun 7,7 pct., der fik afslag, hvorimod det i 2019 var 17,4 pct. (se bilag 2, tabel 8). I samme periode har andelen, der får tilladelse til at blive løsladt på prøve før endt straf, aldrig været lavere end i 2019. Dette bidrager ligeledes til et øget pres på fængselsvæsnet.

TABEL 4 – TILSYNSSAGER DEN 31. DECEMBER. RETLIG STATUS, 2010-2019.

	Betinget dømte	Samfundstjeneste	Prøveløsladte	§§ 68 og 69	Andet	I alt
2019	1.671	1.733	1.274	2.707	119	7.504
2018	1.675	1.987	1.264	2.724	111	7.761
2017	1.659	2.221	1.378	2.731	130	8.119
2016	1.945	2.227	1.396	2.767	152	8.487
2015	2.215	2.504	1.585	2.838	148	9.290
2014	2.533	2.237	1.745	2.891	161	9.567
2013	2.657	2.196	1.783	2.855	185	9.676
2012	2.665	2.273	1.762	2.654	188	9.542
2011	2.781	2.289	1.674	2.512	185	9.441
2010	2.684	2.334	1.683	2.373	199	9.273

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

TABEL 5 – FODLÆNKE. AFGØRELSE FORDELT PÅ TILLADELSER OG AFSLAG SAMT TILBAGEKALDESESPROCENTER (FRONT-DOOR), 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tilladelser, procent	72,8	74	77,3	80,1	81,5	82,5	81,6	80,6	76,4	73,4
Afslag, procent	27,2	26	22,7	19,9	18,5	17,5	18,4	19,4	23,6	26,6
Afgørelser i alt, n	2.716	3.098	3.334	3.362	3.294	3.106	2.783	2.613	2.924	3.006
Andel af tilladelser tilbagekaldt af Kriminalforsorgen.										
Før afsoning, procent	3	2,2	1,8	2,7	3,4	2,5	2	1,7	2,2	2,4
Andel af tilladelser tilbagekaldt af Kriminalforsorgen. Under afsoning, procent										
	6,7	9	8,9	9,6	9,1	8,5	12,2	11,4	10,9	13,2

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

Fra 2010 til 2015 har der været en stabilt stigende tendens til øget brug af fodlænke som 'front-door'. Fodlænke som 'front-door' betyder, at den dømte fra starten skal afsone sin straf på egen bopæl. Fodlænke kan også anvendes som 'back-door', så indsatte i en periode op til løsladelsen kan overføres direkte fra afsoning i fængsel til afsoning med fodlænke. Brugen af 'front-door'-ordningen, som fremgår af ovenstående tabel, har siden 2016 været faldende.

Som det fremgår af tabel 5, er den faldende andel, der får tilladelse til fodlænke, ikke udtryk for, at færre ansøger. Derimod er det udtryk for, at andelen, der får afslag, er steget siden 2016. Samtidig er der af disse færre iværksatte fodlænkeordninger næsten sket en fordobling af andelen, der får tilbagekaldt deres tilladelse til fodlænke under afsoningen¹⁷. Dette skaber ligeledes et øget pres på fængselsvæsnet.

Desuden er der i 2019 et rekordlille antal udgange fra fængsler og arresthuse.

Fra 2010-2019 er der sket et fald fra 56.684 årlige udgange til 36.172 udgange (se bilag 2, tabel 19). Dette til trods for at andelen af udgange, hvor tilladelsen misbruges, har været faldende og er på sit laveste i 2019 (se bilag 2, tabel 19).

Af tabel 6 fremgår udgang fordelt på formål. Af særlig interesse er, at antallet af tilladelser til arbejde og arbejdsstræning over en femårig periode er reduceret markant med næsten to tredjedele. Udgang til uddannelse og undervisning er i samme periode næsten halveret. Når udgang til arbejde og uddannelse her fremhæves, er det, fordi de er to afgørende kriminalitetsforebyggende aktiviteter (Justitsministeriet 2021). Uddannelse og arbejde er helt centrale i et resocialiseringsperspektiv, hvor den indsatte har mulighed for at tilegne sig kompetencer og netværk uden for fængslet eller arresthuset og dermed i højere grad er rustet til at varetage sit liv efter afsoning.

TABEL 6 – UDGANG FRA FÆNGSLER OG ARRESTHUSE. FORMÅLSFORDELT, 2015-2019.

Udgang til:	2015		2016		2017		2018		2019	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Arbejde og arbejdstræning	4.748	9	4.264	9,7	3.300	8,3	2.098	6	1.781	4,9
Uddannelse og undervisning	14.353	27,2	9.164	20,8	7.361	18,6	6.261	18,1	7.373	20,4
Resocialisering	166	0,3	146	0,3	264	0,7	241	0,7	254	0,7
Besøg hos familie	12.897	24,4	11.595	26,3	10.817	27,3	10.524	30,3	11.680	32,3
Nærtståendes alvorlige sygeleje	175	0,3	138	0,3	134	0,3	135	0,4	122	0,3
Nærtståendes begravelse	156	0,3	160	0,4	126	0,3	127	0,4	136	0,4
Møde i retten eller anden offentlig myndighed	3.337	6,3	2.959	6,7	2.729	6,9	2.645	7,6	2.961	8,2
Læge- undersøgelse	10.775	20,4	11.254	25,5	10.978	27,7	9.518	27,4	9.048	25
Vigtige familie- begivenheder	449	0,9	342	0,8	359	0,9	293	0,8	244	0,7
Varetagelse af personlige interesser	4.067	7,7	2.904	6,6	2.574	6,5	2.070	6	1.864	5,2
Indgåelse af ægteskab	4	0	1	0	3	0	2	0	4	0
Foretage indkøb eller lignende	441	0,8	327	0,7	253	0,6	187	0,5	192	0,5
Kontakt med tilsynsmyndig- hed	958	1,8	730	1,7	601	1,5	501	1,4	440	1,2
Fremskaffelse af ophold/ arbejde i forbindelse med løsladelse	235	0,4	115	0,3	132	0,3	77	0,2	73	0,2
I alt	52.761	100	44.099	100	39.631	100	34.679	100	36.172	100

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

FÆRRE FÆNGSELSBETJENTE TIL MERE ARBEJDE

Der har over de sidste år været et stort fald i antallet af fængselsbetjente, så styrken i 2021 er reduceret med over en femtedel på bare seks år.

Den negative udvikling er dels resultat af, at det har været svært for Kriminalforsorgen at rekruttere nye medarbejdere, men

også udtryk for en stor årlig afgang af fængselsbetjente. I 2020 blev der optaget 147 nye fængselsbetjente og genansat 2, mens der var en afgang på 172 betjente. Det giver en samlet nettoafgang på 23 betjente. Selvom dette i sig selv er problematisk, er det en væsentlig forbedring i forhold til den forudgående årrække, hvor der særligt i 2017 var en nettoafgang på hele 122 betjente.

TABEL 7 – ANTAL FÆNGSELSBETJENTE, INKL. ENHEDSLEDERE OG ENHEDSCHEFER. ÅRSVÆRK, 2015-2020.

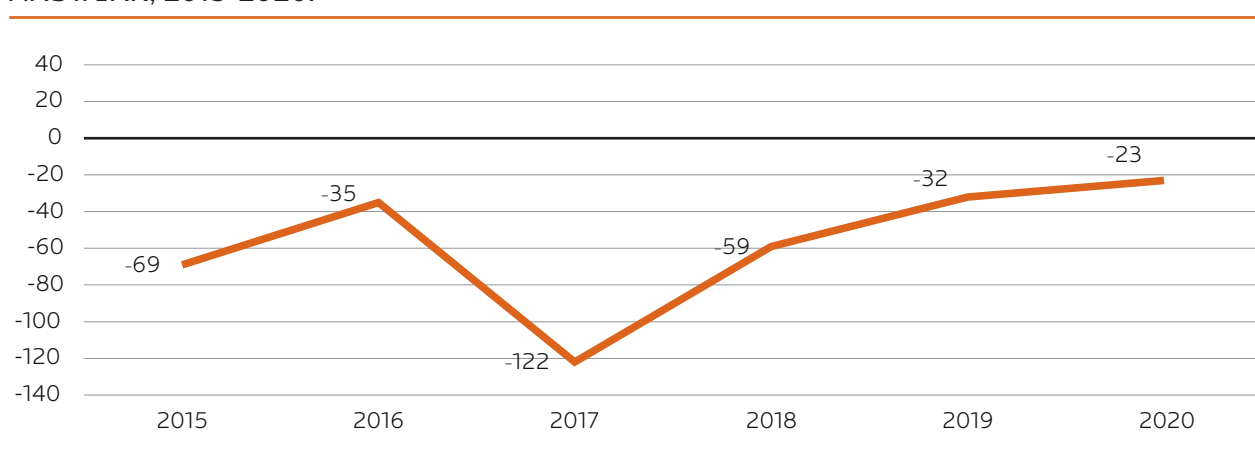
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal årsværk i alt	2.510	2.372	2.320	2.210	2.113	2.038
Afgang i alt	-100	-151	-245	-197	-206	-172
Tilgang i form af optag på KUD	28	110	116	125	169	147
Tilgang i form af genansættelser	6	6	7	13	5	2
Nettotilgang	-75	-41	-129	-72	-37	-25

Kilde: Kriminalforsorgen. Fremsendt af Fængselsforbundet.

Note: Data er hentet fra Personalesystemet den 11. maj 2021. Tallene er foreløbige og vil kunne ændres i forbindelse med efterregistreringer.

Note: Data fra Grønland og Færøerne er ikke inkluderet.

FIGUR 1 – NETTOTILGANG AF FÆNGSELSBETJENTE, INKL. GENANSÆTTELSESR ÅRSVÆRK, 2015-2020.



Kilde: Kriminalforsorgen. Fremsendt af Fængselsforbundet.

Note: Data er hentet fra Personalesystemet den 11. maj 2021. Tallene er foreløbige og vil kunne ændres i forbindelse med efterregistreringer.

Note: Data fra Grønland og Færøerne er ikke inkluderet.

Note: Enhedsledere og enhedschefer er også inkluderet i tallene.

TABEL 8 – ANSATTE PR. INDSAT, 2013-2020.

Ansæt pr. indsat	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fængsler	1	1	1	0,97	0,92	0,79	0,73	0,71
Arresthuse	0,7	0,8	0,8	0,69	0,64	0,65	0,62	0,58
Københavnske fængsler (KF)*	1,2	1,2	1,2	1,23	1,28	0,94	0,75	0,68
Pensioner	0,9	0,9	0,9	0,82	0,75	0,66	0,62	0,64
Kriminalforsorgen i Frihed, KiF	0,047	0,045	0,047	0,049	0,049	0,05	0,052	0,05

Kilde: Kriminalforsorgen 2021c.

Note: Data er hentet fra Kriminalforsorgens Ledelsesinformationssystem (LIS) den 12. marts 2021. Tallene er foreløbige og vil kunne ændres i forbindelse med efterregistreringer. Data inkluderer ikke Grønland og Færøerne.

* KF har en høj ratio grundet landsdækkende funktioner. Faldet fra 1,28 i 2017 til 0,94 i 2018 skyldes adskillelse af transportopgaver, som blev overført til transportbetjente

Sammenfaldet mellem et faldende antal ansatte og et stigende belæg har afstedkommet en udvikling, hvor der i fængsler og arresthuse nu er langt færre ansatte pr. indsat.

Dette forhold giver i udgangspunktet sværere rammer for at skabe et stærkt relationsarbejde mellem ansat og indsat, hvilket er afgørende for tryghed og sikkerhed.

Samtidig med at der er sket et fald i antallet af ansatte pr. indsat, er der indført krav om langt flere rutinemæssige sikkerhedsopgaver. Det gælder eksempelvis cellevisitation, personundersøgelse, urinprøvetagning og ikendelse af straffacelle med forhør.¹⁸

I 2019 blev der i Kriminalforsorgen gennemført 64.541 cellevisitationer. Disse gennemføres som regel af to fængselsbetjente, og de estimeres at tage gennemsnitligt 15-20 minutter (Folketingets Retsudvalg 2021b).

Direktoratet registrerer ikke andelen af visitationer, hvor der gøres positive fund, men derimod antallet af fund, i dets statistik for

2019. Der kan således gøres flere fund under samme visitation. I 2019 blev der gjort 5.081 fund af rusmidler. Af disse udgør hash eller hashmiks de 3.923 fund. Samtidig blev der fundet 692 mobiltelefoner og 297 slag- eller stikvåben eller andre typer våben. Der blev ingen skydevåben fundet (Kriminalforsorgen 2020a). I Direktoratets statistik for 2019 fremgår fund af cigaretter eller rygeredskaber ikke. Men ikke desto mindre må det fremhæves, at under 10 procent af alle cellevisitationer leder til fund af rusmidler og ulovlige mobiltelefoner eller våben. Da der kan gøres flere fund under samme visitation, er det faktiske omfang af positive visitationer forventeligt endnu lavere.

Da vi ikke har adgang til viden om det samlede antal fund under cellevisitation, må vi tage udgangspunkt i stikprøver. Af et folketings svar fremgår, at der i Nyborg Fængsel i 2019 blev gennemført 6.721 cellevisitationer. Her blev der registreret ulovlige genstande i 1.316 tilfælde. Nedenstående viser de konkrete fund, der blev gjort. Der kan på samme visitation gøres flere fund, hvorfor antal fund overstiger de 1.316 positive visitationer.

TABEL 9 – FUND UNDER CELLEVISITATION I NYBORG FÆNGSEL FORDELT PÅ TYPER AF ULOVLIGE GENSTANDE. 2019.

Type af ulovlige genstande mv.	Antal fund fordelt på kategorier af ulovlige genstande mv.	Samlet mængde
Euforiserende stoffer ²	4	19 gram
Medicin ³	29	171 piller
Spiritus	8	31 enheder
Hash	71	238 gram
Hashmiks ⁴	94	99 gram
Våben (stik- og slagvåben) ⁵	16	18 stk.
Mobiltelefoner	7	8 stk.
Mobiltilbehør	7	7 stk.
Rygeredskaber/-tilbehør ⁶	942	1.586 enheder
Cigaretter	697	4.222

Kilde: Folketingets Retsudvalg 2021d.

Note: Tabellen er baseret på udtræk af 30. oktober 2020 fra Kriminalforsorgens visitationsregistreringssystem.

² Eksklusive hash og hashmiks.

³ Det opgøres ikke, hvilken type medicin der er tale om, da de indsatte ikke må være i besiddelse af medicin – heller ikke håndkøbsmedicin – i cellerne.

⁴ Hashmiks er hash blandet med fx tobak.

⁵ Kategorien omfatter effekter tilvirket på en sådan måde, at de kan anvendes som våben, eksempelvis et afbrækket bordben eller en tilspidset smørekniv/tandbørste.

⁶ Kategorien omfatter lightere, rullemaskiner og -papir, bonflasker mv.

At der i forbindelse med 19,5 procent af cellevisitationerne i Nyborg Fængsel i 2019 gøres positive fund, er, som tabel 9 viser, i langt overvejende grad grundet fund af cigaretter eller redskaber relateret til rygning, såsom lightere og cigaretpapir. Cigaretter og rygeredskaber står for 86 procent af fundene.

Derudover blev der i 2019 gennemført 30.431 urinprøvekontroller, som typisk varetages af én fængselsbetjent og tager gennemsnitligt 10 minutter at udføre (Folketingets Retsudvalg 2021b). I 2019 var andelen af positive prøver 12,1 procent (Kriminalforsorgen 2020a). Dette til trods for at der i 2017 blev ændret procedurer for urinprøvetagning, så udtagningen i højere grad skulle basere sig på mistanke og i mindre grad på stikprøve. Der foretages imidlertid 2.489 flere urinprøver i 2019 end i 2017 (Kriminalforsorgen 2017a; Kriminalforsorgen 2020a).

Person- og kropsvisitationer registreres ikke, og Direktoratet for Kriminalforsorgen kan ikke give et begrundet overslag over antallet af årlige gennemførte "legemsbesigtigelser". Dette gælder både de visitationer, der gennemføres rutinemæssigt og med konkret mistanke (Folketingets Retsudvalg 2021c).

I samme periode, hvor de rutinemæssige sikringsopgaver er steget, har der været en udvikling, hvor fængselsbetjenten har langt flere sagsbehandlingsopgaver end tidligere. Antallet af dokumentations- og registreringsopgaver er steget i forbindelse med sagsbehandlingen vedrørende den indsatte, og ligeledes er kompleksiteten i opgaverne steget. Det medfører samlet, at tidsforbruget til sagsbehandlingen er vokset markant. Direktoratet for Kriminalforsorgen har i hørings svar af 20. oktober 2021 oplyst, at en væsentlig del af administrationen

er båret af kravene til dokumentation for afgørelser, indgreb og magtanvendelse, samt at Kriminalforsorgen arbejder løbende for at optimere og effektivisere administrationen.

Fængselsforbundet gennemførte i 2016 en survey blandt 648 fængselsbetjente og værk mestre, der viste, at der i gennemsnit bruges 114 minutter på hver eneste vagt på administrativ sagsbehandling. 40 pct. brugte mellem 1-3 timer, og 23 pct. brugte mere end 3 timer. Mere end 60 pct. svarer, at de 'i ringe grad' eller 'i meget ringe grad' har den nødvendige tid til at løse sagsbehandlingen tilfredsstillende. Dernæst svarer 55 pct., at de administrative opgaver 'i meget høj grad' eller 'i høj grad' fylder så meget, at det går ud over den dynamiske sikkerhed på afdelingen (Fængselsforbundet 2016).

Udover mindre tid til den enkelte indsatte, viser fængselsbetjentes sværere arbejdsvilkår sig særligt i alenearbejde. Alenearbejde skaber et mere belastende arbejdsmiljø

med øget udsathed for fængselsbetjenten. Alenearbejdet har gentagne gange været kritiseret af Arbejdstilsynet, da det udgør en fare for personalet, hvilket har resulteret i flere strakspåbud (se bilag 2, tabel 18). Fængselsforbundet gennemførte i forbindelse med ovenstående survey en undersøgelse heraf. 23 pct. af fængselsbetjentene svarede, at de indenfor den seneste arbejds måned har været alene mere end halvdelen af vagten. Omfanget er her størst i de åbne fængsler. 31 pct. rapporterer, at alenearbejdet er af et sådant omfang, at de har overvejet at skifte arbejde (Fængselsforbundet 2017).

MANGE DISCIPLINÆRSTRAFFE OG MAGTANVENDELSER

Omfanget af disciplinærstraf i danske fængsler og arresthuse er særligt siden 2015 eksploderet. Hvor der i 2015 blev ikendt 14.354 disciplinærstraffe, er dette i 2019 steget til 22.252, hvilket faktisk udgør et beskedent fald siden 2018. Disciplinærstraf inkluderer her ubetinget eller betinget straffecelle og bødestraf.

TABEL 10 – DISCIPLINÆRSTRAFFE. ANTAL OG STRAFFENS ART, 2010-2019.

	Ubetinget straffecelle	Betinget straffecelle	Bøde	I alt
Lukkede fængsler	1.151	314	3.174	4.639
Åbne fængsler	1.633	1.958	7.861	11.452
Københavnske fængsler og arresthuse	1.638	518	4.005	6.161
2019	4.422	2.790	15.040	22.252
2018	4.753	3.102	14.943	22.798
2017	4.085	3.070	14.591	21.746
2016	2.995	2.574	11.028	16.597
2015	2.579	2.201	9.574	14.354
2014	2.867	2.311	10.691	15.869
2013	2.959	2.417	11.181	16.557
2012	2.892	2.261	11.353	16.506
2011	3.044	2.445	12.963	18.452
2010	2.849	2.323	12.270	17.442

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

Note: Disciplinærstraffe anvendt over for indsatte på asylpladser indgår i tabellen under "Lukkede fængsler".

Det er især brugen af strafcelle, der har været under kritik, herunder særligt fra Institut for Menneskerettigheder (2020), DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur (2020) og Folketingets Ombudsmand (2020). Den danske regering har i 2020 – efter kritik fra Europarådets Torturkomité (2020) – udtrykt, at den vil overveje behovet for nye regler for isolation som straf i danske fængsler (Regeringens svar til Europarådets Torturkomité 2020).

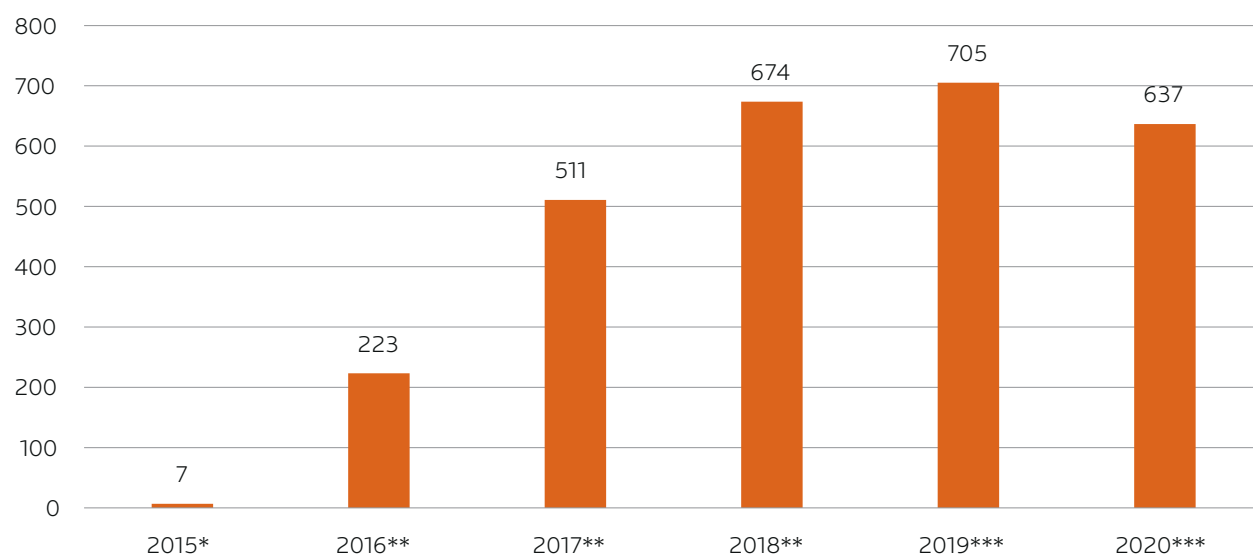
Brug af strafcelle er i sig selv et alvorligt indgreb, men særligt kritisk er de lange strafcelleanbringelser over 15 dage. I 2015 vedtog FN's Generalforsamling et nyt sæt standarder for fængsler – de såkaldte Nelson Mandela-regler. Ifølge standarderne skal stater blandt andet forbyde isolationsfængsling i mere end 15 sammenhængende dage (FN 2015). Af den grund har det vakt stærk kritik, blandt andet fra internationale

menneskeretlige kontrolinstanser, at der i danske fængsler og arresthuse er en udbredt brug heraf.

Der er tale om en markant udvikling over meget få år, hvor de lange strafcelleanbringelser har fundet stor udbredelse. Til trods for et mindre fald i 2020 er omfanget af lange strafcelleanbringelser fortsat kritisabelt højt.

Ud over disciplinærstraf kan magt tages i anvendelse i forbindelse med forskellige kritiske situationer. Magtanvendelse kan eksempelvis inkludere brug af fysisk magt eller i særligt alvorlige situationer peberspray, skjold, stav eller tåregas. Der har over en årrække været et stigende antal magtanvendelser i Kriminalforsorgens institutioner, hvilket toppede i 2017. Herefter har niveauet været stabilt i 2018-2019 med en let nedadgående udvikling, dog fortsat på et højere niveau end før 2017.

FIGUR 2 – UBETINGEDE STRAFCELLEANBRINGELSER PÅ 15 DAGE ELLER MERE. ANTAL, 2015-2020.



Kilder:

*Kriminalforsorgen 2017c.

** Kriminalforsorgen 2019a.

*** Kriminalforsorgen. Fremsendt efter henvendelse.

TABEL 11 – MAGTANVENDELSER FORDELT PÅ BEGRUNDELSER. PROCENT, 2013-2019.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Afværge vold samt overvinde modstand	12,6	14,6	13,6	11,6	14	10,8	13,2
Gennemtvinge påbudt foranstaltning	16,3	19,3	22,3	21,2	19,2	18,8	20,5
Hindre selvmord eller selvbeskadigelse	0,5	1,2	0,6	0,7	0,3	0,5	0,2
Hindre undvigelse eller standse undvegne	0,4	1,4	1	0,6	0,6	0,8	0,4
Andre indgreb (håndjern, observations- og sikringscelle)	70,2	63,7	62,5	65,8	65,8	69,1	65,7
I alt	100	100	100	100	100	100	100
Antal episoder (n)	1.008	985	897	1.144	1.434	1.299	1.282

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

DÅRLIG SIKKERHED FOR INDSATTE

Der er flere forskellige kilder, der kan beskrive de indsattes udsathed under afsoning. Disse kilder viser et væsentligt forskelligt trussels- og voldsniveau i danske fængsler og arresthuse. I 2013-2015 gennemførte Kriminalforsorgen store brugerundersøgelser, hvor de indsatte besvarede surveys om vilkårene for deres afsoning. I disse undersøgelser indgik spørgsmål om vold og trusler. Siden 2015 er der ikke gennemført brugerundersøgelser, og den eneste tilgængelige kilde er derfor de officielt rapporterede volds- og trusselsepisoder i Kriminalforsorgens klientsystem.

Der kan være forskelle i de klassifikationer, der bruges i det officielle klientsystem og i de selvrapporterede tilfælde af vold og trusler i brugerundersøgelsen. Samtidig må det fremhæves, at de selvrapporterede forekomster giver et unikt billede af de indsattes egne oplevelser af deres afsoning.

Kriminalforsorgens brugerundersøgelse fra 2013-2015 blandt indsatte i fængsler og arresthuse viser, at 25-28 procent af de indsatte 'sjældent', 'nogle gange' eller 'ofte' har været

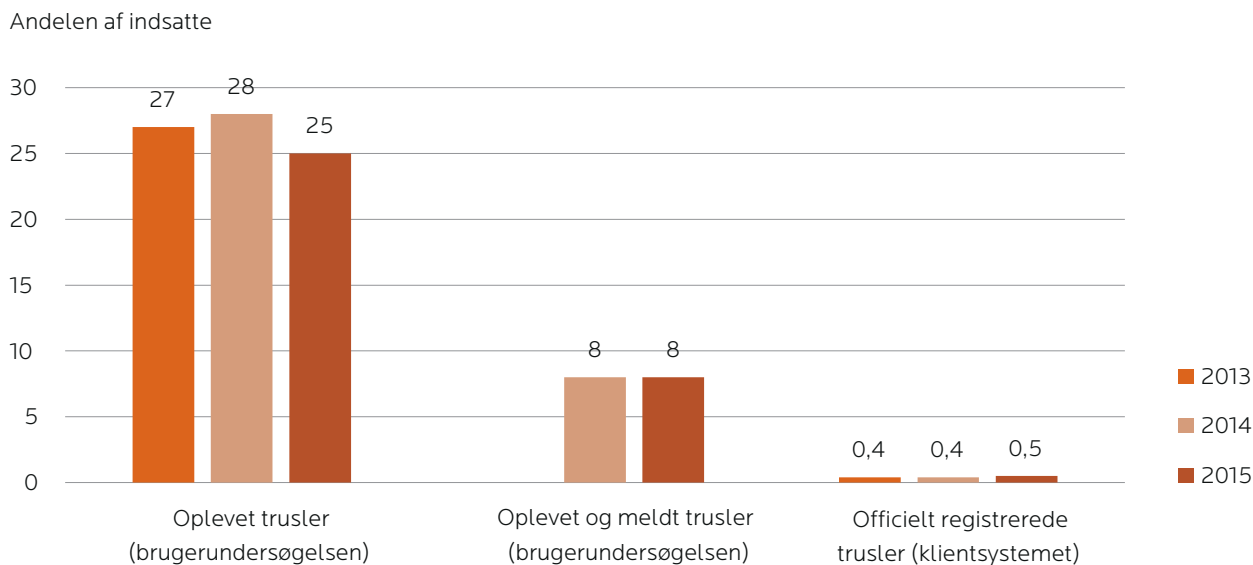
udsat for trusler fra andre indsatte en eller flere gange under deres aktuelle indsættelse. Disse tal er henholdsvis 13-17 procent, når de indsatte skal angive, om de 'sjældent', 'nogle gange' eller 'ofte' er blevet udsat for vold fra andre indsatte.

Af Kriminalforsorgens brugerundersøgelse fra 2015 fremgår det ligeledes, at to ud af tre indsatte, der har været ofre for overgreb fra andre indsatte, 'slet ikke' har oplyst personalet om 'noget af det', de har været udsat for

Kriminalforsorgen konstaterer her, at et godt forhold mellem de indsatte og ansatte kan være medvirkende til, for det første at konflikter ikke udvikler sig, og for det andet at de indsatte i højere grad betror sig til personalet, hvis de er udsat for overgreb og trusler (Kriminalforsorgen 2016).

Sammenholder man imidlertid brugerundersøgelserne med oplysningerne i de officielle registre, er det tydeligt, at de to opgørelsesformer resulterer i en væsentlig diskrepans i forhold til at afdække det reelle niveau af vold og trusler i danske fængsler og arresthuse.

FIGUR 3 – OMFANG AF DEN SELVOPLEVEDE OG DEN REGISTREREDE ANDEL AF TRUSLER FRA MEDINDSATTE. PROCENT, 2013-2015.

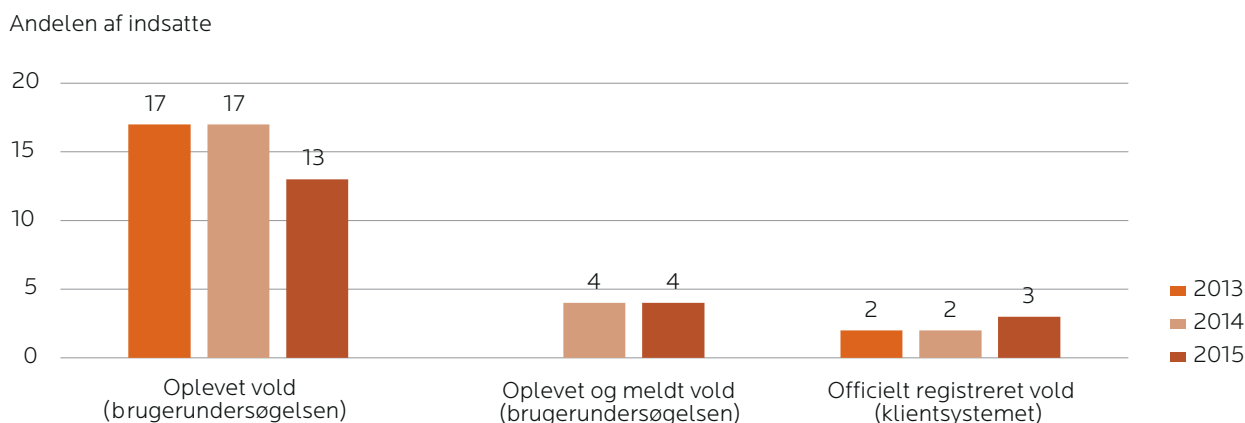


Kilde: Kriminalforsorgen 2016.

Note: Tallene er afrundende værdier, og der kan derfor ikke rapporteres om eventuelle decimalforskelle. De eksakte tal har ikke været mulige at fremskaffe efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: Andelen af indsatte, der har meldt til "personalet eller andre", at de har været udsat for trusler, findes kun data for 2014 og 2015, idet spørgsmålene om anmeldelse ikke blev stillet i brugerundersøgelsen i 2013.

FIGUR 4 – OMFANG AF DEN SELVOPLEVEDE OG DEN REGISTREREDE ANDEL AF VOLD FRA MEDINDSATTE. PROCENT, 2013-2015.



Kilde: Kriminalforsorgen 2016.

Note: Tallene er afrundende værdier, og der kan derfor ikke rapporteres om eventuelle decimalforskelle. De eksakte tal har ikke været mulige at fremskaffe efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: Andelen af indsatte, der har meldt til "personalet eller andre", at de har været udsat for vold, findes kun data for 2014 og 2015, idet spørgsmålene om anmeldelse ikke blev stillet i Brugerundersøgelsen i 2013.

Kriminalforsorgen bemærker i dens rapport om indsattes udsathed og tilbøjelighed til at anmelde overgreb, at om end det kan være vanskeligt at sammenligne brugerundersøgelserne med offerundersøgelser blandt den generelle befolkning, tyder forsorgens analyser på, at volden i danske fængsler "langt overstiger" volden i det omgivende samfund (Kriminalforsorgen 2016). Af samme rapport fremgår det, at en betragtelig del af den vold og de

trusler, der foregår mellem indsatte, aldrig kommer til personalets kendskab. På baggrund af Kriminalforsorgens analyser vurderes problemet at være større i åbne end i lukkede fængsler, og en af de væsentligste forklaringer, der udpeges, er færre medarbejdere pr. indsat (Kriminalforsorgen 2016).

Ses der alene på vold og trusler, der registreres i klientsystemet, fremgår udviklingen fra 2010-2019 af følgende tabel 12.

TABEL 12 – VOLD OG TRUSLER OM VOLD MOD INDSATTE BEGÅET AF INDSATTE. ANTAL, 2010-2019.

	Hændelser									
	Antal indsatte udsat for vold og/eller trusler	Truet	Forsøgt afholdt fra at bevæge sig	Skubbet eller puffet	Slået, uden at det har efterladt synlige mærker	Slået, så der kom blå mærker	Slået, så der kom sår eller kvæstelser	Stukket, skudt el. angrebet m. våben	Overfaldet på anden måde	
Lukkede fængsler	189	30	2	12	45	40	34	12	25	
Åbne fængsler	125	44	5	10	19	14	17	11	21	
Københavns Fængsler og arresthusene	97	6	0	6	38	22	12	2	20	
2019	411	80	7	28	102	76	63	25	66	
2018	348	62	4	40	89	73	53	15	47	
2017	405	36	7	42	133	65	80	20	79	
2016	343	49	12	37	88	64	77	10	38	
2015	349	51	12	23	93	56	71	19	49	
2014	367	77	10	36	83	61	68	26	39	
2013	316	58	7	24	72	59	71	9	45	
2012	292	55	13	24	64	50	67	13	41	
2011	331	50	3	35	66	70	77	24	39	
2010	353	54	3	28	91	70	77	11	47	

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

Note: En indsat kan have været ude for mere end én af ovenstående hændelser. Derfor er summen af hændelser større end antallet af indsatte udsat for vold og/eller trusler

Om end det må forventes, at de registrerede tilfælde med vold og trusler underestimerer det faktiske omfang, er det bemærkelsesværdigt, at antallet af indsatte, der udsættes for vold eller trusler om vold er rekordhøjt i 2019. Overordnet er den registrerede vold dog relativt stabil over tid, også hvad angår de særligt grove tilfælde, hvor indsatte slås med sår eller kvæstelser til følge, eller hvor indsatte stikkes, skydes eller på anden måde angribes med våben.

UDSATTE FÆNGSELSBETJENTE

Fængselsbetjente er den mest udsatte af Kriminalforsorgens personalegrupper, og det viser sig særligt ved det meget høje sygefravær. Om end fraværet var særligt højt i 2017, er niveauet fortsat meget højt i 2019 – både i forhold til det gennemsnitlige sygefravær blandt statsligt ansatte og i forhold til de andre personalegrupper i Kriminalforsorgen (Fængselsforbundet 2021b; Økonomistyrelsen 2021).

TABEL 13 – SYGEDAGE PR. FULDTIDSMEDARBEJDER, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Opsynspersonale	19,1	20,5	19,9	17,7	18,2	19,8	25,3	28,9	25,5	25,6

Kilde: Kriminalforsorgen 2019a.

Note: Der opgøres alene sygefravær vedrørende almindelig sygdom og arbejdsskader. Opgøres på baggrund af en 7-dagesuge. Der medregnes ikke 'Barns 1. sygedag', 'Graviditetsbetinget sygdom', 'Omsorgsdage' samt 'Barsels- og adoptionslov'. Note: Der medregnes ikke personer med meget begrænset tilknytning til tjenestestedet, som fx timelærere, arresthuslæger, køkkenmedhjælper, rengøringsassistenter og organister.

TABEL 14 – VOLDSOMME OG UBEHAGELIGE HÆNDELSER FOR FÆNGSELSBETJENTE, VÆRKMESTRE OG TRANSPORTBETJENTE. PROCENT, 2019.

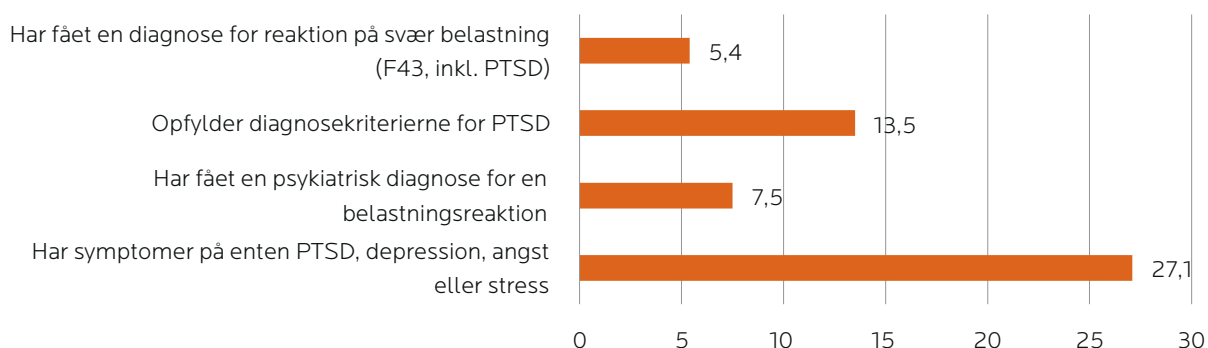
	0 gange	Mindst 1 gang	1-2 gange	3-9 gange	10-20 gange	Mere end 20 gange	Antal (total)
Livstruende hændelse	66	34	25	7	2	<1	1.326
Er selv kommet alvorligt til skade	71	29	23	6	1	<1	1.322
Alvorligt tilskadekommen kollega	45	55	32	19	4	<1	1.323
Fysisk vold	48	52	23	17	6	6	1.270
Trusler om vold	16	84	21	25	13	25	1.338
Øvrige trusler	18	82	20	20	16	26	1.285
Chikane fra indsat	24	76	24	20	11	20	1.304
Forsøg på udnyttelse (fx falsk venlighed)	30	70	16	16	12	26	1.311
Uønsket seksuel opmærksomhed fra indsat	63	37	20	10	3	4	1.316

Kilde: VIVE 2020.

At fængselsbetjente rammes af sygefravær, skyldes en lang række faktorer. I en rapport om psykiske belastningsreaktioner blandt fængselsbetjente peger VIVE blandt andet på nogle af de voldsomme erfaringer, fængselsbetjente gør i deres arbejdsliv (VIVE 2020).

Over en tredjedel af fængselsbetjente har således stået i en livstruende situation på deres arbejde, og mere end halvdelen har oplevet, at en kollega er kommet alvorligt til skade. Over halvdelen er blevet udsat for vold, 84 pct. er blevet truet med vold, og en fjerdedel er blevet truet med vold mere end 20 gange.

FIGUR 5 – PSYKISKE BELASTNINGSREAKTIONER BLANDT FÆNGSELSBETJENTE, VÆRKMESTRE OG TRANSPORTBETJENTE. PROCENT, 2019.



Kilde: VIVE 2020.

Note: Undersøgelsen er gennemført blandt 1.393 fængselsbetjente, værk mestre og transportbetjente.

TABEL 15 – REGISTREREDE TILFÆLDE AF VOLD, TRUSLER M.M. MOD ANSATTE ANTAL, 2010-2019.

	Antal ansatte	Vold	Trusler	Hærværk/ andet	Politi- anmeldt	Anmeldt som arbejdsskade
2019	740	250	480	10	691	74
2018	864	243	611	10	762	122
2017	935	214	710	11	818	134
2016	840	300	511	29	700	116
2015	533	213	318	2	449	43
2014	555	219	335	1	294	35
2013	457	183	268	6	223	67
2012	370	152	210	8	179	42
2011	327	122	202	3	161	33
2010	488	215	265	8	260	49

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

Forekomsten af psykiske belastningsreaktioner er af den grund særligt høj for fængselsbetjente og også væsentligt højere end blandt andre grupper, herunder polititjenestemænd og personer i forsvaret (VIVE 2020).

Noget af forklaringen på de særligt højere forekomster af psykiske belastningsreaktioner skal findes i de hyppige tilfælde af vold og trusler mod Kriminalforsorgens personale. Om end antallet af ansatte, der udsættes for vold og trusler, har været nedadgående fra 2017 til 2019, skal det bemærkes, at omfanget af tilfælde med vold i samme periode har været stigende. Faldet skyldes således primært et fald i antallet af registrerede trusler mod ansatte.

Til trods for et samlet fald fra 2017 til 2019 svarer omfanget til, at gennemsnitligt to ansatte hver dag udsættes for vold eller trusler.

Den samtidige stigning i antallet af politi-anmeldelser skyldes primært, at Kriminalforsorgen i 2015 indførte en nultolerancepolitik i forhold til vold og trusler.

Kriminalforsorgen har i en undersøgelse af vold og trusler mod personale gennemført en række analyser, der viser, at stigningen med hensyn til vold og trusler ikke kan tilskrives, at den ansatte, der udsættes for vold og trusler, gennemsnitligt bliver udsat for flere overgreb nu end for ti år siden. Det samme gælder for de indsatte, der begår vold og trusler, hvor det gennemsnitlige antal overgreb har været relativt stabilt i undersøgelsesperioden 2007-2017. Således er det snarere den samlede volumen af volds- og trusselsepisoder, der er steget, fremfor at det er den samme lille gruppe, der hverken udsættes for eller udøver vold og trusler. Af den vold og de trusler, Kriminalforsorgens personale udsættes for, er det i alle årene i 85-90 pct. af tilfældene en fængselsbetjent, der er offeret (Kriminalforsorgen 2018d).

Som forklaring på stigningen i vold og trusler udpeger Kriminalforsorgen her et hårdere regime, en hårdere indsattegruppe og et større belæg, samt at flere ansatte i dag angiver 'psykisk ustabilitet' som årsagen til overgrebet. Kriminalforsorgen konkluderer, at dette er faktorer, "der gør relationen mellem indsatte og ansatte mere anspændt og skaber grobund for flere konflikter, der kan ende i vold eller trusler mod personalet" (Kriminalforsorgen 2018d).

I en kvalitativ undersøgelse af konflikthåndtering på baggrund af en gennemgang af 200 indberetninger og 49 interviews med fængselsbetjente konkluderer Kriminalforsorgen, at rammerne for de ansattes arbejde og de indsattes afsoning har ændret karakter. Fængselsbetjentene understreger, at den dynamiske sikkerhed ikke prioriteres højt nok, samt at de ikke har mulighed for at varetage de mere relationelle dele af betjentrollen. Det sammenfattes, at dette giver en højere risiko for, at konflikter ikke forebygges og/eller håndteres optimalt, hvilket skaber muligheden for, at de kan eskalere og udvikle sig til trusler og vold. Samtidig understreges det, at banderelaterede, stofpåvirkede og psykisk uligevægtige indsatte vanskeliggør arbejdet og skaber et øget konfliktpres (Kriminalforsorgen 2019c).

En kvantitativ undersøgelse af konflikt-situationer på baggrund af de episoder, der har været i perioden august 2016 – august 2017, viser, at over halvdelen (53 pct.) af alle konfliktsituationer er sket, i forbindelse med at en indsat har fået afslag på en anmodning, eller at personaler har udført en ordens- eller sikkerhedsopgave som eksempelvis cellevisitation eller forhør. Tre særlige grupper af gerningspersoner fremhæves: udlændinge uden tilknytning til Danmark, rocker- og banderelaterede samt psykisk uligevægtige indsatte. Analysen viser, at 17 pct. af konfliktsituationerne i materialet angår psykisk uligevægtige indsatte, og

disse episoder indebærer signifikant oftere vold eller forsøg på vold. Ud af de psykisk uligevægtige er en undergruppe, hvis psykiske lidelse er så alvorlig, at de ikke kan opholde sig i Kriminalforsorgens institutioner og skal overføres til psykiatrien. Denne gruppe, der venter på overførsel, optræder ti gange så ofte som gerningspersoner i ventetiden, end det kan forventes, alene ud fra hvor stor en andel de udgør af de indsatte i fængsler og arresthuse generelt (Kriminalforsorgen 2019b).

MINDRE TID TIL RESOCIALISERING OG RELATIONSARBEJDE

I en rundspørge blandt Fængselsforbundets 88 tillidsrepræsentanter svarer 83 pct., at der ikke er tilstrækkelig tid til relationsarbejdet i hverdagen i danske fængsler og arresthuse. 85 pct. vurderer, at tiden til resocialisering er blevet mindre siden den seneste flerårsaftale fra 2017. Særligt kritisk er det således, at 97 pct. af tillidsrepræsentanterne vurderer, at relationsarbejdet 'i høj grad' eller 'i nogen grad' medvirker til styrket sikkerhed (Fængselsforbundet 2021a).

Som et led i Kriminalforsorgens fastholdelsesstrategi har man udarbejdet en afgangsanalyse med fokus på afdækning af årsager til betjentes opsigelser i årene 2017 og 2018 (Kriminalforsorgen 2019d). Analysen tager kun afsæt i de betjente, der selv har valgt at sige deres stilling op, og der har kunnet angives flere årsager. Blandt de hyppigst oplyste årsager angiver 55 pct. 'Manglende tid til rådighed til alment relationsarbejde', mens 56 pct. angiver 'Tiden til rådighed til at tale med den indsatte, når de oplevede det som nødvendigt' (se bilag 2, tabel 20).

Således påpeger fængselsbetjentene – både de nuværende og de fratrådte – at relationsopgaven er en af de mest centrale i deres arbejde, men at den er svært gennemførlig i det nuværende system. Et andet eksempel på dette er en intern

undersøgelse fra Kriminalforsorgen, der viser, at medarbejdere understreger, at resocialisering for dem er den vigtigste af Kriminalforsorgens kerneopgaver, men at det samtidig er den opgave, der i dag løses dårligst (Kriminalforsorgen 2020b).

En ny rapport fra Justitsministeriets Forskningskontor konkluderer ligeledes, at resocialiserende tiltag som udvidet frigang og øget uddannelsesindsats ud over positive effekter for den enkelte ligeledes medfører væsentlige positive samfundsøkonomiske effekter (Justitsministeriets Forskningskontor 2021).

Ud over fængselsbetjente er der naturligvis andre grupper af ansatte i Kriminalforsorgen, der arbejder med resocialiserende tiltag – i særdeleshed værkmestre, der i stort omfang driver beskæftigelsesindsatser, værksteder mv. Det er imidlertid ikke sådan, at andre grupper, fordi der er færre fængselsbetjente med mindre tid til at gennemføre resocialiserende tiltag, i samme periode er opprioriteret eller opkvalificeret. Fra 2010 til 2019 er styrken af værkmestre reduceret med næsten en tredjedel fra 440 til 298 værkmestre. Der er sket konsekvente fald i samtlige ti år, og niveauet i 2019 er således rekordlavt (se bilag 2, tabel 25). Der er således på tværs af lukkede og åbne fængsler samt arresthuse sket et stort fald i styrken af fuldtidsmedarbejdere, også indenfor eksempelvis sundhedspersonalet (se bilag 2, tabel 25).

OPSUMMERING

På baggrund af ovenstående karakteristik af Kriminalforsorgens område kan det sammenfattes, at den samlede gennemsnitlige udnyttelsesprocent i fængsler og arresthuse fra 2019 og frem overstiger 100. Mere end fuld kapacitetsudnyttelse i danske fængsler og arresthuse leder flere steder til dobbeltbelæg og modsvares i stigende grad af kapacitetsoptimerede pladser, der

samlet skaber dårligere afsoningsvilkår. Desuden idriftsættes flere dobbeltceller, der i flere tilfælde ikke lever op til internationale anbefalinger om cellestørrelser, om end de ikke er i strid med dansk lovgivning.

Forklaringerne på det stigende belæg kan være et samtidigt fald i brugen af alternativer til fængselsstraf, herunder fodlænke, og en faldende oprettelse af tilsyn. Samtidig gennemføres et rekordlavt antal udgange. Særligt udgange til arbejde og uddannelse kan fremhæves som centrale i et resocialiseringsperspektiv, eftersom disse virker afgørende kriminalitetsforebyggende.

Karakteristisk for udviklingen på Kriminalforsorgens område er særligt den eksplosive stigning i brugen af disciplinærstraf samt omfanget af magtanvendelse. Udviklingen er særligt sket siden 2015.

Sideløbende med det stigende belæg har der over en årrække været et stort fald i antallet af fængselsbetjente. På bare seks år er styrken reduceret med over en femtedel. Det har afstedkommet en udvikling, hvor der nu i fængsler og arresthuse er langt færre ansatte pr. indsat. Samtidig har der været en udvikling, hvor fængselsbetjentene har langt flere rutinemæssige sikkerhedsopgaver, som eksempelvis visitation af indsatte og deres celle, samt flere sagsbehandlingsopgaver end tidligere. Samlet medfører dette, at den enkelte indsatte tilbringer væsentligt mindre tid sammen med fængselsbetjente.

Fængselsbetjente er en af de mest udsatte personalegrupper i staten, der ud over at have en høj sygefraværsprocent også har en høj forekomst af psykiske belastningsreaktioner. På trods af et samlet fald de seneste par år i antallet af ansatte, der udsættes for vold og trusler, svarer omfanget i 2019 til, at

gennemsnitligt to ansatte hver dag udsættes for vold eller trusler.

Derudover påviser brugerundersøgelserne i Kriminalforsorgen et stort mørketal med hensyn til vold mellem indsatte. Mange gange flere indsatte rapporterer at have været udsat for vold og trusler, end de officielle registre giver udtryk for. Ikke desto mindre er det officielt registrerede antal indsatte, der udsættes for vold og trusler, rekordhøjt i 2019.



KAPITEL 4

EKSISTERENDE VIDEN – ET SKÆRPET FÆNGSELSSYSTEM

Vi vil i dette kapitel foretage nedslag i den danske og internationale forskningslitteratur. Formålet hermed er af afdække betydningen af de udviklingstendenser, vi i det forudgående kapitel har beskrevet gennem statistisk materiale. Vi sætter her særligt fokus på relationen mellem indsat og ansat, på udviklingen i disciplinærsystemet og sanktionsregimet samt på de udfordringer, det danske fængselssystem står over for. Derudover vil vi indledningsvis lave en kort gennemgang af væsentlige lovændringer på straffuldbyrdelesområdet for at optegne et skærpet fængselssystem.

VÆSENTLIGE ÆNDRINGER AF STRAFFULDBYRDELSSESLOVEN

En række lovændringer over de senere år har ført til et mere strikt fængselsregime. Det gælder bl.a. i forhold til ikendelse af disciplinærstraffe samt i forhold til prøveløsladelse og person- og cellevisitation.

Ved lov nr. 641 af 8. juni 2016 blev formuleringen i straffuldbyrdeleslovens § 67 ændret fra, at en indsat kan ikendes disciplinærstraf til, at der skal ikendes disciplinærstraf. Loven trådte i kraft den 1. august 2016. Hermed blev der fremfor et tidligere fagligt skøn, der kunne sikre proportionalitet i den konkrete situation, lagt vægt på nultolerance, obligatoriske sanktioner og en intensiveret brug af disciplinærstraf. Samtidig blev retsplejelovens § 775 ændret, så der på én gang kan ikendes fire ugers og ikke som indtil da to ugers strafcelle for varetægtsarrestanter. Normalreaktionen

for besiddelse af en mobiltelefon hævedes ligeledes fra 5 til 15 dages strafcelle. Ved lov nr. 1726 af 27. december 2016 blev rygning i cellen ligeledes forbudt, og det blev indskrevet i straffuldbyrdelesloven, at rygning skulle ikendes disciplinærstraf ved overtrædelse af reglerne herfor (se Folketingets Ombudsmand 2020 for en samlet gennemgang af lovændringer). Dermed var der på bare ét år en række straffskærpelser, der samlet øger brugen af disciplinærstraf markant.

Dette gælder især for brugen af strafcelle og særligt de lange straffcelleanbringelser i over 15 dage, der fortsat ligger på et særdeles højt niveau (for en mere udførlig gennemgang af lovændringer vedrørende disciplinærstraf og strafcelle, se Kessing 2019a). Dette til trods for, som det blev noteret af Praksisudvalget nedsat af Kriminalforsorgen i 2018, at "En mere intensiv brug af navnlig strafcelle de seneste to år har spændt kapaciteten af både medarbejderressourcer og fysisk kapacitet til over bristepunktet med den følge, at oplevelsen af reaktionen som et hurtigt, mærkbart og proportionalt indgreb over for en bestemt adfærd i nogle tilfælde nærmest er modsat" (Kriminalforsorgen 2018c).

Også i forhold til prøveløsladelse er praksis blevet skærpet. Efter terrorangrebene i København den 14.-15. februar 2015 – der blev begået af en netop løsladt indsat fra Vestre fængsel, der tidligere havde været ordinært prøveløsladt to gange – gennemgik Direktoratet for Kriminalforsorgen praksis for prøveløsladelse for at vurdere, om der

var behov for stramninger. Direktoratet konkluderede, at det ikke var nødvendigt med generelle stramninger af praksis. Men der var behov for at tydeliggøre og indskærpe, med hvilken vægt forhold under varetægtsfængsling og afsoning, herunder ny kriminalitet, disciplinære forhold, misbrug og manglende vilje til at samarbejde med Kriminalforsorgens personale skal indgå i utilrådelighedsvurderingen. Det blev således fastsat, at ny kriminalitet eller grove disciplinære forhold som fx voldelig adfærd, stofmisbrug og konfrontationssøgende adfærd mod personalet taler med betydelig vægt imod prøveløsladelse, medmindre den indsatte efterfølgende har undergået en betydelig holdningsændring (for en nærmere gennemgang af ændringer vedrørende prøveløsladelse, se Kessing 2019b).

Terrorangrebet i København førte også til, at Kriminalforsorgens institutioner i 2016 blev inddelt i fire forskellige sikkerhedsklasser med tilhørende visitationsstandarder. Det betyder, at personalet skal udføre et antal visitationer (rutinemæssigt og efter konkret mistanke) afhængigt af sikkerhedskategori (Folketingets Retsudvalg 2020).

Der blev ligeledes indført et krav om, at fængselsbetjente skulle indrapportere indsatte, som var under mistanke for at være radikaliserede (Institut for Menneskerettigheder 2017).

Samlet set er såvel lovgivning som praksis på en række områder blevet skærpet i løbet af de senere år, og det har medvirket til et mere restriktivt fængselsregime.

BETYDNINGEN AF RELATIONEN MELLEM INDSAT OG ANSAT

I den internationale forskningslitteratur er særligt relationen mellem indsat og ansat blevet betragtet som et særegent kendetegn ved skandinaviske fængsler. Relationen er

mindre formaliseret og mere tillidsbaseret, og der er overordnet en mindre social distance end i tilsvarende angelsaksiske fængsler (Pratt & Eriksson 2011, 2013; Reiter et al. 2017, 2018). Relationen er mere kollegial, man kan eksempelvis forberede måltider sammen eller tage på udgangsbesøg hos den indsattes familie eller venner, og den personlige kontakt er dermed mere rutineret. Dette argumenteres i litteraturen som bidragende til en hel række positive faktorer, der overordnet set kan opdeles under sikkerhedsmæssige og resocialiserende hensyn.

Sikkerhedsmæssigt bidrager tættere indsat-ansat-kontakt til, at de ansatte konstant har en fornemmelse af de indsattes interne relationer og af de potentialer for konflikt, der kan være under opbygning. Herved har personalet mulighed for præventivt at ændre dynamikken, indsætte mere personale eller flytte den indsatte. Dette omtales blandt andre forhold også som dynamisk sikkerhed, hvor man har forskellige muligheder for indgreb, inden den potentielt truende eller voldelige situation er eskaleret. En del af de faktorer, der her fremhæves som væsentlige, er ratioen mellem indsatte og ansatte, hvor der i skandinaviske fængsler historisk har været langt flere ansatte pr. indsat end i angelsaksiske lande (Pratt & Eriksson 2011, 2013). Dette er dog aktuelt et væsentligt udfordret forhold i Danmark, jf. den statistiske gennemgang tidligere i rapporten.

Man har i enkelte mere eksperimenterende tilfælde forsøgt at erstatte den menneskelige kontakt med teknologiske løsninger, bl.a. i et hollandsk fængsel, hvor man indrettede fængslet til overvejende elektronisk monitorering. Evalueringen viste imidlertid, at de indsatte efterspurgte mere kontakt med personale, og at de faktisk følte sig mindre sikre i fængslet sammenlignet med indsatte på afdelinger med fysisk personale (Jongebreur et al. 2008). Som enkelte danske bidrag også har vist, er netop kontakten mellem indsat og

ansat afgørende for den indsatte oplevelse af sin afsoning, herunder den oplevede tryghed under afsoning (Minke 2012; Kriminalforsorgen 2017b).

Resocialiserende har et fokus på tætte relationer mellem indsat og ansat stor betydning for den indsatte evne til – også på den anden side af sin afsoning – at indgå i fællesskaber, at kommunikere sine behov og at undgå konflikt. I mange angelsaksiske fængsler, hvor indsatte eksempelvis ikke tilbereder egne måltider og spiser deres måltider alene i deres celler, pågår denne socialisering til fællesskabet ikke. I danske fængsler vil ansatte typisk gå rundt til samtlige celler, sige godnat og aflåse hver enkelt celle til natten eller banke på døren, inden de går ind i cellen. I newzealandske fængsler vil en indsat derimod skulle sidde knælet med hænderne bag kroppen og ryggen mod døren, før en fængselsbetjent indtræder i cellen (Pratt & Eriksson 2013). Dette argumenteres overordnet som bidragende til en humanisering af skandinaviske indsatte, der kan opbygge tillidsfulde relationer til de ansatte, hvilket på et mere overordnet plan virker resocialiserende (Reiter et al. 2017, 2018). Her har det stor betydning for kvaliteten af denne kontakt, at den indsatte har oplevelsen af, at den ansatte kan sætte sig i den indsatte sted og hermed opnå en forståelse for den indsatte situation. Derved at den ansatte genkender den specifikke indsatte og dennes konkrete behov og betragter personen som mere end bare del af den større masse af afsonere (Minke 2012; Ugelvik 2014).

Den ansatte udgør en primær giver af følelsesmæssig og praktisk støtte, og relationen til den ansatte – og særligt fængselsbetjenten – er dermed helt afgørende for den indsatte oplevelse af sin afsoning. Forskningen peger på, at fængselsbetjenten har muligheden for at spille en betydelig rolle i medieringen af skadevirkningerne og afsavnene, der følger af

(særligt lange) afsoninger. Den gode relation til fængselsbetjenten, der er karakteriseret ved – ud over at være sikker – at være tillidsbaseret og omsorgsgivende, er således central i forhold til at begrænse nogle af de afledte effekter af lang tids frihedsberøvelse (Tait 2012; Minke 2012; Ugelvik 2014).

Samtidig som fængselsbetjenten kan ses som en støtteperson for den indsatte, fungerer den ansatte også mere formelt som den indsatte kontaktperson, hvilken det i sidste ende påhviler konstant at vurdere den indsatte behov. Dermed er det også fængselsbetjentens opgave at kunne stille forskellige administrative eller forebyggende foranstaltninger til rådighed, skulle den indsatte have brug herfor. Dette kunne både gælde sikkerhedsmæssige hensyn, hvis den indsatte eksempelvis er udsat i fællesskabet, eller det kunne gælde mere resocialiserende hensyn, hvis den indsatte eksempelvis mistrives og ikke meningsfuldt beskæftiges.

STRENGERE STRAFFE OG FLERE SANKTIONER

Over tid har der altid været udviklinger med hensyn til, hvordan forskellige niveauer af og vilkår for straf har kunnet rationaliseres og legitimeres i Danmark. Svingningerne mellem mere eller mindre straffende og mere eller mindre resocialiserende fængsler og fængselspraksisser er et velkendt fænomen. I dette kontinuum er der imidlertid ingen tvivl om, at vi i de seneste år har set en udvikling mod hårdere og mere sanktionerende straffesystemer. Siden 1990'erne har udviklingen i Danmark gået mod det, der af forskere omtales som "penal populism" eller på dansk "straffepopulisme" (Smith 2020).

I den politiske legitimering af straffeskærpelser og strengere fængselsregimer er der sket et skred fra primært at argumentere ud fra et videnskabeligt informeret og resocialiserende perspektiv, der sikrer færre fremtidige ofre,

til i stedet nu i stigende grad at henvise til befolkningens retsfølelse (Engbo & Smith 2012).

Tendensen er således overordnet gået mod længere og strengere straffe med større fokus på indespærring og fængselsafsoning. Der straffes således hårdere, end der tidligere er gjort, og der lægges større vægt på straf og sanktion end på resocialisering og kriminalitetsforebyggelse (Minke 2021). Således er der sket en fremvækst af retlige politikker, der er erklærede "tough on crime" (Smith 2012, 2020) – særligt på områderne vold, bandekriminalitet og terrorisme.

Det har i både international og dansk forskning gentagne gange været påpeget, hvordan isolation ikke kun indebærer en række etiske problemer, men også rejser spørgsmål i forhold til den indsatte liv, sundhed og mulighed for at indtræde i samfundet på den anden side af sin afsoning. Isolation er primært blevet knyttet til omfattende psykologiske konsekvenser. Men isolation har også påvist betydning for nedsat beskæftigelsesfrekvens efter afsoning, gentagen kriminalitet – også kaldet recidiv – og øget dødelighed, særligt relateret til øget risikoadfærd, misbrug, selvskade og selvmord (se Wildeman & Andersen 2020 for en litteraturgennemgang).

Udviklingen af et hårdere og mere straffende regime er sket, uden at der findes nogen god dokumentation for, at disse initiativer på nogen væsentlig måde skulle lede til lavere recidiv eller mere meningsfulde afsoningsvilkår. Justitsministeriets Forskningskontor udgav i 2020 et stort litteraturstudie af virkningen af straf for henholdsvis gerningspersoner, befolkningen og ofrene. Litteraturstudiet konkluderer overordnet, at hvad angår idømt strafs betydning for recidiv, er effekten af såvel strengere straffe som længere straffe en nuleffekt. Faktisk viser nogle studier, at strengere sanktioner, fx afsoning i fængsel,

betyder en øget risiko for recidiv sammenlignet med mindre strenge straffe. Længere straffe har primært kun effekt i kraft af indespærringen af den kriminelle, således at den dømte ikke kan begå kriminalitet i denne periode. Efter afsoning sikrer længere eller hårdere straffe ikke, at vedkommende ikke igen begår ny kriminalitet (Justitsministeriets Forskningskontor 2020).

DET DANSKE FÆNGSELSVÆSENS STATUS

I mange år har danske og skandinaviske fængsler haft en helt særlig status på det internationale fængselsområde. Internationale – særligt angelsaksiske – forskere, eksperter og politikere har kigget til Skandinavien i ønsket om at kunne designe bedre fængselsystemer (Reiter et al. 2017). Her er der særligt fokus på, at de skandinaviske velfærdssamfund driver mindre fængsler med færre indsatte, at der er tætte relationer mellem indsat og ansat, at der tilbydes robuste sociale services som uddannelse, beskæftigelse og fritidsaktiviteter, og at der generelt bruges færre sanktioner og mindre hårde regimer. Dette har sammen med flere andre faktorer i den internationale forskningslitteratur dannet grundlag for tesen om "Scandinavian exceptionalism" (Pratt & Eriksson 2011, 2013) – altså at skandinaviske fængsler er særligt humane, skånsomme og resocialiserende.

Tesen har vundet stort indpas, men er i stigende grad udsat for kritik (Smith 2012, 2017, 2020; Smith & Ugelvik 2017; Smith & Jacobsen 2017; Minke 2021; Minke & Smoyer 2017; Storgaard 2020; Olesen 2013; Ugelvik 2016; Ugelvik & Dullum 2012; Langford et al. 2017; Reiter et al. 2017, 2018). Forskere peger på en hel række forhold, hvor det er svært at argumentere for, at forholdene i danske fængsler i dag skulle være særligt skånsomme og/eller primært have et resocialiserende fokus. Det gælder særligt de skærpede vilkår for varetægtsfængsling, den omfattende brug af sanktioner og strafcelle, faldende brug af alternativer til fængselsstraf

og særligt fodlænke, faldende brug af prøveløsladelse, færre tilladte udgange til uddannelse og beskæftigelse, et stigende antal timers indespærring til cellen, dobbeltbelæg og en mere begrænset kontakt til personalet. Det danske fængselsvæsen har således over en årrække fået en mere pønal karakter.

227



KAPITEL 5

INTERVIEWS MED TILLIDSREPRÆSENTANTER

Vi inviterede alle 22 institutionstillidsrepræsentanter til at lade sig interviewe til denne rapport om danske fængsler og arresthuse. 12 ønskede at deltage, og interviewene blev gennemført i juli og primo august 2021.

Som gennemgået i indledningen er der en række forbehold for analysen. Det helt centrale er, at vi har interviewet ansatte og ikke indsatte, og at vores mulighed for at afdække indsattes vilkår derfor beror på tillidsrepræsentantens udlægning. Dernæst, at analysen beskæftiger sig med fængsler og arresthuse som et samlet område, selvom vi anerkender, at der kan være forskelle mellem fængsler og arresthuse, blandt andet hvad angår fysisk indretning, magtanvendelsespraksis og sammensætningen af indsatte. Af denne og flere andre grunde er tillidsrepræsentanterne og deres institutioner derfor anonymiserede. Analysen repræsenterer en både geografisk og institutionel spredning i forhold til gruppens tilsammen 22 institutionstillidsrepræsentanter, men der må naturligvis ligeledes tages det forbehold, at 12 interviewede er et mindre sample. Der må dog efter gennemførelsen af interviewene konstateres en meget høj grad af overensstemmelse mellem de interviewedes synspunkter og udlægninger, ligesom de i øvrigt belyser problemstillinger og forhold, der korresponderer med gennemgangen af statistisk materiale, tilsyn, myndighedsrapporter og forskningslitteratur i rapporten.

For overblikkets skyld er kapitlet opdelt efter nogle af de temaer, der gik igen i interviewene, og således vil vi forsøge bredt at afdække forskelle og ligheder institutionerne imellem. Kapitlet er struktureret tematisk og gennemgår relationen mellem indsat og ansat, sikkerhed, resocialisering, og slutteligt hvilke mere overordnede problemstillinger tillidsrepræsentanterne rapporterer i forhold til udviklingen på Kriminalforsorgens område.

RELATION MELLEMSAT OG ANSAT

Et helt centralt fokus for denne rapport og et gennemgående tema i interviewene er fængselsbetjentens mulighed for at etablere og vedligeholde relationer til sine indsatte. Relationen opleves under de nuværende forhold særdeles besværet, og flere fængselsbetjente udtrykker det som, at "Vi har mistet relationen til de indsatte."

På tværs af samtlige interviews findes et dybt ønske hos fængselsbetjentene om at ville den indsatte. Alle beskriver, at deres motivation for at uddanne sig til fængselsbetjent og at blive i faget trods dets forværrede vilkår er at møde de indsatte, udnytte deres evne til relationsdannelse og skabe en forandring. Det opleves som fængselsbetjentens kernefaglighed således pædagogisk og socialt at nå ind til den indsatte, opbygge en tillid og dermed skabe potentialet for at bedre den indsattes situation.

” Interviewer: Under de forhold, I har nu i jeres institution, hvordan vil du da sige, at jeres mulighed som fængselsbetjente er for at kende jeres indsatte?

Tillidsrepræsentant: Den er ikke særligt god. Den er ikke god. Du lærer ikke en indsat at kende ved at låse op for ham og sende ham på toilettet og låse ham ind igen. Du lærer ham at kende ved at have en dybere dialog. Og den tid har vi ikke. Langt fra i samme omfang, som vi havde før. Der havde du tid til, hvis en indsat ville tale med dig, så satte du dig ind i hans celle og mødte ham i øjenhøjde, altså satte dig ned sammen med ham og snakkede med ham. Og den tid har vi ikke mere.

Under de nuværende arbejdsvilkår oplever langt størstedelen dagligt at måtte gå på kompromis med deres faglighed: ”Min intention er altid at ville folk det bedste, og det er virkelig blevet svært”. En af grundene hertil er, at fængselsbetjenten i dag har langt flere opgaver end tidligere, og at langt flere af disse opgaver ikke foregår ude blandt de indsatte og/eller faktisk står i vejen for relationsdannelse.

En af de store udfordringer er, på den ene side, at fængselsbetjentene i dag skal håndtere langt mere administrativt arbejde end tidligere. En væsentlig del af administrationen er båret af kravene til dokumentation for afgørelser, indgreb og magtanvendelse. Samtlige interviewede beskriver, at det er tid, der går fra at være sammen med de indsatte. Fængselsbetjentene er dermed i højere grad hensat til at være på kontoret, fremfor som tidligere at være ude på gangene blandt de indsatte.

” Tillidsrepræsentant: At yde den respekt, man gerne vil have mellem mennesker, at man også respekterer dem som mennesker og deres historier. At vi har tid til at lytte til mennesket bag forbrydelsen,

at de ikke er den forbrydelse, men at der faktisk er et menneske inde bagved. Den tid gad jeg godt have mere af, fremfor at skulle bruge min tid på at sidde på kontoret og skrive et eller andet ind i et system. Jeg vil gerne bruge min tid på det, jeg føler, jeg er god til.

På den anden side har fængselsbetjenten i dag flere bundne opgaver, eksempelvis cellevisitationer og urinprøvetagning uden begrundet mistanke. Ud over at samtlige tillidsrepræsentanter beskriver sådanne opgaver som ”meningsløse”, beskriver flere ligeledes at det decideret kompromitterer relationen til den indsatte. Fængselsbetjentene oplever dermed, at de fremstår mere distancerede for de indsatte, samt at de primært opleves som ”nøglebærere” eller nogen, de indsatte kun møder i forbindelse med mistanke eller straf.

” Tillidsrepræsentant: Det bliver sværere at mærke den indsatte, og hvor han er henne, hvad han er for en person, hvis man ikke bare lærer ham at kende, bare en smule. Så man ikke ved, hvad der kan trigge hans vrede, eller hvordan han har det, er der noget galt eller har der været et dårligt besøg. Jo bedre vi kender dem, jo færre konflikter er der også, og jo bedre kan vi hjælpe dem.

Samtlige interviewede er negative over for denne udvikling, de mener på en substantiel måde griber ind i deres mulighed for at udføre deres arbejde. Flere fremhæver ligeledes, at det ikke er muligt at skabe et egentligt tillidsbånd til de indsatte, hvis de eksempelvis kun møder de indsatte under visitationer eller ved aflåsning.

En tillidsrepræsentant fortæller en historie om, at en indsat har fået medhold i en klagesag, er meget lykkelig og gerne vil dele sin glæde. Hvor fængselsbetjenten tidligere ville have

delt en kop kaffe og talt med vedkommende i en halv time og dermed vedligeholdt den gode relation, må fængselsbetjenten i stedet blot ønske tillykke og skynde sig videre til mere presserende opgaver. Dette udlægger fængselsbetjenten som, at fordi der er så lidt personale, og fordi sikkerhedsopgaverne har forrang, vil forpligtelserne til også at skabe positive rum mellem ansat og indsat altid blive nedprioriteret.

” Tillidsrepræsentant: At man har mulighed for at opbygge relationer, der gør, at de ser en på en anden måde og mennesket bag og viljen til at ville dem det godt. Men det har man fjernet og sagt, at det findes ikke længere. Så nu repræsenterer fængselsbetjentene i større og større grad bare et afslag og et nej. Og det påvirker resocialiseringen, for når de ser os komme, så ved de, at det betyder noget negativt.

Det betyder samlet set, at de ansatte kun har mulighed for at kende de indsatte overfladisk sammenlignet med tidligere. Det har naturligvis en betydning for de ansattes oplevelse af deres arbejde, men det har også en stor konkret betydning i forhold til formålet med dynamisk sikkerhed. Selvom de ansatte ubetinget oplever, at det er afgørende for sikkerheden i fængslerne, at man kender sine indsatte, er det svært at efterkomme under de nuværende forhold.

” Tillidsrepræsentant: Vi er rigtig mange, der hænger i med neglene for at bevare den dynamiske sikkerhed, men at lave den meningsfulde afsoning og den vellykkede løsladelse, det er godt nok blevet en kæmpe udfordring!

FORRÅELSE AF INDSATTE

Udover at fængselsbetjentens tid i dag bruges anderledes end tidligere, oplever samtlige

interviewede ligeledes, at indsattegruppen har ændret sig og i dag fremstår forrået.

” Interviewer: Der har været en del snak om, at indsattegruppen har ændret sig – er det noget, I kan mærke?
Tillidsrepræsentant: Ja. Det er det bestemt. Altså det er blevet meget mere rå! Det der med afstraffelse og bank og overfald, det har vi altså tit.

Flere oplever særligt problemer med såkaldte 'gråzonepersoner', forstået som indsatte, der ikke hos politiet indgår i banderegistret, men hvor personalet har oplysninger, der understøtter, at en indsat har tilknytning til en rocker- eller bandegruppering. Det er således fængselsbetjentenes erfaring, at der særligt i åbne fængsler og arresthuse sidder såkaldte gråzonepersoner, der har en attitude og opførsel, særligt i forhold til stofsalg og voldsparathed, der svarer til bandemedlemmers og dermed udgør et problem.

Samtidig oplever flere fængselsbetjente dog, at den øgede distance mellem ansat og indsat og den forværrede relation har direkte indflydelse på muligheden for at flytte denne gruppe af indsatte:

” Tillidsrepræsentant: I åbent fængsel, hvis vi kunne gøre, som vi gjorde for en seks-syv år siden, så ville det være en helt anden situation. Så ville de faktisk, hvis de var ved at komme i en bande – vi har mange i gråzonen – så tror jeg faktisk, at vi med lige omsorg, de er jo meget unge, så tror jeg faktisk godt, at vi ville være i stand til at vise dem noget andet. En anden vej, det tror jeg, vi kunne, det er jeg overbevist om. Fordi jeg kender dem så godt, og det er faktisk bare nogle drenge, der føler sig nødt til at vise sig over for hinanden, og når vi ikke er på gangene, så

kan de rende rundt og styre det hele og banke og hverve hinanden.

Fordi de ansatte ikke er ude på gangene, har de ikke samme føling med de indsatte. De oplever derfor, at de ikke har samme evne til at bryde negativ adfærd eller sikre, at konflikter ikke eskaleres og hermed at sikkerheden ikke kompromitteres.

SIKKERHED

Fængselsbetjentene har en klar forståelse af, at de, fordi de ikke er ude blandt de indsatte, ikke ser, hvis nogen oplever sig truet, eller hvis der har været et overfald på en indsat. Dermed opdager de ikke selv alle de konfliktepisoder, de tidligere gjorde. Dernæst fortæller de indsatte ikke om disse oplevelser til de ansatte, som de tidligere gjorde, fordi de ikke længere har den gode relation til personalet. Dette gør det svært for de ansatte under de nuværende forhold at beskytte særligt svage indsatte og forudse eller straffe trusler og vold.

” Tillidsrepræsentant: Den dynamiske sikkerhed lider skade, når du ikke kender de indsatte, du har på din afdeling. Det er hele udgangspunktet for dynamisk sikkerhed. Det er, at du kender de indsatte på etagen. Hvis du kender de indsatte, så ved du, hvis der er noget i gang eller noget på vej. Der sker jo mange ting i et fængsel. De indsatte bliver frustrerede, der er mange ubekendte, og det går nogle gange ud over os og nogle gange ud over de medindsatte – slagsmål, slåskampe, sådan noget der – og hvis vi kender de indsatte på afdelingen, så får vi at vide, så kan vi snuse, hvis der er noget i gang. Hvis vi kender vores indsatte, så er de rigtig gode til at komme og snakke med os. Men når de indsatte kan mærke, at vi ikke har tid til dem, så trækker de sig fra os. Det gør de. Det er den dynamiske sikkerhed, der lider skade, når vi ikke kan

lave det relationsarbejde, vi faktisk er ansat til.

Arbejds miljøet opleves på tværs af gruppen som meget hårdt og væsentligt hårdere end tidligere. Der er dog få, der oplever, at vold rettet mod ansatte har karakter af motiverede overfald mod bestemte kolleger. Flere tilskriver vold mod ansatte at være udtryk for frustration, og hvor den indsatte snarere beskrives ”at gå amok”. Der opleves dog også enkelte motiverede overfald og trusler rettet mod specifikke ansatte og eksempelvis disses familie. Disse episoder opleves særligt belastende for arbejds miljøet. Samtlige interviewede argumenterer dog for, at ud over en hårdere indsattegruppe ville man gennem bedre relationer kunne forhindre langt størstedelen af konfliktepisoderne:

” Tillidsrepræsentant: Hvis vi var flere, havde vi vidst: ”Det her er ved at gå galt”. Måske hørt noget på vandrørene, det var det, vi gjorde i gamle dage. Der tog vi jo tingene, før det gik galt.
Interviewer: Oplever du, at konfliktepisoder dermed kunne være undgået, hvis normeringen var bedre?
Tillidsrepræsentant: Ja! Helt sikkert, det er jeg ikke et sekund i tvivl om!

PSYKIATRI OG BANDEGRUPPERINGER

I flere interviews det understreget, at problemet er særligt tydeligt i relation til indsatte med svære psykiske lidelser. Flere har aktuelt indsatte, der er meget dårlige og svære at rumme i institutionerne.

” Tillidsrepræsentant: Jeg oplever, at vi oftere har psykisk dårlige indsatte i de danske fængsler, end vi tidligere havde. Altså vi har altid haft nogen, men slet ikke i den udstrækning, vi har i dag. Jeg oplever, vi har indsatte, der er mere voldsparate, end vi nogensinde før har haft.

Denne gruppe af indsatte opleves at have en meget skiftende og til tider udadreagerende adfærd, der er svær at forudse under de nuværende forhold. Fordi der ikke er personale nok til at holde øje med, hvordan den enkelte indsatte har det, har der været flere tilfælde, hvor en indsat pludselig "går amok". Dette resulterer i magtanvendelse, fordi vedkommende i situationen er til fare for sig selv, sine medindsatte og/eller de ansatte.

At man ikke har muligheden for at kende sine indsatte tilstrækkeligt til at aflæse de forskellige signaler, der gør det muligt at forudse eventuel eskalering af en konflikt, vil således i nogle tilfælde udmønte sig i magtanvendelse.

Fængselsbetjentene udpeger hermed et centralt sikkerhedsproblem – for både ansatte og indsatte – i forhold til sektorovergange til psykiatrien. Det andet store problem er som sagt bandegrupperinger, som samtlige interviewede oplever som forværret, og dette på tværs af arresthuse og åbne og lukkede fængsler.

Der kan dog være nogle særlige problematikker i åbne fængsler og arresthuse, hvor gråzonepersoner er styrende for indsattegruppen og formår at hverve og styre andre indsatte. Det kan eksempelvis opleves særligt tydeligt, hvis der er flere forskellige bandegrupperinger i samme institution, hvilket konstant giver anledning til konflikt.

” Tillidsrepræsentant: Dér, hvor der er gråzoner... Der findes jo dårligt en almindelig indsat i dag. De er alle sammen på den ene eller anden måde fedtet ind i en bande. Og jeg tror, at i det øjeblik man lander på en almindelig fællesskabsafdeling, så kan man heller ikke undgå det, man bliver afkrævet det, altså hvilken gruppe man sympatiserer med.

Interviewer: Så selv personer, der ikke er organiseret, bliver nødt til at tage stilling i det øjeblik, de bliver indsat?

Tillidsrepræsentant: Ja. Altså, for de indsatte tror jeg, det er vigtigt at vide: "Hvem er med os, og hvem er imod os. Så det er enten os eller dem". Så når man skal ind på en afdeling, så må man jo vælge dem, hvor man kan se sig selv bedst. Og jeg tror, at de svage fanger også ... Altså man skal være stærk for at kunne klare sig i et fængsel i dag. Ikke mindst fordi personaledekningen heller ikke altid er lige god.

Fordi de ikke er registrerede bandemedlemmer, normeres der ikke efter gruppen. Derfor er det særligt svært at rumme gruppen, hvilket giver gråzonepersoner bedre muligheder for at udøve en negativt styrende adfærd. Det, argumenterer fængselsbetjentene, har en negativ indflydelse på adfærden i institutionen, og det gør særligt ikke-grupperede indsatte sårbare.

” Interviewer: Hvordan går det ud over de resterende indsatte, der ikke er grupperede?

Tillidsrepræsentant: Det påvirker dem så meget. De tør næsten ikke at gå ned til os og tale om, at "min mor er dårlig, kan jeg komme på udgang?". For når de kommer tilbage, så skal de fortælle: "Hvad lavede du dernede, din stikker!" Så de kan faktisk risikere at få røvfuld for at gå ned og tale med os, så de tør næsten ikke. Rigtig meget bliver taget, når vi lukker ned til nat, hvis man ikke er flere på en celle altså. Så der kan de lige sige et eller andet, fordi de ikke tør tale med os ellers. Man er stikker, hvis man taler med os, hvis der er bandemedlemmer – det er helt galt!

Dermed har den konkrete sammensætning af indsatte og den generelle forræelse af

disse sammenholdt med den forværrede personalesituation kritisk betydning for evnen til at sikre, at der ikke udøves negativt styrende adfærd i institutionerne. Dette går særligt ud over ikke-grupperede indsatte, der ligeledes i en del tilfælde bliver truet til eksempelvis at indsmugle diverse effekter og stoffer i forbindelse med besøg eller udgang.

” Tillidsrepræsentant: I åbent fængsel får de at vide, at ”nu skal du hente 400 gram hash derude”. ”Det vil jeg ikke.” ”Jamen så får du tæsk!” Så går de op til personalet og siger ”jeg vil gerne i frivilligt enerum, for jeg tør ikke være her”. Vi har sågar nogle i vores lukkede fængsel, som ikke vil i åbent fængsel, fordi de simpelthen ikke tør. Det siger lidt om, hvordan klientellet er blevet, når lukkede fanger ikke vil i åbent fængsel.

Flere fortæller i interviews om, hvordan disse svage indsatte mulighed i mange tilfælde ender med at være at gå i frivilligt enerum – det vil sige frivillig isolationsfængsling, hvor man sidder alene i cellen 23 timer i døgnet og har to halvtimers gårdture.

Alternativet er at lade sig true og bidrage til kriminell aktivitet under afsoningen eller at risikere vold som konsekvens af nægtelsen heraf. Det opleves meget frustrerende for de ansatte, at de ikke har flere muligheder i forhold til at skærme denne sårbare gruppe og øge sikkerheden.

SIKKERHEDEN KAN IKKE ALLE STEDER GARANTERES

Det betyder også, at langt størstedelen af de interviewede ikke længere mener, at de kan garantere de indsatte sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed for fængselsbetjente i åbne og lukkede fængsler:

” Interviewer: Oplever du, at I kan garantere de indsatte sikkerhed?

Tillidsrepræsentant: Dét kan vi ikke! Det er os fuldstændig umuligt. Vi render rundt, og der er ikke nok personale, det kan vi ikke! Vi ser jo ikke, hvis der sker noget. Vi har videoovervågning på gangene, men så går de jo bare ind i cellen. Man hørte simpelthen mere på gangene, når man gik der, men vi har ikke en jordisk chance for at vide, hvad der foregår nu.

Fængselsbetjentene mener ganske enkelt ikke, at de kan garantere sikkerheden under de nuværende forhold, og ej heller, at de opdager det faktiske omfang af vold og trusler blandt indsatte. Det skyldes særligt kombinationen af forråelse, personalesituation og overbelæg. Dernæst oplever især de åbne fængsler, at sammensætningen af indsatte har ændret sig markant, og at det presser sikkerheden.

Særligt svage indsatte oplever fængselsbetjentene, det er svært at skærme under de nuværende forhold, hvor de indsatte i højere grad er overladt mere til sig selv, og hvor betjentene ikke kender de indsatte nær så godt.

” Tillidsrepræsentant: Vi oplever meget forråelsen ude i åbent. For i og med at vi mangler pladser i lukket, så har man taget de bedste af de værste fra lukket og flyttet dem ud i åbne fængsler. Så der sidder et andet klientel i åbent, end der gjorde i gamle dage. De er lidt hårdere, de er lidt mere rå. Da normeringen er rigtig dårlig, og der ikke er kamera, så foregår der rigtig meget, hvor svage indsatte bliver truet til at ligge under for de hårde, stærkt styrende indsatte. Både i forhold til opbevaring af narko og transport af det og opbevaring af telefoner. De bliver tvunget ud i at lave ny kriminalitet under afsoning. Vi har en del udfordringer i forhold til et mørketal for overfald på medindsatte. Vi hører rygter hist og pist, men vi oplever det ikke, vi ser det ikke. Vi hører først om det bagefter.

Interviewer: Betyder det, at I ikke kan garantere de indsattes sikkerhed?

Tillidsrepræsentant: Vi forsøger. Vi forsøger hver dag at sørge for, at ingen bliver overfaldet. Men jeg tror, at det sker hver dag, at nogen bliver truet eller får et par på kassen eller får at vide, at deres pårørende skal smugle narko med ind eller sådan. Det er en udbredt ting. Hvis de finder ud af, at en svag indsat har meget besøg, så får de snakket med ham, og får ham til at fortælle, hvor er det kæresten eller moren kommer fra. Og så går det ikke længe, så får han at vide: "Ved du hvad, du skal have besøg i weekenden. Der kommer lige nogen forbi med en pakke, og den skal din kæreste lige tage med ind." Så får de andre til at smugle med ind. Hvis det går galt, så har vi jo en indsat, der i den grad skylder for den narko, der er, og får nogle klø og nogle på kassen. De truer og bruger de indsatte, der egentlig bare vil afsone i fred og ro.

Interviewer: Og hvad gør man så? Går i frivilligt enerum, eller siger det til jer, eller?

Tillidsrepræsentant: Hvis der er nogen, der gør det, kommer til os og siger: "Jeg kan sgu ikke være på afdelingen mere. Der er nogen, der siger, at jeg skal gøre det og det, og det vil jeg ikke." Så bliver de frivilligt udelukket, indtil vi kan finde et sted til dem. Med de pladsproblemer i Kriminalforsorgen, så tager det nogle gange måneder.

Interviewer: Hvor de sidder frivilligt isoleret i hele perioden?

Tillidsrepræsentant: Ja, i flere måneder i træk.

I åbent fængsel oplever de at få anbragt langtidsindsatte fra dag ét, fordi der ikke er plads i lukket fængsel. Fængselsbetjentene her har dog ikke et tilsvarende regime som lukket fængsel, og svaret bliver derfor i vid udstrækning magtanvendelse og disciplinærstraf for at kunne administrere denne hårdere type indsat:

” Tillidsrepræsentant: Tidligere var der flere med korte domme og en del rolige fanger, og så kunne der være nogle få, der var urolige, men dem kunne man hurtigt spotte og komme af med. Sådan er det ikke i dag. Hvis vi spotter dem, der laver dårlig stemning, så kan vi ikke komme af med dem. Så har vi dem siddende i en strafcelle, hvor de kan komme på gårdtur en time i døgnet, og så sidder de der og venter og venter og venter, og det er simpelthen ikke i orden.
Interviewer: Og hvor længe sidder de der?
Tillidsrepræsentant: Jamen der er jo nogen, der har siddet der i måneder. De egner sig ikke til åbent fængsel og skal i lukket. Der er bare ikke plads til dem, der ligger de jo også i lag. Så må vi håndtere dem, så godt vi kan. Vi har et strafcelleafsnit, og det er det, vi kan gøre.

Grundet overbelæg og pladsmangel bliver flere tungere indsatte placeret i åbent fængsel, ligesom de er sværere at overflytte til lukket, når negativ styrende adfærd konstateres. Det resulterer i disciplinærstraf, hvilket fængselsbetjentene er stærkt utilfredse med, da disse indsatte i udgangspunktet opleves som fejlplacerede i åbent fængsel, men kun kan rummes i strafcelle. For den enkelte indsatte betyder det, at vedkommende bliver udsat for mere magt, simpelthen fordi regimet ikke er afstemt til den konkrete adfærd, ligesom lang ventetid til overflytning kan betyde lange strafcelleanbringelser.

Et generelt problem i denne henseende er dog, at der ikke er et tilstrækkeligt antal strafceller i Kriminalforsorgens institutioner. Det betyder, at mange strafcelleanbringelser afsones i egen celle. Det forhold udfordres yderligere af, at mange i stigende grad sidder i dobbeltbelæg.

Fængselsbetjentene oplever ikke, at afsoning af straf i egen celle har en reelt afskrækkende effekt, og dermed ikke, at det er et effektivt middel i forhold til at insistere på god adfærd. Fængselsbetjentene oplever både volumen af strafcelleanbringelserne som meningsløs, fordi der efter deres mening gives alt for mange, ligesom de ikke mener, at rammerne tillader en meningsfuld gennemførelse af det antal strafcelleanbringelser, der måtte skulle idømmes.

PRESSEDE ANSATTE OG ELEVER

I forhold til sikkerheden beskriver fængselsbetjentene ligeledes på tværs af interviews, at det har haft stor betydning, at man har omlagt fængselsbetjentuddannelsen fra baseret på elevløn til SU. Dette har resulteret i, at gennemsnitsalderen er faldet markant, og at ansøgere har væsentligt mindre livserfaring. Det beskrives som en udfordring, i kombination med at indsattegruppen er hårdere. Efter kun to måneders skoleforløb kommer elever i praktik i institutionerne. Efter 23 dages sidemandsoplæring indgår de her i normeringen på lige fod med færdiguddannede og fastansatte. Det beskriver fængselsbetjentene, i flere tilfælde betyder, at det er elever, der oplærer andre elever.

” Tillidsrepræsentant: Der er rigtig mange, der er stoppet, og så har vi fået rigtig mange elever ind. Og de elever, de oplærer hinanden. Vi er seks mand på arbejde i dag, og de fire er elever. Den ene går på ét afsnit, og nu sidder jeg lige og taler med dig, så de fire elever passer det alene. Det bliver bare ikke så godt. De er sgu utrygge. De er nervøse

for at komme ud på afdelingen, og det betyder, at de er med til at trække sig. De fordyber sig gerne i sagsbehandlingen ved computeren, fordi de er utrygge ved at gå ude på gangene ude på afdelingerne. Interviewer: Men de indgår fuldt ud i normeringen?

Tillidsrepræsentant: Ja, efter et skoleophold har de 23 dages sidemandsoplæring. Derefter kan de risikere at skulle ned på en afdeling og passe over 30 fanger – helt alene. Første dag de er på arbejde. Man kaster dem helt ud i det dybe vand.

På nogle institutioner er der store problemer med, at de indsatte strategisk udser sig eleverne og forsøger enten at manipulere dem eller overfuser dem. Dette er muligt efter en ændring af fængselsbetjentenes uniform. I dag bærer fængselsbetjente stjerner på uniformen tilsvarende rang, hvor elever har én stjerne, og fængselsbetjente har to stjerner. Det, argumenterer fængselsbetjentene, har gjort eleverne væsentligt mere udsatte, hvor de indsatte strategisk har mulighed for at udse sig elever i forhold til at udnytte, at de betragtes som svagere ansatte.

Desuden oplever de interviewede fængselsbetjente, at mange af deres mere erfarne kolleger er overbelastede og i manges tilfælde sygemeldte. Dette relateres til nogle meget stramme vagtplaner, hvor folk beskrives at være skemalagt til op til 60 timer, hvortil der kan komme beordrede tjenestevagter og ekstratjenester. Det resulterer i sidste ende i, at folk sygemelder sig, fordi de bliver stillet over for, hvad der opleves som et urimeligt arbejdspress. Her beskriver fængselsbetjentene selv, at det store pres på de fastansatte og erfarne kolleger udfordrer såvel den gode relation til de indsatte som sikkerheden i fængslerne.

RESOCIALISERING

Ud over de sikkerhedsmæssige forpligtelser oplever flertallet af de interviewede fængselsbetjente ligeledes, at de er udfordret med hensyn til deres evne til at gennemføre resocialiserende og reelt kriminalitetsforebyggende aktiviteter. Dette opleves særligt tydeligt i forhold til beskæftigelsesindsatsen:

” Interviewer: Hvis vi taler om resocialisering, hvad er så muligheden for at skabe udvikling hos den indsatte? Tillidsrepræsentant: Jeg vil sige, at den ikke er til stede. Vi har nogle fantastiske værk mestre, der gør, hvad de kan, men der er en tredjedel tilbage af, hvad der plejede at være, der skal forsøge at beskæftige nu endnu flere indsatte. Det kan ikke lade sig gøre.

På tværs af interviews opleves store udfordringer med meningsfuld beskæftigelse under afsoning. Dette forstærkes af både antallet af værk mestre og antallet af arbejdspladser. Som en del af flere besparelser er værksteder nedlagt, og grundet den akutte personalemangel er mange værk mestre blevet omplaceret til at arbejde som fængselsbetjente. Den meningsfulde arbejdsplads, de har organiseret, nedlægges derfor. Dette kunne eksempelvis være i forhold til køkkener eller håndværk, hvor det tidligere har været værk mestre, der har drevet dem.

I flere fængsler og arresthuse har man slet ingen beskæftigelse. Det kan skyldes manglende udstyr, lokaler eller personale. En fængselsbetjent fortæller, at der i over et halvt år ikke har været beskæftigelse i den pågældende institution. Der opleves at være tilsvarende udfordringer med at skabe gode muligheder for uddannelse.

” Interviewer: Indenfor resocialiseringsindsatsen er der da sket en udvikling – er det blevet bedre eller værre?
Tillidsrepræsentant: Jamen der er jo ikke noget! Der er jo ikke noget mere. Jeg kan kun tale for mit fængsel, men mine kolleger siger det samme, de har det heller ikke længere. Før i tiden havde vi fritidsfolk, som lavede fritidsaktiviteter med de indsatte, men det er væk. De indsatte er overladt til sig selv meget mere. Før kunne vi lave noget med dem, endda have det sjovt, så spillede vi fodbold, og så fik de lige pludselig en relation til mig, fremfor at jeg kun var ham, der sad deroppe bag ved skrivebordet.

Ud over de mere substantielle områder som beskæftigelse og uddannelse beskriver de ansatte ligeledes, at de mere uformelle aktiviteter med de indsatte mere eller mindre helt er udgået. Dette er sammenhængende med, at man ikke har tid til at lave den gode relation. Fængselsbetjente i åbne fængsler beskriver, at man tidligere prioriterede at tage de indsatte med ud af fængslet. Her gav man de indsatte forskellige kulturelle oplevelser, tog ud i naturen eller gik blot tur i nærmeste by. Dette bidrog til bedre relationer og dermed bedre sikkerhed.

I arresthuse og lukkede fængsler beskriver fængselsbetjente ligeledes, at man tidligere i højere grad eksempelvis arrangerede sportslige aktiviteter som fodbold eller bordtennis eller afholdt konkurrencer. Det kan der ikke længere bevilges timer til. Det beskrives særligt som et problem i åbne fængsler i de tilfælde, hvor fængselsbetjenten helt forlader adressen, fordi man dermed er én mindre på afdelingen, hvor der i forvejen ikke er nok til at håndtere, hvis der opstår en konflikt. Derfor undlader man af hensyn til ens kollegers sikkerhed at sætte sig selv i den situation.

På tværs af interviewene oplever de dermed, at resocialisering prioriteres lavt, at det ikke gennemføres på en systematisk måde, og at den kompromitterede relation til de indsatte står i vejen for at skabe forandring.

UDVIKLINGEN PÅ KRIMINAL-FORSORGENS OMRÅDE

Samtlige interviewede oplever en negativ udvikling i danske fængsler og arresthuse. Flere er meget erfarne ansatte, og særligt de beskriver, hvordan der især siden 2015 er sket en dramatisk udvikling i negativ retning på området. Dette gælder i relation til såvel personalesituation, belæg som forræelse af de indsatte. Men også andre forhold har ændret sig.

Særligt fængselsbetjente i åbne fængsler beskriver, at politiets sikkerhedsvurderinger er særdeles skærpede, hvorfor uledsaget udgang afvises i næsten alle tilfælde. Det leder til en uenighedssag mellem institution og politimyndighed, hvor det er fængselsbetjentenes oplevelse, at Direktoratet oftest erklærer sig enig med politiet af frygt for en kritisk sikkerhedssituation¹⁹. Det får den konsekvens, at udgang til uddannelse er blevet væsentligt sværere, og at mange udgange kun kan gennemføres, hvis der bevilges mandskab hertil. I nogle tilfælde kræver det, at to fængselsbetjente tildes personaletimer. En betjent beskriver, at det altid gøres som ekstratjenester, hvor det organiseres rundt om en betjents fridag for at få timerne til at gå op.

Dernæst oplever fastansatte betjente, at de mangler efteruddannelse i at kunne håndtere det stigende antal konflikter, og hvordan man løser disse situationer uden magt.

” Tillidsrepræsentant: Man er meget mere opmærksom på i dag, at en konflikt, hvor vi skal bruge håndgemæng, det er en tabt konflikt. Vi skal kunne tale

os ud af en konflikt. Men så mangler efteruddannelsen af de gamle. Det er ikke sådan, at du får kurser i, hvordan du tackler det. Hvis jeg tidligere bare kunne sige "stop" og smide ham i håndjern, og man i dag hellere vil have, at jeg skal tale ham ned og forstå, hvor han kommer fra, altså have en mere pædagogisk psykologisk tilgang, så mangler jeg altså at blive efteruddannet i de her teknikker. Interviewer: Betyder det, at der er ansatte, der ikke har de kompetencer, de skal bruge, for at kunne nedskalere en situation uden brug af magt? Tillidsrepræsentant: Ja. De kolleger, jeg har, de har fået de kompetencer, de har, fordi de har været 'on the job'. Men der er ikke blevet gjort noget for at efteruddanne os og give os nogle kompetencer.

Det er afgørende for betjentens mulighed for ikke at anvende magt, at man har viden om konflikthåndtering og kommunikative redskaber til at løse kritiske situationer. Flere af fængselsbetjentene fortæller dog, at de primært har deres kompetencer fra deres hverdag i fængslet, og at de er frustrerede over, om de gør det godt nok, eller om situationen kunne have været løst bedre og lettere. Særligt beskriver flere, at de mangler forudsætninger for at håndtere det stigende antal meget dårlige indsatte med psykiske lidelser.

” Tillidsrepræsentant: Mine kolleger savner især, når vi har de her psykisk svære tilfælde ... Altså, vi har en midaldrende mand, der mindst en gang om dagen prøver at tage livet af sig, hvor betjentene skal ind og genoplive. Men hvordan går vi til ham? Hvad skal vi gøre for at gøre det bedre?

Fængselsbetjentene beskriver, at der er særligt svære sektorovergange til psykiatrien, hvor de oplever at "slås om", hvis borger det er, fordi

fængselsbetjentene anser dem for at være for dårlige til at være i fængslet. Flere beskriver ligeledes, at hvis folk er meget selvskadende, udadreagerende eller utilregnelige, bliver magtanvendelse et af de eneste redskaber, som fængselsbetjentene reelt synes at have for at stoppe en eskalerende situation uden andre kompetencer.

KAPACITETSOPTIMEREDE PLADSER

Dernæst beskriver flere, at overbelægget og de kapacitetsoptimerede pladser udgør en alvorlig udfordring. Mange celler med dobbeltbelæg er en bred erfaring blandt de interviewede, og de er særligt anledning til udfordring i arresthuse, hvor 23 af døgnets timer bruges i cellen. Men også i åbne og lukkede fængsler giver det konflikt:

” Tillidsrepræsentant: Men i mange år har vi haft masser af dobbeltceller. Vi prøver at lade nogle bo sammen, som kan sammen. Men det hjælper jo ikke på flere komfurer eller vaske. Så deres forhold rundt om er ikke tilsvarende, der er slet ikke plads til dem. Nogle må kaste aftensmaden i hovedet, lige inden vi låser af, fordi dér var det først deres tid ved komfuret. Omgivelserne er oveni kaotiske og møgbeskidte med så mange indsatte.

Et af problematikkerne ved dobbeltbelæg og kapacitetsoptimerede pladser er, at det ikke medfører flere fællesarealer, motionsrum, vaskefaciliteter, toiletter eller køkkener. Det giver stor anledning til konflikt, fordi den enkelte indsatte ikke har samme mulighed for at indgå i fællesskaber ved eksempelvis at opholde sig i et tv-rum. Disse er nu i stort omfang omlagt til celler. Dermed er det for de indsatte anledning til stor frustration, at forhold omkring måltider, toiletter og vaskerum er så pressede.

Samtidig er der for fængselsbetjentene nu flere konflikter at håndtere, fordi de indsatte er mere stressede med så mange medindsatte på tilsvarende mindre plads. Det gør alt andet lige, at fængselsbetjenten har flere udfordringer med at få hverdagen til at køre med hensyn til de praktiske forhold i den indsatte liv. Der er på tværs af institutionerne problemer med få toiletter til mange indsatte, særligt om natten, og her er det særligt problematisk, at de indsatte ikke har direkte adgang til at kommunikere med de ansatte om deres behov:

” Tillidsrepræsentant: Der er ingen, der bryder sig om at blive låst inde i en celle, der vel er tre gange fire meter uden toilet. Der står en seng og et skrivebord, et fjernsyn i hjørnet og et skab. Du bliver låst inde der. Du bliver låst inde halv otte om aftenen, der bliver sagt og godnat, og så bliver der låst op klokken halv otte næste morgen. Så er der en knap, du kan trykke på – der er ikke kaldeanlæg, du kan ikke tale i det. Det er bare en klokke, så er der en lampe, der lyser oppe ved den vagthavende. Så går vi op og tager opkaldet, og dér ved vi ikke, hvad vi kommer til. Så går vi ind til den indsatte og siger: ”Ja, du har ringet på”. Så kan det være, han har forsøgt selvmord og ligger og bløder, og så er det jo ærgerligt, at han har ringet som nummer fem, og vi troede, at det var et toiletopkald, og han har ventet på de første fire.

Flere fængselsbetjente beskriver tilsvarende situationer, hvor hjælp gives efter, hvem der har ringet først. Fængselsbetjenten har ingen mulighed for at prioritere sin hjælp, fordi vedkommende ikke ved, hvad den indsatte har brug for. Dette kan udsætte den indsatte for fare, fordi der ikke er mulighed for at reagere akut på en henvendelse, hvis mange andre indsatte har ringet om kald tidligere. Men det er også særdeles psykologisk belastende for

den ansatte ikke at kunne forberede sig på, hvilken situation man skal ud til og potentielt finde en suicidal indsat. Flere fængselsbetjente efterlyser et cellekald, så de indsatte kan tale med dem efter aflåsning og forklare, hvorfor de ringer om hjælp.

Flere celler betyder ligeledes heller ikke mere sundhedspersonale eller flere pladser på behandlingsafsnit, hvilket dermed for den enkelte indsatte vil resultere i en dårligere adgang til sundhedsydelse og behandling. Dernæst fortæller fængselsbetjente, at Region Sjælland har opsagt aftalen mellem vagtlægeordningen og Kriminalforsorgen, hvilket betyder manglende akut lægehjælp, hvilket går direkte ud over de indsatte sundhed og de ansattes mulighed for at hjælpe de indsatte.

De kapacitetsoptimerede pladser med flere indsatte på mindre plads giver også nogle helt særlige udfordringer, hvad angår besøg. Flere indsatte skal nu dele et mindre antal besøgsrum, og det kan i sig selv presse svagere indsatte:

” Tillidsrepræsentant: Der kommer over tredive flere indsatte. Så der bliver ekstra pres på de besøgsrum, der er.
Interviewer: Hvad betyder det i praksis? Får man så i højere grad afslag på sit besøg, eller hvordan bliver det i praksis?
Tillidsrepræsentant: Der er de besøgsrum, der er, og så er det først til mølle. Så kan der sidde en stærk fange, der siger ”jamen, mine pårørende de kommer mandag og lørdag, så dér skal I ikke bestille besøg”, og så er det så ham, der får besøgene. Det er sådan noget, vi får kendskab til, når han er løsladt, eller når han bliver overflyttet til et andet sted. Det er ikke noget, der bliver snakket om. Så der er nogen, der får mange besøg, og nogen, der ingen besøg får.

Dermed kan kapacitetsoptimerede pladser i sig selv virke forstærkende for magthierarkier blandt indsatte. Det samme beskrives i forhold til adgangen til køkkener. Stærke indsatte kan bruge den begrænsede plads til at true sig til flere privilegier og opretholde en højere standard under deres afsoning på bekostning af svagere indsatte. Dette er ikke et forhold, de ansatte er klar over, før den negativt stærke indsatte enten har afsluttet sin afsoning eller forflyttes til en anden institution. Ikke desto mindre er det et forhold, der har afgørende betydning for svagere indsattes afsoningsvilkår.

Derudover oplever flere fængselsbetjente, at man har hævet kapaciteten i Kriminalforsorgen uden reelt at skabe flere celler. Ved eksempelvis blot teknisk at omdøbe enkeltceller til dobbeltceller og indsætte en køjeseng har man hævet kapaciteten med et tilsvarende antal pladser. Ved således at hæve kapaciteten, kan man nu forsvare indsættelsen af endnu flere indsatte og dermed bevare samme belægsprocent. Dette resulterer dog i nogle, ifølge fængselsbetjentene, meget svære forhold for både ansatte og indsatte, hvor omlægningen af enkeltceller til dobbeltceller heller ikke modsvares af tilsvarende bade-, toilet-, opholds- eller køkkenfaciliteter.

FÆNGSLET SOM OPBEVARING

Fængselsbetjentene i flere lukkede institutioner oplever, at man for at spare efterlader de indsatte i længere og længere tid i cellen:

” Tillidsrepræsentant: Derudover har man jo også stjålet lidt af døgnen. Man har jo valgt at lukke dem inde klokken 19.30. Dét påbegynder vi nedmønstring til nat, og vi lukker dem ud klokken 8.00. I gamle dage havde vi helt til klokken 21.00. Døgnen er jo blevet kortet af i forhold til, at vi har færre vågne timer til at gøre ting i. Det gjorde man i 2018, da man overgik

til de her tolv timers vagter. Det var en sparemanøvre, fordi man allerede da vidste, at man manglede betjente. Så man prøvede at gå over til tolv timers vagter, for så kan man spare, så skal man ikke have så mange om natten.

Færre timer ude af cellen betyder grundlæggende mindre frihed. De indsatte oplever denne større grad af indespærring, fordi der mangler ressourcer, der kan frigøres ved at gennemføre en længere nat med mindre bemanning. Dermed har de indsatte en begrænset frihed, men de ansatte har også en mere begrænset kontakt til de indsatte, der nu i højere grad overlades til sig selv og til cellen. De indsatte vil desuden opleve større afgrænsning fra fællesskaber, ligesom det kan være forbundet med flere konflikter i tilfælde af dobbeltbelæg.

Flere af de interviewede oplever samlet, at afsoning ikke længere har en reel kriminalitetsforebyggende effekt, fordi de ikke længere har en føling med de indsatte, og der heller ikke er mulighed for at skabe udvikling hos den indsatte.

” Tillidsrepræsentant: Det er ren opbevaring. Vi tager imod dem, vi sørger for, at de ikke render nogen steder, og så lukker vi dem ud igen uden egentlig at have rykket meget i positiv retning med dem. Vi bare har dem her. Der bliver ikke sat nogen ressourcer ind på at ændre deres tænkning, deres måde at se verden på. Det gør der simpelthen ikke. Det er rykket i baggrunden i forhold til bare at sørge for, at de får medicin og får mad, og at vi får låst dem ind og ud og får dem visiteret for ulovlige effekter. Det er dét, vi har fokus på hele tiden. Det er dét, der bliver målt på. Det er dét, der skal indrapporteres på. Det er dét, der bliver sagt på alle møderne. ”Nu er I bagud med

stuer, I skal tage så og så mange stuer, I skal tage så og så mange urinprøver." Det er dét, der er fokus på. Så det er ren opbevaring og at sørge for, at de ikke stikker af. Men at sørge for, at de ikke kommer igen, det er desværre gledet i baggrunden.

Overordnet skal det dog fremhæves, at samtlige interviewede er glade for deres arbejde og for fængselsbetjenterhvervet. Det er dog meget få af dem, der under de nuværende vilkår ville have valgt det igen. De oplever at gå på kompromis med deres faglighed, de føler ikke, at de kan udnytte deres evner i relation til de indsatte, de er særdeles bekymrede for udviklingen i Kriminalforsorgen, og flere oplever ikke, at de lykkes med en meningsfuld afsoning, hvor den indsatte kommer bedre ud på den anden side af sin straf:

” Tillidsrepræsentant: I nogle år gik jeg og troede, at det var sådan Kriminalforsorgen ... at det var der, det bar hen. Denne her metode med, at vi var sammen med fangerne. Vi kom virkelig tæt på fangerne, altså vi kom så tæt, at de ikke så uniformen. Jeg kan fremvise et hav af solstrålehistorier fra den tid, der har fået et godt liv uden kriminalitet og uden misbrug. Det kan jeg ikke mere.

OPSUMMERING

På baggrund af ovenstående analyse af de 12 interviews med institutions-tillidsrepræsentanterne kan det opsummeres, at fængselsbetjentene mangler mulighed for at etablere og vedligeholde relationer til de indsatte. Den manglende tid skyldes blandt andet langt mere administrativt arbejde og flere bundne rutinemæssige sikkerhedsopgaver end tidligere, hvilket står i vejen for eller direkte skader relationsarbejdet. Resultatet af det manglende relationsarbejde bliver en forringet dynamisk sikkerhed, idet de ansatte ikke

kender deres indsatte og således har dårligere mulighed for at kunne nedtrappe og forudsige konflikter. Det gør det svært for de ansatte at beskytte særligt sårbare indsatte.

Ud over at fængselsbetjentens tid i dag bruges anderledes end tidligere, oplever samtlige interviewede ligeledes, at indsattegruppen har ændret sig og i dag fremstår mere forrået. I flere interviews blev det understreget, at der er et særligt problem i relation til indsatte med svære psykiske lidelser. Flere har aktuelt indsatte, der er meget dårlige og svære at rumme i institutionerne. Sektorovergange til psykiatrien udpeges her som et centralt sikkerhedsproblem – både for ansatte og indsatte. Et andet udtalt problem er i forhold til bandegrupperinger, som samtlige interviewede oplever forværret, og dette på tværs af arresthuse, åbne og lukkede fængsler.

Langt størstedelen af de interviewede mener ikke længere, at de under de nuværende forhold kan garantere de indsattes sikkerhed. De vurderer heller ikke, at de opdager – og dermed sanktionerer – det faktiske omfang af vold og trusler. Det skyldes særligt kombinationen af forråelse, personalesituation og overbelæg. Særligt de svage indsatte er svære at skærme under de nuværende forhold, hvor indsatte er overladt mere til sig selv, og hvor relationsarbejdet er kompromitteret. Grundet overbelæg og pladsmangel bliver flere og tungere indsatte placeret i åbent fængsel, ligesom de er sværere at overflytte til lukket regime, når negativ styrende adfærd konstateres. Det resulterer også i en øget brug af disciplinærstraf.

Ud over de sikkerhedsmæssige forpligtelser oplever langt størstedelen af fængselsbetjentene ligeledes, at de er udfordret med hensyn til deres evne til at gennemføre resocialiserende og reelt kriminalitetsforebyggende aktiviteter, og flere

mener slet ikke, at resocialisering pågår eller har prioritet. Ved siden af de mere substantielle områder som beskæftigelse og uddannelse er de mere uformelle aktiviteter med de indsatte mere eller mindre helt udgået. Samtlige interviewede oplever derfor også samlet en negativ udvikling i danske fængsler og arresthuse.

Dernæst påpeges store problemer med dobbeltbelæg og kapacitetsoptimerede pladser. Det giver stor anledning til konflikt, at forhold omkring måltider, toiletter og vaskerum nu er så pressede, og at den enkelte indsatte ikke har samme mulighed for at indgå i fællesskaber ved eksempelvis at opholde sig i et tv-rum. Desuden kan kapacitetsoptimerede pladser i sig selv forstærke magthierarkier blandt indsatte, fordi stærke indsatte kan bruge den begrænsede plads til at true sig til flere privilegier og opretholde en højere standard under deres afsoning på bekostning af svagere indsatte.

Flere af de interviewede oplever samlet, at afsoning ikke længere har en reel kriminalitetsforebyggende effekt, fordi de ikke længere har en føling med de indsatte, og der heller ikke er mulighed for at skabe udvikling hos den indsatte.



KAPITEL 6

MENNESKERETLIG VURDERING OG ANBEFALINGER

DANSK KRIMINALPOLITIK OG DENS KONSEKVENSER FOR KRIMINALFORSORGEN

Det påhviler efter menneskerettighederne stater at føre en kriminalpolitik og indrette deres straffuldbyrdelsessystem på en sådan måde, at de indsattes rettigheder respekteres uanset økonomiske eller logistiske vanskeligheder. Manglende ressourcer eller logistiske vanskeligheder kan ikke legitimere umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK. Det princip blev også fastslået ved Højesterets dom i U.2021.1893H.

Det følger af retspraksis fra EMD, at staten i sidste instans kan blive nødt til at ændre kriminalpolitik, hvis eksisterende forhold i fængslerne resulterer i, at indsatte udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3, jf. kapitel 2.

Det må konstateres, at Kriminalforsorgen på en række væsentlige parametre er meget presset i disse år. Det til trods for de mange initiativer, der er taget i Kriminalforsorgens regi for at forsøge at forbedre forholdene.

Udviklingen over de senere år har betydet:

- Udbredt overbelæg, for lille fængselskapacitet og for mange indsatte
- Pressede fysiske rammer, inddragelse af fællesrum, dobbeltbelæg i celler mv.
- Mere forrædede og voldsparete indsatte med længere straffe, reduceret udgang og prøveløsladelse mv.

- For få og for nedslidte fængselsbetjente, der skal udføre flere administrative og rutinemæssige sikkerhedsopgaver, urinprøver, person- og cellevisitation mv.
- For lidt eller ingen tid til resocialiseringsarbejde, relationsarbejde og dynamisk sikkerhed
- En markant stigning i brug af disciplinærstraf, herunder særligt en eksplosiv stigning i langvarig straffcelle over 15 dage
- Et stigende antal magtanvendelser, som toppede i 2017
- Et stort omfang af vold og trusler mod fængselsbetjente og et stort mørketal med hensyn til vold og trusler indsatte imellem.

En del af årsagen til, at Kriminalforsorgen har massive ressourcemæssige udfordringer er, at der idømmes længere straffe, at brugen af alternative straffeformer er reduceret, og at adgangen til prøveløsladelse og udgang er reduceret. Alt dette har medvirket til overbelæg i danske fængsler. Ligesom flere administrative opgaver og kravet om gennemførelse af en række rutinemæssige sikkerhedsopgaver som person- og cellevisitation, urinprøvetagning og obligatorisk disciplinærstraf presser fængselsbetjentene, jf. kapitel 3 og 4.

Konsekvensen af de forringede afsoningsforhold og den markante stigning i brugen af disciplinærstraffe og magtanvendelse samt den øgede udbredelse af vold i fængslerne er en forhøjet risiko for krænkelse af de indsattes menneskerettigheder.

Det er forhøjet risiko for krænkelse af EMRK-artikel 3, når langvarige og indgribende disciplinærstraffe iværksættes på grund af konflikter, som skyldes ressourcemangel i fængslerne.

Der er forhøjet risiko for krænkelse af EMRK-artikel 8 og muligvis artikel 3, når manglende ressourcer resulterer i, at indsatte bliver udsat for vold og krænkelse fra andre indsatte.

Der er forhøjet risiko for, at indsatte afsoner under forhold, som ikke lever op til anbefalingerne i europæiske og internationale fængselsregler, når ressourcemangel resulterer i fx dobbeltbelæg.

Endvidere er der forhøjet risiko for, at manglende ressourcer medfører, at resocialiseringstiltag ikke bliver gennemført, hvilket er i strid med menneskeretlige anbefalinger og § 3 – formålsparagraffen – i straffuldbyrdelsesloven.

Misforholdet mellem ressourcerne i Kriminalforsorgen og antallet af indsatte medfører også, at arbejdsforholdene for fængselsbetjentene er meget vanskelige. Fængselsbetjente udsættes ofte for trusler, voldsomme hændelser eller vold. Det kan konstateres, at psykiske belastningsreaktioner og PTSD er væsentligt højere blandt fængselsbetjente end hos sammenlignelige grupper som polititjenestemænd og ansatte i forsvaret, herunder danske soldater udsendt til internationale militære operationer i Irak og Afghanistan.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- **At regeringen og Folketinget sikrer**, at der til enhver tid er den fornødne sammenhæng mellem den givne fængselskapacitet, antallet af indsatte, og antallet af fængselsbetjente, herunder omfanget af opgaver, de skal udføre.

BEGRÆNSET TID TIL OG MULIGHED FOR RESOCIALISERING

Det følger af såvel de menneskeretlige standarder som de danske regler, at resocialisering er et afgørende hensyn ved straffuldbyrdelsen. Det fremgår således af § 3 – formålsparagraffen – i straffuldbyrdelsesloven, at fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. De to hensyn er, som det fremgår af bestemmelsen, sidestillede, jf. kapitel 2.

De statistiske oplysninger viser imidlertid, at der har været et stigende belæg i fængslerne samtidig med et stort fald i antallet af fængselsbetjente. På bare seks år er styrken reduceret med over en femtedel. Det har afstedkommet en udvikling, hvor der nu i fængsler og arresthuse er langt færre ansatte pr. indsat. Samtidig har der været en udvikling, hvor fængselsbetjentene har langt flere rutinemæssige sikkerhedsopgaver som eksempelvis visitation af indsatte og deres celle samt flere sagsbehandlingsopgaver end tidligere.

Det har samlet betydet, at fængselsbetjente har langt mindre tid med de indsatte, herunder til resocialiserende arbejde. Samtidig viser tallene, at der gennemføres et rekordlavt antal udgange. Særligt udgange til arbejde og uddannelse kan virke kriminalitetsforebyggende og være centrale i et resocialiseringsperspektiv, jf. kapitel 3 og 4.

Denne udvikling bekræftes af interviewene med fængselsbetjentene. Langt størstedelen af fængselsbetjentene oplever, at de er udfordret med hensyn til deres evne til at gennemføre resocialiserende og kriminalitetsforebyggende aktiviteter, og flere mener slet ikke, at resocialisering pågår eller har prioritet. Flere af de interviewede oplever

samlet, at afsoning ikke længere har en reel kriminalitetsforebyggende effekt, fordi de ikke har kendskab til og føling med de indsatte, jf. kapitel 5.

Samlet set må der sættes spørgsmålstegn ved, om Kriminalforsorgen er i stand til at leve op til de menneskeretlige standarder for og anbefalinger om fokus på resocialisering. Det forekommer ligeledes tvivlsomt, om Kriminalforsorgen lever op til formålsparagraffen, § 3, i straffuldbyrdelsesloven, der sidestiller Kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige og behandlingsmæssige virksomhed, endsige til Kriminalforsorgens eget principprogram om en fremtid uden kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At **Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på og tager konkrete skridt til at sikre, at fængselsbetjente har tilstrækkelig tid til og mulighed for at arbejde med resocialiseringstiltag, således at hensynet til "straffens gennemførelse" (det vil sige sikkerheds- og ordenshensyn) og hensynet til at "påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse" bliver sidestillet som forudsat i § 3, formålsparagraffen, i straffuldbyrdelsesloven, og som det anbefales i menneskeretlige standarder.

MAGTANVENDELSE OG DISCIPLINÆRSTRAF

Det følger af menneskerettighederne, at der kun må bruges magt, hvis det er absolut nødvendigt af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde på grund af den indsatte egen opførsel, samt at magtanvendelsen ikke må være overdreven. Disciplinærstraf kan være nødvendig, men der skal være effektive retsgarantier knyttet til ikendelse af disciplinærstraf, herunder særligt strafcelle, og proportionalitet mellem forseelsen og den ikendte disciplinærstraf.

Efter De Europæiske Fængselsregler bør disciplinærstraf kun anvendes som sidste udvej. Der bør være fokus på dynamisk sikkerhed; anvendes så lidt magt som muligt; kun i den kortest mulige tid; og kun, når forudgående dialog og mægling ikke kan løse konflikten, jf. kapitel 2.

De statistiske oplysninger viser, at der over de senere år er sket en markant stigning i brugen af disciplinærstraf, herunder ikke mindst strafcelle. Sideløbende hermed har der over en årrække været et stigende antal magtanvendelser i Kriminalforsorgens institutioner, hvilket toppede i 2017, jf. kapitel 3.

Flere af de interviewede fængselsbetjente påpeger, at dobbeltbelæg og kapacitetsoptimerede pladser giver problemer. Det giver stor anledning til konflikt, at forhold omkring måltider, toiletter og vaskerum nu er så pressede, og at den enkelte indsatte ikke har samme mulighed for at indgå i fællesskaber ved eksempelvis at opholde sig i et tv-rum.

De interviewede fængselsbetjente anfører videre, at de indsatte er blevet mere forrædede, samt at det høje belæg og manglen på fængselsbetjente har betydet, der kun er begrænset tid til og mulighed for relationsarbejde med de indsatte og til etablering af dynamisk sikkerhed. De mange administrative og rutinemæssige sikkerhedsopgaver tager også tid, herunder rutinemæssige urinprøver og person- og cellevisitationer, afholdelse af forhør og obligatorisk ikendelse af disciplinærstraf mv., jf. kapitel 5.

Den beskrevne udvikling betyder samlet, at det kan være svært at leve op til de menneskeretlige anbefalinger om at begrænse brugen af magt og disciplinærstraf mest muligt. Mere forrædede og voldsparate indsatte, overbelæg og ringere fysiske rammer kan sammen med fængselsbetjentenes

manglende mulighed for relationsarbejde og etablering af dynamisk sikkerhed føre til øget magtanvendelse og disciplinærstraf.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At **regeringen** og **Folketinget** tager initiativ til at revidere straffuldbyrdsloven og afskaffe den obligatoriske ikendelse af disciplinærstraf og strafcelle, der blev indført ved en lovændring i 2016. Det vil betyde, at fængselsbetjentenes mulighed for at foretage en skønsmæssig vurdering genindføres, og at de i særlige situationer kan undlade at ikende disciplinærstraf og strafcelle. Fx hvis det vil være særligt belastende for en psykisk sårbar indsat at blive isoleret, eller det vil kunne føre til yderligere samarbejdsproblemer mellem personalet og den indsatte.
- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på og tager konkrete skridt til at sikre, at fængselsbetjente har tilstrækkelig tid til og mulighed for relationsarbejde, dynamisk sikkerhed og konfliktmægling, således at magtanvendelse og disciplinærstraf nedbringes til det absolut nødvendige i overensstemmelse med menneskeretlige anbefalinger og standarder.

POSITIV FORPLIGTELSE TIL AT BESKYTTE SÅRBARE INDSATTE

Det følger af de menneskeretlige standarder, at staten har en forpligtelse til at tage de nødvendige positive skridt for at beskytte de indsattes rettigheder, herunder fx i forhold til nødvendig sundhedsbehandling, beskyttelse mod overgreb fra andre indsatte, ret til familieliv mv. Det gør sig særligt gældende i forhold til sårbare indsatte, jf. kapitel 2.

Udviklingen som beskrevet i kapitel 3 med det høje belæg, de mere forrædede indsatte, de ringere fysiske rammer og de for få og for nedslidte fængselsbetjente gør det alt andet lige svært at have det nødvendige fokus på at

beskytte særligt sårbare indsattes rettigheder. De risikerer at blive 'overset' og udsat for vold, trusler og udnyttelse fra 'stærke' indsatte. Samtidig hermed er omfanget af vold og overgreb mellem indsatte steget, jf. kapitel 3.

De interviewede fængselsbetjentene oplyste i overensstemmelse hermed, at den manglende tid til og mulighed for relationsarbejde gør det svært for de ansatte at beskytte særligt sårbare indsatte, herunder indsatte med psykiske lidelser. Sektorovergange til psykiatrien er et centralt sikkerhedsproblem – både for ansatte og indsatte.

Langt størstedelen af de interviewede mener ikke længere, at de under de nuværende forhold kan garantere de indsattes sikkerhed. De vurderer heller ikke, at de opdager – og dermed sanktionerer – det faktiske omfang af vold og trusler. Særligt svage indsatte er svære at skærme under de nuværende forhold, hvor indsatte er overladt mere til sig selv, og hvor relationsarbejdet er begrænset, jf. kapitel 5.

Den nuværende krise i Kriminalforsorgen betyder samlet, at navnlig sårbare indsattes rettigheder kan blive presset. De risikerer vold, overgreb og udnyttelse fra stærke fanger, og fængselsbetjentene har begrænset tid til og mulighed for at beskytte dem. De indsatte er i statens varetægt, og staten har en positiv forpligtelse til at beskytte navnlig sårbare indsattes rettigheder, herunder deres sundhed og helbred.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** har skærpet opmærksomhed på, at krisen i Kriminalforsorgen særligt kan påvirke sårbare indsatte, og tager konkrete skridt til at sikre sårbare indsattes rettigheder, herunder at de ikke udsættes for umenneskelige eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3.

STYRKET OVERVÅGNING AF DE INDSATTES MENNESKERETTIGHEDER

Indsatte er i statens varetægt, og fængselsmyndighederne skal sikre, at de ikke udsættes for menneskerettighedsbrud under afsoningen. Derfor er det vigtigt, at Kriminalforsorgen løbende overvåger, hvordan de nuværende massive udfordringer i Kriminalforsorgen påvirker de indsatte afsoningsforhold og deres menneskerettigheder.

Det kan blandt andet ske ved at gennemføre de såkaldte brugerundersøgelser og ved mere systematisk indsamling og anvendelse af statistiske oplysninger om indsatte afsoningsvilkår og -forhold.

Nærværende undersøgelse peger eksempelvis på, at der kan være et større mørketal, hvad angår vold og trusler mellem indsatte. En genoptagelse af de årlige brugerundersøgelser – der blev afskaffet i 2015 – vil skabe et bedre grundlag for rettighedsbeskyttelse, da de indsatte anonymt vil kunne rapportere om eventuelle kritisable forhold – herunder eksempelvis manglende tryghed og udsathed for vold, overgreb, mobning og chikane fra medindsatte. Det samme ville en mere systematisk indsamling af statistiske oplysninger om indsatte afsoningsforhold.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund:

- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** genoptager de årlige brugerundersøgelser blandt indsatte i fængsler og arresthuse.
- At **Direktoratet for Kriminalforsorgen** sikrer en rutinemæssig systematisk indsamling og anvendelse af statistiske oplysninger om indsatte afsoningsvilkår og -forhold, herunder fx omfanget af dobbeltbelæg i celler og langvarige straffcelleanbringelser over 15 dage.

REFERENCER

LITTERATUR

DIGNITY 2020: *Brug af isolation som straf i danske fængsler er stærkt bekymrende*. København: DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. [DIGNITY: Brug af isolation som straf i danske fængsler er stærkt bekymrende \(25-08-2021\)](#).

Dullum, J. & T. Ugelvik 2012: "Introduction: Exceptional prisons, exceptional societies?", i Dullum, J. & T. Ugelvik (red.): *Penal Exceptionalism?* London: Routledge: 13-22.

Engbo, H. J. & P. S. Smith 2012: *Fængsler og menneskerettigheder*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Europarådets Torturkomité 2020: *Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2019. Report to the Danish Government (coe.int) (10-08-2021)*.

FN 2015: *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*. De Forenede Nationer: A/RES/70/175. [The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners \(unodc.org\) \(25-08-2021\)](#).

Folketingets Ombudsmand 2020: *Temarapport 2019 – Strafceller*. København: Folketingets Ombudsmand. [Temarapport 2019 på voksenområdet \(ombudsmanden.dk\) \(13-07-2021\)](#).

Folketingets Retsudvalg 2020: *Besvarelse af spørgsmål nr. 155 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. REU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 1551: Besvarelse af spørgsmål nr. 1551 (ft.dk) (27-09-2021)*.

Folketingets Retsudvalg 2021a: *Besvarelse af spørgsmål nr. 1070 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. REU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 1070: Besvarelse af spørgsmål nr. 1070 (ft.dk) (13-07-2021)*.

Folketingets Retsudvalg 2021b: *Besvarelse af spørgsmål nr. 449 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. REU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 449: Berigtiget besvarelse 449 (ft.dk) (20-09-2021)*.

Folketingets Retsudvalg 2021c: *Besvarelse af spørgsmål nr. 1442 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. REU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 1442: Besvarelse af spørgsmål nr. 1442 (ft.dk) (20-09-2021)*.

Folketingets Retsudvalg 2021d: *Besvarelse af spørgsmål nr. 210 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. REU, Alm.del – 2020-21 – Spørgsmål 210: Spm. om ministeren i forlængelse af svaret på REU alm. del – spørgsmål 97 / Folketinget (ft.dk) (20-09-2021)*.

Fængselsforbundet 2016: *Spørgeskemaundersøgelse: Sagsbehandlingsopgaven 2016*. København: Fængselsforbundet. [Rapport om sagsbehandlingsopgaven \(fængselsforbundet.dk\) \(13-07-2021\)](#).

Fængselsforbundet 2017: *Spørgeskemaundersøgelse: Om alenearbejdet 2017*. København: Fængselsforbundet. [\(Rapport om alenearbejdet \(fængselsforbundet.dk\) \(13-07-2021\)\)](http://rapport.omalenearbejdet(faengselsforbundet.dk)).

Fængselsforbundet 2021a: "Der mangler tid og klarere mål i kampen mod kriminalitet". *Fængselsfunktionæren. Der mangler tid og klarere mål i kampen mod kriminalitet* ([\(fængselsforbundet.dk\)](http://faengselsforbundet.dk)).

Fængselsforbundet 2021b: *Fakta om jobbet som fængselsbetjent*. København: Fængselsforbundet. [\(Fakta om jobbet \(fængselsforbundet.dk\) \(26-08-2021\)\)](http://faengselsforbundet.dk).

Fængselsforbundet 2021c: *Telefonbokse, rengøringsrum og gamle kontorer. Alt kan bruges*. København: Fængselsforbundet. [\(Telefonbokse, rengøringsrum og gamle kontorer. Alt kan bruges. \(faengselsforbundet.dk\) \(17-09-2021\)\)](http://faengselsforbundet.dk).

Institut for Menneskerettigheder 2014: *Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse*. København: Institut for Menneskerettigheder. [\(Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse. Rapport \(menneskeret.dk\) \(22-09-2021\)\)](http://rapport.menneskeret.dk).

Institut for Menneskerettigheder 2017: *Forebyggelse af radikalisering i fængsler. Menneskerettigheder og retssikkerhed for de indsatte*. København: Institut for Menneskerettigheder. [\(Forebyggelse af radikalisering. Rapport \(menneskeret.dk\) \(22-09-2021\)\)](http://rapport.menneskeret.dk).

Institut for Menneskerettigheder 2019: *Dobbeltbelæg i danske fængsler. Faktaark*. København: Institut for Menneskerettigheder. [\(Faktaark om dobbeltbelæg \(menneskeret.dk\) \(17-09-2021\)\)](http://rapport.menneskeret.dk).

Institut for Menneskerettigheder 2020: *Ekspllosiv udvikling i brugen af straffecelle kalder på nye tiltag. Policy brief*. København: Institut for Menneskerettigheder. [\(Policy brief \(menneskeret.dk\) \(25-08-2021\)\)](http://rapport.menneskeret.dk).

Institut for Menneskerettigheder 2021: *Tolkning i fængslerne*. København: Institut for Menneskerettigheder. [\(Rapport \(menneskeret.dk\) \(11-10-2021\)\)](http://rapport.menneskeret.dk)

Jongebreur, W., M. Abraham & O. Nauta 2008: *A detention concept for the future? Evaluation of the extended pilot project period for the Lelystad Detention Concept (LDC)*. Ministry of Justice, the Netherlands.

Justitsministeriet 2021: *Mål- og resultatplan for Kriminalforsorgen 2021*. København: Justitsministeriet. [\(Mål og resultatplan 2021 \(kriminalforsorgen.dk\) \(25-08-2021\)\)](http://rapport.kriminalforsorgen.dk).

Justitsministeriets Forskningskontor 2020: *Virkninger af straf over for gerningsmænd, befolkning og ofre – Et litteraturstudie*. København: Justitsministeriets Forskningskontor. [\(Virkninger af straf over for gerningsmænd, befolkning og ofre – et litteraturstudie \(justitsministeriet.dk\) \(10-08-2021\)\)](http://rapport.justitsministeriet.dk).

Justitsministeriets Forskningskontor 2021: *Økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte. Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, 1. delrapport*. København: Justitsministeriets Forskningskontor. [\(Økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte – Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, 1. delrapport \(justitsministeriet.dk\) \(06-09-2021\)\)](http://rapport.justitsministeriet.dk).

Kessing, P. V. 2019a: "Straffecelle – isolation af indsatte i danske fængsler". *Juristen*, 2: 51-61.

Kessing, P. V. 2019b: "Afslag på prøveløsladelse på grund af ny kriminalitet – en strafferetlig afgørelse?". *Ugeskrift for Retsvæsen*, 36: 255-265.

Kriminalforsorgen 2016: *Indsattes udsathed og tilbøjelighed til at anmelde overgreb. Kriminalforsorgens brugerundersøgelse 2015*. København: Kriminalforsorgen, Koncern Resocialisering. [Indsattes udsathed og tilbøjelighed til at anmelde overgreb \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (26-08-2021).

Kriminalforsorgen 2017a: *Taskforce om medarbejdersikkerhed. Anbefalinger til initiativer som kan styrke sikkerheden for medarbejdere i Kriminalforsorgen*. København: Kriminalforsorgen. [Indstilling fra taskforce om medarbejdersikkerhed \(justitsministeriet.dk\)](#) (25-08-2021).

Kriminalforsorgen 2017b: *Indsattes tryghed og risikofaktorer*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, Koncern Resocialisering. [Indsattes tryghed og risikofaktorer \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2017c: *Stigning i brug af strafcelle skyldes mobiltelefoner*. København: Kriminalforsorgen. [Stigning i brug af strafcelle skyldes mobiltelefoner \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (30-08-2021).

Kriminalforsorgen 2018a: *Tryk på arbejde – stolt hjem. Kriminalforsorgen i udvikling 2018-21*. København: Kriminalforsorgen. [Udviklingsplan 2018-21 \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (25-08-2021).

Kriminalforsorgen 2018b: *Aftale om Kriminalforsorgens økonomi 2018-2021*. København: Kriminalforsorgen. [Flerårsaftale 2018-2021 \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (25-08-2021).

Kriminalforsorgen 2018c: *Praktikerudvalgets rapport om anvendelse, oplevelse og effekt af Kriminalforsorgens disciplinærstraffe og andre administrative reaktioner*. København: Kriminalforsorgen. [REU Alm. del Bilag 139: Rapport om serviceeftersyn af disciplinærstraffe mv., fra justitsministeren \(ft.dk\)](#) (01-08-2021).

Kriminalforsorgen 2018d: *Vold og trusler mod Kriminalforsorgens personale. Udviklingen fra 2007-2017*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, Koncern Resocialisering. [Vold og trusler mod Kriminalforsorgens personale 2007-2017 \(26-08-2021\)](#).

Kriminalforsorgen 2019a: *Tal fra Kriminalforsorgen 2019*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, Koncernsekretariatet. [Tal fra Kriminalforsorgen 2019 \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2019b: *Konfliktsituationer i Kriminalforsorgen – en kvantitativ analyse af indberetninger om vold, trusler og krænkelse mod personalet*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, Koncern Resocialisering. [Konfliktsituationer i Kriminalforsorgen \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (26-08-2021).

Kriminalforsorgen 2019c: *Konflikthåndtering under pres? – Vold og trusler mod fængselsbetjente i et kvalitativt perspektiv*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, Koncern Resocialisering. [Konflikthåndtering under pres \(kriminalforsorgen.dk\)](#) (26-08-2021).

Kriminalforsorgen 2019d: *Afgangsanalyse for fængselsbetjente 2017-2018*. København: Kriminalforsorgen, Center for HR og Uddannelse. [REU Alm. del – Bilag 508: Afgangsanalyse 2017-2018 \(ft.dk\)](#)

Kriminalforsorgen 2020a: *Statistik 2019*. København: Kriminalforsorgen. [Statistik 2019 \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2020b: *Medarbejdernes syn på Kriminalforsorgen. Analyser af svarene for spørgeskema udsendt til alle medarbejdere i Kriminalforsorgen marts 2020, som led i arbejdet med en ny strategi for Kriminalforsorgen*. København: Kriminalforsorgen. [REU, Alm.del – 2020-21 – Bilag 138: Rapport om medarbejdernes syn på kriminalforsorgen, fra justitsministeren \(ft.dk\)](https://www.reu.dk/alm.del/2020-21/bilag138) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2020c: *Akuttiltag i Kriminalforsorgen*. København: Kriminalforsorgen. [Akuttiltag i Kriminalforsorgen \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (06-09-2021).

Kriminalforsorgen 2021a: *Kriminalforsorgens strategi 2021*. København: Kriminalforsorgen. [Kriminalforsorgens strategi 2021 \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (25-08-2021).

Kriminalforsorgen 2021b: *Tal fra Kriminalforsorgen – Februar 2021*. København: Kriminalforsorgen. [Tal fra Kriminalforsorgen – Februar 2021 \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2021c: *Kriminalforsorgens årsrapport 2020*. København: Kriminalforsorgen. [Kriminalforsorgen årsrapport 2020 \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (13-07-2021).

Kriminalforsorgen 2021d: *Kriminalforsorgen iværksætter nye akuttiltag*. København: Kriminalforsorgen. [Kriminalforsorgen iværksætter nye akuttiltag \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (06-09-2021).

Kriminalforsorgen 2021e: *Ny kampagne skal skaffe flere fængselsbetjente*. København:

Kriminalforsorgen. [Ny kampagne skal skaffe flere fængselsbetjente \(kriminalforsorgen.dk\)](https://www.kriminalforsorgen.dk) (06-09-2021).

Langford, M., A. D. Fisher, J. K. Schaffer & F. Pareus 2017: "The View from Elsewhere: Scandinavian Penal Practices and International Critique", i Smith, P. S. & T. Ugelvik (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice*. London: Palgrave Macmillan: 451-479.

Minke, L. K. & A. B. Smoyer 2017: "Prison food in Denmark: Normal responsibility or ethnocentric imaginations?", i Smith, P. S. & T. Ugelvik (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice*. London: Palgrave Macmillan: 353-376.

Minke, L. K. 2012: *Fængslets indre liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Minke, L. K. 2021: "Hjørnestenene i den danske kriminalforsorg: Normalisering og åbenhed". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 1: 99-117.

Olesen, A 2013: *Løsladt og gældsat*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pratt, J. & A. Eriksson 2011: "'Mr. Larsson is walking out again'. The origins and development of Scandinavian prison systems." *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 44 (1): 7-23.

Pratt, J. & A. Eriksson 2013: *Contrasts in punishment: An explanation of Anglophone excess and Nordic exceptionalism*. New York: Routledge.

Regeringens svar til Europarådets Torturkomité 2020: *Reply of the Danish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Denmark from 3 to 12 April 2019*. [REU Alm.del – Bilag 540: Response of the Danish Government to the report of the Council of Europes](https://www.reu.dk/alm.del/2020-21/bilag540)

Committee for the Prevention of Torture (25-08-2021).

Reiter, K., L. Sexton & J. Sumner 2017: "Negotiating Imperfect Humanity in the Danish Penal System", i Smith, P. S. & T. Ugelvik (red.): *Scandinavian penal history, culture and prison practice*. London: Palgrave Macmillan: 481-508.

Reiter, K., L. Sexton & J. Sumner 2018: "Theoretical and empirical limits of Scandinavian Exceptionalism: Isolation and normalization in Danish prisons". *Punishment & Society*, 20(1): 92-112.

Smith, P. S. & T. Ugelvik 2017: "Introduction: Punishment, welfare and prison history in Scandinavia", i Smith, P. S. & T. Ugelvik (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice*. London: Palgrave Macmillan: 3-31.

Smith, P. S. 2012: "A critical look at Scandinavian exceptionalism: Welfare state theories, penal populism and prison conditions in Denmark and Scandinavia", i Ugelvik, T. & J. Dullum (red.): *Penal Exceptionalism?* London: Routledge: 50-69.

Smith, P. S. 2017: "Punishment without conviction? Scandinavian pre-trial practices and the power of the "benevolent" state", i Smith, P. S. & T. Ugelvik (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice*. London: Palgrave Macmillan: 129-155.

Smith, P. S. 2020: "Solitary confinement. Effects and practices from the nineteenth century until today", i Lobel, J. & P. S. Smith (red.): *Solitary confinement: Effects, practices, and pathways toward reform*. New York: Oxford University Press: 21-42.

Smith, P. S. & J. Jacobsen 2017: *Varetægtsfængsling. Danmarks hårdeste straf?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Storgaard, A. 2020: "Prison leave in Denmark: How a tradition of combining rehabilitation with discipline developed into putting access to justice at risk". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26: 1-17.

Tait, S. 2012: "Custody, care and staff-prisoner relationships", i Crewe, B. & J. Bennett (red.): *The Prisoner*. New York: Routledge: 13-26.

Ugelvik, T. 2014: *Power and Resistance in Prison: Doing Time, Doing Freedom*. New York: Palgrave Macmillan.

Ugelvik, T. 2016: "Prisons as welfare institutions? Punishment and the Nordic model", i Jewkes, Y., B. Crewe & J. Bennett (red.): *Handbook on prisons*. New York: Routledge: 388-402.

VIVE 2020: *Psykiske belastningsreaktioner hos polititjenestemænd og fængselsbetjente*. København: VIVE. <https://www.vive.dk/media/pure/15241/4549562> (13-07-2021)

Wildeman, C. & L. H. Andersen 2020: "Solitary confinement placement and post-release mortality risk among formerly incarcerated individuals: a population-based study". *The Lancet Public Health*, 5(2): e107-e113.

Økonomistyrelsen 2021: *Sygefravær fordelt på ministerområder og institutioner*. Økonomistyrelsen: København. <https://oes.dk/staten-i-tal/statens-sygefravaer-i-tal/sygefravaer-fordelt-paa-ministeromraader-og-institutioner/> (21-10-2021).

BILAG 1 – INTERVIEWGUIDE

Guide til semistrukturerede interviews med institutionstillidsrepræsentanter

Introduktion

- Hvem er IMR, og hvad er vores formål med rapporten?
- Orienter om, at interviewet optages og er anonymt
- Intro til dem og deres erfaring som fængselsbetjent

Forhold i den konkrete institution

- Kan du fortælle lidt specifikt om det fængsel/arresthus, du arbejder i nu?
- Hvilke udfordringer har I særligt hos jer?
- Hvordan bruges fængselsbetjentens tid hos jer?
- Hvordan påvirker de administrative opgaver jeres mulighed for at interagere med de indsatte?
- Hvor stor mulighed har man som fængselsbetjent for at kende sine indsatte? Hvad betyder normeringen?
- Har indsattegruppen ændret sig?
- Har ansattegruppen ændret sig?

Generelt om fængselsbetjente

- Flere rapporter har peget på et hårdt arbejdsmiljø for fængselsbetjente med vold, trusler, sygemeldinger og PTSD.
- Hvordan håndterer man det som fængselsbetjent?
- Hvordan påvirker det ens kontakt til de indsatte?

Generelt om forræelse og sikkerhed

- Flere bandemedlemmer betyder bedre normering af ansatte på hårde afdelinger, det giver færre personer på mindre hårde afdelinger, mærker I det hos jer?
- Hvordan går det ud over den enkelte indsatte?
- Oplever du, at I kan garantere den indsattes sikkerhed?
- Oplever du, at indsatte kan være trygge under deres afsoning?
- Hvor ofte kunne konfliktepisoder være undgået, hvis normeringen var bedre?
- Oplever indsatte flere magtanvendelser, fordi der mangler personale?

Resocialisering og udvikling

- Hvad er muligheden for at skabe udvikling hos den indsatte?
- Beskæftigelse, uddannelse, kunne indgå i fællesskaber, have sunde relationer, oparbejde kompetencer til at mestre eget liv
- Hvordan er det anderledes end for fem eller ti år siden?
- Hvis man ser bredt på det danske fængselsvæsen, hvilke udviklingstendenser ser du da?

Eventuelt

- Er der noget, du synes er vigtigt, vi ikke har talt om?
- Hvis jeg har nogle opfølgende spørgsmål, må jeg da kontakte dig igen?

Omfang ca. 45 minutter.

BILAG 2 – TABELLER

TABEL 16 – UBETINGET STRAFMASSE FORDELT PÅ STRAFLÆNGDER, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Under 4 mdr.	9.096	9.623	10.009	9.240	8.109	7.184	6.700	6.822	7.307	7.114
4-7 mdr.	8.016	9.077	8.539	8.511	8.256	7.262	6.510	6.794	7.761	7.922
8-11 mdr.	5.320	5.878	5.457	5.080	5.265	4.772	4.948	4.259	5.081	4.451
12-17 mdr.	8.456	8.033	8.149	7.936	7.227	6.000	6.350	5.984	6.046	6.500
18-23 mdr.	6.231	6.623	6.204	6.365	5.955	5.348	5.831	5.314	4.312	4.169
24-47 mdr.	14.049	15.078	14.757	12.911	15.127	13.402	12.566	11.935	16.171	14.808
Over 48 mdr.	19.699	17.975	17.461	23.263	16.309	17.875	17.763	19.065	18.675	25.280
I alt	70.868	72.287	70.576	73.306	66.247	61.842	60.669	60.173	65.353	70.244

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

Note: Inkluderet de domme, der udstås med fodlænke.

TABEL 17 – TILGANG AF NYDOMFÆLDTE TIL AFSONING AF TIDSBESTEMT STRAF I FÆNGSLER OG ARRESTHUSE. HOVEDKRIMINALITET OG KØN, 2019.

	Mænd		Kvinder		I alt	
	n	%	n	%	n	%
Drab (forsætligt)	2	0,8	33	0,7	35	0,7
Vold i øvrigt	55	23	946	21	1.001	21,1
Ildspåsættelse	2	0,8	24	0,5	26	0,5
Anden personfarlig kriminalitet	6	2,5	133	2,9	139	2,9
Voldtægt	2	0,8	108	2,4	110	2,3
Anden sædelighedskriminalitet	1	0,4	60	1,3	61	1,3
Grov narkokriminalitet	17	7,1	377	8,4	394	8,3
Lov om euforiserende stoffer	16	6,7	483	10,7	499	10,5
Røveri	4	1,7	158	3,5	162	3,4
Tyveri, hæleri samt brugstyveri	62	25,9	776	17,2	838	17,6
Anden berigelseskriminalitet	16	6,7	125	2,8	141	3
Hærværk	0	0	16	0,4	16	0,3
Færdselslovskriminalitet	13	5,4	374	8,3	387	8,1
Straffeloven i øvrigt	20	8,4	479	10,6	499	10,5
Særlov i øvrigt	23	9,6	418	9,3	441	9,3
I alt	239	100	4.510	100	4.749	100

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

TABEL 18 – LØSLADELSER AF FÆNGSELSDØMTE MED TIDSBESTEMTE STRAFFE. LØSLADELSESTIDSPUNKT, 2012-2019.

	Løsladt på prøve						Løsladt ved endt straf				Total
	1/2 tid	Mellem 1/2 tid og 2/3 tid	7/12 tid	2/3 tid	Mellem 2/3 tid og endt straf	I alt	Korttidsstraffede	Afslag på prøveløsladelse	Kombinationsdømte	I alt	
2019 n	328	97	-	1.856	190	2.471	3.116	1.223	220	4.559	7.030
2019 %	4,7	1,4	-	26,4	2,7	35,1	44,3	17,4	3,1	64,9	100
2018 n	360	96	-	1.777	225	2.458	3.120	1.003	191	4.314	6.772
2018 %	5,3	1,4	-	26,2	3,3	36,3	46,1	14,8	2,8	63,7	100
2017 n	324	99	-	1.890	222	2.535	2.811	888	215	3.914	6.449
2017 %	5	1,5	-	29,3	3,4	39,3	43,6	13,8	3,3	60,7	100
2016 n	340	91	-	2.008	182	2.621	3.102	763	223	4.088	6.709
2016 %	5,1	1,4	-	29,9	2,7	39,1	46,2	11,4	3,3	60,9	100
2015 n	563	139	-	2.323	193	3.218	3.674	602	303	4.579	7.797
2015 %	7,2	1,8	-	29,8	2,5	41,3	47,1	7,7	3,9	58,7	100
2014 n	585	121	-	2.663	222	3.591	3.719	587	265	4.571	8.162
2014 %	7,2	1,5	-	32,6	2,7	44	45,6	7,2	3,2	56	100
2013 n	592	157	-	2.841	257	3.847	4.245	557	289	5.091	8.938
2013 %	6,6	1,8	-	31,8	2,9	43	47,5	6,2	3,2	57	100
2012 n	426	99	71	2.552	308	3.456	4.298	671	313	5.282	8.738
2012 %	4,9	1,2	0,8	29,2	3,5	39,6	49,2	7,7	3,6	60,4	100

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

TABEL 19 – UDGANG FRA FÆNGSLER OG ARRESTHUSE, MISBRUG AF UDGANG OG MISBRUGETS ART, 2010-2019.

	Antal udgange n	Udeblivelse eller undvigelse fra udgangsledsager		Andet misbrug		Misbrug i alt %
		Uden ny kriminalitet %	Med ny kriminalitet %	Uden ny kriminalitet %	Med ny kriminalitet %	
		2019	36.172	0,7	0,3		0,9	0,1	1,8
2018	34.679	0,5	0,1	1,5	0,1	2,1
2017	39.631	0,5	0	1,4	0,1	2,1
2016	44.099	0,5	0	1,6	0,1	2,3
2015	52.761	0,4	0	1,6	0,1	2,1
2014	57.900	0,6	0	2	0,1	2,7
2013	60.503	0,6	0	2,2	0,1	3,1
2012	55.899	0,5	0	2,3	0,1	2,8
2011	58.390	0,6	0	2,3	0,1	3
2010	56.684	0,5	0	2,2	0,1	2,7

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

TABEL 20 – ÅRSAGER TIL AFSKED FOR DEN SAMLEDE GRUPPER AF FRATRÅDTE FÆNGSELSBETJENTE, 2017-2018.

Årsag	Procent
Risiko for pådragelse af en smitsom sygdom	3
Sværhedsgraden af indholdet på skolen (for svært)*	6
For stort fokus på oplæring under praktikopholdet*	6
Fysisk nedslidning	13
Transporttiden til tjenestestedet	14
Hændelser i dit privatliv, som ikke direkte var forbundet med dit arbejde, såsom sygdom eller død i nærmeste familie	15
Udsættelse for vold af indsat	21
Institutionslukninger	22
Udsættelse for trusler af indsat	26
Manglende mulighed for at tage så mange dobbeltvagter, du ønsker	26
Tonen blandt dine kolleger	26
Tvungne udstationeringer	29
Sværhedsgraden af indholdet på skolen (for let)	29
For lille fokus på oplæring under praktikopholdet	29
Den manglende personlige kontakt med tjenestelistefører i forbindelse med vagtplanlægningen	30
Det kollegiale sammenhold med de 4 områder	31
Din mulighed for indflydelse på egen vagtplanlægning via det nye vagtplanlægningssystem (VIT)	32
Kriminalforsorgens strukturelle organisering med de 4 områder	32
Dine kollegers adfærd over for de indsatte*	32
SU under uddannelse*	35
Den lokale ledelses tillid til dig	36
Beordrede ekstra tjenester	37
Risiko for vold og trusler (angstfyldt miljø)	41
Arbejdstiderne*	41
Transporttid til Uddannelsescentret i Birkerød (UCB)*	41
Ikke indfrie forventninger til indhold på skolen*	41
Tiden til rådighed til udførelsen af rutineopgaver	42
Hensyntagen til lokale forhold	43
Den overskydende tid mellem rutineopgaverne til at håndtere uforudsete opgaver (Eksempelvis stikprøvemæssige kontroller, visitationer, læsebesøg m.m.)	45
Den lokale ledelses inddragelse af dig i beslutninger	47
Kriminalforsorgens udvikling mod øget orden og sikkerhed	47
Tillid til den lokale ledelse	51
Følelsesmæssig udmattelse/stress	52
Lønnen i Kriminalforsorgen	55

Årsag	Procent
Tiden til rådighed til alment relationsarbejde (uformelle snakke i løbet af dagligdagen)	55
Tiden til rådighed til at tale med den indsatte, når du oplevede det som nødvendigt (fx ved bekymring, konfliktfyldte hændelser eller andet)	56
Ikke indfrie forventninger til indhold i jobbet*	59
Økonomiske nedskæringer	60
Udviklingsmulighederne i Kriminalforsorgen	60

Kilde: Kriminalforsorgen 2019d.

Note: Tallene dækker over andelen af fængselsbetjente, der har angivet, at de enkelte forhold har "nogen" eller "stor" betydning for deres opsigelse.

* Tallene markeret med en stjerne angiver besvarelser af de spørgsmål, der omhandler uddannelsen til fængselsbetjent, og som kun er besvaret af fængselsbetjente på prøve. Besvarelserne om uddannelsen er baseret på 17 fængselsbetjente på prøve.

TABEL 21 – ANTALLET AF TILSYNSSAGER OG AFGØRELSE FRA ARBEJDSTILSYNET, 2017-2019

	2017	2018	2019 (jan.-sept.)	Udvikling
Tilsynssager	25	28	16	Faldende
Grøn smiley	9	11	8	Samme niveau
Strakspåbud	6	12	15	Stigende
Påbud	12	21	25	Stigende

Kilde: Notat fra Kriminalforsorgen fremsendt af Fængselsforbundet.

Note: Afgørelser er en samlet betegnelse for Arbejdstilsynets påbud, strakspåbud og forbud.

Note: Afgørelser (påbud og strakspåbud) om: store følelsesmæssige krav; vold, trusler og alenearbejde; sikkerhed på værksteder/ulykkesrisici; indeklime.

TABEL 22 – KAPACITET I FÆNGSLER OG ARRESTHUSE FORDELT PÅ DOBBELTCELLER, CELLESTØRRELSE OG KVADRATMETER PR. INDSAT, JANUAR 2020.

Område	Matrikel	Regime	Antal dobbelt-celler	Antal pladser	Celle-størrelse (ekskl. bad/toilet)	Kvm pr. indsat (ekskl. bad/toilet)	Celle-størrelse (inkl. bad/toilet)
Hoved-staden	Frederikssund Arrest	Arresthus	1	2	14,3	7,2	
	Frederikssund Arrest	Arresthus	1	2	10,0	5,0	
	Hillerød Arrest	Arresthus	2	4	14,1	7,1	
	Horsørød Fængsel	Åbent fængsel	12	24	14,0	7,0	
Midt- og Nord-jylland	Frederikshavn Arrest	Arresthus	1	2	12,0	6,0	
	Frederikshavn Arrest	Arresthus	1	2	18,4	9,2	
	Herning Arrest	Arresthus	1	2	8,5	4,3	
	Hobro Arrest	Arresthus	1	2	19,0	9,5	
	Hobro Arrest	Arresthus	1	2	18,0	9,0	
	Hobro Arrest	Arresthus	1	2	8,5	4,3	
	Holstebro Arrest	Arresthus	1	2	19,0	9,5	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	13,0	6,5	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	3	6	15,3	7,6	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	15,4	7,7	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,6	7,8	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	15,7	7,9	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,8	7,9	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,9	8,0	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	4	8	16,0	8,0	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	4	8	16,2	8,1	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	16,6	8,3	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	3	6	16,7	8,4	
	Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	16,8	8,4	
	Nykøbing Mors Arrest	Arresthus	1	2	12,0	6,0	
	Randers Arrest	Arresthus	6	12	8,2	4,1	
	Silkeborg Arrest	Arresthus	2	4	12,1	6,1	
	Viborg Arrest	Arresthus	1	2	12,2	6,1	
	Aalborg Arrest	Arresthus	4	8	8,5	4,3	
	Aarhus Arrest	Arresthus	2	4	10,6	5,3	
	Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	10,8	5,4	
	Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	13,4	6,7	
	Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	11,0	5,5	
Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	11,3	5,6		

Område	Matrikel	Regime	Antal dobbelt-celler	Antal pladser	Celle-størrelse (ekskl. bad/toilet)	Kvm pr. indsat (ekskl. bad/toilet)	Celle-størrelse (inkl. bad/toilet)
Sjælland	Holbæk Arrest	Arresthus	2	4	10,3	5,2	
	Jyderup Fængsel	Åbent fængsel	23	46	12,0	6,0	18,0
	Kalundborg Arrest	Arresthus	2	4	16,8	8,4	
	Næstved Arrest	Arresthus	2	4	11,2	5,6	
	Ringsted Arrest	Arresthus	1	2	9,0	4,5	
	Roskilde Arrest	Arresthus	2	4	10,5	5,3	
Syd-danmark	Haderslev	Arresthus	2	4	13,3	6,7	
	Kolding Arrest	Arresthus	4	8	12,0	6,0	
	Nyborg Fængsel	Lukket fængsel	1	2	22,4	11,2	
	Nyborg Fængsel	Lukket fængsel	1	2	17,8	8,9	
	Odense Arrest	Arresthus	2	4	22,9	11,4	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,3	5,7	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	14,2	7,1	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,4	5,7	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,6	7,8	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,5	5,7	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,1	7,6	
	Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,5	5,8	
	Aabenraa Arrest	Arresthus	1	2	8,7	4,4	
	Aabenraa Arrest	Arresthus	1	2	9,6	4,8	
I alt			131	262			

Kilde: Tal fremsendt efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: På baggrund af en høring af kriminalforsorgsområderne og en manuel opgørelse i Kriminalforsorgens institutioner har Direktoratet primo januar 2020 udarbejdet en oversigt over dobbeltceller i fængsler og arresthuse.

TABEL 23 – KAPACITET FORDELT PÅ DOBBELTCELLER, CELLESTØRRELSE OG KVADRATMETER PR. INDSAT, JUNI 2021

Matrikel	Regime	Antal dobbelt-celler	Antal pladser	Celle-størrelse (ekskl. bad/toilet)	Kvm. pr. indsat (ekskl. bad/toilet)	Celle-størrelse (inkl. bad/toilet)
Frederikssund Arrest	Arresthus	1	2	14,3	7,2	
Frederikssund Arrest	Arresthus	1	2	10,0	5,0	
Hillerød Arrest	Arresthus	2	4	14,1	7,1	
Horslerød Fængsel	Åbent fængsel	12	24	14,0	7,0	
Frederikshavn Arrest	Arresthus	1	2	12,0	6,0	
Frederikshavn Arrest	Arresthus	1	2	18,4	9,2	
Herning Arrest	Arresthus	1	2	8,5	4,3	
Hobro Arrest	Arresthus	1	2	19,0	9,5	
Hobro Arrest	Arresthus	1	2	18,0	9,0	
Hobro Arrest	Arresthus	1	2	8,5	4,3	
Holstebro Arrest	Arresthus	1	2	19,0	9,5	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	13,0	6,5	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	3	6	15,3	7,6	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	15,4	7,7	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,6	7,8	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	6	12	15,7	7,9	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,8	7,9	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,9	8,0	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	4	8	16,0	8,0	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	4	8	16,2	8,1	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	16,6	8,3	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	3	6	16,7	8,4	
Kragsskovhede Fængsel	Åbent fængsel	1	2	16,8	8,4	
Kragsskovhede Fængsel	Lukket Fængsel	4	8			
Nykøbing Mors Arrest	Arresthus	1	2	12,0	6,0	
Randers Arrest	Arresthus	6	12	8,2	4,1	
Silkeborg Arrest	Arresthus	2	4	12,1	6,1	
Viborg Arrest	Arresthus	1	2	12,2	6,1	
Aalborg Arrest	Arresthus	4	8	8,5	4,3	
Aarhus Arrest	Arresthus	2	4	10,6	5,3	
Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	10,8	5,4	
Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	13,4	6,7	
Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	11,0	5,5	
Aarhus Arrest	Arresthus	1	2	11,3	5,6	
Holbæk Arrest	Arresthus	2	4	10,3	5,2	

Matrikel	Regime	Antal dobbelt-celler	Antal pladser	Celle-størrelse (ekskl. bad/toilet)	Kvm. pr. indsat (ekskl. bad/toilet)	Celle-størrelse (inkl. bad/toilet)
Nykøbing Fængsel	Arresthus	30	60	13,4		8,3
Kalundborg Arrest	Arresthus	2	4	16,8	8,4	
Næstved Arrest	Arresthus	2	4	11,2	5,6	
Ringsted Arrest	Arresthus	1	2	9,0	4,5	
Roskilde Arrest	Arresthus	2	4	10,5	5,3	
Haderslev	Arresthus	2	4	13,3	6,7	
Kolding Arrest	Arresthus	4	8	12,0	6,0	
Nyborg Fængsel	Lukket fængsel	1	2	15,0	7,5	
Odense Arrest	Arresthus	2	4	22,9	11,4	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,3	5,7	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	14,2	7,1	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,4	5,7	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,6	7,8	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,5	5,7	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	15,1	7,6	
Renbæk Fængsel	Åbent fængsel	1	2	11,5	5,8	
Aabenraa Arrest	Arresthus	1	2	8,7	4,4	
Aabenraa Arrest	Arresthus	1	2	9,6	4,8	
I alt		141	282			

Kilde: Tal fremsendt efter forespørgsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: På baggrund af en høring af kriminalforsorgsområderne og en manuel opgørelse i Kriminalforsorgens institutioner har Direktoratet primo januar 2020 udarbejdet en oversigt over dobbeltceller i fængsler og arresthuse. Denne oversigt er i juni 2021 opdateret på baggrund af efterfølgende kendte ændringer. Det skal dog bemærkes, at der efterfølgende kan være sket ændringer.

TABEL 24 – FULDTIDSMEDARBEJDERE FORDELT PÅ INSTITUTIONSTYPER
SAMT UDREJSECENTRENE, 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Direktoratet, UCB mv.	353	365	407	432	414	354	358	325	327	348
Områdekantorerne	.	.	.	.	2	263	298	284	280	298
Lukkede fængsler	1.282	1.283	1.273	1.274	1.230	1.102	947	937	936	961
Åbne fængsler	1.099	1.082	1.092	1.077	1.067	975	955	905	836	796
Københavnske Fængsler	683	669	667	656	640	617	647	619	558	473
Arresthuse	720	722	715	715	692	632	657	622	590	571
Pensioner	164	163	158	150	140	147	141	133	124	120
Kriminalforsorgen i Frihed	443	455	464	463	452	459	447	423	408	408
Ungekriminalforsorgen	.	.	.	.	.	.	.	.	1	20
Transport og bevogtning	.	.	.	.	.	.	.	.	33	204
Udrejsecentre	.	.	.	.	.	.	.	.	88	89
Øvrige	20	23	32	43	-	27	5	27	-	-

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

Note: Der medregnes ikke personer med meget begrænset tilknytning til tjenestestedet, såsom timelærere, arresthuslæger, køkkenmedhjælpere, rengøringsassistenter og organister.

TABEL 25 – FULDTIDSMEDARBEJDERE FORDELT PÅ PERSONALEGRUPPER, INKLUSIVE MEDARBEJDERE PÅ UDREJSECENTRENE, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ledelse og administration	746	763	790	803	753	753	830*	783	762	823
Opsynspersonale	2.668	2.636	2.646	2.618	2.568	2.510	2.372	2.320	2.210	2.113
Værkmestre	440	423	418	410	390	374	337	314	303	298
Transportbetjente	-	-	-	-	-	-	-	-	19	118
Sundhed	159	160	150	151	135	132	125	112	98	95
Forsorg	492	511	516	520	513	536	524	494	490	515
Undervisning	126	127	133	149	167	160	148	134	127	125
Andet	134	143	154	160	108	111	118	120	175	202
I alt	4.765	4.762	4.807	4.811	4.634	4.575	4.455	4.276	4.183	4.288
Heraf pct. kvinder	44,5	45,1	45,1	45,3	45,5	46,3	46,7	46,9	47,5	48

Kilde: Kriminalforsorgen 2020a.

Note: Deltidsmedarbejdere er omregnet til fuldtidsmedarbejdere.

Note: Ansatte, der gør tjeneste i udrejsecentrene Sjælsmark og Kærshovedgård indgår i tallene under deres respektive funktioner.

* Note: Stigningen fra 2015 til 2016 skyldes primært, at ca. 95 uniformerede chefer og ledere, der tidligere indgik som en del af gruppen uniformeret personale (opsynspersonale og værk mestre), er registreret som "ledelse" som følge af en ny ledelses- og institutionsstruktur, der trådte i kraft i 2016.

NOTER

- 1 Frataget Færøerne og Grønland samt udrejsecentre.
- 2 Jf. *Hirst 6/10 2005 pr. 69.*
- 3 Jf. bl.a. *Khodorkovskiy and Lebedev 25/7 2013 pr. 836* og *Klibisz 4/10 2016 pr. 354.*
- 4 Jf. bl.a. *DH v. Tjekkiet 13/11 2007*, hvor EMD fastslog, at der kan opstå indirekte diskrimination på grund af etnicitet (romaoprindelse).
- 5 General Comment no. 21 (1992) pr. 13. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2f-GEC%2f4731&Lang=en.
- 6 Jf. bl.a. *Murray 26/4 2016 pr. 101*: "While punishment remained one of the aims of imprisonment, the emphasis in European penal policy was now on the rehabilitative aim of imprisonment."
- 7 Jf. regel 6. Se tilsvarende regel 102.1.
- 8 Jf. Schiøler, J. & A. Dragsted, *Straffuldbyrdesloven*, DJØF, 2. udgave, 2017, s. 64.
- 9 Jf. Direktoratet for Kriminalforsorgens hjemmeside Fængsel – Kriminalforsorgen (Sidst besøgt i september 2021).
- 10 Jf. bl.a. *Zaloilo v. Netherlands 21/7 2012 pr. 26.*
- 11 Se *Babar Ahmad 10/4 2012 pr. 212*; *A.L. (X.W.) v. Russia 29/10 2015 pr. 76*; *Ramirez Sanchez 4/7 2006 pr. 139*; og *Onoufriou 7/1 2010 pr. 70.*
- 12 Jf. EMD, *Khodorkovskiy and Lebedev 25/7 2013 pr. 470.*
- 13 Jf. *Babar Ahmad 10/4 2012 pr. 212*; *A.L. (X.W.) v. Russia 29/10 2015 pr. 76*; *Ramirez Sanchez 4/7 2006 pr. 139*; og *Onoufriou 7/1 2010 pr. 70.* For en mere udførlig drøftelse af brugen af strafcelle i danske fængsler, se Peter Vedel Kessing, *Strafcelle – isolation af indsatte i danske fængsler*, Juristen, nr. 2, 2019.
- 14 Jf. bl.a. EMK, *Hacisuleymanoglou 20/10 1994 s. 121.*
- 15 Se tilsvarende EMD's domme i *Orchowski 22/10 2009 pr. 153.*
- 16 Det kan give anledning til undren, at Højesteret ikke – trods et anbringende herom fra A's advokat – tog selvstændig stilling til, om en så lang bæltefiksering til en seng *per se* er i strid med artikel 3. Også henset til, at den længste bæltefiksering, EMD har haft lejlighed til at tage stilling til, var på 23 timer (i *Aggerholm mod Danmark 15/9 2020*), samt at EMD i en række sager konkret har fundet kortvarig bæltefiksering på mindre end et døgn i strid med artikel 3, jf. bl.a. *Aggerholm v. Danmark 15/9 2020 pr. 103-105* med referencer til yderligere EMD-domme på området.
- 17 Det bemærkes, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i hørings svar af 19. oktober har oplyst, at "De tidsmæssige betingelser blev i 2010 ændret fra max 3 til max 5 måneders fængselsstraf og i 2013 ændret til max 6 måneders fængselsstraf. Når de tidsmæssige betingelser ændres, så ansøgerne er idømt længere fængselsstraffe, vil der blandt ansøgere til fodlænkeordningen være relativt flere som har begået lidt mere alvorlig kriminalitet og har mere problema-

tiske personlige forhold. På den baggrund er det forventeligt, at der er relativt flere, som ikke vil formå at overholde vilkårene for fodlænkeafsoning, men får tilladelsen her til tilbagekaldt.

- 18 Vi har forespurgt om en opgørelse over de forskellige rutinemæssige sikkerhedsopgaver over tid hos Direktoratet. Dette har ikke været muligt at få. Vores gennemgang af rutinemæssige sikkerhedsopgaver beror derfor på folketings svar og på de enkelte oplysninger, der fremgår af Direktoratets egne registre.
- 19 Det bemærkes, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i høringssvar af 19. oktober har oplyst, at "Da begrundelserne ikke registreres i KS [Klientsystemet], er det ikke muligt at sige noget præcist om antallet af direktoratets afslag, hvor politiet har udtalt sig imod en tilladelse, uden en meget detaljeret gennemgang af sagerne i direktoratet. Vores [Direktoratets] skønsmæssige vurdering er, at der ikke meddeles afslag i det store omfang, som fremgår af udtalelsen i rapporten. Når der meddeles tilladelse, selvom politiet er imod det, vil udgang efter praksis dog som hovedregel blive startet forsigtigt op, hvis Direktoratet giver tilladelse til udgang. Således vil der typisk blive givet tilladelse til kortere uledsagede udgange end weekendudgang hver 3. uge eller evt. ledsagede udgange før uledsaget udgang kan påbegyndes.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER