



FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketinget, Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Temarapport om tilsynsbesøg på voksenområdet i 2023

Til orientering sender jeg ombudsmandens temarapport 2023 om kriminalforsorgens transport af indsatte.

Forholdene for indsatte under transporter varetaget af kriminalforsorgen var således temaet for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenområdet i 2023.

I rapporten sammenfattes og formidles de væsentligste resultater af temaet.

Jeg lægger en nyhed på ombudsmandens hjemmeside om temarapporten.

Med venlig hilsen

Niels Fenger

24. juni 2024

Dok.nr. 23/06027-20/JE
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ rapport

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

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

24. juni 2024

Temarapport 2023

Transport af indsatte

Indhold

24. juni 2024

Transport af indsatte	1
1. Indledning	3
2. Undersøgelsens hovedresultater	3
3. Undersøgelsens genstand	5
3.1. Undersøgelsens afgrænsning og fokuspunkter	5
3.2. De undersøgte myndigheder	6
4. Undersøgelsesmetode	7
Fakta om de fulgte transporter.....	9
Hvordan foregik transporterne?	9
Hvem stod for transporterne?	9
Hvilke indsatte blev transporteret?.....	9
Hvad var formålet med transporterne?	9
5. De undersøgte forhold	10
5.1. Indledning	10
5.2. Kriminalforsorgens forberedelse af transporter.....	10
5.3. Forberedelse af og kommunikation med indsatte	11
5.3.1. Orientering af indsatte om forestående transporter og om transportens forløb.....	11
5.3.2. Tolkning	12
5.4. Indgreb.....	13
5.4.1. Håndjern	13
5.4.2. Magtanvendelse.....	15
5.4.3. Visitation	17
5.5. Transporter til sundhedsbehandling.....	18
5.6. Fysiske forhold under transport mv.....	20
Ombudsmandens temarapporter	22
Grundlaget for ombudsmandens tilsyn	22

Dok.nr. 23/06027-
1/UL/JAL

1. Indledning

Ombudsmandens tilsynsbesøg på voksenområdet havde i 2023 fokus på kriminalforsorgens transport af indsatte.

Indsatte kan være i en sårbar situation i forbindelse med transport. Samtidig spiller sikkerhedsmæssige hensyn en væsentlig rolle ved kriminalforsorgens transporter af indsatte. Forud for transporter bliver de indsatte således oftest visiteret, ligesom de indsatte som udgangspunkt er iført håndjern under transporter.

Transport af indsatte varetages af politiet og kriminalforsorgen. Tidligere varetog politiet størstedelen af opgaven med at køre varetægtsfængslede til afhøring, retsmøder mv., mens kriminalforsorgens institutioner varetog transporten af afsonere til sundhedsbehandling, overførsel til en anden af kriminalforsorgens institutioner mv.

I 2018 blev de første transportbetjente uddannet som en særlig personalegruppe i kriminalforsorgen. Transportbetjentene er uddannet til at forestå transport af både varetægtsfængslede og afsonere. Med tilkomsten af transportbetjentene og oprettelsen af tre specialiserede transport- og bevogtningsenheder under kriminalforsorgen har kriminalforsorgen ved de tre transport- og bevogtningsenheder overtaget en del af politiets arbejde med transport af varetægtsfængslede, ligesom de tre enheder har overtaget en del transporter fra kriminalforsorgens institutioner.

Undersøgelsen har derfor særligt været rettet mod kriminalforsorgens transport- og bevogtningsenheder.

Tilsynsbesøgene er blevet gennemført af besøgshold bestående af ansatte i ombudsmandsinstitutionen, Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur. Besøgsholdene har under tilsynene haft fokus på bl.a. anvendelse af håndjern, håndjernstransportbælte og magt, visitation, tolkning, iagttagelse af diskretionshensyn samt relationerne mellem de indsatte og kriminalforsorgens betjente, der varetog transporterne.

2. Undersøgelsens hovedresultater

Ombudsmandens overordnede opfattelse er, at kriminalforsorgen har tilrettelagt arbejdet med at transportere indsatte på en professionel og hensigtsmæssig måde.

Undersøgelsen har desuden gennemgående vist, at kriminalforsorgen sikrer, at der tages hensyn til de indsatte, som skal transporteres. Kriminalforsorgen

er således generelt opmærksom på, hvilke sikkerhedsmæssige tiltag der er nødvendige ved hver enkelt transport, f.eks. om brugen af håndjern er nødvendig. Samtidig har kriminalforsorgens medarbejdere generelt en god omgangstone i forhold til de indsatte.

Uanset dette overordnede billede har undersøgelsen dog også afdækket forhold, som giver grundlag for anbefalinger rettet mod kriminalforsorgens transport af indsatte og for at fremhæve forhold, som kriminalforsorgen bør have øget opmærksomhed på.

Ved en lovændring i 2022 har de ansatte i kriminalforsorgen, herunder transportbetjentene, fået udvidet adgangen til at anvende håndjern eller håndjernstransportbælte ved indsattes enkeltstående fravær fra lukkede fængsler og arrester, f.eks. transport til retsmøder. I de tilfælde er der ikke længere krav om, at brug af håndjern skal være nødvendigt for at afværge truende vold, overvinde voldsom modstand, hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse eller for at hindre undvigelse. Derudover er kravet om håndjernerapport og registrering af brugen af håndjern fjernet ved indsattes enkeltstående fravær fra lukkede fængsler og arrester.

Undersøgelsen har vist en vis usikkerhed i kriminalforsorgen i forhold til, hvornår transport- og bevogtningssituationer er omfattet af de lempede regler om brug af håndjern, og hvornår de almindelige regler om brug af håndjern skal anvendes, jf. pkt. 5.4.1 om håndjern nedenfor.

Ombudsmanden anbefaler derfor generelt, at kriminalforsorgen har et øget fokus på:

- At de regler, som gælder for konkrete transportere, bliver lagt til grund ved vurderingen af, om den indsatte i en transportsituation skal ilægges håndjern
- At der vejledes om klagemuligheder, og at brugen af håndjern dokumenteres for de transportere, hvor dette fortsat er et krav.

Derudover anbefaler ombudsmanden generelt, at kriminalforsorgen har et øget fokus på:

- Brug af tolkebistand eller andre tiltag med henblik på at afhjælpe sproglige barrierer under transport
- Varetagelse af diskretion ved transport og ledsagelse af indsatte til ambulantly behandling.

Undersøgelsen har desuden afdækket forhold, som har dannet grundlag for mere generelle drøftelser med de relevante myndigheder i kriminalforsorgen. F.eks. har der ved møder i forbindelse med tilsynsbesøg været drøftelser om tiltag, som kan skabe et sammenhængende overblik over gennemførte transporter, og som kan kvalificere kriminalforsorgens forberedelse og dokumentation af forholdene under de enkelte transporter. Det er også blevet drøftet, hvordan der kan skabes et overblik over transport- og bevogtningsenhedernes magtanvendelser, således at koncernens og enhedernes ledelser kan følge udviklingen i omfanget og karakteren heraf.

Der er planlagt videre drøftelser med kriminalforsorgen af de generelle anbefalinger i denne rapport og af de forhold, som undersøgelsen i øvrigt har afdækket. De konkrete anbefalinger, som ombudsmanden har givet til kriminalforsorgens transport- og bevogtningsenheder, kan i deres helhed findes på www.ombudsmanden.dk, under Arbejdsområder, Tilsyn, På voksenområdet, Gennemførte tilsynsbesøg på voksenområdet i 2023.

De undersøgte forhold og resultaterne af undersøgelsen er nærmere omtalt under pkt. 5.

3. Undersøgelsens genstand

3.1. Undersøgelsens afgrænsning og fokuspunkter

Temaundersøgelsen har omfattet kriminalforsorgens transport af indsatte, det vil sige både de specialiserede transportbetjentes arbejde og praksis i kriminalforsorgens institutioner ved fængselsbetjentenes kørsel med indsatte.

Der har under tilsynene været fokus på kriminalforsorgens samarbejde med andre myndigheder og på forberedelsen af transporter, herunder forberedelse af og kommunikation med de indsatte, som skulle transporteres. Derudover har undersøgelsen haft fokus på indgreb i forhold til de indsatte i forbindelse med transport, det vil sige brug af håndjern, anvendelse af magt og visitation. Undersøgelsen har desuden omfattet diskretionshensyn i forbindelse med transport af indsatte til sundhedsbehandling, de fysiske forhold under transporter og relationelle aspekter under transporter.

Undersøgelsen har omfattet transport af indsatte i forbindelse med ledsaget udgang til retsmøder og ambulante behandling samt ved overførsel af indsatte fra en institution i kriminalforsorgen til en anden.

Undersøgelsen har ikke omfattet kriminalforsorgens transport af indsatte ved ledsaget udgang til familiebesøg og begivenheder i familien, begravelser mv.

Som det fremgår af pkt. 3.2. nedenfor, varetager også politiet transport af indsatte i kriminalforsorgen, navnlig af varetægtsarrestanter. Politiets transport af indsatte har ikke været omfattet af undersøgelsen.

3.2. De undersøgte myndigheder

Koncern Transport og Bevogtning leder og koordinerer transportbetjentenes arbejde i hele landet. Koncernen er en del af Direktoratet for Kriminalforsorgen, Center for Sikkerhed. Koncernen har på nuværende tidspunkt tre transport- og bevogtningsenheder, som er placeret i København, Hobro og Kolding. Det forventes, at en fjerde enhed vil blive etableret i Ringsted, formentlig i 2024.

Undersøgelsen har i vidt omfang været koncentreret om det arbejde, som Koncern Transport og Bevogtning varetager på baggrund af samarbejdsaftaler med Rigspolitiet og med kriminalforsorgen i øvrigt.

Som udgangspunkt er det politiet, der varetager transport af varetægtsarrestanter. Hvis politiet vurderer, at der ikke gør sig særlige sikkerhedsmæssige forhold e.l. gældende, kan politiet overlade transport af varetægtsarrestanter til Koncern Transport og Bevogtning, som overtager transporten, hvis transport- og bevogtningsenhederne har kapacitet til dette. I andre tilfælde transporterer politiet selv den indsatte til retsmøder mv.

Ud fra de samme forudsætninger varetager Koncern Transport og Bevogtning politiets kørsler med foranstaltningsdømte og personer, som er anbragt i varetægtsurrogat. Det drejer sig navnlig om unge (15-17-årige) og personer, som på grund af psykiske udfordringer er anbragt i en institution eller på en psykiatrisk afdeling i stedet for at være anbragt i en arrest eller et fængsel. Undersøgelsen har været rettet mod transport af indsatte i kriminalforsorgen, men ved besøgene i transport- og bevogtningsenhederne har besøgholdene også fulgt flere transporter af personer anbragt i varetægtsurrogat for dermed at få indblik i, hvordan enhederne varetager denne del af deres opgaver. Fremgangsmåden og sikkerhedshensynene er grundlæggende ens, og iagttagelserne fra disse transporter er indgået i ombudsmandens samlede vurdering af Koncern Transport og Bevogtnings praksis. Når der i rapporten er omtale af koncernens transport af indsatte, kan dette derfor også dække over transport af personer, som er surrogatanbragt.

Koncern Transport og Bevogtning varetager desuden transporter for kriminalforsorgen, hvilket navnlig drejer sig om transport af indsatte, som afsoner en dom i et fængsel. Det kan være overførsler af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner eller transporter af indsatte til sundhedsbehandling.

Det blev i 2022 besluttet, at Koncern Transport og Bevogtning i højere grad skulle overtage og prioritere kriminalforsorgens transportere frem for politiets transportere. Koncern Transport og Bevogtning har derfor siden maj 2022 varetaget alle planlagte overførsler af indsatte, som afsoner en dom, mellem kriminalforsorgens institutioner. Koncernen har også overtaget mange af kriminalforsorgens øvrige planlagte transportere af indsatte, som skal til sundhedsbehandling eller deltage i retsmøder.

Der var ved tilsynsbesøgene en betydelig personalegennemstrømning i alle tre enheder under Koncern Transport og Bevogtning, bl.a. fordi der løbende er nye betjente under uddannelse og i praktik samt transportbetjente, som ønsker at videreuddanne sig inden for enten kriminalforsorgen eller politiet. Endvidere var enhederne i København og Hobro ved tilsynsbesøgene underbemandede i forhold til den forudsatte normering.

De problemstillinger, som dette kan give anledning til, vil indgå i de videre drøftelser med kriminalforsorgen, der som nævnt er planlagt som opfølgning på anbefalingerne i denne rapport og de forhold, som undersøgelsen i øvrigt har afdækket.

Koncern Transport og Bevogtning varetager som udgangspunkt kun planlagte kørsler. Akutte kørsler for kriminalforsorgen og politiet gennemføres af institutionen selv eller af politiet, medmindre Koncern Transport og Bevogtning på dagen har kapacitet til at tage opgaven. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor en indsat, som er udadreagerende eller selvmordstruet, akut må overføres fra en mindre arrest til en institution med en observations- eller sikringscelle.

Undersøgelsen har vist, at der er et velfungerende samarbejde blandt enhederne i Koncern Transport og Bevogtning, ligesom enhederne har et velfungerende samarbejde med politiet og kriminalforsorgen i øvrigt. Det er med til at sikre, at vigtige oplysninger om de indsatte bliver udvekslet i et relevant og nødvendigt omfang.

Både Koncern Transport og Bevogtnings ledelse og transportbetjente gav udtryk for, at koncernens overtagelse af transportere fra politiet og kriminalforsorgen har ført til færre aflyste transportere, herunder transportere til planlagte sundhedsbehandlinger.

4. Undersøgelsesmetode

Undersøgelsen er gennemført ved at besøge to fængsler og tre arrester, hvor besøgsholdene har indsamlet oplysninger om kriminalforsorgens transport af indsatte – både transportere gennemført af Koncern Transport og Bevogtning

og transporter varetaget af institutionerne selv. Det er sket ved at indhente skriftligt materiale forud for besøgene og via samtaler med indsatte, ledelse og personale på institutionerne. Herudover har besøgsholdene så vidt muligt fulgt transporter, som blev varetaget af institutionerne i tilknytning til besøget.

Endvidere er undersøgelsen gennemført ved at holde møder med Koncern Transport og Bevogtning og besøge de tre transport- og bevogtningsenheder i koncernen. Under besøgene fik besøgsholdene forevist relevante dele af transport- og bevogtningsenhedernes faciliteter, herunder vagtstuen hos enheden i København, hvor koncernens vagthavende og operative funktioner er placeret.

Ved besøgene hos de tre transport- og bevogtningsenheder samt i fængslerne og arresthusene fulgte besøgsholdene i alt 21 transporter, jf. faktaboksen nedenfor.

Herudover blev der i seks tilfælde foretaget observation af opgaver knyttet til transport af indsatte på andre måder end ved at køre med i bilerne, som transporterede de indsatte. Disse observationer blev foretaget for at undersøge, hvordan Koncern Transport og Bevogtning håndterer opgaven med at koordinere transport af flere indsatte til fremstilling i retten, f.eks. når større sagskomplekser skal behandles, og de indsatte kommer fra flere forskellige institutioner, eller fremstilling af flere anholdte i grundlovsforhør.

Fakta om de fulgte transporter

Hvordan foregik transporterne?

Temaundersøgelsen blev gennemført ved, at besøgshold fra ombudsmanden fulgte 21 transporter ved at være til stede sammen med den eller de indsatte i det anvendte transportmiddel. Hvor det var relevant og muligt, fulgte personen fra besøgsholdet også forløbet før transporten (visitation mv.) og afslutningen af transporten. Én af transporterne foregik til dels i fly, ellers foregik alle transporterne i bil.

Besøgsholdet talte, i det omfang de praktiske forhold tillod det, med transportbetjentene og den indsatte under transporterne. Det tilbød tillige de indsatte en efterfølgende samtale.

Hvem stod for transporterne?

18 af de 21 fulgte transporter blev varetaget af transport- og bevogtningsenhederne under kriminalforsorgen, to transporter blev varetaget af en af kriminalforsorgens institutioner, og én transport blev varetaget delvist af Koncern Transport og Bevogtning, delvist af en institution.

Hvilke indsatte blev transporteret?

I 14 af de fulgte transporter var de indsatte, som skulle transporteres, anbragt i et af kriminalforsorgens arresthuse (varetægtsfængslede og afsonere). I tre af transporterne var de indsatte anbragt i et åbent eller lukket fængsel (afsonere). Derudover var tre indsatte anbragt i psykiatrien, mens en enkelt indsat var anbragt i en sikret døgninstitution for unge (surrogatanbragte).

Hvad var formålet med transporterne?

10 af transporterne havde til formål at bringe indsatte til sundhedsbehandling, mens ni af de fulgte transporter havde til formål at bringe indsatte til retsmøder ved domstolene. To af transporterne havde til formål at overføre indsatte fra en af kriminalforsorgens institutioner til en anden, f.eks. fra en arrest til et åbent fængsel.

De fulgte transporters varighed svingede fra ca. 10 minutter til 3 timer.

5. De undersøgte forhold

5.1. Indledning

Undersøgelsen har som nævnt haft fokus på kriminalforsorgens egen forberedelse af transport og på forberedelse af og kommunikation med de indsatte, som skulle transporteres. Læs pkt. 5.2 og 5.3.

Derudover har undersøgelsen haft fokus på indgreb i forhold til de indsatte i forbindelse med transport, det vil sige brug af håndjern, anvendelse af magt og visitation. Læs pkt. 5.4.

Undersøgelsen har desuden omfattet diskretionshensyn i forbindelse med transport af indsatte til sundhedsbehandling. Læs pkt. 5.5.

Endvidere har undersøgelsen haft fokus på de fysiske forhold under transport og på relationelle aspekter under transport. Læs pkt. 5.6.

Undersøgelsen har endelig haft fokus på Koncern Transport og Bevogtnings samarbejde med andre myndigheder. Læs navnlig pkt. 3.2 ovenfor.

5.2. Kriminalforsorgens forberedelse af transport

Det er undersøgt, hvilke forhold der indgår i vurderingen af behovet for sikkerhedsforanstaltninger under transport. Undersøgelsen har også omfattet, hvordan kriminalforsorgen i øvrigt forbereder transport af indsatte, herunder i hvilket omfang relevante oplysninger om den indsatte bliver givet videre til de betjente, som skal transportere den indsatte.

En række forhold indgår i kriminalforsorgens vurdering af behovet for håndjern, bemanning og eventuelle andre sikkerhedsforanstaltninger. Det omfatter sikkerheds- og trusselsvurderinger og det generelle kendskab til den indsatte ud fra tidligere og nuværende afsoningsforløb.

Ud fra interviews med transportkoordinatorer i koncernen er det ombudsmandens indtryk, at samarbejdet internt i kriminalforsorgen og med politiet gennemgående bevirker, at der i nødvendigt omfang udveksles oplysninger af relevans for transporten, herunder relevante oplysninger om den indsatte psykiske tilstand og helbredsmæssige forhold.

Det er dog i den forbindelse afdækket, at der kun i begrænset omfang gøres notat om transport af indsatte, herunder notat om oplysninger, som vil kunne være af relevans for kommende transport. Undersøgelsen har derfor ført til drøftelser med Koncern Transport og Bevogtning om tiltag, som kan skabe et sammenhængende overblik over gennemførte transport, og som kan kvalificere kriminalforsorgens forberedelse og dokumentation af forholdene under de enkelte transport.

Der er som nævnt planlagt videre drøftelser med kriminalforsorgen om opfølgning på anbefalingerne i denne rapport og de forhold, som undersøgelsen i øvrigt har afdækket.

5.3. Forberedelse af og kommunikation med indsatte

5.3.1. Orientering af indsatte om forestående transporter og om transportens forløb

Ved undersøgelsen har der været fokus på, om den indsatte bliver orienteret om og derved har mulighed for at forberede sig på en planlagt transport, herunder på transportens formål.

Hvis der er tale om en varig flytning, kan den indsatte have behov for at tage afsked med andre indsatte eller personale. Derudover kan den indsatte have behov for at orientere personer, som har eller kunne tænkes at ville bestille besøg eller skrive eller ringe til den indsatte.

Ved transporter til sundhedsbehandling kan den indsatte have et behov for mentalt at indstille sig på en given behandling eller operation.

Ifølge de indsamlede oplysninger er der forskel på, hvornår de indsatte får besked om en planlagt transport. Hvis der ikke gør sig særlige sikkerhedsmæssige forhold gældende, får den indsatte besked om transporten, når den bliver planlagt. Er der særlige sikkerhedsmæssige forhold, bliver den indsatte typisk først orienteret på selve dagen eller eventuelt dagen før. I enkelte tilfælde sker det umiddelbart før afgang.

Ud fra interviews med transportbetjente og koncernens ledelse er det samlede indtryk, at der i kriminalforsorgen er opmærksomhed på, at det er vigtigt for den indsatte at blive orienteret i så god tid som muligt før en transport.

Ved undersøgelsen har der også været fokus på, i hvilket omfang de indsatte er forberedt på, hvordan en planlagt transport skal forløbe.

På baggrund af iagttagelser ved transportforløbene og oplysninger fra indsatte samt ledelse og personale i de tre transport- og bevogtningsenheder er det ombudsmandens opfattelse, at de indsatte ofte ikke er forberedte på, *at* de skal visiteres af transportbetjentene før transporten, *at* de skal have håndjern på under transporten i den sikrede bil, *at* de ofte skal beholde håndjern på under ambulans behandling, *at* de ikke kan ryge under transporten, eller *at* de skal overveje behov for medicin mod køresyge mv.

På den baggrund er det drøftet med Koncern Transport og Bevogtning at iværksætte tiltag, som i højere grad kan sikre, at indsatte forberedes på de nævnte forhold. Dette skal i så fald ske via samarbejde med institutionerne under kriminalforsorgen i øvrigt. Det er således som udgangspunkt arresterne og fængslerne, der skal give de indsatte informationer om forestående transporter, herunder oplysninger om formål, længde og forløb. Transportbetjentene har ikke kontakt med de indsatte før visitation og transport.

Der er som nævnt planlagt videre drøftelser med kriminalforsorgen på baggrund af anbefalingerne i denne rapport og de forhold, som undersøgelsen i øvrigt har afdækket.

5.3.2. Tolkning

Undersøgelsen har vist, at Koncern Transport og Bevogtning ikke har anvendt tolkebistand. Ved sproglige barrierer har transportbetjentene eventuelt kunnet få hjælp i institutionen, hvor den indsatte var placeret. Der er også blevet gjort brug af tolkebistand i retten, hvis den indsatte skulle fremstilles eller deltage i behandlingen af en retssag. Under transport af den indsatte har der imidlertid ikke været mulighed for at afhjælpe en eventuel sproglig barriere ud over brug af fagter og kropssprog.

Ombudsmandens besøgshold har gjort Koncern Transport og Bevogtning opmærksom på dette. Besøgsholdene har henvist til, at der kan opstå situationer, hvor der er behov for sundhedsmæssig bistand til den indsatte, eller hvor der er risiko for en konfliktoptrapning, ligesom der er henvist til den indsattes manglende mulighed for at give udtryk for utryghed eller almindelige behov under transporten. Besøgsholdenes opfattelse af disse problemstillinger blev støttet af oplysninger fra personalet i koncernen.

I forlængelse af de første tilsynsbesøg hos enhederne under Koncern Transport og Bevogtning har koncernen iværksat afdækning af muligheder for at gøre brug af tolkebistand eller på anden måde afhjælpe sprogbarrierer. Koncernen har oplyst, at der er udarbejdet standardtekster med oversættelse af de mest almindelige informationer til forskellige sprog, som kan printes og bruges af transportbetjentene. Koncernen har desuden forsøgsvis taget lommeoversættere i brug. Disse er ifølge det oplyste en stor hjælp ved kommunikationen med indsatte, som betjentene af sproglige årsager ikke kan tale med.

I forbindelse med undersøgelsen har ombudsmandens besøgshold drøftet med Koncern Transport og Bevogtning, i hvilket omfang kriminalforsorgen kan gøre brug af telefontolkning under kørsel med indsatte.

Forholdene har samlet som led i tilsynsbesøgene dannet grundlag for en anbefaling til Koncern Transport og Bevogtning.

Som nævnt i pkt. 2 anbefaler ombudsmanden desuden generelt, at kriminalforsorgen øger fokus på:

- Brug af tolkebistand eller andre tiltag med henblik på at afhjælpe sproglige barrierer under transport.

5.4. Indgreb

5.4.1. Håndjern

Kriminalforsorgens anvendelse af håndjern er reguleret i straffuldbyrdelseslovens afsnit om sikringsmidler (lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023) og i sikringsmiddelbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 175 af 31. januar 2022). Som sikringsmiddel anvender transport- og bevogtningsenhederne i praksis enten håndjern eller håndjernstransportbælte.

Ifølge reglerne kan håndjern som udgangspunkt anvendes, hvis det er nødvendigt for at afværge truende vold eller overvinde voldsom modstand, for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse eller for at hindre undvigelse. Der er pligt til at udarbejde rapport om og registrere anvendelse af håndjern, og den indsatte kan klage over brugen af håndjern til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Reglerne om brug af håndjern blev i 2022 lempet ved indsatte enkeltstående fravær fra lukkede fængsler og arrester. I disse tilfælde er der ikke et krav om, at brug af håndjern skal være nødvendig ud fra en af de ovennævnte betingelser. Endvidere er kravet om håndjernerapport og registrering af brugen af håndjern i de omfattede situationer fjernet. Den indsatte kan i disse tilfælde heller ikke klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Undersøgelsen har navnlig haft fokus på transporter, hvor de lempede regler finder anvendelse, det vil sige ved transport og ledsagelse af indsatte til retsmøder, ambulante behandling og lignende.

Håndjern skal anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader. Undersøgelsen har derfor bl.a. haft fokus på, hvilken type håndjern, der anvendes ved transport af indsatte.

Generelt har undersøgelsen vist, at kriminalforsorgen ved transport af indsatte, der skal være iført håndjern, stort set altid anvender håndjernstransportbælte, hvor den indsatte har hænderne i håndjern foran

kroppen, og hvor håndjernene er fastspændt til et bælte rundt om den indsatte liv. På den måde kan den indsatte sidde mere naturligt under transport, end når der anvendes almindelige håndjern, hvor hænderne skal placeres på ryggen. I sjældne tilfælde anvender kriminalforsorgen håndjern på ryggen ved transport af indsatte, f.eks. ved kortere transporter hvor den indsatte er udadreagerende. Når der i det efterfølgende konkret refereres til brug af håndjern under de fulgte transporter, menes der håndjernstransportbælte.

De lempede regler for at anvende håndjern ved transport mv. af indsatte betyder ikke, at der er pligt til at anvende håndjern i de situationer, som er omfattet af reglerne. Håndjern må ikke anvendes, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Der kan derfor være situationer, hvor brug af håndjern er for indgribende i lyset af de konkrete omstændigheder, f.eks. hvor helbredsmæssige forhold taler imod at bruge håndjern, og hvor flugt- og befrielsesrisikoen er begrænset.

Ved undersøgelsen er der ved interviews med transportbetjente og koncernens ledelse indsamlet oplysninger om, hvorvidt der foretages den relevante konkrete vurdering af grundlaget for at anvende håndjern. Ombudsmandens samlede indtryk er, at kriminalforsorgen foretager en sådan vurdering, og at relevante konkrete omstændigheder indgår i vurderingen og kan bevirke, at indsatte ikke bliver lagt i håndjern – også i transportsituationer, som er omfattet af de lempede regler for at bruge håndjern.

Undersøgelsen har vist, at kriminalforsorgen gennemgående er opmærksom på, at de lempede regler ikke gælder ved transport af indsatte, som er anbragt i et åbent fængsel.

Undersøgelsen har imidlertid samtidig vist en vis usikkerhed i kriminalforsorgen i forhold til, hvornår transport- og bevogtningssituationen er omfattet af de lempede regler, og hvornår de almindelige regler om brug af håndjern skal anvendes.

Usikkerheden kan føre til, at der i nogle situationer ikke bliver skrevet håndjernerapport og ikke bliver givet klagevejledning til den indsatte, selv om der efter reglerne er pligt til det. I andre tilfælde bliver den indsatte vejledt om at kunne klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen i en situation, hvor den indsatte ikke har denne klagemulighed.

Forholdene har i forbindelse med tilsynsbesøgene dannet grundlag for konkrete anbefalinger i forhold til både Koncern Transport og Bevogtning og til en af de besøgte institutioner.

Som nævnt i pkt. 2 anbefaler ombudsmanden desuden generelt, at kriminalforsorgen øger fokus på:

- At de regler, som gælder for konkrete transportere, bliver lagt til grund ved vurdering af, om den indsatte i en transportsituation skal ilægges håndjern
- At der vejledes om klagemuligheder, og at brugen af håndjern dokumenteres for de transportere, hvor dette fortsat er et krav.

Brug af håndjern under ambulat behandling er omtalt særskilt under pkt. 5.5.

5.4.2. Magtanvendelse

Kriminalforsorgens anvendelse af magt over for indsatte er reguleret i straffuldbyrdslovens afsnit herom og i magtanvendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1026 af 30. juni 2023) og kan ske ved greb, skjold, stav, peberspray og tåregas.

Kriminalforsorgen kan anvende magt over for en indsat, hvis det er nødvendigt for at afværge truende vold, overvinde voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse. Derudover kan kriminalforsorgen anvende magt, hvis det er nødvendigt for at hindre undvigelse eller standse undvegne. Kriminalforsorgen kan også anvende magt, hvis det er nødvendigt for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig, og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom.

De forskellige typer af konflikter og hændelser, som efter reglerne kan danne grundlag for at anvende magt, kan alle opstå i forbindelse med transport og ved ledsagelse af indsatte til og under retsmøder og behandling.

Ifølge reglerne kan transportbetjentene bære stav og peberspray, hvis der foreligger en særlig risikosituation, hvor anvendelse af stav og peberspray kan blive nødvendig.

Anvendelsen af magt må ikke være et uforholdsmæssigt indgreb i den konkrete situation og skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader. Den indsatte skal tilses af en læge ved mistanke om tilskadekomst eller sygdom, eller hvis den indsatte selv beder om det.

Det er obligatorisk for kriminalforsorgen at skrive rapport om magtanvendelser, og den indsatte skal vejledes om, at han eller hun kan klage over anvendelse af magt til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Der blev ikke anvendt magt på nogen af de transportere, der som led i undersøgelsen blev fulgt af et af ombudsmandens besøgshold. Praksis er derfor blevet undersøgt ved at gennemgå et antal rapporter vedrørende Koncern Transport og Bevogtnings anvendelse af magt i 2022 og 2023 og via interviews med både transportbetjente og ledelsen i koncernen.

Gennemgangen af rapporterne har ikke givet anledning til bemærkninger i forhold til brugen af magt, og det er umiddelbart indtrykket, at niveauet for anvendelse af magt i forbindelse med kriminalforsorgens transportere ikke er højt.

På baggrund af interviews med transportbetjente og koncernens ledelse og ud fra de fulgte transportere er det indtrykket, at transportbetjentene som udgangspunkt bærer stav og peberspray ved transport af indsatte i lukket regi (arrest eller lukket fængsel), men at anvendelsen af stav og peberspray er sjældent. Når der er behov for at anvende magt i transportsituationer, sker det typisk ved brug af fysisk magt i form af greb.

Undersøgelsen har også vist, at kriminalforsorgen gennemgående anvender magt og bærer magtmidler i overensstemmelse med de relevante regler ved transport af indsatte.

I forbindelse med undersøgelsen af magtanvendelser blev det afdækket, at registreringen af Koncern Transport og Bevogtnings magtanvendelser i kriminalforsorgens sagsbehandlingssystem bliver knyttet til den institution, hvori den indsatte opholder sig, og at koncernen derfor ikke har et fuldt overblik over transport- og bevogtningsenhedernes magtanvendelser.

I forbindelse med ombudsmandens undersøgelse begyndte transport- og bevogtningsenhederne at foretage manuelle registreringer af sagerne for de transportere, hvor der er skrevet en rapport om anvendelse af håndjern eller magt, eller hvor der ellers er oplevet problematiske hændelser.

Koncern Transport og Bevogtnings overblik over forekomsten af magtanvendelser, eventuelle tendenser og udviklingen i både art og antal af hændelser blev som led i tilsynsbesøgene drøftet med koncernen.

Forholdene dannede grundlag for en anbefaling i forhold til Koncern Transport og Bevogtnings om at skabe et overblik over transport- og bevogtningsenhedernes magtanvendelser, således at koncernens og enhedernes ledelser kan følge udviklingen i omfanget og karakteren heraf.

5.4.3. Visitation

Kriminalforsorgens visitation af indsatte er reguleret i straffuldbyrdslovens afsnit om undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og i undersøgelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 106 af 30. januar 2019).

Ifølge reglerne kan kriminalforsorgen uden retskendelse undersøge, hvilke effekter en indsat har i sin besiddelse på sin person før og efter fravær fra institutionen. Det gælder dog kun, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes, eller af sikkerhedshensyn. En indsat, som er blevet visiteret og i den forbindelse er blevet bedt om at afklæde sig, kan klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen over visitationen.

En visitation må ikke gennemføres, hvis det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Visitation skal desuden foretages så skånsomt som muligt. Som et udslag heraf er det et krav, at en visitation, der indebærer, at den indsatte skal tage tøjet af, foretages og overværes af personer af samme køn som den indsatte (dog undtaget sundhedspersonale).

Det er også et krav, at der deltager mindst to betjente af samme køn som den indsatte ved en visitation med afklædning. Kravet kan dog fraviges, sådan at en undersøgelse gennemføres af kun én ansat, hvis særlige omstændigheder gør det påkrævet. I så fald er der pligt til at gøre notat herom.

Ombudsmanden har undersøgt, i hvilket omfang de indsatte, som skal transporteres, bliver visiteret. Det er også indgået i undersøgelsen, om de indsatte får klagevejledning.

Ud fra de fulgte transporter og interviews med transportbetjentene og koncernens ledelse er det ombudsmandens generelle indtryk, at reglerne om visitation iagttages, og at kriminalforsorgens transportbetjente har fokus på kravet om skånsomhed, herunder ved visitation med afklædning, hvor også kravet om kønsfællesskab bliver overholdt.

Dog blev kravet om, at mindst to betjente skal medvirke, ikke konsekvent overholdt af personalet i Koncern Transport og Bevogtning, herunder ikke ved flere af de transporter som blev fulgt i forbindelse med ombudsmandens undersøgelse. Heller ikke den notatpligt, der så gælder, blev i disse tilfælde overholdt. Forholdene dannede som led i tilsynene grundlag for en anbefaling til koncernen.

5.5. Transporter til sundhedsbehandling

Ombudsmandens besøgshold fulgte i alt 10 transporter af indsatte, som havde sundhedsbehandling på enten et hospital eller i en privat (tandlæge-)praksis som formål.

To af disse transportforløb blev varetaget af de institutioner, hvori de indsatte var anbragt. Der var tale om indsatte, som var anbragt i et åbent fængselsafsnit, eller som af andre grunde ikke bar håndjern under transporten. En person fra besøgsholdet var til stede under transporterne af de indsatte til ambulante behandling og under ledsagelsen af den indsatte til behandlingslokalet, men personen fra besøgsholdet var ikke til stede under de ambulante behandlinger. Transportforløbene gav ikke anledning til anbefalinger mv. på det sundhedsmæssige område.

De øvrige otte transportforløb blev varetaget af enhederne under Koncern Transport og Bevogtning. Det følgende er knyttet til besøgsholdenes iagttagelser under disse transporter og drøftelser med ledelsen i Koncern Transport og Bevogtning.

I et tilfælde var personen fra besøgsholdet kun til stede under transporten af den indsatte til ambulante behandling. I de resterende syv transporter til sundhedsbehandling var en person fra besøgsholdet til stede under transporten af den indsatte til ambulante behandling, under ledsagelsen af den indsatte til behandlingslokalet og med accept fra den indsatte under den ambulante behandling.

I alle syv tilfælde havde de indsatte håndjern på og blev ledsaget af mindst to transportbetjente iført uniform med et tydeligt kriminalforsorgen-logo og bælte med stav og peberspray. De indsatte og de ledsagende betjente tiltrak sig opmærksomhed fra udenforstående i forbindelse med de ambulante behandlinger.

Undersøgelsen har derfor haft fokus på, i hvilket omfang kriminalforsorgen er opmærksom på ikke unødigt at eksponere indsatte, som skal til behandling.

På hospitaler og andre større behandlingssteder kan de indsatte ofte vente i et separat rum, adskilt fra andre patienter i venteværelset. Transportbetjentene var opmærksomme på at undersøge, om denne mulighed var til stede.

På baggrund af de fulgte transporter til sundhedsbehandling er det samlede indtryk imidlertid, at der er flere muligheder for at mindske eksponeringen af indsatte ved ledsagelse til ambulante behandling. Det kan eksempelvis ske ved, at transportbetjentene er mere opmærksomme på at bære overtøj, som er mere diskret, og ved eventuelt at hjælpe den indsatte med at have tøj på,

som kan gøre håndjernerne mere diskrete. Herudover kan det ske ved at øge fokus på, at adgangsvejen i det offentlige rum bliver kortest mulig. Det er desuden drøftet med Koncern Transport og Bevogtning, om transportbetjentene i højere grad kan være i civil beklædning ved hospitalsbesøg mv.

Forholdene dannede som led i tilsynene grundlag for en anbefaling i forhold til Koncern Transport og Bevogtnings ledelse om at sikre, at der i forbindelse med ambulans behandling er fokus på ikke unødigt at synliggøre, at patienten er en indsat.

Ombudsmandens besøgshold havde også fokus på hensynet til at bevare det fortrolige rum mellem læge og patient i behandlingssituationer, hvor sikkerhedsmæssige hensyn spiller en rolle.

Det blev under sundhedsbehandlingerne af de indsatte iagttaget, at en eller – oftest – to transportbetjente var til stede i lokalet under behandlingen og ved samtalen med lægen. Under interviews med transportbetjente og koncernens ledelse blev det afdækket, at der ikke er en fast praksis for, hvordan eventuelle tilstedeværende betjente skal placere sig i lokalet under behandlingen eller samtalen.

Ud fra interviews med transportbetjentene og koncernens ledelse er det besøgsholdenes indtryk, at der ikke er tilstrækkeligt fokus på problemstillingen, og at der ofte ikke foretages en individuel vurdering af, hvor intensiv bevogtningen skal og bør være i forbindelse med sundhedsmæssig behandling af indsatte.

Forholdene dannede på den baggrund grundlag for en anbefaling til Koncern Transport og Bevogtning om at sikre, at det fortrolige rum mellem læge og patient så vidt muligt respekteres.

Forholdene, som er beskrevet i dette punkt, er samlet indgået i den generelle anbefaling nævnt i pkt. 2 til kriminalforsorgen om øget fokus på:

- Varetagelse af diskretion ved transport og ledsagelse af indsatte til ambulans behandling.

Iagttagelser ved transportforløbene og oplysninger fra ledelse og personale i de tre transport- og bevogtningsenheder gav desuden besøgsholdene det indtryk, at indsatte, som under transporten var iført håndjern, som udgangspunkt beholdt håndjernerne på under behandling, medmindre behandlingen mv. gjorde det nødvendigt at fjerne dem. Dette blev også støttet af oplysninger fra de indsatte.

Der er tale om et forhold, der kan opleves som meget indgribende over for de indsatte. Samlet set dannede dette grundlag for en anbefaling til Koncern Transport og Bevogtning om at sikre, at anvendelse af håndjern under sundhedsmæssig behandling af indsatte sker efter en konkret vurdering.

5.6. Fysiske forhold under transport mv.

Undersøgelsen har omfattet de fysiske og sikkerhedsmæssige forhold for de indsatte under transport.

Under de transporter, hvor en person fra ombudsmandens besøgshold har været passager i bilen (eller flyet), som transporterede den eller de indsatte, er det undersøgt, om der har været mulighed for dialog mellem transportbetjentene og de indsatte. Det er iagttaget, at transportbetjentene generelt har en god omgangstone i forhold til de indsatte, og at transportbetjentene respekterer, hvis den indsatte ønsker at høre radio eller ønsker, at transporten foregår i stilhed.

Transporterne af indsatte sker som udgangspunkt enten i en minibuss med tre sæderækker eller en stationcar med to sæderækker. Den indsatte sidder som udgangspunkt på den bagerste sæderække. I begge biltyper er der bag forsædet et gitter.

Under transporterne har ombudsmanden haft fokus på bl.a. temperatur, transporttid og pauser samt sikkerhed. Der har også været fokus på pladsforhold, herunder i lyset af om der var tale om længere eller gentagne transporter af den enkelte indsatte.

Ud fra de fulgte transporter er det ombudsmandens generelle indtryk, at transporterne ikke giver anledning til udfordringer i forhold til de nævnte fokuspunkter.

Undersøgelsen har dog afdækket, at pladsforholdene i kriminalforsorgens stationcars er begrænsede. Ud fra interviews med transportbetjente og koncernens ledelse er det samlede indtryk imidlertid, at der generelt i koncernen er fokus på, at pladsforholdene på hver enkelt transport er tilstrækkelige i forhold til den indsatte. Koncern Transport og Bevogtning har endvidere oplyst, at koncernens stationcars løbende udskiftes til minibusser.

Under de fulgte transporter blev det iagttaget, at fartgrænserne ikke i alle tilfælde fuldt ud blev overholdt. Samme indtryk har ombudsmanden fået efter en gennemgang af de klagesager, som Koncern Transport og Bevogtning har modtaget i 2021 og 2022.

Generelt har koncernen modtaget få klager i 2021 og 2022, men en del af de modtagne klager angår hastighedsoverskridelser og til dels også anden uhensigtsmæssig kørsel.

Problemstillingen blev drøftet med Koncern Transport og Bevogtning, som oplyste, at der er iværksat initiativer til at sikre forsvarlig kørsel.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Ombudsmandens temarapporter

Hvert år gennemfører ombudsmanden et antal tilsynsbesøg inden for et bestemt tema. De væsentligste resultater af de gennemførte temabesøg sammenfattes og formidles i en temarapport, som ombudsmanden udarbejder i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. Temarapporterne bliver offentliggjort på [ombudsmandens hjemmeside](#) og sendt til de relevante myndigheder, så myndighederne kan lade dem indgå i deres overvejelser. Desuden orienterer ombudsmanden Folketinget om rapporterne.

Grundlaget for ombudsmandens tilsyn

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

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