

Bruxelles, den 23. september 2026
(OR. en)

13300/26

COPEN 337
JAI 1163
FREMP 291

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	23. september 2026
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2026) 497 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om gennemførelse af Kommissionens henstilling (EU) 2023/681 af 8. december 2020 om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om materielle forhold under frihedsberøvelsen

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2026) 497 final.

Bilag: COM(2026) 497 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.9.2026
COM(2026) 497 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om gennemførelse af Kommissionens henstilling (EU) 2023/681 af 8. december 2020 om
proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om
materielle forhold under frihedsberøvelsen**

Indledning

Den 8. december 2022 vedtog Kommissionen Kommissionens henstilling (EU) 2023/681 om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om materielle forhold under frihedsberøvelsen¹ (i det følgende benævnt "henstillingen"). Henstillingen er den første EU-retsakt, hvori der fastlægges standarder for varetægtsfængsling og materielle forhold under frihedsberøvelse.

Det fremgår af henstillingens punkt 87, at medlemsstaterne bør underrette Kommissionen om deres opfølgning på denne henstilling senest 18 måneder efter dens vedtagelse. På grundlag af denne information bør Kommissionen overvåge og vurdere de foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne, og forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet senest 24 måneder efter vedtagelsen af henstillingen.

I henstillingen understreges det, at der fortsat kun skal gøres brug af varetægtsfængsling som en sidste udvej, når det er strengt nødvendigt, og når der ikke findes egnede alternativer. Samtidig skal forholdene under frihedsberøvelsen opfylde visse minimumsstandarder for at sikre den menneskelige værdighed og overholde forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder. Disse principper er ikke blot væsentlige i sig selv, men udgør også grundlaget for gensidig tillid, som er afgørende for et velfungerende retligt samarbejde i EU.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at varetægtsfængsling skal betragtes som en ekstraordinær foranstaltning, og at der i videst muligt omfang bør anvendes tilsynsforanstaltninger, der ikke indebærer frihedsberøvelse. Uforholdsmæssigt lange varetægtsfængslinger er til skade for den enkelte, og et mønster med varetægtsfængslinger, der er alt for lange, i en bestemt medlemsstat kan undergrave den gensidige tillid.

Rammeafgørelse 2009/829/RIA om den europæiske kontrolordre har potentiale til at mindske brugen af varetægtsfængsling i EU, men medlemsstaternes anvendelse heraf er fortsat yderst begrænset.

Hvis de materielle forhold under frihedsberøvelsen ikke lever op til de aftalte standarder, mærkes virkningerne desuden ud over det enkelte tilfælde. Ringe indkvarteringsforhold, overbelægning, manglende adgang til sundhedspleje og utilstrækkelige garantier for sårbare grupper giver anledning til alvorlige betænkeligheder ud fra Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention.

Disse mangler påvirker direkte anvendelsen af den europæiske arrestordre, idet de fuldbyrdende judicielle myndigheder skal afslå at overgive en eftersøgt person, hvis der er en reel risiko for, at vedkommende blev udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. I de seneste år har domstolene i stigende grad undersøgt forholdene under frihedsberøvelse i den udstedende medlemsstat, hvilket har ført til forsinkelser, yderligere beviskrav og i visse tilfælde afslag på at fuldbyrde europæiske arrestordre.

¹ Kommissionens henstilling (EU) 2023/681 af 8. december 2022 om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om materielle forhold under frihedsberøvelsen, C(2022) 8987 (EUT L 86, 24.3.2023, s. 44).

Tilgængelige statistikker om den europæiske arrestordre² viser, at medlemsstaterne siden 2016 har afslået eller forsinket fuldbyrdelsen på grund af en reel risiko for krænkelse af grundlæggende rettigheder og på grund af utilstrækkelige materielle forhold under frihedsberøvelsen i næsten 586 sager.

Der er også opstået en praksis med at indhente garantier fra de anmodende judicielle myndigheder.

Dette viser, at standarder for frihedsberøvelse spiller en central rolle for opretholdelse af den gensidige tillid³. Princippet om gensidig anerkendelse afhænger af formodningen om, at alle medlemsstater sikrer et tilsvarende og passende niveau for beskyttelse af rettigheder. Når denne formodning svækkes af dokumenterede systemiske mangler i forbindelse med frihedsberøvelse, bringes effektiviteten og troværdigheden af den europæiske arrestordres i fare. Dette undergraver tilliden mellem de judicielle myndigheder, påvirker samarbejdet i grænseoverskridende straffesager og pålægger domstolene en yderligere byrde med at vurdere overholdelsen fra sag til sag.

I den forbindelse var deltagerne på møderne i 2025 i forummet på højt plan om fremtiden for strafferetsplejen delte i spørgsmålet om mulige EU-regler om varetægtsfængsling og de materielle forhold under frihedsberøvelse. Den ene gruppe understregede, at spørgsmål om frihedsberøvelse bør behandles på nationalt plan, da de hører under den nationale procesautonomi, mens den anden gruppe opfordrede til en indsats på EU-plan med henblik på at udarbejde bindende beskyttelsesstandarder. Den første gruppe udtrykte åbenhed over for yderligere ikkebindende foranstaltninger, såsom projektf finansiering, og understregede behovet for at fokusere på gennemførelsen af henstillingen. Den anden gruppe fremhævede solid dokumentation for mangler i medlemsstaternes standarder for frihedsberøvelse og utilstrækkeligheden af de eksisterende forebyggende mekanismer på Europarådsplan.

² https://commission.europa.eu/publications/replies-questionnaire-quantitative-information-practical-operation-european-arrest-warrant_en.

³ Domstolens dom i sagen Aranyosi og Căldăraru (forenede sager C-404/15 og C-659/15 PPU), ML (C-220/18 PPU), Dorobantu (C-128/18) og Breian (C-318/24) har vist, hvordan materielle betingelser i praksis kan påvirke den gensidige tillid.

Metode

I denne gennemførelsesrapport undersøges det, hvordan EU's standarder for proceduremæssige rettigheder under varetægtsfængsling og de materielle forhold under frihedsberøvelsen anvendes i de 27 medlemsstater. Den har til formål at give et sammenlignende overblik over de eksisterende retlige rammer og praksis og henlede opmærksomheden på centrale områder med konvergens og divergens samt på forskelle i gennemførelsen.

Medlemsstaterne underrettede Kommissionen om deres opfølgning på henstillingen senest 24 måneder efter vedtagelsen. I den forbindelse blev der i 2024 udarbejdet spørgeskemaer i samarbejde med fængselspersonale, dommere og anklagere samt med repræsentanter for Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

For så vidt angår de materielle forhold under frihedsberøvelsen er der i spørgeskemaet primært fokus på den praktiske gennemførelse af standarderne som fastsat i henstillingen. Oplysninger om den lovgivningsmæssige gennemførelse af disse standarder for de materielle forhold under frihedsberøvelsen i de enkelte medlemsstater findes allerede i EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheds database om strafferetlig frihedsberøvelse, som er udarbejdet efter anmodning fra Kommissionen og er offentlig tilgængelig på <https://fra.europa.eu/en/databases/criminal-detention/>.

Formålet med spørgeskemaet var tillige at indsamle oplysninger om, hvordan medlemsstaterne har anvendt proceduremæssige rettigheder under varetægtsfængsling, og hvordan de har anvendt varetægtsfængsling i praksis.

Spørgeskemaerne blev indsendt via EU Survey den 24. juli 2024. Kommissionen modtog svarene fra alle medlemsstater inden juni 2025.

Selv om fængselsforvaltningerne i samtlige medlemsstater deltog, var det ikke dem alle, som svarede på alle spørgsmål i spørgeskemaet. Desuden er der store forskelle på de informationssystemer, der understøtter dataindsamlingen. Nogle medlemsstater har avancerede centraliserede databaser, som registrerer belægningsgrader, hændelser, isolationsfængsling, klager, bemanding og programdeltagelse. Andre baserer sig på decentral eller manuel registrering, hvilket begrænser muligheden for at aggregere data eller overvåge udviklingen.

Da Kommissionen vurderede oplysningerne, kunne den konstatere, at nogle medlemsstater havde fremlagt ufuldstændige oplysninger, mens andre havde fremlagt meget detaljerede data. Mængden og kvaliteten af de data, der blev forelagt Kommissionen, varierede betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Der er derfor risiko for at drage misvisende konklusioner eller give et misvisende billede af situationen med hensyn til frihedsberøvelse i de enkelte medlemsstater.

Som et første skridt offentliggør Kommissionen derfor denne rapport, som giver et generelt overblik over situationen i hele EU med hensyn til proceduremæssige rettigheder under varetægtsfængsling og materielle forhold under frihedsberøvelsen.

Dernæst vil Kommissionen udarbejde landefaktablade om de materielle forhold under frihedsberøvelse i tæt samarbejde med Europarådet i forbindelse med det igangværende fælles

projekt mellem EU og Europarådet⁴. Faktabladene kan også bruges som et lettilgængeligt værktøj, der giver et klart overblik over situationen med hensyn til frihedsberøvelse i de enkelte medlemsstater, også ved vurderinger i forbindelse med den europæiske arrestordre.

Denne rapports merværdi ligger i, at den giver indsigt i, hvordan henstillingen anvendes i hele EU. Analysen har til formål at vurdere overholdelsen i medlemsstaterne samt at identificere systemiske forskelle, hvor der er behov for større konvergens. Konklusionen i denne rapport beskriver ikke blot mangler, men fremhæver også eksempler på god praksis.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/implementation/european-npm-forum>.

MIMINUMSTANDARDE FOR PROCEDUREMÆSSIGE RETTIGHEDER FOR MISTÆNKTE OG TILTALTE, DER ER VARETÆGTSFÆNGSLET

1. Varetægtsfængsling som en sidste udvej og alternativer til frihedsberøvelse

(14) Medlemsstaterne bør kun gøre brug af varetægtsfængsling, når det er strengt nødvendigt og som en sidste udvej under behørig hensyntagen til de særlige omstændigheder i den enkelte sag. Med henblik herpå bør medlemsstaterne anvende alternative foranstaltninger, hvor det er muligt.

(15) Medlemsstaterne bør anvende en formodning for løsladelse, og de bør kræve, at de kompetente nationale myndigheder bærer bevisbyrden for, at det er nødvendigt at idømme varetægtsfængsling.

(16) For at undgå uhensigtsmæssig brug af varetægtsfængsling bør medlemsstaterne stille den bredest mulige vifte af alternative foranstaltninger til rådighed såsom de alternative foranstaltninger, der er nævnt i rammeafgørelse 2009/829/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling.

(17) Sådanne foranstaltninger kan omfatte: a) forpligtelser til at give møde for en judiciel myndighed, når og hvis det er påkrævet, til ikke at forhindre en retfærdig rettergang, og til ikke at udvise en bestemt adfærd, herunder adfærd i forbindelse med et erhverv eller en bestemt beskæftigelse, b) krav om daglig eller periodisk rapportering til en judiciel myndighed, politiet eller en anden myndighed, c) krav om at acceptere, at et organ udpeget af den judicielle myndighed fører tilsyn, d) krav om at acceptere elektronisk overvågning, e) krav om at opholde sig på en nærmere angivet adresse, med eller uden betingelser med hensyn til det antal timer, der skal tilbringes der, f) krav om ikke at forlade eller opholde sig bestemte steder eller i bestemte distrikter uden tilladelse, g) krav om ikke at mødes med bestemte personer uden tilladelse, h) krav om at overgive pas eller andre identifikationsdokumenter og i) krav om at stille eller sikre finansielle eller andre former for garantier med henblik på gennemførelse af verserende retssag.

(18) Medlemsstaterne bør endvidere kræve, at beløbet – hvis der fastsættes en finansiell sikkerhedsstillelse som en betingelse for løsladelse – skal stå i et rimeligt forhold til den mistænkte eller tiltaltes midler.

De fleste retlige rammer giver mulighed for frihedsberøvelse inden domfældelse, når den er nødvendig og forholdsmæssig, og når frihedsberøvelsen ikke kan erstattes af en mindre indgribende foranstaltning. I nogle medlemsstater er dette krav udtrykkeligt fastsat i lovgivningen, i andre gennemføres det gennem retspraksis og fast domstolspraksis. Selv hvis princippet ikke er udtrykkeligt kodificeret, foretager domstolene proportionalitetsvurderinger, som reelt begrænser frihedsberøvelse til undtagelsestilfælde. Ingen medlemsstat kræver automatisk varetægtsfængsling for nogen kategorier af lovovertrædelser eller formodede gerningsmænd. I nogle få systemer kan grov kriminalitet skabe simple formodninger for

frihedsberøvelse, men dommerne skal stadig foretage en individuel vurdering baseret på nødvendighed og proportionalitet.

I alle medlemsstater er de judicielle myndigheder ansvarlige for at træffe afgørelser om frihedsberøvelse og skal træffe en begrundet afgørelse, hvori det angives, hvorfor alternative foranstaltninger ikke kan opfylde de tilsigtede mål.

Samtlige medlemsstater har alternativer til varetægtsfængsling, men deres udformning og tilgængelighed varierer. Almindelige foranstaltninger omfatter meldepligt hos myndighederne, begrænsninger i kontakt eller bevægelsesfrihed, bopælskrav, rejseforbud, aflevering af rejsedokumenter, finansielle garantier og forskellige former for elektronisk overvågning eller løsladelse under tilsyn. Nogle systemer indeholder en ikkeudtømmende liste over alternativer, som gør det muligt for domstolene at tilpasse betingelserne efter den tiltaltes personlige forhold. Andre systemer har mere restriktive lister, men anvender stadig alternativer fra sag til sag, navnlig hvor risikoen kan afbødes tilstrækkeligt uden frihedsberøvelse.

Elektronisk overvågning er tilgængelig i de fleste medlemsstater, men anvendelsen heraf er fortsat uensartet som følge af tekniske begrænsninger, begrænsede personaleressourcer eller krav om f.eks. fast bopæl. Nogle anvender elektronisk overvågning i vidt omfang, mens andre forbeholder den til situationer efter domfældelse eller kun sjældent anvender den. Kautions anvendelse fortsat i medlemsstaterne, men antager forskellige former. I nogle medlemsstater tjener kaution hovedsagelig som en garanti for at sikre den tiltaltes fremmøde for retten eller den pågældendes overholdelse af reglerne for prøveløsladelse, mens den i andre er et centralt element i løsladelsesproceduren og er forankret i den forfatningsmæssige beskyttelse. Forskellene omfatter, om domstolene skal tilbyde kaution af egen drift, hvordan domstolene afgør, om beløbet står i et rimeligt forhold til den mistænkte økonomiske midler, og om den mistænkte har mulighed for at indgå en afdragsordning. Mange medlemsstater anvender sjældent kaution og foretrækker i stedet meldepligt eller begrænsninger i bevægelsesfriheden.

Tilsynsmekanismerne for alternativer varierer også. Kriminalforsorgen spiller en central rolle i mange medlemsstater ved at føre tilsyn, kontrollere overholdelsen af vilkårene og udarbejde rapporter forud for domsafsigelse, som hjælper domstolene med at fastsætte passende vilkår. Andre systemer er ikke baseret på sådanne rapporter, undtagen i komplekse sager, eller når elektronisk overvågning overvejes. Almindelige hindringer for at anvende alternativer i fasen forud for retssagen omfatter ustabile boligforhold, begrænsede sociale eller familiemæssige bånd, utilstrækkelige ressourcer til tilsyn og lange administrative procedurer som følge af personalemangel.

Den europæiske kontrolordre (rammeafgørelse 2009/829/RIA), som har til formål at lette grænseoverskridende anerkendelse af alternativer til varetægtsfængsling, anvendes fortsat sjældent. Selv om næsten alle medlemsstater har gennemført instrumentet, er dets praktiske anvendelse fortsat begrænset på grund af administrativ kompleksitet, ringe kendskab hos dem, der skal anvende det, og bekymring for håndhævelsesmulighederne.

Sårbare personer er generelt ikke omfattet af særskilte regelsæt, men domstolene skal tage hensyn til individuelle forhold såsom handicap, alder, graviditet, sygdom eller social marginalisering, når de træffer afgørelse om frihedsberøvelse eller alternativer hertil. Nogle medlemsstater har udtrykkelige lovbestemmelser om fremme af ikkefrihedsberøvende foranstaltninger i sager, der involverer sårbare personer.

Generelle tendenser

Overordnet set tegner der sig tre overordnede mønstre i medlemsstaterne:

- systemer, der kombinerer stærke retlige garantier med regelmæssig anvendelse af alternativer til varetægtsfængsling og veludviklede tilsynsstrukturer
- systemer med detaljerede retlige rammer, men uensartet gennemførelse som følge af ressourcemæssige eller tekniske begrænsninger
- systemer, hvor der findes alternativer til varetægtsfængsling, men hvor de sjældent anvendes, og hvor domstolenes deraf følgende skønsbeføjelser ofte fører til overdreven brug af varetægtsfængsling.

De fleste medlemsstater indarbejder, enten i lovgivning eller retspraksis, princippet om anvendelse af varetægtsfængsling som en sidste udvej og stiller alternativer såsom meldepligt, kaution, elektronisk overvågning eller begrænsninger i bevægelsesfriheden til rådighed. Den praktiske anvendelse af sådanne foranstaltninger i fasen forud for retssagen varierer imidlertid betydeligt og er i nogle tilfælde hæmmet af tekniske begrænsninger og manglende tillid eller ressourcer. Anvendelsen af den europæiske kontrolordre er også fortsat begrænset. Nogle medlemsstater anvender stadig obligatorisk varetægtsfængsling for visse lovovertrædelser, selv om dette er sjældent.

2. Begrundet mistanke og grunde til varetægtsfængsling

(19) Medlemsstaterne bør kun idømme varetægtsfængsling på grundlag af en begrundet mistanke, der er fastslået på grundlag af en omhyggelig vurdering i de enkelte sager, om, at den mistænkte har begået den pågældende lovovertrædelse, og de bør begrænse de retlige grunde til varetægtsfængsling til: a) flugtrisikoen, b) recidivrisikoen, c) risikoen for, at den mistænkte eller tiltalte søger at forhindre en retfærdig rettergang eller d) risikoen for en trussel mod den offentlige orden.

(20) Medlemsstaterne bør sikre, at en eventuel risiko vurderes på grundlag af sagens individuelle omstændigheder, og at der tages særligt hensyn til: a) karakteren og alvoren af den påståede lovovertrædelse, b) den sandsynlige straf i tilfælde af domfældelse, c) den mistænktes alder, helbred, karakter, tidligere domfældelser og personlige og sociale forhold, og navnlig den mistænktes samfundsmæssige bånd og d) den mistænktes adfærd, navnlig hvordan den mistænkte har opfyldt eventuelle forpligtelser, der måtte være blevet pålagt i forbindelse med en tidligere straffesag. Det forhold, at den mistænkte ikke er statsborger i eller ikke har anden tilknytning til den stat, hvor overtrædelserne antages at være begået, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at konkludere, at der er en flugtrisiko.

(21) Medlemsstaterne opfordres til kun at idømme varetægtsfængsling for lovovertrædelser, der medfører en frihedsstraf på mindst et år.

Varetægtsfængsling forudsætter, at to kumulative elementer er opfyldt i samtlige medlemsstater, dvs. en tilstrækkeligt underbygget mistanke om, at en lovovertrædelse er begået, og konkrete retlige begrundelser, som viser, at varetægtsfængslingen er nødvendig. Selv om terminologien varierer fra medlemsstat til medlemsstat – fra "begrundet mistanke" til "kvalificeret mistanke" eller "bestyrket mistanke" – er den underliggende bevismæssige standard den samme. Mistanken skal således være baseret på objektive beviser, der rækker ud over ren spekulation, men skal ikke have den nødvendige beviskraft til at sikre domfældelse.

Den bevismæssige tærskel, som domstolene skal anvende, ligger mellem en simpel politimæssig mistanke og den standard, der finder anvendelse under retssagen. Det skal over for de judicielle myndigheder være godtgjort, at der foreligger en verificerbar mistanke, som knytter den tiltalte til den påståede strafbare handling. Nogle medlemsstater anvender en forholdsvis høj bevismæssig tærskel, som kræver klare faktiske elementer, andre baserer sig på en intern retslig overbevisning, der er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. I visse systemer kan der først træffes afgørelse om frihedsberøvelse, når der er rejst formel sigtelse, mens andre tillader kortvarig varetægtsfængsling, når formaliseringen af mistanken er nært forestående.

Minimumsgrænserne for strafferetlige sanktioner varierer også. Nogle medlemsstater begrænser varetægtsfængsling til lovovertrædelser for hvilke, der kan idømmes straffe af en nærmere fastsat længde, mens andre ikke fastsætter nogen lovbestemt minimumsgrænse, men stadig anvender proportionalitetsprincippet i praksis.

De anerkendte grunde til varetægtsfængsling er i høj grad harmoniseret. Alle systemer gør det muligt at foretage varetægtsfængsling, hvis der er flugtrisiko, fare for vanskeliggørelse af efterforskningen og risiko for recidiv. Nogle systemer tager også højde for trusler mod den offentlige orden eller sikkerhed. Domstolene vurderer risikoen ud fra en helhedsbedømmelse af den tiltaltes personlige forhold, herunder bopæl, beskæftigelse, sociale bånd, nationalitet, tidligere adfærd og alvoren af lovovertrædelsen. Manglende fast bopæl anses i vidt omfang for en skærpende omstændighed, selv om medlemsstaterne ser forskelligt på tilfælde, hvor den mistænkte har bopæl i grænseområder i EU, idet nogle accepterer tilknytning til hele EU som en risikobegrænsende omstændighed efter principperne om gensidig tillid.

Risikovurderinger foretages individuelt i hver enkelt sag. Dommere undersøger lovovertrædelsens grovhed, den eventuelle straf, den mistænkte sociale bånd, tidligere straffe og vedkommendes adfærd under efterforskningen. Hidtil har ingen af medlemsstaterne anvendt automatiserede værktøjer eller algoritmer i risikovurderingen, og afgørelserne træffes fortsat fuldt ud af domstolene og på grundlag af et skøn.

Helbred, alder og handicap har ofte betydning for vurderingen af, om varetægtsfængsling er nødvendig. I nogle retssystemer tillades løsladelse eller husarrest af lægelige eller humanitære årsager, mens der i andre allerede forud for retssagen tilbydes behandlingsalternativer til personer med rusmiddelfhængighed eller mentale sundhedsbehov. I andre medlemsstater er dette imidlertid ikke muligt i lyset af uskyldsformodningen. Sårbarhedshensyn kan begrunde mindre indgribende foranstaltninger eller i visse tilfælde helt udelukke frihedsberøvelse.

Generelle tendenser

I samtlige medlemsstater baserer domstolene sig på en kombination af bevismæssige tærskler og risikobaserede begrundelser for at afgøre, om varetægtsfængsling er begrundet. Tærsklen

for idømmelse af varetægtsfængsling, f.eks. "begrundet mistanke" eller "kvalificeret mistanke", defineres imidlertid forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Domstolenes skønsmålinger spiller en central rolle i medlemsstaterne, og der er ikke nogen systemer, som bygger på automatiserede værktøjer. Sårbarhedshensyn tages i betragtning i mange medlemsstater.

3. Begrundelse for afgørelser om varetægtsfængsling

(22) Medlemsstaterne bør sikre, at enhver afgørelse truffet af en judicial myndighed om at idømme varetægtsfængsling, forlænge en sådan varetægtsfængsling eller pålægge alternative foranstaltninger er behørigt begrundet og berettiget og henviser til den mistænkte eller tiltalte særlige omstændigheder, der begrundet frihedsberøvelsen. Den berørte person bør have en kopi af afgørelsen, som også bør indeholde en begrundelse for, hvorfor alternativer til varetægtsfængsling ikke anses for hensigtsmæssige.

Den retslige begrundelse er en central garanti, der sikrer gennemsigtighed, retfærdighed og lovlighed ved idømmelse og opretholdelse af varetægtsfængsling. Samtlige medlemsstater kræver, at domstolene træffer begrundede afgørelser, der i detaljer angiver de faktiske og retlige grunde til frihedsberøvelsen, forklarer, hvorfor alternativer er uhensigtsmæssige, og påviser, at varetægtsfængslingen fortsat er nødvendig og forholdsmæssig.

En frihedsberøvende foranstaltning skal indeholde oplysninger om den tiltalte identitet, nærmere specificere de påståede lovovertrædelser, henvise til de relevante bestemmelser, opklare grundene til frihedsberøvelsen og angive det faktiske grundlag, der underbygger både mistanken og nødvendigheden af varetægtsfængsling.

Mange medlemsstater fastsætter stramme frister for meddelelse af skriftlige afgørelser, der spænder fra omgående udlevering til forkyndelse inden for 24 eller 48 timer. En skriftlig begrundelse er nødvendig for at påklage afgørelsen, og mangel herpå medfører typisk, at afgørelsen bliver ugyldig.

Det forventes, at domstolene anfører individuelt tilpassede begrundelser i stedet for formaliserede eller standardiserede formuleringer, selv om sådanne formuleringer stadig anvendes i nogle medlemsstater. De judicielle myndigheder skal undersøge de personlige forhold og påvise, hvorfor varetægtsfængsling er bydende nødvendig i den konkrete sag. Proportionalitetsvurderinger, der kræver en udtrykkelig afvejning af samfundsinteressen over for den personlige frihed, er formaliseret i flere medlemsstater. I andre systemer pålægges tilsvarende forpligtelser gennem retspraksis.

Samtlige medlemsstater kræver, at domstolene begrundet afvisningen af alternativer til varetægtsfængsling, inden de afsiger kendelse om varetægtsfængsling. Almindelige grunde omfatter alvoren af lovovertrædelser, tidligere overtrædelser af betingelser, manglende fast bopæl eller høj recidivrisiko. I medlemsstater med mindre formelle krav kan domstolene stadig indirekte overveje alternativer.

Den tiltalte skal straks meddeles afgørelsen, og der skal stilles oversættelse til rådighed, hvis det er nødvendigt. Nogle medlemsstater meddeler mundtlige afgørelser, der efterfølges af skriftlige kopier, og andre forkynner afgørelsen skriftligt med det samme.

Generelle tendenser

Selv om de fleste medlemsstater kræver, at dommere træffer individuelt tilpassede og begrundede afgørelser, når de afsiger kendelse om varetægtsfængsling, kan sådanne begrundelser antage forskellige former, idet der i nogle medlemsstater anvendes standardformuleringer eller skabeloner. De fleste medlemsstater fastsætter også stramme frister for udstedelse af skriftlige afgørelser. Forpligtelsen til at overveje og afvise alternativer findes i praksis i alle medlemsstater, selv når den er mindre formaliseret.

4. Regelmæssig prøvelse af varetægtsfængslingen

(23) Medlemsstaterne bør sikre, at den fortsatte gyldighed af grundene til varetægtsfængsling af en mistænkt eller tiltalt prøves regelmæssigt af en judiciel myndighed. Så snart grundene til at frihedsberøve personen ikke længere er til stede, bør medlemsstaterne sikre, at den mistænkte eller tiltalte løslades uden unødigt forsinkelse.

(24) Medlemsstaterne bør tillade, at den regelmæssige prøvelse af afgørelser om varetægtsfængsling indledes på tiltaltes anmodning eller ex officio af en judiciel myndighed.

(25) Medlemsstaterne bør i princippet begrænse intervallet mellem prøvelse til højst en måned, undtagen i tilfælde, hvor den mistænkte eller tiltalte til enhver tid har ret til at indgive en anmodning om løsladelse og krav på at opnå en afgørelse om denne anmodning uden unødigt forsinkelse.

Regelmæssig domstolsprøvelse af varetægtsfængslingen er en grundlæggende garanti i alle medlemsstater og sikrer, at frihedsberøvelsen forbliver begrundet under hele sagen. Samtlige medlemsstater har mekanismer til fornyet vurdering af varetægtsfængsling, selv om strukturen, hyppigheden og de nærmere proceduremæssige regler varierer betydeligt. Domstolsprøvelse kan finde sted med faste lovbestemte intervaller, på centrale proceduremæssige stadier eller efter anmodning fra forsvaret eller anklagemyndigheden.

I medlemsstater med domstolsprøvelse med faste intervaller foretager domstolene en ny vurdering af varetægtsfængslingen med nogle ugers eller måneders mellemrum. Disse hyppige, planlagte domstolsprøvelser sikrer, at dommerne vurderer, om grundlaget for varetægtsfængsling fortsat er til stede, om der fortsat er tilstrækkelig begrundet mistanke, og om varetægtsfængslingen kan erstattes af alternativer. Andre systemer knytter domstolsprøvelsen til proceduremæssige stadier, såsom efterforskningens afslutning eller henvisning af sagen til den ret, der skal behandle sagen. En tredje gruppe bygger primært på domstolsprøvelser, der begæres af forsvaret, selv om domstolene stadig har kompetence til at prøve varetægtsfængslingen af egen drift.

Den tiltalte og forsvareren kan typisk deltage i de relevante procedurer i den forbindelse. I mange medlemsstater stilles der krav om afholdelse af retsmøder, hvor den tiltalte fremstilles

for en dommer, mens der i andre gives mulighed for skriftlige procedurer i forbindelse med rutinemæssig domstolsprøvelse. Retsmøder indebærer almindeligvis anklagemyndighedens deltagelse og giver mulighed for indlæg fra forsvaret, fremlæggelse af beviser og begæringer om løsladelse. Der stilles generelt tolke- og oversætterbistand til rådighed, når det er nødvendigt.

I mange medlemsstater skal dommere, der foretager en ny vurdering af varetægtsfængslingen, på ny undersøge, om der foreligger en bestyrket mistanke, risikofaktorenes relevans og alvor og proportionaliteten af den fortsatte varetægtsfængsling set i lyset af den tid, der er forløbet. Domstolene skal generelt også tage stilling til, om udviklingen i sagen – såsom mindsket flugtrisiko, efterforskningens afslutning eller forbedrede personlige forhold – kan begrunde, at varetægtsfængslingen erstattes med mindre indgribende alternative foranstaltninger. Nogle medlemsstater kræver, at ændringer i forholdene udtrykkeligt undersøges ved hver domstolsprøvelse.

Rettidig meddelelse af afgørelser efter domstolsprøvelse er almindelig praksis i medlemsstaterne. Den tiltalte, forsvareren og de relevante myndigheder modtager generelt meddelelser på skrift. I nogle medlemsstater letter automatiserede eller centraliserede kommunikationssystemer hurtig fremsendelse af afgørelser og datoer for retsmøder.

Efterhånden som varigheden af varetægtsfængslingen bliver længere, bliver domstolsprøvelsen mere indgående i mange systemer. Det kan være nødvendigt for højere retsinstanser at foretage prøvelse af langvarig varetægtsfængsling, eller der kan gælde særlige tilsynsprocedurer efter et vist tidsrum.

Generelle tendenser

Der kræves regelmæssig domstolsprøvelse af varetægtsfængsling i de fleste medlemsstater, ofte med faste intervaller. Ikke desto mindre varierer tidspunkterne for disse prøvelser samt deres hyppighed og grundighed betydeligt. I mange medlemsstater foretages domstolsprøvelserne efter en skriftlig procedure.

5. Afhøring af den mistænkte eller tiltalte

(26) Medlemsstaterne bør sikre, at en mistænkt eller tiltalt afhøres personligt eller ved en retlig repræsentant på et kontradiktorisk retsmøde i den kompetente retslige myndighed, der skal træffe afgørelse om varetægtsfængsling. Medlemsstaterne bør sikre, at afgørelser om varetægtsfængsling træffes uden unødigt forsinkelse.

(27) Medlemsstaterne bør opretholde den mistænkte eller tiltaltes ret til en rettergang inden for en rimelig frist. Medlemsstaterne bør navnlig sikre, at sager, hvor der er blevet idømt varetægtsfængsling, behandles hurtigst muligt og med fornøden omhu.

Retten til at udtale sig, inden der træffes afgørelse om at varetægtsfængsle eller forlænge varetægtsfængslingen, er garanteret i samtlige medlemsstater. Samtlige medlemsstater kræver, at frihedsberøvede hurtigt fremstilles for en retslig myndighed og får mulighed for at udtale sig personligt eller via en forsvarer.

De lovbestemte frister for fremstilling af frihedsberøvede for en domstol er generelt stramme og ligger typisk på 24-48 timer. Nogle få medlemsstater tillader frister på op til 72 eller 96 timer i undtagelsestilfælde, men sådanne forlængelser anvendes fortsat kun i begrænset omfang. Retsmøder skal afholdes hurtigt, og overskridelse af lovbestemte frister medfører ofte automatisk løsladelse.

I alle medlemsstater finder der kontradiktoriske forhandlinger sted på retsmøder om varetægtsfængsling. De afholdes med deltagelse af en forsvarer og, alt efter tilfældet, anklagemyndigheden. Bistand af en forsvarer er i de fleste tilfælde obligatorisk, og retsmødet kan ikke fortsætte på lovlig vis, uden der er en forsvarer til stede. Der gives mulighed for fortrolige samtaler mellem den tiltalte og dennes forsvarer som et centralt element i en retfærdig rettergang.

Den tiltalte bør være fysisk til stede ved det første retsmøde om varetægtsfængsling. Efterfølgende retsmøder kan afholdes via videolink, selv om medlemsstaternes lovgivning er forskellig med hensyn til, om dette kræver den tiltaltes samtykke. Nogle medlemsstater forbyder fjerndeltagelse i indledende retsmøder for at sikre, at dommerne kan vurdere personen direkte, inden de afsiger kendelse om varetægtsfængsling.

Adgang til sagsakter er afgørende for effektiv deltagelse. Mange retssystemer giver umiddelbar adgang til relevant bevismateriale, når der begæres varetægtsfængsling, mens andre fastsætter stramme frister for fremlæggelse af oplysninger før retsmødet.

Retsmøder dokumenteres formelt. Skriftlige referater er påkrævet i samtlige medlemsstater, og lydoptagelse bliver stadig mere udbredt. Retsmødernes varighed varierer, idet nogle medlemsstater har korte, koncentrerede retsmøder, der kun varer omkring 15 minutter, mens retsmøder i komplekse sager eller sager med flere tiltalte kan vare betydeligt længere og strække sig over flere timer. Der træffes for det meste afgørelse straks eller kort efter retsmødet.

Nogle medlemsstater anvender meget strukturerede og formaliserede retsmødeprocedurer med detaljerede retlige krav til tidsmæssige rammer, dokumentation og ret til indsigt i bevismateriale. Andre anvender mere fleksible tilgange. Praksis for møder via videolink varierer betydeligt, hvilket afspejler forskelle i teknologisk infrastruktur, retskultur og nødvendigheden af den tiltaltes fysiske tilstedeværelse.

Generelle tendenser

Selv om den komparative analyse viser, at medlemsstaterne generelt sikrer mistænktens ret til at udtale sig, inden der træffes afgørelse om varetægtsfængsling, er der forskelle med hensyn til aktindsigt og retten til en samtale med forsvareren. Praksis for møder via videolink varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat.

6. Effektive retsmidler og klageadgang

(28) Medlemsstaterne bør sikre, at mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves, kan indbringe sagen for en domstol, som har kompetence til at prøve lovligheden af deres frihedsberøvelse og i givet fald til at træffe afgørelse om deres løsladelse.

(29) Medlemsstaterne bør give mistænkte eller tiltalte, der er blevet idømt varetægtsfængsling, ret til at påklage en sådan afgørelse og underrette dem om denne ret, når afgørelsen træffes.

Muligheden for at kære en afgørelse om varetægtsfængsling er en grundlæggende beskyttelsesforanstaltning, som er integreret i alle nationale systemer. Medlemsstaterne stiller flere muligheder til rådighed med hensyn til at anfægte afgørelser om frihedsberøvende foranstaltninger, hvilket sikrer, at den pågældende person har effektiv adgang til domstolsprøvelse.

Der findes almindeligvis tre primære retsmidler mod trufne afgørelser. Det første er en almindelig klage over en afgørelse om varetægtsfængsling eller opretholdelse af varetægtsfængsling. En sådan klage behandles typisk af højere retsinstanser og afgøres inden for faste frister for at undgå unødigt forlængelse af varetægtsfængslingen. Det andet retsmiddel består i anmodning om løsladelse eller om mindre indgribende foranstaltninger end varetægtsfængsling. Disse kan normalt fremsættes når som helst under sagen. Det tredje retsmiddel omfatter *habeas corpus* – en procedure til prøvelse af lovligheden af en frihedsberøvelse – som giver frihedsberøvede mulighed for at anfægte lovligheden af deres frihedsberøvelse.

Vedkommende skal informeres om retten til at anfægte frihedsberøvelsen på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes. Skriftlige afgørelser indeholder ofte udtrykkelige oplysninger om klageadgang. Tolke- og oversætterbistand sikrer, at tiltalte forstår de retsmidler, der er til rådighed, uafhængigt af sprog.

En klage har typisk ikke opsættende virkning for så vidt angår fuldbyrdelsen af kendelser om varetægtsfængsling, men domstolene skal træffe afgørelse herom hurtigt. Fristerne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, fra afgørelser inden for 24 timer til flere dage eller uger eller et fuldstændigt fravær af frister. I medlemsstater, hvor der ikke findes nogen lovbestemt frist, prioriterer domstolene dog klager over afgørelser om varetægtsfængsling for at forhindre uberettiget fortsættelse af varetægtsfængslingen.

De prøvende domstole vurderer både lovligheden og proportionaliteten. De vurderer, om mistankegrundlaget og risikobegrundelserne fortsat er opfyldt, og om alternativer til varetægtsfængsling i tilstrækkelig grad kan afbøde risiciene. Hvis grundlaget for varetægtsfængslingen bortfalder, skal domstolene træffe afgørelse om løsladelse af den frihedsberøvede. Nogle medlemsstater har fremskyndede procedurer for domstolsprøvelse (såsom *référé-liberté*), der er specifikt udformet til at behandle sager af hastende karakter.

Selv om kun få medlemsstater har særlige mekanismer for sårbare frihedsberøvede, finder de almindelige procedurer for domstolsprøvelse og klage også anvendelse i sådanne sager.

Retshjælp er i vidt omfang tilgængelig, og advokatbistand er ofte obligatorisk, hvilket sikrer effektiv adgang til retsmidler.

Generelle tendenser

Samtlige medlemsstater anerkender retten til at kære afgørelser om varetægtsfængsling, selv om frister og underrettingspraksis varierer. Nogle fastsætter frister på helt ned til 24 timer, hvilket giver anledning til betænkeligheder med hensyn til effektiv adgang til retsmidler.

7. Varigheden af varetægtsfængslingen

(30) Medlemsstaterne bør sikre, at varigheden af varetægtsfængslingen ikke overstiger og ikke er uforholdsmæssig i forhold til den straf, der kan idømmes for den pågældende lovovertrædelse.

(31) Medlemsstaterne bør sikre, at varigheden af varetægtsfængslingen ikke strider mod en frihedsberøvet persons ret til at få sin sag pådømt inden for en rimelig frist.

(32) Medlemsstaterne bør prioritere sager, som involverer en person, der er varetægtsfængslet.

Medlemsstaternes systemer regulerer den tilladte varighed af varetægtsfængsling ved hjælp af lovbestemte frister og løbende proportionalitetsvurderinger. Selv om tilgangene er forskellige, sikrer alle medlemsstater, at varetægtsfængsling ikke kan være tidsubegrænset og skal ophøre, når den ikke længere er begrundet, dvs. når grundene til varetægtsfængslingen ikke længere er til stede.

Nogle medlemsstater fastsætter stramme maksimale frister for varetægtsfængsling, som varierer alt efter lovovertrædelsens karakter eller hvilket proceduremæssige stadium, sagen befinder sig på. Disse frister kan variere fra nogle få måneder for mindre lovovertrædelser til flere år for særlig grove lovovertrædelser. Når fristerne udløber, skal der ske løsladelse, men domstolene kan pålægge alternative, ikkefrihedsberøvende foranstaltninger for at sikre overholdelse af proceduremæssige forpligtelser.

Andre medlemsstater anvender blandede modeller, hvor maksimale frister kombineres med domstolenes skønsmæssige til at forlænge frihedsberøvelsen i komplekse sager. Forlængelser kræver generelt en domstolsafgørelse og kan prøves ved højere retsinstanser.

En tredje gruppe medlemsstater anvender ikke faste lovbestemte maksimale frister, men underlægger i stedet varetægtsfængslingen en løbende proportionalitetsvurdering, som kræver, at frihedsberøvelsen fortsat er nødvendig og rimelig henset til omstændighederne og den tid, der er gået.

Mekanismer til at forhindre overskridelse af frister omfatter elektroniske sporingssystemer, tilsyn fra anklagemyndigheden og automatiserede varslinger, der underretter myndighederne,

når frister nærmer sig. Sådanne systemer har til formål at sikre, at den maksimale varighed af frihedsberøvelsen ikke overskrides.

Forsinkelser i sagen, som kan forlænge frihedsberøvelsen, tilskrives almindeligvis sagernes kompleksitet, inddragelsen af flere tiltalte, grænseoverskridende efterforskninger, anvendelsen af sagkyndige erklæringer eller begrænsede retslige ressourcer. De fleste medlemsstater erkender, at proceduremæssig ineffektivitet snarere end bevidst overdreven brug af varetægtsfængsling er de primære årsager til langvarig frihedsberøvelse.

Mange systemer giver mulighed for erstatning for uforholdsmæssig langvarig eller ulovlig frihedsberøvelse, selv om retten hertil kan afhænge af sagens udfald eller specifikke lovbestemte kriterier, og reglerne for berettigelse dertil varierer. I nogle medlemsstater tager kræver erstatning frifindelse, mens erstatning i andre medlemsstater er tilgængelig, selv om sagen fører til domfældelse, hvis frihedsberøvelsen forud for hovedforhandlingen var uberettiget.

Generelle tendenser

Der findes maksimale frister for varetægtsfængsling i de fleste medlemsstater, men den maksimale varighed varierer fra nogle få dage til flere år. Selv om der er fastsat frister, fører proceduremæssige forsinkelser, sagernes kompleksitet og sagsefterslæb ved domstolene ofte til langvarig frihedsberøvelse.

8. Fratrækning af den tid, der er tilbragt under varetægtsfængsling, i den endelige dom

(33) Medlemsstaterne bør trække enhver periode med varetægtsfængsling forud for domfældelse, herunder hvis den er fuldbyrdet ved hjælp af alternative foranstaltninger, fra varigheden af en eventuel efterfølgende idømt fængselsstraf.

Samtlige medlemsstater anerkender princippet om, at den tid, der er tilbragt under varetægtsfængsling, skal trækkes fra den frihedsstraf, der idømmes efter domfældelse. Dette princip forhindrer dobbeltstraf og sikrer, at den samlede frihedsberøvelse fortsat står i rimeligt forhold til lovovertrædelsen og er retligt begrundet. Selv om fradragets omfang, hensyntagen til restriktive alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse og mekanismerne til udmåling varierer, fratrækkes den tid, der allerede er tilbragt under varetægtsfængsling, generelt automatisk.

I alle medlemsstater fratrækkes den tid, der er tilbragt under formel varetægtsfængsling, på dagsbasis. Det er typisk den strafudmålande ret, der trækker tiden fra, men i nogle lande er fuldbyrdesmyndighederne ansvarlige for at udmåle og fratrække tiden, når straffen er endeligt fastsat. I visse lande registrerer automatiserede systemer perioder med varetægtsfængsling elektronisk for at sikre nøjagtighed og undgå fejl. I andre beror fratrækningen på domstolsprøvelse eller administrativ dokumentation.

Nogle medlemsstater omfatter den tid, der fratrækkes, også restriktive alternativer til varetægtsfængsling såsom husarrest, elektronisk overvågning eller intensivt tilsyn, idet de

behandler disse som tilstrækkeligt sammenlignelige med frihedsberøvelse til, at de berettiger til fratrækning. I disse systemer kan restriktive foranstaltninger fratrækkes én til én eller forholdsmæssigt afhængigt af graden af den pålagte begrænsning. I andre lande er fratrækningen begrænset til rent formel frihedsberøvelse i varetægtsfængslingsfaciliteter, selv om restriktive alternativer undertiden betragtes som en formildende omstændighed ved strafudmålingen, også selv om de ikke formelt nedsætter straffen.

I enkelte medlemsstater findes der omregningsformler til at omsætte forskellige former for frihedsberøvelse eller frihedsbegrænsning til et tilsvarende antal dages varetægtsfængsling. Med disse formler kan perioder tilbragt i husarrest, samfundstjeneste, bøder eller meldepligt omregnes til et tilsvarende antal dages varetægtsfængsling. I andre systemer anvender domstolene retspraksis til at fastsætte et forholdsmæssigt fradrag på grundlag af begrænsningernes karakter.

Tvister om fradrag er sjældne, fordi reglerne er klare og anvendes konsekvent. Situationer, der indebærer overlappende varetægtsfængsling i forbundne sager, kan håndteres gennem lovbestemmelser, for at undgå dobbelt godskrivning af perioden med varetægtsfængsling. Hvis der sker uberettiget eller langvarig varetægtsfængsling, giver erstatningsmekanismer yderligere garantier.

Generelle tendenser

Det er almindelig praksis i alle medlemsstater, at den tid, der er tilbragt under varetægtsfængsling, fratrækkes i den endelige straf. Der findes imidlertid ingen ensartet tilgang til, hvordan alternative foranstaltninger (f.eks. husarrest eller elektronisk overvågning) tages i betragtning ved udmåling af straffe. Kun enkelte medlemsstater fratrækker hele spektret af alternativer, mens andre udelukker dem fuldstændigt.

MINIMUMSSTANDARDE FOR MATERIELLE FORHOLD UNDER FRIHEDSBERØVELSEN

1. Indkvartering

(34) Medlemsstaterne bør tildele hver fange et minimumsareal på mindst 6 m² i individuelle celler og 4 m² i fælles celler. Medlemsstaterne bør sikre, at det absolutte minimum for det personlige rum, der er til rådighed pr. indsat, herunder i en fælles celle, svarer til et minimumsareal på 3 m² pr. indsat. Den omstændighed, at det personlige rum, som en indsat råder over, er på under 3 m², giver anledning til en stærk formodning om en tilsidesættelse af menneskerettighedskonventionens artikel 3. Ved beregningen af det rum, der er til rådighed, medtages det areal, der er optaget af møbler, men ikke det areal, hvor der er anbragt sanitære installationer.

(35) Medlemsstaterne bør sikre, at enhver ekstraordinær indskrænkning af det absolutte minimumsareal pr. indsat på 3 m² er kort, lejlighedsvis, lille og ledsages af tilstrækkelig bevægelsesfrihed uden for cellen og af passende aktiviteter uden for cellen. Medlemsstaterne bør desuden sikre, at de generelle forhold under frihedsberøvelse i anstalten i sådanne tilfælde er anstændige, og at der ikke er andre faktorer, der forringer de frihedsberøvelsesforhold, som den pågældende er underkastet, såsom andre mangler i de strukturelle minimumskrav til celler eller sanitære faciliteter.

(36) Medlemsstaterne bør sikre, at frihedsberøvede har adgang til naturligt lys og frisk luft i deres celler.

Standarderne for indkvartering i faciliteter for frihedsberøvede afspejler en kombination af retlige forpligtelser, administrativ praksis og materielle begrænsninger såsom overbelægning. Mens de fleste medlemsstater fastsætter obligatoriske minimumsstandarde for personligt rum, sanitære faciliteter, belysning, ventilation og soveforhold, varierer overholdelsen betydeligt som følge af strukturelle og operationelle udfordringer.

Et betydeligt antal medlemsstater fastsætter bindende minimumskrav til pladsforhold (i m²) i primær lovgivning, forordninger eller administrative bestemmelser. Andre baserer sig på retningslinjer eller ikkebindende standarder. Selv i lande med obligatoriske standarder varierer størrelsen på det minimale personlige rum betydeligt. Nogle systemer foreskriver et areal pr. frihedsberøvet, der ligger tæt på de anbefalede tal, mens andre fastsætter grænser, der ligger betydeligt under de standarder, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og henstillingen. Enkelte lande tillader usædvanligt lave minimumskrav på 2 m² personligt rum under særlige omstændigheder, såsom midlertidig overbelægning eller kortvarige anbringelser. Det personlige rum i individuelle celler i de enkelte medlemsstater varierer fra 2 til 12 m², hvilket viser den meget store forskel i frihedsberøvedes basale levestandard i EU.

Overholdelsen af disse standarder varierer. Flere medlemsstater rapporterer, at alle frihedsberøvede som minimum har adgang til det minimum af personlige rum, der kræves, og at ingen frihedsberøvede har et personligt rum, der er mindre end 4 m². Andre rapporterer, at en lille del af de frihedsberøvede har et mindre personligt rum end anbefalet. I enkelte medlemsstater med omfattende overbelægning har en stor procentdel (over 50 %) af de

frihedsberøvede imidlertid et personligt rum, der er mindre end 4 m². Overbelægning i sådanne systemer berører også flere fængsler.

Kun få af medlemsstaterne anvender moderne IT-baserede belægningsstyringsværktøjer til at overvåge overholdelsen og advare, når kapacitetsgrænserne overskrides. De fleste anvender manuel overvågning, periodisk rapportering eller inspektioner foretaget af tilsynsorganer.

Soveforholdene varierer. Ifølge data fra mange systemer sover de frihedsberøvede ikke på gulvmadrasser eller i treetagerskøjer. Når sådanne situationer forekommer, beskrives de som sjældne, midlertidige eller begrænset til særlige sikrede celler. Nogle få lande rapporterer om udbredt brug af tredobbelte køjesenge eller om et betydeligt antal frihedsberøvede, der sover på gulvet som følge af overbelægning.

De fleste medlemsstater rapporterer, at frihedsberøvede har adgang til naturligt lys og frisk luft i cellerne. Reglerne om rygning er forskellige, idet mange medlemsstater tillader rygning i individuelle celler eller kun med samtykke fra alle frihedsberøvede i fælles celler, mens andre medlemsstater helt forbyder rygning indendørs.

Afhjælpning af utilstrækkelig indkvartering varierer også betydeligt. Nogle medlemsstater giver mulighed for at tilbringe mere tid uden for cellen eller mulighed for overførsel, mens andre tilbyder domstolsprøvelse, klageprocedurer eller strafnedsættelse. I systemer med lave lovbestemte arealkrav eller udbredte undtagelser er retsmidlerne ofte begrænsede.

Generelle tendenser

Standarderne for indkvartering varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Mens mange medlemsstater sørger for tilstrækkelig plads og sikrer ordentlige leveforhold, står andre over for alvorlige problemer med overbelægning i fængslerne, hvilket påvirker overholdelsen af kravene til minimumsplads og fører til, at nogle frihedsberøvede sover på madrasser i længere tid. Overvågningssystemerne forbedres, men er fortsat uensartede.

2. Fordeling

(37) Medlemsstaterne opfordres til og bør, når det drejer sig om børn, så vidt muligt sikre, at frihedsberøvede anbringes i faciliteter for frihedsberøvede i nærheden af deres hjem eller andre steder, der er egnede til deres sociale rehabilitering.

(38) Medlemsstaterne bør sikre, at varetægtsfængslede holdes adskilt fra domfældte. Kvinder bør holdes adskilt fra mænd. Børn bør ikke frihedsberøves sammen med voksne, medmindre det anses for at være i barnets tarv.

(39) Når et tilbageholdt barn fylder 18 år, og, hvor det er relevant, i forbindelse med unge under 21 år, bør medlemsstaterne give mulighed for fortsat at holde denne person adskilt fra andre tilbageholdte voksne, hvis dette er begrundet under hensyntagen til den pågældende persons situation, forudsat at dette er i overensstemmelse med barnets tarv for børn, der er tilbageholdt med denne person.

Det følger af fordelingspolitikkerne, hvor de frihedsberøvede anbringes geografisk, og hvordan de adskilles i faciliteterne.

Medlemsstaterne tager i deres fordelingsbeslutninger hensyn til de frihedsberøvedes familiemæssige bånd og tidligere bopæl. At være tæt på sin familie er almindeligt anerkendt som værende vigtigt for at opretholde de frihedsberøvedes personlige forhold og støtte deres reintegration. Fordeling på grundlag af familiens opholdssted begrænses imidlertid ofte af behovet for at matche de frihedsberøvede med passende sikkerhedsniveauer, behandlingsprogrammer eller ledige pladser. Særlige faciliteter til håndtering af lægelige eller psykologiske behov kan nødvendiggøre placering uden for de frihedsberøvedes hjemegn.

De fleste systemer adskiller varetægtsfængslede og domfældte frihedsberøvede, men i nogle medlemsstater deltager disse grupper i fælles aktiviteter i dagtimerne. Ikke desto mindre fastholdes udgangspunktet om adskillelse i vid udstrækning for at beskytte uskyldsformodningen.

Adskillelse efter køn er udbredt næsten overalt. Kvinder frihedsberøves typisk i særskilte institutioner eller adskilte afdelinger i blandede institutioner. I nogle systemer kan kvinder deltage i blandede aktiviteter under tilsyn, selv om indkvarteringen er adskilt.

Mindreårige holdes i vid udstrækning adskilt fra voksne. Børn under 18 år anbringes normalt på særlige ungdomsinstitutioner eller særlige afdelinger. I enkelte medlemsstater varierer aldersgrænserne, idet nogle lader anbringelse efter en ungdomsordning omfatte personer på op til 21 år eller endog 24 år på visse betingelser. Nogle få systemer tillader i den enkelte sag anbringelse af unge voksne (18-21 år) sammen med børn eller omvendt af ældre unge sammen med voksne, når det anses for hensigtsmæssigt.

Praksis for støtte til unge voksne varierer mere. Nogle medlemsstater stiller særlige enheder eller programmer rettet mod unge til rådighed, mens andre integrerer unge voksne blandt de almindelige indsatte, med supplerende støtte til uddannelse og rehabilitering.

Generelle tendenser

Fordelingspraksis afspejler fælles mål – at beskytte sårbare frihedsberøvede, bevare uskyldsformodningen for varetægtsfængslede og muliggøre rehabilitering – men gennemførelsen afhænger af institutionens udformning og kapacitet. Særsomt indkvartering af kvinder og børn prioriteres konsekvent, mens forholdene for unge voksne varierer. At være tæt på sin familie anses for vigtigt, men ikke afgørende, da driftsmæssige krav ofte går forud.

3. Hygiejne og sanitære forhold

(40) Medlemsstaterne bør sikre, at der til enhver tid er adgang til sanitære faciliteter, og at de i tilstrækkelig grad beskytter de frihedsberøvedes privatliv, herunder ved en effektiv strukturel adskillelse af opholdsrum i fælles celler.

(41) Medlemsstaterne bør indføre effektive foranstaltninger til opretholdelse af gode hygiejnestandarder gennem forskellige former for desinfektion. Medlemsstaterne bør endvidere sikre, at frihedsberøvede får udleveret basale sanitære produkter, herunder hygiejnebind, og at der er adgang til varmt og rindende vand i celler.

(42) Medlemsstaterne bør sikre, at frihedsberøvede får udleveret rent tøj og linned og midler til renholdelse heraf.

Hygiejne og sanitære forhold er afgørende for de frihedsberøvedes værdighed, sundhed og sygdomsforebyggelse i faciliteter for frihedsberøvede. De fleste medlemsstater rapporterer, at frihedsberøvede til enhver tid har adgang til basale sanitære faciliteter (toiletter og håndvaske), enten i cellerne eller i fællesområder med umiddelbar adgang for personalet. Omfanget og kvaliteten af de sanitære forhold i cellerne varierer betydeligt mellem medlemsstaterne.

I de fleste medlemsstater er der både toilet og håndvask i næsten alle celler. Nogle rapporterer, at dette gælder for alle celler, mens andre rapporterer, at det gælder delvist, navnlig i ældre faciliteter eller fælles celler. I nogle medlemsstater findes disse faciliteter i under 50 % af alle celler, hvilket betyder, at frihedsberøvede er afhængige af fælles sanitære områder.

Privatliv ved toiletbesøg afhænger i høj grad af, om toiletterne er afskærmet. Nogle medlemsstater rapporterer, at der er afskærmning overalt eller næsten overalt, mens andre kun har afskærmning i under 50 % af cellerne. Det er særlig almindeligt i fælles celler, at toiletterne ikke er afskærmet, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til værdighed og privatliv.

Skadedyrsangreb eller sanitære problemer i form af mug, insekter, rotter eller væggelus, dog normalt i et begrænset antal faciliteter, rapporteres af nogle medlemsstater. Mere udbredte problemer, som berører en stor del af institutionerne, rapporteres af nogle få medlemsstater. De forebyggende foranstaltninger omfatter regelmæssig skadedyrsbekæmpelse, forbedringer af ventilation og udskiftning eller varmebehandling af madrasser.

Rindende vand er generelt tilgængeligt i alle medlemsstaterne, men adgangen til varmt vand varierer. I nogle medlemsstater er der varmt vand i alle celler, i andre er der varmt vand i over 50 % af cellerne. En mindre gruppe rapporterer, at der er begrænset eller ingen adgang til varmt vand i cellerne, hvilket betyder, at de frihedsberøvede skal tage bad i fælles faciliteter efter fastsatte tidsplaner.

Hyppigheden af brusebad varierer, fra dagligt til en eller to gange om ugen, idet nogle giver kvinder hyppigere adgang.

Hygiejneprodukter såsom sæbe, shampoo og hygiejneprodukter til kvinder stilles i vid udstrækning til rådighed. De fleste medlemsstater stiller sådanne produkter gratis til rådighed, men nogle tillader frihedsberøvede at købe yderligere produkter.

Tøj og sengetøj udleveres normalt gratis, navnlig ved ankomst. Der er forskellige ordninger for tøjvask; dog er vask af tøj og sengetøj en eller to gange om ugen almindelig praksis. I nogle medlemsstater gives frihedsberøvede mulighed for at bruge fælles vaskefaciliteter til personlig tøjvask.

Generelle tendenser

Hygiejnestandarderne varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. Mens mange medlemsstater sikrer ordentlige sanitære forhold og tilstrækkeligt privatliv i cellerne, tilbyder andre kun fælles faciliteter eller afskærmer ikke toiletterne, navnlig i fælles celler. Adgangen til varmt vand og hyppigheden af brusebad varierer betydeligt, hvilket afspejler forskelle i infrastrukturen. Skadedyrsangreb er fortsat et problem i nogle medlemsstater.

4. Ernæring

(43) Medlemsstaterne bør sikre, at maden er i en tilstrækkelig mængde og kvalitet til at opfylde den frihedsberøvedes ernæringsbehov, og at maden tilberedes og serveres under hygiejniske forhold. Medlemsstaterne bør desuden garantere, at de frihedsberøvede til enhver tid har adgang til rent drikkevand.

(44) Medlemsstaterne bør give frihedsberøvede en nærende kost, som tager hensyn til deres alder, handicap, helbred, fysiske tilstand, religion, kultur og arten af deres arbejde.

Ernæring er et centralt element for frihedsberøvedes sundhed og trivsel, og de fleste medlemsstater anerkender forpligtelsen til at sørge for varierede måltider med et tilstrækkeligt kalorieindhold. De fleste medlemsstater tilstræber at tilbyde tre måltider om dagen med et kalorieindhold, der typisk ligger på mellem 2 200 og 3 000 kcal pr. frihedsberøvet. Nogle tilpasser deres standarder efter nationale ernæringsmæssige anbefalinger eller inddrager sundhedstilsyn for at sikre korrekt ernæring.

De daglige udgifter til mad varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle rapporterer, at udgifterne er relativt høje, så der kan tilbydes en nærende og varieret kost. Andre opererer med væsentligt lavere budgetter, i nogle tilfælde under 2 EUR pr. frihedsberøvet pr. dag. Disse forskelle (fra under 2 EUR til over 10 EUR pr. frihedsberøvet pr. dag) giver anledning til bekymring om, hvorvidt madens kvalitet og variation kan opretholdes i medlemsstater med lave udgifter, selv om alle lande har meddelt, at de overholder minimumsstandarderne for kost.

De fleste medlemsstater tilbyder en kost, der tager hensyn til de frihedsberøvedes helbred, allergier, alder, graviditet, amning og religion. Vegetariske måltider tilbydes mange steder, og veganske måltider tilbydes i stigende grad. Visse medlemsstater tilbyder også ekstra måltider eller tilpassede spisetider for frihedsberøvede, der udfører arbejde eller fysisk krævende aktiviteter.

Alle rapporterer, at de frihedsberøvede til enhver tid har adgang til rent drikkevand.

Generelle tendenser

I medlemsstaterne er standarderne for kalorieindtag og variation i kosten stort set ensartede, men madbudgetterne er meget forskellige og spænder fra under 2 EUR til over 10 EUR pr. frihedsberøvet pr. dag. Medlemsstater, hvor der er flere penge til mad, kan lettere tilbyde friske og varierede fødevarer, mens medlemsstater, hvor der er færre penge til mad, risikerer at tilbyde et mindre varieret udvalg af fødevarer af lavere kvalitet trods formel overholdelse. Kost, som tager hensyn til de frihedsberøvedes religion og helbredsmæssige behov, er bredt indarbejdet i alle medlemsstater. Adgang til rent drikkevand er garanteret i alle medlemsstater.

5. Tid tilbragt uden for cellen og udendørs

(45) Medlemsstaterne bør give frihedsberøvede mulighed for at motionere i fri luft i mindst en time om dagen, og de bør stille rummelige og passende faciliteter og udstyr til rådighed til dette formål.

(46) Medlemsstaterne bør give frihedsberøvede mulighed for at tilbringe et rimeligt tidsrum uden for deres celler for at deltage i arbejde, uddannelse og fritidsaktiviteter, således at de kan have et passende omfang af menneskeligt og socialt samvær. For at forhindre en overtrædelse af forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf bør medlemsstaterne sikre, at eventuelle undtagelser fra denne regel i forbindelse med særlige sikkerhedsordninger og -foranstaltninger, herunder isolationsfængsling, er nødvendige og forholdsmæssige.

Tid tilbragt uden for cellen er afgørende for frihedsberøvedes fysiske og mentale trivsel. Samtlige medlemsstater garanterer frihedsberøvede mindst én times udendørs aktivitet dagligt, undtagen under ekstraordinære forhold såsom ekstreme vejrforhold eller særlige sikkerhedsforanstaltninger. Denne standard respekteres bredt og afspejler en fælles forståelse af betydningen af motion og ophold i frisk luft.

Ud over den obligatoriske time udendørs varierer den gennemsnitlige tid pr. dag tilbragt uden for cellen betydeligt. Selv om mange medlemsstater tilstræber et minimum på tre timer, afhænger de faktiske tal ofte af frihedsberøvelsesordning, personalekapacitet, sikkerhedsklassifikation og tilgængeligheden af strukturerede aktiviteter. Nogle medlemsstater, navnlig dem med omfattende programtilbud til dømte frihedsberøvede, tillader betydeligt mere tid uden for cellen. Varetægtsfængslede, som ikke har pligt til at arbejde og færre forpligtelser til at deltage i programmer, tilbringer ofte mere tid låst inde i deres celler. Nogle få medlemsstater rapporterer, at visse kategorier af frihedsberøvede i gennemsnit tilbringer helt ned til 1-2 timer uden for cellen.

De aktiviteter, der er tilgængelige for frihedsberøvede, omfatter typisk arbejde, erhvervsuddannelse, formel uddannelse, psykologiske og sociale programmer, misbrugsbehandling, gældsrådgivning, forældrekurser og støtte til reintegration. Fritidsaktiviteter såsom sport, kunst, musik og adgang til biblioteker eller religiøse aktiviteter er også almindelige. Nogle systemer tilbyder mere specialiserede eller kulturelt orienterede programmer, der gennemføres af frivillige eller NGO'er, herunder kreative workshops,

samtalekredse eller overvågede dagsudflugter for frihedsberøvede, der opfylder betingelserne herfor.

Der findes særlige sikkerhedsordninger i mange medlemsstater, selv om definitionerne varierer. Sådanne ordninger indebærer ofte øget overvågning, begrænset bevægelsesfrihed eller isolationsforanstaltninger og kan omfatte anbringelse i særligt sikrede celler, hyppigere visitationer, konstant belysning eller begrænsninger i aktiviteter. Anbringelse under disse ordninger kræver normalt en vurdering af risici for f.eks. vold, selvskade, flugtforsøg eller banderelation. Der kræves regelmæssig prøvelse for at sikre, at disse foranstaltninger ikke går ud over, hvad der er nødvendigt.

Der findes begrænsede statistikker om isolationsfængsling – defineret som isolation i 22 timer eller mere uden meningsfuld menneskelig kontakt. Kun få medlemsstater har omfattende overvågningssystemer, hvilket gør det vanskeligt at foretage sammenligninger. De foreliggende oplysninger tyder på, at isolationsfængsling forekommer, men registreres inkonsekvent og varierer betydeligt fra institution til institution.

Generelle tendenser

Tid tilbragt uden for cellen er fortsat et af de aspekter af forholdene under frihedsberøvelse, der varierer mest. Samtlige medlemsstater opfylder det grundlæggende krav om, at én time om dagen skal tilbringes udendørs, men samlet set varierer tiden tilbragt uden for cellen meget som følge af infrastruktur, bemanning og tilgængeligheden af programmer. Strukturerede aktiviteter er udbredte, men dømte frihedsberøvede prioriteres ofte højere end varetægtsfængslede. Særlige sikkerhedsordninger findes fortsat i medlemsstaterne, typisk med garantier for prøvelse. En gennemgående tendens er manglen på solide data om isolationsfængsling, hvilket understreger vedvarende udfordringer med hensyn til gennemsigthed og overvågning.

6. Arbejde og uddannelse af frihedsberøvede for at fremme deres sociale reintegration

(47) Medlemsstaterne bør investere i social rehabilitering af frihedsberøvede under hensyntagen til deres individuelle behov. I denne forbindelse bør medlemsstaterne bestræbe sig på at give mulighed for lønnet arbejde af nyttig karakter. Med henblik på at fremme en vellykket reintegration af den frihedsberøvede i samfundet og på arbejdsmarkedet bør medlemsstaterne prioritere arbejde, der involverer erhvervsuddannelse.

(48) For at hjælpe frihedsberøvede med at forberede deres løsladelse og lette deres reintegration i samfundet bør medlemsstaterne sikre, at alle frihedsberøvede har adgang til sikre, inklusive og tilgængelige uddannelsesprogrammer (herunder fjernundervisning), der opfylder deres individuelle behov, samtidig med at der tages hensyn til deres ønsker.

Arbejde og uddannelse anerkendes bredt som vigtige redskaber til rehabilitering og reintegration. De fleste medlemsstater tilbyder strukturerede aktiviteter, der giver frihedsberøvede mulighed for at tilegne sig færdigheder, opretholde daglige rutiner og opbygge

kompetencer til livet efter løsladelse. Der er dog betydelige forskelle med hensyn til deltagelsesfrekvenser, programtilgængelighed og anvendelsen af individualiseret planlægning.

Mange medlemsstater støtter domfældte frihedsberøvede gennem individuelle afsonings- eller rehabiliteringsplaner. I disse planer fastlægges specifikke uddannelsesmæssige, erhvervmæssige, psykologiske og adfærdsmæssige mål, der er tilpasset den frihedsberøvedes behov. Det er dog ikke alle systemer, der anvender individuelle afsoningsplaner ensartet. Nogle udarbejder kun afsoningsplaner for personer, der afsoner længere straffe (mindst ét år), eller personer, der vurderes at have behov for målrettet støtte. Nogle få medlemsstater anvender omfattende planlægning for alle frihedsberøvede uanset straffens længde. Varetægtsfængslede får sjældent fuldstændige rehabiliteringsplaner, men kan stadig få adgang til uddannelse eller arbejde, når sikkerhedsmæssige og proceduremæssige begrænsninger tillader det.

Deltagelse i arbejde varierer betydeligt. Nogle medlemsstater rapporterer, at kun en meget lille del af de frihedsberøvede udfører arbejde, mens andre angiver meget høj deltagelse blandt domfældte frihedsberøvede. Varetægtsfængslede deltager langt sjældnere på grund af regler om frivillig deltagelse, uskyldsformodningen og praktiske hindringer i forbindelse med igangværende efterforskninger.

Uddannelsesmulighederne spænder fra grundlæggende læse- og skrivefærdighedsprogrammer til fjernstudier på universitetsniveau. Mange systemer giver frihedsberøvede mulighed for at fortsætte formel uddannelse, der er påbegyndt, før de blev frihedsberøvet. Fjernundervisningsplatforme anvendes i stigende grad, navnlig i medlemsstater med en stærk IKT-infrastruktur, selv om adgangen til digitale værktøjer ofte er underlagt streng kontrol.

Frihedsberøvede modtager generelt betaling for arbejde, selv om lønnen varierer meget. Nogle medlemsstater tilbyder også finansielle eller ikkefinansielle incitamenter til at gennemføre uddannelseskurser eller deltage i behandlingsprogrammer.

Generelle tendenser

Arbejde og uddannelse er alment tilgængeligt, men adgangen hertil er ulige fordelt. Domfældte frihedsberøvede har størst gavn af strukturerede programmer og individuel planlægning, mens varetægtsfængslede har færre muligheder. Deltagelsesfrekvenserne varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og påvirkes af faciliteternes kapacitet, tilgængelige arbejdsmuligheder og de retlige rammer. Uddannelse bliver stadig mere fleksibel takket være mulighederne for fjernundervisning.

7. Sundhedspleje

(49) Medlemsstaterne bør sikre, at frihedsberøvede har rettidig adgang til den lægelige, herunder psykologiske, bistand, de har brug for til at bevare deres fysiske og mentale sundhed. Med henblik herpå bør medlemsstaterne sikre, at sundhedspleje i faciliteter for frihedsberøvede opfylder de samme standarder som dem, der gælder for det nationale offentlige sundhedssystem, herunder med hensyn til psykiatrisk behandling.

(50) Medlemsstaterne bør sørge for regelmæssigt lægeligt tilsyn og tilskynde til vaccinations- og sundhedsscreeningsprogrammer, herunder for overførbare sygdomme (hiv, viral hepatitis B og C, tuberkulose og seksuelt overførte sygdomme) og ikkeoverførbare sygdomme (navnlig kræftscreening), efterfulgt af diagnosticering og iværksættelse af behandling, hvor det er nødvendigt. Sundhedsuddannelsesprogrammer kan bidrage til at forbedre screeningsprocenten og sundhedskompetencen. Medlemsstaterne bør navnlig sikre, at der lægges særlig vægt på behandling af frihedsberøvede med et narkotikamisbrug, forebyggelse og pleje af smitsomme sygdomme, mental sundhed og forebyggelse af selvmord.

(51) Medlemsstaterne bør kræve, at der foretages en lægeundersøgelse uden unødigt forsinkelse i begyndelsen af frihedsberøvelsesperioden og efter enhver overførsel.

Samtlige medlemsstater foretager lægelige vurderinger ved ankomst, men tidspunkterne varierer fra omgående screening inden for 24 timer efter ankomsten til vurderinger foretaget inden for flere dage (normalt inden for 3-5 arbejdsdage).

De fleste medlemsstater tester for overførbare sygdomme såsom HIV, hepatitis, tuberkulose og seksuelt overførte sygdomme og foretager screening for ikkeoverførbare sygdomme, herunder kræft. I nogle medlemsstater er fokus primært på overførbare sygdomme, hvilket afspejler ressourcebegrænsninger eller prioriteringen af folkesundhedsmæssige risici.

Modellerne for levering af sundhedspleje varierer. Nogle medlemsstater baserer sig i høj grad på internt sundhedspersonale, herunder praktiserende læger, sygeplejersker, psykologer, psykiatere og tandlæger. Andre anvender blandede modeller, der kombinerer interne tjenester med eksterne specialister. Visse medlemsstater, navnlig dem med ældre eller mindre faciliteter, tilbyder kun basal intern lægebehandling og gør i vid udstrækning brug af eksterne hospitaler eller ambulatorier til specialiserede tjenester for at sikre behandling døgnet rundt.

Selv mord giver fortsat anledning til bekymring i alle medlemsstater. De rapporterede tal varierer betydeligt, idet nogle lande har høje absolutte tal på grund af det store antal frihedsberøvede, mens andre rapporterer højere rater i forhold til antal indsatte (fra 0,07 % til 1,19 % af de indsatte). De fleste systemer har protokoller for forebyggelse af selvmord, herunder rapporterings- og undersøgelsesværktøjer, uafhængige undersøgelser og protokoller.

Der er adgang til misbrugsbehandling i alle medlemsstater. Tilbuddet omfatter overvåget afrusning, medicinsk understøttet behandling, psykoterapi, gruppesessioner og længerevarende rehabiliteringsprogrammer. Disse tiltag indgår ofte i bredere strategier for mental sundhed i betragtning af overlap mellem stofbrug og psykologiske sårbarheder.

Generelle tendenser

Selv om alle medlemsstater tilbyder basale tjenester og indledende screening, varierer tilgængeligheden af specialistbehandling betydeligt. Forebyggelse af selvmord og misbrugsbehandling prioriteres i alle medlemsstater. En fælles tendens er brugen af blandede lægelige modeller og integrationen af eksterne udbydere af specialistbehandling.

8. Forebyggelse af vold og mishandling

(52) Medlemsstaterne bør træffe alle rimelige foranstaltninger for at garantere de frihedsberøvedes sikkerhed og forhindre enhver form for tortur eller mishandling. Medlemsstaterne bør navnlig træffe alle rimelige foranstaltninger for at sikre, at frihedsberøvede ikke udsættes for vold eller mishandling begået af personalet i faciliteten for frihedsberøvede, og at de behandles med respekt for deres værdighed. Medlemsstaterne bør også kræve, at personalet i faciliteten for frihedsberøvede og alle kompetente myndigheder beskytter frihedsberøvede mod vold eller mishandling begået af andre frihedsberøvede.

(53) Medlemsstaterne bør sikre, at opfyldelsen af denne pligt til at udvise omhu og enhver magtanvendelse fra personalets side i faciliteten for frihedsberøvede er underlagt tilsyn.

Forebyggelse af vold og garanti for beskyttelse mod mishandling er centrale ansvarsområder i forbindelse med frihedsberøvelse. Medlemsstaterne rapporterer forskellige tilgange til dataindsamling, risikostyring, uddannelse af personale og tilsynsmekanismer, hvilket afspejler variation i forhold til institutionernes kapacitet og indberetningskultur. Selv om hændelser med dødelig udgang generelt er sjældne, forekommer vold uden dødelig udgang, trusler og aggressiv adfærd i forskelligt omfang i medlemsstaterne.

Det er fortsat vanskeligt at indhente pålidelige data om voldelige hændelser i mange lande. Nogle få medlemsstater har centrale databaser, der dokumenterer vold, som medfører alvorlig personskade eller død, mens andre baserer sig på manuel indberetning fra faciliteterne, hvilket begrænser nøjagtigheden og sammenligneligheden. De fleste medlemsstater rapporterer lave tal for eller ingen hændelser med dødelig udgang i de relevante år. Statistikker over vold uden dødelig udgang viser betydelige forskelle, idet nogle medlemsstater registrerer hundredvis eller tusindvis af hændelser hvert år, mens andre kun indberetter enkelte.

Foranstaltninger til forebyggelse af vold blandt frihedsberøvede omfatter typisk struktureret risikovurdering, indberetningsprotokoller for sundhedspersonale, kortlægning af beskyttelsesbehov og kameraovervågning.

Andre foranstaltninger, som rapporteres af nogle medlemsstater, omfatter fremme af et ikkevoldeligt miljø, f.eks. gennem valg af indretning og tilstedeværelse af tilsynsførende, øget observation og regelmæssige kropsvisitationer af frihedsberøvede, der udgør en høj risiko, programmer, der er udformet til at hjælpe frihedsberøvede med at håndtere deres følelser og impulser, såsom træning i håndtering af aggressiv adfærd eller dyreterapi, specialiserede fængselspolitienheder og tværfaglige tilsynsorganer.

I mange systemer anvendes der tilgange til dynamisk sikkerhed, hvor der lægges vægt på løbende interaktion mellem personalet og de frihedsberøvede for at forebygge konflikter og identificere risici tidligt. Uddannelse af personalet omfatter ofte deeskaleringsteknikker, håndtering af aggressiv adfærd og protokoller for magtanvendelse.

Stort set alle medlemsstater bekræftede, at sundhedspersonalet i fængslerne har pligt til automatisk at indberette tilfælde, der tyder på mishandling, til fængselsledelsen (f.eks. den ledende fængselsbetjent eller fængselsdirektøren), den kompetente politiafdeling og/eller den tilsynsførende anklager. Denne pligt gælder, uanset om mishandlingen kan tilskrives en anden frihedsberøvet eller fængselspersonalet. Nogle få medlemsstater bemærkede, at sundhedspersonale – i princippet – er underlagt tavshedspligt og derfor kun kan videregive personoplysninger efter at have indhentet samtykke. Men selv i disse medlemsstater er der undtagelser, navnlig når den berørte frihedsberøvede er mindreårig eller på anden måde sårbar, når sundhedspersonalet har været vidne til hændelsen, når mishandlingen udgør en alvorlig lovovertrædelse, der medfører en fængselsstraf på over ét år, og/eller når der er en betydelig fare for den frihedsberøvedes eller andres liv eller helbred. I nogle medlemsstater kan eller skal tavshedspligten brydes i alle sager, der involverer fængselspersonale.

Garantier til sikring mod mishandling begået af personale svarer til dem, der anvendes til sikring mod vold mellem frihedsberøvede, som er beskrevet ovenfor.

Andre foranstaltninger mod mishandling begået af personale, som nogle medlemsstater har indberettet, omfatter særlige fængselsafdelinger med ansvar for at overvåge potentiel mishandling af frihedsberøvede begået af personale, obligatoriske kropskameraer for personale, der interagerer med frihedsberøvede, uddannelse af personale i menneskerettigheder og forebyggelse af tortur, sårbarhedstræning samt adgang til interne og eksterne ansvarligheds- og klageprocedurer. Desuden erklærede næsten alle medlemsstater, at de har oprettet systemer til registrering af magtanvendelse over for frihedsberøvede, selv om disse systemer kan variere i omfang og kompleksitet, lige fra tilgængelighed af kameraoptagelser til pålæggelse af en forpligtelse for fængselspersonale til at foretage indberetning til deres overordnede og/eller den tilsynsførende dommer eller anklager. De fleste medlemsstater har også (eller som minimum) et centraliseret IT-system eller en log til at registrere alle usædvanlige hændelser mellem personale og frihedsberøvede, herunder magtanvendelse, og nogle har særlige indberetningsprocedurer for anvendelse af våben såsom skydevåben og knipler.

Antallet af frihedsberøvede i forhold til antal personale varierer også betydeligt fra land til land, fra mindre end 0,2 ansatte pr. frihedsberøvet til over 0,8 ansatte pr. frihedsberøvet, hvilket afspejler forskellige bemandingsmodeller, faciliteternes størrelse og ressourcemæssige begrænsninger. Nogle systemer har en forholdsvis høj personalenormering, hvilket understøtter mere intensiv overvågning og dynamisk sikkerhed, mens andre opererer med en lavere normering, hvilket giver udfordringer for tilsynet og sikkerheden.

Generelle tendenser

I alle medlemsstaterne er forebyggelse af vold og mishandling fortsat en prioritet, selv om datakvalitet og overvågningskapacitet varierer betydeligt. Hændelser med dødelig udgang er sjældne, men vold uden dødelig udgang giver fortsat anledning til en række udfordringer. I systemerne lægges der i stigende grad vægt på forebyggelsesstrategier, uddannelse af personale

og dynamisk sikkerhed. Personalnormeringen varierer betydeligt, hvilket påvirker tilsyns- og sikkerhedsniveauet.

9. Kontakt med omverdenen

(54) Medlemsstaterne bør give frihedsberøvede mulighed for at modtage besøg fra deres familier og andre personer såsom retlige repræsentanter, socialarbejdere og læger. Medlemsstaterne bør også tillade, at frihedsberøvede frit kan korrespondere med sådanne personer pr. brev og så ofte som muligt pr. telefon eller via andre former for kommunikation, herunder alternative kommunikationsmidler for personer med handicap.

(55) Medlemsstaterne bør stille passende faciliteter til rådighed for familiebesøg under børnevenlige forhold, der er forenelige med kravene om sikkerhed, men mindre traumatiske for børn. Sådanne familiebesøg bør sikre, at der opretholdes regelmæssig og meningsfuld kontakt mellem familiemedlemmer.

(56) Medlemsstaterne bør overveje at muliggøre kommunikation via digitale midler såsom videoopkald, bl.a. for at gøre det muligt for frihedsberøvede at opretholde kontakten med deres familie, søge arbejde, tage kurser eller lede efter et sted og bo som forberedelse til løsladelse.

At opretholde kontakten med familie, venner, retlige repræsentanter og samfundsmæssige støttenetværk er en afgørende del af frihedsberøvelse og vellykket reintegration. Samtlige medlemsstater garanterer frihedsberøvede retten til at opretholde kontakt med omverdenen, selv om hyppigheden, varigheden og betingelserne for besøg og kommunikation varierer betydeligt.

Familiebesøg under varetægtsfængsling er f.eks. tilladt i alle medlemsstater. Minimumshyppigheden kan dog variere fra blot en eller to gange om måneden eller en til tre gange om ugen til hver dag eller så ofte, som institutionernes kapacitet tillader, mens den rapporterede mindsteverighed af hvert besøg i de fleste lande er 30-60 minutter. Nogle medlemsstater behandler desuden ægtefællebesøg på samme måde som familiebesøg eller tillader et yderligere, længere besøg hver eller hver tredje måned, hvis visse betingelser er opfyldt, mens andre slet ikke giver denne mulighed. Besøg med overnatning sker, ligeledes under visse betingelser og med lavere hyppighed (typisk en eller to gange hvert halve år), kun i få lande. Advokater har derimod efter anmodning adgang til deres klienter i alle medlemsstater.

Disse besøgs mønstre ændrer sig for det meste ikke efter domfældelse. I nogle medlemsstater kan hyppigheden af familiebesøg nedsættes, men varigheden bliver generelt længere, mens hyppigheden også kan øges i andre medlemsstater. Endelig er flere medlemsstater indstillet på at arrangere ægtefællebesøg og/eller besøg med overnatning.

Næsten alle medlemsstater bekræftede, at der både under varetægtsfængsling og efter domfældelse findes særlige ordninger for besøg fra børn. Omfanget af og formålet med disse ordninger kan imidlertid spænde fra opfyldelse af grundlæggende beskyttelseskrav (navnlig ledsagelse af barnet af en egnet voksen) og tilvejebringelse af børnevenlige områder med

legetøj osv., hvilket de fleste medlemsstater rapporterede, til udvidede eller yderligere besøg, hvor der tages hensyn til skoletid, strukturerede aktiviteter og bemandede programmer, der har til formål at fremme et sundt bånd mellem forældre og barn og bryde den negative sociale arv og den onde cirkel for dårligt stillede og fængslede personer.

Listen over grunde til at begrænse besøgsrettigheder, enten i form af forbud og restriktioner eller overvågning, herunder ved hjælp af tekniske midler, kan omfatte hensyn til sikkerhed og orden samt disciplinære foranstaltninger for overtrædelse af fængselsreglerne, hensyn til barnets tarv eller manglende forældresamtykke. Desuden forhindrer (en af retten anordnet) beskyttelse af en igangværende efterforskning forud for retssagen kontakt med ofre og vidner, bandemedlemmer osv., og (en af retten anordnet) beskyttelse af formålet med frihedsberøvelsen efter domfældelse forhindrer kontakt med personer, der sandsynligvis vil have en ødelæggende indvirkning på rehabiliterings- og reintegrationsindsatsen.

Kommunikation pr. brev eller telefon er standard i alle medlemsstater, selv om hyppigheden og varigheden af telefonopkald kan være begrænset. De er typisk tilladt mindst én gang om ugen i gennemsnitligt 10-20 minutter og forudsætter, at den frihedsberøvede har købt tilstrækkelig taletid. Langt de fleste medlemsstater har desuden indført eller er i færd med at indføre videoopkald, der kan finde sted enten som supplement til eller i stedet for regelmæssige fysiske besøg. Disse videoopkald er navnlig tiltænkt familie og små børn, navnlig i forbindelse med frihedsberøvelse efter domfældelse, hvor sådanne relationer kan være vanskeligere at opretholde. Til forskel fra telefonsamtaler kan videoopkald være underlagt betingelser såsom forudgående godkendelse og tilsyn, men de kan også være længere, idet nogle medlemsstater f.eks. tillader opkald i op til to timer pr. gang. Kommunikation via e-mail og selvstændig brug af internettet er derimod stort set ikke tilgængelig. Flere medlemsstater rapporterede undtagelser med henblik på specifikke formål såsom uddannelsesaktiviteter, arbejde eller varetagelse af personlige anliggender. I disse tilfælde gives der imidlertid generelt kun adgang til visse "hvidlistede" websteder, og adgangen er ikke beregnet til personlig kommunikation.

Ligesom besøg kan kommunikation med omverdenen også begrænses eller forbydes. Bortset fra officiel eller fortrolig korrespondance kan breve åbnes, læses og/eller tilbageholdes. Opkald kan optages, og det kan kræves, at de numre, der ringes til, godkendes. Grundene til at gennemføre disse foranstaltninger varierer fra medlemsstat til medlemsstat. De omfatter hensyn til sikkerhed og orden, navnlig forebyggelse af kriminalitet og/eller (yderligere) radikaliserings, samt disciplinære foranstaltninger for overtrædelse af fængselsreglerne. Yderligere grunde omfatter (retsligt påbudt) beskyttelse af igangværende efterforskning forud for retssagen (risiko for påvirkning af vidner osv.) og (retsligt påbudt) beskyttelse af ofre og det bredere formål med frihedsberøvelse efter domfældelse. Næsten alle medlemsstater lagde vægt på at fremhæve, at enhver afgørelse om at begrænse eller forbyde kommunikation skal være målrettet, begrundet og midlertidig, men de fleste kunne ikke angive en tidsmæssig begrænsning. Retsafgørelser kan f.eks. forblive i kraft under hele varetægtsfængslingen, mens disciplinære foranstaltninger nødvendigvis er af kortere varighed. Samlet set synes proportionalitet og regelmæssig prøvelse at være de ledende principper.

Generelle tendenser

Kontakt med omverdenen muliggøres i vid udstrækning, men håndhæves ikke ensartet. Familiebesøg og adgang til telefon er standard, mens videoopkald bliver stadig mere udbredt. Internetadgang og adgang til e-mail er fortsat begrænset. Medlemsstaterne lægger stor vægt på

besøgsordninger med fokus på børn. Den overordnede tendens afspejler en balance mellem opretholdelse af sikkerheden og meningsfulde sociale bånd, samtidig med at moderne teknologier gradvist udvider kommunikationsmulighederne.

10. Juridisk bistand

(58) Medlemsstaterne bør sikre, at frihedsberøvede har effektiv adgang til advokatbistand.

(59) Medlemsstaterne bør respektere fortroligheden af møder og andre former for kommunikation, herunder juridisk korrespondance, mellem frihedsberøvede og deres juridiske rådgivere.

(60) Medlemsstaterne bør give frihedsberøvede adgang til eller tillade, at de opbevarer dokumenter vedrørende deres retssager.

Samtlige medlemsstater bekræftede mere eller mindre detaljeret, at varetægtsfængslede har adgang til juridisk bistand, navnlig ved at udøve deres ret til at få beskikket en forsvarer. Mange medlemsstater gjorde det klart, at varetægtsfængsling er en situation, der kræver obligatorisk forsvar, og at retshjælp og offentligt beskikkede forsvarere står til rådighed for personer med utilstrækkelige økonomiske midler (som fastlægges i national lovgivning). Desuden bemærkede nogle medlemsstater, at personale og socialrådgivere i deres fængsler giver varetægtsfængslede praktiske oplysninger og rådgivning om, hvordan de kan søge bistand (liste over advokater, NGO'er osv.), og kan hjælpe med at etablere den første kontakt. Kommunikation og korrespondance med forsvareren er fortrolig i alle medlemsstater, og besøg fra forsvareren er ikke underlagt begrænsninger.

Efter domfældelsen har frihedsberøvede i alle medlemsstater ret til at søge juridisk bistand til at klage over administrative eller disciplinære afgørelser og sikkerhedsforanstaltninger og til at indgive klager over mishandling eller ringe forhold under frihedsberøvelse, enten internt, ved domstolene eller gennem internationale ordninger. De fleste medlemsstater bemærkede igen, at retshjælp er tilgængelig, og nogle få af dem rapporterede, at retshjælpsadvokater regelmæssigt er til stede i fængslerne for at yde rådgivning. De foranstaltninger, der er indført i en lang række medlemsstater for at lette retten til juridisk bistand, er følgende:

- mulighed for fjernmøder (VoIP) med en advokat
- telefonsamtaler, e-mailudvekslinger og brevveksling mellem advokaten og den frihedsberøvede
- adgang for den frihedsberøvede til sagsakter (gennem advokaten)
- adgang for den frihedsberøvede til en computer til at tage notater
- liste over advokater til frihedsberøvede, der ikke er repræsenteret og
- tilladelse til, at advokaten kan medbringe sin egen computer i fængslet.

De fleste medlemsstater giver frihedsberøvede fysisk adgang til deres personlige akter og/eller sagsakter. Nogle medlemsstater giver også digital adgang (på en sikker visningsplatform, via USB osv.) i alle eller visse tilfælde.

Generelle tendenser

Juridisk bistand er garanteret i samtlige medlemsstater. Obligatorisk forsvar under varetægtsfængsling, retshjælp og en solid beskyttelse af fortrolighed skaber stærke garantier. Digital adgang til juridisk kommunikation udvides, men varierer i udbredelse.

11. Anmodninger og klager

(61) Medlemsstaterne bør sikre, at alle frihedsberøvede informeres klart om de regler, der gælder i deres særlige faciliteter for frihedsberøvede.

(62) Medlemsstaterne bør fremme effektiv adgang til en procedure, der gør det muligt for frihedsberøvede at anfægte aspekter af deres liv under frihedsberøvelse officielt. Medlemsstaterne bør navnlig sikre, at frihedsberøvede frit kan indgive fortrolige anmodninger og klager over deres behandling gennem både interne og eksterne klagemekanismer.

(63) Medlemsstaterne bør sikre, at klager fra frihedsberøvede behandles hurtigt og omhyggeligt af en uafhængig myndighed eller domstol, der har beføjelse til at anordne hjælpeforanstaltninger, navnlig foranstaltninger til at bringe enhver krænkelse af retten til ikke at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling til ophør.

Effektive klagemekanismer sikrer ansvarlighed, gennemsigtighed og respekt for frihedsberøvedes rettigheder. Alle lande har mekanismer, som gør det muligt for frihedsberøvede at indhente oplysninger, fremsætte anmodninger og indgive klager over forholdene, behandlingen eller proceduremæssige spørgsmål.

Samtlige medlemsstater bekræftede, at frihedsberøvede ved ankomst informeres tydeligt om de regler, der gælder i den pågældende facilitet. I de fleste medlemsstater sker dette mundtligt – f.eks. under modtagelsessamtalen med fængselsdirektøren – og/eller skriftligt ved hjælp af brochurer, kortfattede vejledninger, illustrerede plakater osv., som udleveres til de frihedsberøvede og/eller er placeret i celler og fællesområder. Nogle medlemsstater rapporterede tillige, at de anvender informationsvideoer. Nogle medlemsstater udmærkede sig også ved deres bestræbelser på at gøre vigtige oplysninger tilgængelige i elektronisk form gennem indførelse af særlige IT-portaler såsom organisatoriske intranet (med afsnit om regler, rettigheder og dokumenter, men også om status på aktiviteter og nyheder, personlige konti til administration af ydelser osv.), som kan tilgås enten direkte fra de frihedsberøvedes celler eller ved at benytte et informationssted. Uanset mediet forsikrede samtlige medlemsstater til en vis grad, at reglerne bliver oversat – af en tolk eller ved hjælp af passende software – til forskellige sprog.

Klagemekanismerne varierer, men omfatter generelt indgivelse af mundtlige eller skriftlige klager direkte til personalet, anonyme klagekasser, klageformularer og procedurer, der involverer specialiserede interne funktioner såsom fængselsombudsmænd, klagedommere eller anklagere. Nogle systemer anvender valgte talsmænd for de frihedsberøvede eller såkaldte "buddies" til at understøtte kommunikationen.

Fristerne for, hvornår frihedsberøvede modtager svar på deres klager, varierer fra medlemsstat til medlemsstat og afhænger både af klagens art og hastende karakter og af den måde, hvorpå

den blev indgivet. De fleste medlemsstater rapporterede, at klager behandles og besvares hurtigst muligt inden for et interval på tre dage til senest 2-3 måneder.

Eksterne klageprocedurer omfatter typisk fængselsrådet, lederen af fængselsvæsenet og den øverste tilsynsmyndighed (typisk justitsministeriet) samt uafhængige nationale myndigheder – såsom en fængselskommissær eller en ombudsmand – og internationale tilsynsorganer, navnlig Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf. De fleste medlemsstater nævnte også muligheden for domstolsprøvelse (herunder af administrative afgørelser truffet som svar på interne klager) ved kompetente nationale og internationale domstole. Desuden kan frihedsberøvede altid henvende sig til politiet og anklagemyndigheden samt forsvarere for at gøre opmærksom på relevante klagepunkter og tjenesteforfeelser.

Generelle tendenser

I samtlige medlemsstater er der omfattende adgang til klagemekanismer, men det varierer, hvor avancerede mekanismerne er. Digitaliseringen forbedrer gradvist gennemsigtigheden og svartiderne. Ved ankomst gives der oplysninger, herunder på forskellige sprog. Eksternt tilsyn er fortsat et vigtigt middel som supplement til interne klagemekanismer.

12. Særlige foranstaltninger for kvinder og piger

(64) Medlemsstaterne bør tage hensyn til kvinders og pigers specifikke fysiske, erhvervmæssige, sociale og psykologiske behov samt hygiejne- og sundhedskrav, når der træffes afgørelser, som påvirker ethvert aspekt af deres frihedsberøvelse.

(65) Medlemsstaterne bør tillade, at frihedsberøvede føder på et hospital uden for faciliteten for frihedsberøvede. Hvis et barn ikke desto mindre fødes i faciliteten for frihedsberøvede, bør medlemsstaterne sørge for al den støtte og de faciliteter, der er nødvendige for at beskytte forbindelsen mellem mor og barn og for at sikre deres fysiske og mentale velbefindende, herunder passende sundhedspleje før og efter fødslen.

(66) Medlemsstaterne bør tillade frihedsberøvede med spædbørn at beholde sådanne børn sammen med dem i faciliteten for frihedsberøvede, i det omfang dette er foreneligt med barnets tarv. Medlemsstaterne bør sørge for særlig indkvartering og træffe alle rimelige børnevenlige foranstaltninger for at sikre de berørte børns sundhed og velfærd under hele fuldbyrdelsen af dommen.

Frihedsberøvede kvinder har særlige behov med hensyn til sundhedspleje, sikkerhed, familiemæssige forpligtelser og sårbarhed over for overgreb. Medlemsstaterne har vedtaget en række foranstaltninger, der imødekommer disse behov, selv om omfanget heraf varierer betydeligt.

Medlemsstaterne sørger for adskilt anbringelse, enten i særskilte faciliteter eller i særskilte afdelinger, samt for hygiejneprodukter til kvinder og mor-barn-enheder, der gør det muligt for kvinder at bo sammen med deres børn, mens de afsoner deres straf eller venter på, at deres sag kommer for retten (se nedenfor). Derudover bemærkede de fleste medlemsstater, at de i bred

forstand er indstillet på målrettet behandling og støtteforanstaltninger for frihedsberøvede kvinder. Det kan omfatte specialiseret fysisk og mental sundhedspleje, navnlig adgang til rutinemæssige gynækologiske undersøgelser, sundhedspleje før og efter fødslen samt social, psykosocial og psykiatrisk behandling for dem, der har problemer med angst eller depression eller har været udsat for vold eller overgreb, "kønsspecifikke" sports- og fritidsaktiviteter, uddannelsesprogrammer eller muligheder for arbejde og erhvervsuddannelse, længere eller yderligere besøg fra børn, kropsvisitationer og/eller tilsyn ved kvindeligt fængselspersonale og en mere stramt reguleret anvendelse af disciplinære foranstaltninger, navnlig isolationsfængsling, under graviditet og efter fødslen.

Samtlige medlemsstater bekræftede, at frihedsberøvede kvinder rutinemæssigt får lov til at føde uden for fængslet, selv om der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til det absolutte antal frihedsberøvede, der har født i løbet af de seneste tre år, fra under 10 til over 150 fødsler under frihedsberøvelse. Dette tyder igen på ganske forskellige tilgange til frihedsberøvelse af gravide kvinder i EU.

Den alder, indtil hvilken børn har lov til at blive hos deres mor i fængslet, er 1 år eller 3 år i de fleste medlemsstater, når dette er i overensstemmelse med barnets tarv. I nogle medlemsstater er der ingen fast aldersgrænse, mens børn i nogle få medlemsstater kan blive hos deres mor i fængslet, indtil de fylder 6 år.

De fleste medlemsstater bekræftede, at de har mor-barn-enheder, og at kvinder med børn indkvarteres i disse enheder.

Generelle tendenser

Kvindens behov anerkendes i stigende grad i medlemsstaterne, med forbedringer inden for sundhedspleje, hygiejne, sikkerhed og familiestøtte. Mor-barn-enheder er alment tilgængelige, selv om deres struktur og aldersgrænser varierer. Kønssensitive politikker er fortsat uensartede, idet nogle lande tilbyder omfattende tjenester, mens andre kun har mere begrænsede tilbud.

13. Særlige foranstaltninger for udlændinge

(67) Medlemsstaterne bør sikre, at udenlandske og andre frihedsberøvede med særlige sproglige behov har rimelig adgang til professionelle tolketjenester og oversættelser af skriftligt materiale til et sprog, de forstår.

(68) Medlemsstaterne bør sikre, at udlændinge uden unødigt forsinkelse informeres om deres ret til at anmode om få kontakt til – og får rimelige faciliteter til at kommunikere med – den diplomatiske eller konsulære tjeneste i det land, hvor de er statsborgere.

(69) Medlemsstaterne bør sikre, at der gives oplysninger om juridisk bistand.

(70) Medlemsstaterne bør sikre, at udlændinge informeres om muligheden for at anmode om, at fuldbyrdelsen af deres straf eller kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse overføres til det land, hvor de er statsborgere eller har fast bopæl, f.eks. i henhold til rammeafgørelse 2008/909/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger og rammeafgørelse 2009/829/RIA.

Udlændinge udgør i mange lande en betydelig andel af de frihedsberøvede, og medlemsstaterne har tilpasset deres procedurer for at imødegå de sproglige, retlige og sociale barrierer, som disse frihedsberøvede kan stå over for. Samtlige medlemsstater rapporterede specialiserede foranstaltninger, der skal sikre, at udlændinge kan forstå og udøve deres rettigheder, opretholde kommunikationen med deres konsulater og få adgang til reintegrationsstøtte.

Ud over oversættelse og tolkning af oplysninger, såsom reglerne for den pågældende institution, rapporterede mange medlemsstater yderligere foranstaltninger til støtte for frihedsberøvede udlændinge. Disse foranstaltninger omfatter navnlig adgang til relevante sprogkurser, investering i aktiviteter, programmer eller specialiseret personale med henblik på at fremme integration og interkulturelle færdigheder, fremme af telefon- eller videoopkald til udlandet for at opretholde familiemæssige bånd og indkvartering sammen med frihedsberøvede fra samme land og/eller med samme sproglige baggrund samt bistand i udlændingeretlige spørgsmål. De forskellige former for tolketjenester, som medlemsstaterne anvender, omfatter interne eller eksterne tolke (med fysisk fremmøde), telefon-/videotolkning, e-oversættelsesværktøjer, flersproget personale eller bistand fra frihedsberøvede, der taler samme sprog.

Samtlige medlemsstater bekræftede, at udlændinge i overensstemmelse med rammerne og anvendelsesområdet for internationale aftaler har ret til at underrette deres respektive diplomatiske eller konsulære tjeneste om deres frihedsberøvelse, og at korrespondance, telefon- eller videoopkald og besøg kan finde sted i fortrolighed og uden unødige begrænsninger. Ligeledes bekræftede alle medlemsstater, at udlændinge kan få adgang til juridisk bistand og retshjælp på samme betingelser som medlemsstatens egne borgere.

Næsten alle medlemsstater rapporterede, at udlændinge proaktivt informeres om muligheden for at anmode om, at fuldbyrdelsen af deres straf eller en kontrolforanstaltning forud for domsafsigelsen overføres til det land, hvor de er statsborgere eller har fast bopæl, i henhold til rammeafgørelse 2008/909/RIA og 2009/829/RIA. I nogle medlemsstater overbringes disse oplysninger af fængselspersonalet ved ankomsten mundtligt og/eller skriftligt og på et sprog, som den frihedsberøvede forstår. I nogle medlemsstater indgår oplysningerne i de informationsbrochurer, der udleveres til alle frihedsberøvede ved ankomsten. Flere medlemsstater gjorde det imidlertid klart, at der – i det mindste i nogle tilfælde – er adgang til national retshjælp med henblik på at anmode om en sådan overførsel.

Generelle tendenser

Udlændinge får i vidt omfang proceduremæssig støtte, navnlig med hensyn til adgang til oversætter- og tolkebistand og til at kommunikere med konsulære myndigheder. Uddannelses- og integrationsforanstaltninger er almindelige, selv om adgangen til dem varierer, og bistand i forbindelse med overførsel af fuldbyrdelsen af frihedsstraf eller kontrolforanstaltninger er mere uensartet.

14. Særlige foranstaltninger for børn og unge voksne

(71) Medlemsstaterne bør sikre, at barnets tarv kommer i første række i alle spørgsmål vedrørende barnets frihedsberøvelse, og at der tages hensyn til barnets specifikke rettigheder og behov, når der træffes afgørelser, som påvirker ethvert aspekt af barnets frihedsberøvelse.

(72) Medlemsstaterne bør indføre en passende og tværfaglig frihedsberøvelsesordning for børn, der sikrer og opretholder deres sundhedstilstand og deres fysiske, mentale og følelsesmæssige udvikling, deres ret til uddannelse, en effektiv og regelmæssig udøvelse af deres ret til familieliv og deres adgang til programmer, der fremmer deres reintegration i samfundet.

(73) Enhver anvendelse af disciplinære foranstaltninger, herunder isolationsfængsling, brug af tvangsmidler eller magtanvendelse, bør være underlagt strenge hensyn til nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet.

(74) Hvor det er relevant, opfordres medlemsstaterne til at anvende frihedsberøvelsesordningen for unge lovovertrædere under 21 år.

Frihedsberøvede børn og unge voksne kræver særlige beskyttelsesforanstaltninger på grund af deres udviklingsmæssige behov, øgede sårbarhed og større potentiale for rehabilitering. Medlemsstaterne stiller en bred vifte af beskyttelsesforanstaltninger til rådighed vedrørende adskillelse, uddannelse, disciplinær praksis og psykologisk støtte.

Ud over adskilt anbringelse rapporterede de fleste medlemsstater, at frihedsberøvelsesordningerne for børn under 18 år og, hvor det er relevant, unge voksne mellem 18 og 21 år bygger på uddannelsesmæssige mål uden sanktioner og den sociale og psykologiske støtte, der er nødvendig for at fremme en følelse af medborgeransvar og tilhørsforhold. Ud over gennemførelse af den obligatoriske skolegang, erhvervsuddannelse og passende sports- og fritidsaktiviteter kan konkrete eksempler på, hvad dette kan indebære, f.eks. være ophold under åbne eller semi-åbne forhold, øget tilsyn fra og adgang til særligt uddannet, tværfagligt personale, hyppig, tæt kontakt med familie – herunder under hjemmebesøg og familierapi – og deltagelse i lokalsamfundet samt træning af personlige, følelsesmæssige og sociale færdigheder, f.eks. for at bidrage til sunde spisevaner og god hygiejne, håndtere aggressiv og voldelig adfærd, forebygge narkotikamisbrug og opbygge social tillid.

De fleste medlemsstater bekræftede generelt, at der er mulighed for at anvende isolationsfængsling som disciplinær foranstaltning over for varetægtsfængslede og domfældte frihedsberøvede under 18 år. De gjorde det imidlertid klart, at dette er en foranstaltning, der kun gøres brug af som en sidste udvej ved alvorlige og/eller gentagne overtrædelser af fængselsreglerne. Sådanne overtrædelser omfatter flugt, indsmugling af narkotika eller andre forbudte genstande i institutionen, trusler mod og voldelige angreb på personale eller andre indsatte, foregivelse af sygdom med henblik på at blive transporteret ud af institutionen, deltagelse i kollektiv ulydighed osv. Nogle medlemsstater anvender også isolationsfængsling af beskyttelseshensyn i tilfælde af mistanke om selvskade eller risiko for selvmord, af sundhedsmæssige årsager, eller når der er behov for at beskytte andre sårbare indsatte. I

princippet skal den tid, der tilbringes i isolationsfængsling, stå i et rimeligt forhold til årsagen til, at foranstaltningen blev iværksat, men den maksimale varighed kan variere betydeligt fra 3-21 dage. I de fleste medlemsstater spænder isolationsfængsling fra 5-10 dage, mens én medlemsstat begrænser foranstaltningen til fire timer om dagen i højst fem på hinanden følgende dage, og en anden normalt kun anvender det inden for den tid, der er sat af til fritidsaktiviteter, så det ikke påvirker uddannelsesaktiviteter. Endelig oplyste enkelte medlemsstater, hvor ofte afgørelser om isolationsfængsling prøves, mens mange bemærkede betydningen af læge- og psykologhjælp.

Flere medlemsstater bekræftede tillige, at der ud over eller i stedet for isolationsfængsling findes andre, mindre indgribende disciplinære foranstaltninger for børn under 18 år. De mest almindelige omfatter advarsler og irettesættelser, øget overvågning, konfiskation eller inddragelse af bestemte genstande, begrænsning af lommepenge og køb i fængselsbutikken, begrænsning af (fælles) fritidsaktiviteter og kulturelle arrangementer, fjernelse af audiovisuelt udstyr (såsom eget TV), færre eller kortere besøg og telefonsamtaler, suspension af retten til at arbejde og forbud mod at modtage pakker. Alle disse foranstaltninger er midlertidige, kan have en varighed på alt fra få dage til flere måneder ad gangen og skal stå i et rimeligt forhold til den disciplinærforseelse, som er begået. Ved manglende respekt for personalet eller manglende rengøring af egen celle anvendes således et mildere indgreb end ved tyveri eller handel med narkotika. Nogle medlemsstater understregede betydningen af kun at anvende disciplinære foranstaltninger, hvis genoprettende eller pædagogiske indsatser har slået fejl.

Generelle tendenser

I samtlige medlemsstater prioriteres beskyttelsen af børn og unge voksne højt. Adskillelse fra voksne, obligatorisk undervisning og omfattende psykologisk støtte anvendes i vidt omfang. Begrænsninger i anvendelsen af isolationsfængsling og vægt på kontakt med familie garanteres konsekvent. Tilgange til unge voksne (18-21 år) varierer i højere grad, men mange medlemsstater anerkender i stigende grad deres særlige udviklingsmæssige behov.

15. Særlige foranstaltninger for personer med handicap eller alvorlige

helbredsproblemer

(75) Medlemsstaterne bør sikre, at personer med handicap eller andre personer med alvorlige helbredsproblemer modtager passende behandling svarende til den, der ydes af det nationale offentlige sundhedssystem, og som opfylder deres specifikke behov. Medlemsstaterne bør navnlig sikre, at personer, der er diagnosticeret med mentale sundhedsrelaterede lidelser, modtager specialiseret professionel pleje, om nødvendigt i specialiserede institutioner eller særlige afdelinger i faciliteten for frihedsberøvede under lægeligt tilsyn, og at der er kontinuitet i sundhedsplejen til frihedsberøvede i forbindelse med løsladelsen, hvis det er nødvendigt.

(76) Medlemsstaterne bør være særlig opmærksomme på at opfylde behovene hos og sikre tilgængelighed for frihedsberøvede med handicap eller alvorlige helbredsproblemer i forbindelse med materielle forhold under frihedsberøvelse og frihedsberøvelsesordninger. Dette bør omfatte passende aktiviteter for sådanne frihedsberøvede.

Personer med handicap eller alvorlige helbredsproblemer møder hindringer under frihedsberøvelsen, og medlemsstaterne har udviklet forskellige foranstaltninger til at identificere, imødekomme og understøtte deres behov. Medlemsstaterne informerer generelt om hjælp til pleje af fysisk og mental sundhed og har indført programmer til behandling af narkotikamisbrug og abstinenser. Ud over disse foranstaltninger vedrører de hyppigst nævnte foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet med henblik på at tilpasse forholdene under frihedsberøvelse til behovene hos (varetægtsfængslede og dømte) frihedsberøvede med handicap eller alvorlige helbredsproblemer, tilgængeligheden for fysisk handicappede og ældre frihedsberøvede til celler og afdelinger samt fællesområder. Dette kan omfatte alt fra hævede toiletter i cellerne og badestole, ekstra gelændere og elevationssenge til ramper, elevatorer og bredere gange (herunder i besøgsområder). Nogle medlemsstater nævnte også hjælpemidler såsom krykker og kørestole – selv om dette formodentlig anses for grundlæggende sundhedspleje i alle lande – mens andre anførte, at frihedsberøvede tilbydes særlig hjælp til at klare dagligdagen. Særlige aktiviteter og behandlinger, såsom træningsprogrammer, arbejdsmuligheder osv., blev derimod kun nævnt af nogle medlemsstater. Endelig rapporterede mere end en tredjedel af alle medlemsstaterne, at der findes specialiserede afdelinger med fokus på mental sundhed og/eller narkotikamisbrug.

Generelle tendenser

I medlemsstaterne anerkendes handicaprelaterede behov i stigende grad, men gennemførelsen varierer fortsat. Tilpasninger omfatter strukturelle tilpasninger og i visse tilfælde at sørge for hjælpemidler eller individuel støtte for at hjælpe frihedsberøvede med at klare dagligdagen. Mere specialiserede tiltag, såsom tilpassede aktiviteter eller særlige afdelinger med fokus på mental sundhed og narkotikamisbrug, er mindre udbredte.

16. Særlige foranstaltninger til beskyttelse af personer med særlige behov eller sårbarheder

(77) Medlemsstaterne bør sikre, at frihedsberøvelse ikke yderligere forværrer marginaliseringen af personer på grund af deres seksuelle orientering, race eller etniske oprindelse eller religiøse overbevisning eller af andre grunde.

(78) Medlemsstaterne bør træffe alle rimelige foranstaltninger for at forhindre enhver form for vold mod eller anden mishandling såsom fysisk, psykisk eller seksuelt misbrug af personer på grund af deres seksuelle orientering, race eller etniske oprindelse, religiøse overbevisning eller af andre grunde begået af personale i faciliteten for frihedsberøvede eller af andre frihedsberøvede. Medlemsstaterne bør sikre, at der anvendes særlige beskyttelsesforanstaltninger, når der er risiko for en sådan vold eller mishandling.

I medlemsstaterne findes der en bred vifte af sårbare frihedsberøvede, herunder ældre, personer med psykiske lidelser, selvmordstruede, LGBTIQ-personer og personer med særlige behov som følge af narkotikamisbrug.

Næsten alle medlemsstater bekræftede, at de træffer foranstaltninger for at garantere sikkerheden for frihedsberøvede med særlige behov og sårbarheder, hvad enten det sker gennem generelle politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling og uddannelse af personale, sårbarhedsklassifikationer og beskyttelsesforanstaltninger, individuelle behandlings- og rehabiliteringsplaner, inkluderende aktiviteter og bevidstgørelse blandt den bredere gruppe af frihedsberøvede eller streng gennemførelse af interne indberetningsforpligtelser. Da de blev spurgt specifikt om beskyttelse af frihedsberøvede LGBTIQ+-personer, henviste nogle få medlemsstater til praktiske løsninger på konkrete problemer såsom adgang til passende sundhedspleje, badeordninger, brug af pronomener, beskyttelse af privatliv og databeskyttelse, kropsvisitationer, vold og mobning osv. Men stort set alle medlemsstaterne pegede på fordelingen af transkønnede frihedsberøvede som deres hovedfokus. De forskellige tilgange, der anvendes i denne henseende, spænder fra fordeling i overensstemmelse med registreret (juridisk) køn til en afvejning fra sag til sag (baseret på personlige ønsker, sikkerhedshensyn, faglige vurderinger) eller særlige afdelinger eller individuelle celler.

Medlemsstaterne bekræftede generelt, at der er mulighed for at påbegynde eller fortsætte hormonbehandling i fængslet.

Generelle tendenser

Håndtering af sårbarheder er generelt integreret i driften af faciliteter for frihedsberøvede. Stort set alle medlemsstaterne rapporterede, at der findes foranstaltninger til beskyttelse af frihedsberøvede med særlige behov og sårbarheder, herunder politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling, uddannelse af personale, sårbarhedsvurderinger og individuelle pleje- eller anbringelsesplaner.

17. Inspektioner og overvågning

(79) Medlemsstaterne bør gøre det lettere for en uafhængig myndighed at foretage regelmæssige inspektioner for at vurdere, om faciliteterne for frihedsberøvede administreres i overensstemmelse med kravene i national og international ret. Medlemsstaterne bør navnlig give uhindret adgang til Komitéen til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf og til netværket af nationale forebyggende mekanismer.

(80) Medlemsstaterne bør give nationale parlamentarikere adgang til faciliteter for frihedsberøvede og opfordres til at give medlemmer af Europa-Parlamentet tilsvarende adgang.

(81) Medlemsstaterne bør også overveje at arrangere regelmæssige besøg i faciliteter for frihedsberøvede og andre frihedsberøvelsescentre for dommere, anklagere og forsvarsadvokater som led i deres juridiske uddannelse.

Solide inspektions- og overvågningsmekanismer er afgørende for gennemsigtighed, ansvarlighed og forebyggelse af mishandling.

Mange medlemsstater har oprettet en trepartsstruktur for interne og eksterne samt nationale og internationale kontroller. Den består typisk af i) dommere, anklagere og/eller inspektoratet for det nationale fængselsvæsen, ii) justitsministeriet som øverste tilsynsmyndighed, en ombudsmand og/eller specialiserede organer og kommissærer, der har til opgave at føre tilsyn med fængsler og beskytte frihedsberøvedes rettigheder, og iii) medlemmer af det nationale parlament og Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf.

Hovedreglen er, at jo længere væk et bestemt tilsynsorgan er fra det nationale fængselsvæsen, desto mere sandsynligt er det, at dets konklusioner offentliggøres eller kan offentliggøres. Næsten alle medlemsstater rapporterede, at der ikke var nogen begrænsninger i adgangen til steder og dokumenter, navnlig for dem, der fungerer som nationale forebyggende mekanismer. Nogle medlemsstater bemærkede, at følsomme oplysninger skal behandles fortroligt, eller at adgangen hertil kan begrænses af hensyn til den nationale sikkerhed, igangværende efterforskninger, fortrolighed mellem læge og patient osv., og at adgangen til stedet også kan begrænses midlertidigt, navnlig hvis de besøgendes sikkerhed ikke kan garanteres.

Da de blev spurgt, om der var indført systemer til overvågning af overholdelsen af de garantier, der er stillet for andre medlemsstater som led i sager angående den europæiske arrestordre, henviste mange medlemsstater til den generelle overvågning af forholdene under frihedsberøvelse, og nogle oplyste, at dette er domstolenes, anklagemyndighedens, justitsministeriets osv. ansvar. Kun én medlemsstat rapporterede, at den har et avanceret kontrolsystem i sine fængsler, som i realtid overvåger, om garantierne opfyldes, og automatisk foretager indberetninger, når de ikke opfyldes. Samtidig kontrollerer den aktivt, om der er stillet garantier vedrørende nyankomne, og anvender særlige celler for at undgå manglende opfyldelse.

Generelle tendenser

Der findes omfattende inspektions- og overvågningsrammer i alle landene, men gennemførelsen varierer. Uafhængigt tilsyn er i vidt omfang institutionaliseret, og eksterne organer spiller en aktiv rolle i vurderingen af forholdene. Effektiviteten af rapporterings- og opfølgningsmekanismerne varierer.

18. Specifikke foranstaltninger til håndtering af radikaliserings i fængsler

(82) Medlemsstaterne opfordres til at foretage en indledende risikovurdering for at vurdere, hvilken frihedsberøvelsesordning der er egnet for frihedsberøvede, der er mistænkt eller dømt for terrorhandlinger og voldelige ekstremistiske handlinger.

(83) På grundlag af denne risikovurdering kan disse frihedsberøvede anbringes sammen i en separat terrorfløj eller spredes blandt de almindelige indsatte. I sidstnævnte tilfælde bør medlemsstaterne forhindre, at sådanne personer har direkte kontakt med frihedsberøvede, der er særlig sårbare i forbindelse med frihedsberøvelse.

(84) Medlemsstaterne bør sikre, at fængselsforvaltningen regelmæssigt foretager yderligere risikovurderinger (ved begyndelsen af frihedsberøvelsen, under frihedsberøvelsen og forud for løsladelsen af frihedsberøvede, der er mistænkt eller dømt for terrorhandlinger og voldelige ekstremistiske handlinger).

(85) Medlemsstaterne opfordres til at sørge for, at alt personale tilbydes generelle bevidstgørelseskurser, og at specialiseret personale uddannes i at genkende tegn på radikaliserings på et tidligt tidspunkt. Medlemsstaterne bør også overveje at ansætte et tilstrækkeligt antal veluddannede fængselsimamer og -mullaher, der repræsenterer en række forskellige religioner.

(86) Medlemsstaterne bør gennemføre foranstaltninger vedrørende rehabiliterings-, afradikalisering- og tilbagetrækningsprogrammer i fængsler som forberedelse til løsladelse og programmer efter løsladelse for at fremme reintegration af frihedsberøvede, der er dømt for terrorhandlinger og voldelige ekstremistiske handlinger.

Forebyggelse af radikaliserings og støtte til tilbagetrækning er centrale prioriteter i medlemsstaterne. Medlemsstaterne anvender en række forskellige strategier, der kombinerer risikovurdering, specialiserede tiltag, uddannelse af personale og samarbejde mellem myndighederne.

De fleste medlemsstater rapporterede, at der er indført i det mindste nogle og ofte flere specifikke foranstaltninger til håndtering af radikaliserings i fængslerne. Det skal dog bemærkes, at ikke alle medlemsstater har gennemført de samme foranstaltninger på samme måde. Et ofte nævnt eksempel er, at risikovurderingsværktøjer anvendes i vid udstrækning til at identificere personer, der er i risiko for radikaliserings, eller som giver udtryk for ekstremistiske ideologier.

Nogle lande har specialiserede enheder eller afdelinger, som er forbeholdt personer, der vurderes at udgøre en radikaliseringsrisiko. I andre lande undgår man fysisk adskillelse for at forhindre dannelsen af ekstremistiske netværk og vælger i stedet at integrere disse personer med de almindelige indsatte.

Afradikalisering- og tilbagetrækningsprogrammer er også vidt udbredt i medlemsstaterne, og det samme gælder samarbejde mellem flere instanser og nationale sikkerhedsagenturer, politimyndigheder, kriminalforsorgen og lokalsamfundsorganisationer, med henblik på overvågning af personer før og efter løsladelse.

Uddannelse af personale spænder fra grundlæggende kurser og løbende og gradvis faglig udvikling til omfattende programmer, der har til formål at formidle solid, ajourført viden og kompetencer inden for radikaliseringsvurdering, forebyggelse og interventionsstrategier.

Generelle tendenser

Strategier til forebyggelse af radikalisering, såsom risikovurdering, specialiserede tiltag og tværfagligt samarbejde, er udbredt i alle medlemsstaterne. Nogle medlemsstater anvender adskillelse, mens andre prioriterer integration blandt de almindelige indsatte. Trods visse forskelle i niveauet for uddannelse af personalet er koordineringen mellem myndigheder generelt veludviklet.

Konklusioner, bedste praksis og de næste skridt

Overordnede konklusioner

Den komparative analyse af varetægtsfængsling og de materielle forhold under frihedsberøvelsen viser, at medlemsstaterne har indført retlige rammer, der i store træk afspejler de europæiske og internationale standarder. På begge områder er der imidlertid en tilbagevendende forskel mellem lovgivning og praksis.

Med hensyn til varetægtsfængsling er princippet om, at frihedsberøvelse før rettergang skal betragtes som en ekstraordinær foranstaltning og være underlagt hensyn til nødvendigheds- og proportionalitetsvurderinger, indarbejdet i de fleste medlemsstaters systemer. Der findes et bredt katalog af alternativer, men disse foranstaltninger udnyttes fortsat ikke optimalt. På trods af den formelle anerkendelse af meldepligt, kaution, elektronisk overvågning og opholdsrestriktioner griber domstolene ofte til frihedsberøvende foranstaltninger. Hindringer såsom manglende tillid, ressourceknaphed og tekniske begrænsninger mindsker alternativernes effektivitet, mens grænseoverskridende instrumenter såsom den europæiske kontrolordre fortsat er særlig underudnyttet. Kravet om begrundet mistanke er en gennemgående retssikkerhedsgaranti, men dens definition og tærskel varierer, hvilket fører til forskelle i beskyttelsesniveauet fra land til land.

Domstolene er typisk forpligtet til at begrunde afgørelser om varetægtsfængsling, men begrundelsernes kvalitet er svingende, og i visse tilfælde er de fortsat generiske eller standardiserede. Regelmæssige domstolsprøvelser er også almindelige i lovgivningen, men de er ikke altid tilstrækkeligt effektive, hvilket medfører risiko for, at sådanne prøvelser blot bliver en formalitet. Retten til at udtale sig, inden der træffes afgørelse om varetægtsfængsling, er næsten universelt anerkendt, men aktindsigt og beskyttelse af fortroligheden – navnlig under retsmøder via videolink – er fortsat områder, der giver anledning til bekymring. Der findes retsmidler og klageadgang, men fristerne, reglernes klarhed og den praktiske effektivitet varierer betydeligt. Der er fastsat maksimale frister for varetægtsfængsling i mange medlemsstater, men langvarig frihedsberøvelse er fortsat et tilbagevendende problem i komplekse sager. Fratrækning af den tid, der er tilbragt under varetægtsfængsling, fra den endelige dom er en næsten universel retssikkerhedsgaranti, men reglerne om erstatning i tilfælde af frifindelse er utilstrækkelige. På trods af gennemførelsen af rammeafgørelsen om den europæiske kontrolordre i alle medlemsstaterne er dens praktiske anvendelse fortsat minimal. Som følge heraf forbliver udenlandske mistænkte ofte varetægtsfængslet, selv om et tilsvarende tilsyn kunne arrangeres i deres hjemland.

Hvad angår de materielle forhold under frihedsberøvelsen er der i vid udstrækning fastsat minimumsstandarder for indkvartering, navnlig for så vidt angår det personlige rum og adgang til basale faciliteter. Overbelægning underminerer dog fortsat overholdelsen heraf, hvilket efterlader mange frihedsberøvede i situationer, der ikke lever op til internationale standarder. Fordelingspolitikker sigter generelt mod at holde frihedsberøvede adskilt efter retlig status, køn og alder, men kapacitetsbegrænsninger begrænser konsekvent gennemførelse. Hygiejnestandarder og sanitære forhold er sikret, men privatliv, adgang til varmt vand og

skadedyrsbekæmpelse er fortsat svage punkter. Ernæring er i vid udstrækning sikret, men budgetmæssige forskelle fører til uensartet madkvalitet i de forskellige faciliteter.

Tid tilbragt uden for cellerne og daglig udendørs aktivitet er sikret, men varierer i praksis betydeligt. Der gives mulighed for meningsfulde aktiviteter såsom arbejde og uddannelse, men de gennemføres uensartet, navnlig for varetægtsfængslede. Adgang til sundhedspleje er i vid udstrækning sikret, men der er fortsat betydelige forskelle, hvad angår støtte til pleje af mental sundhed, selvmordsforebyggelse og misbrugsbehandling. Der findes protokoller, men selvmord og selvskade er fortsat presserende problemer. Der er indført foranstaltninger til forebyggelse af vold og mishandling, herunder overvågning og uddannelse af personale, men uensartet dataindsamling og rapportering svækker tilsynet.

Retten til kontakt med omverdenen og retten til juridisk bistand er fast forankret. Familiebesøg, korrespondance og retten til et forsvar respekteres i vid udstrækning, og nyskabelser såsom videoopkald og børnevenlige besøgsordninger vinder mere og mere frem. Mulighederne for digital kommunikation er imidlertid fortsat begrænsede, navnlig for udenlandske statsborgere. Klagemekanismer er veletablerede og suppleres af uafhængige overvågningsorganer, men lydhørhed, inspektionshyppighed og opfølgning på henstillinger varierer betydeligt.

Særlige beskyttelsesforanstaltninger for sårbare grupper – såsom kvinder, børn, udenlandske statsborgere, personer med handicap og andre med specifikke behov – anerkendes i vid udstrækning. Disse omfatter kønssensitiv sundhedspleje, specifikke uddannelser til børn, tolketjenester og tilgængelig infrastruktur. Ikke desto mindre begrænser forældede faciliteter, overbelægning og uensartet ressourcetildeling ensartet gennemførelse af disse foranstaltninger. Der findes målrettede enheder og programmer nogle steder, men de er langt fra alment udbredte.

Samlet set viser disse konklusioner, at de fleste medlemsstater råder over rimelig solide retlige rammer både med hensyn til proceduremæssige rettigheder under varetægtsfængsling og de materielle forhold under frihedsberøvelsen. Vedvarende mangler ved den praktiske gennemførelse underminerer imidlertid fortsat disse standarder. De tilbagevendende problemer med overbelægning, underudnyttelse af alternativer til frihedsberøvelse, infrastrukturelle svagheder og uensartet beskyttelse af sårbare grupper understreger behovet for yderligere foranstaltninger til at sikre, at rettighederne respekteres fuldt ud i praksis.

Bedste praksis

På trods af de store forskelle i infrastruktur, ressourcer og retstraditioner har mange lande udarbejdet **bedste praksis**, som styrker retssikkerhedsgarantierne under varetægtsfængsling og forbedrer forholdene under frihedsberøvelse. Denne praksis kan også støtte den sociale rehabilitering af frihedsberøvede og tjene som eksempel for en bredere gennemførelse.

Med hensyn til **proceduremæssige rettigheder under varetægtsfængsling** er følgende eksempler på bedste praksis afdækket.

- En række medlemsstater har fastsat detaljerede lovkrav, der forpligter dommere til at give en udtrykkelig, individuelt tilpasset begrundelse, når de træffer afgørelse om eller forlænger varetægtsfængsling. Dette omfatter en analyse af risikofaktorer, proportionalitetsvurderinger og udtrykkelige forklaringer på, hvorfor alternativer til varetægtsfængsling såsom kontrol, meldepligt eller elektronisk overvågning ikke anses

for tilstrækkelige. En sådan forpligtelse til at give en individuelt tilpasset begrundelse øger gennemsigtigheden og skaber stærkere garantier mod langvarig eller vilkårlig varetægtsfængsling.

- Bedste praksis omfatter anvendelse af frihedsberøvelse af kort varighed, der ikke kan forlænges, og som kræver hyppig domstolsprøvelse. Automatiske retsmøder forebygger langvarig frihedsberøvelse uden tilsyn og sikrer løbende evaluering af sagens gang, risiko og proportionalitet. I nogle medlemsstater skal en forlængelse af frihedsberøvelsen godkendes af højere retsinstanser, hvilket giver et ekstra lag af kontrol.
- Avancerede digitale systemer, der følger de proceduremæssige frister, frister for varigheden af varetægtsfængsling og planlagte domstolsprøvelser, bidrager til forebyggelse af uberettigede forlængelser af varetægtsfængsling. Automatisk indberetning til dommere og anklagere understøtter rettidig handling og mindsker administrative fejl. Disse systemer er særligt effektive, når antallet af sager er højt.
- Nogle medlemsstater sikrer, at forsvarsadvokater automatisk beskikkes (i stedet for en anmodning herom), uanset den mistænkte eller tiltaltes økonomiske midler, så snart den pågældende frihedsberøves. Dette sikrer, at frihedsberøvede får hurtig adgang til juridisk bistand under hele varetægtsfængslingen, f.eks. derved, at forsvareren deltager i den tidlige efterforskning, og faktisk advokatbistand under retsmøder om varetægtsfængsling.
- Medlemsstater med et mere centraliseret system til udstedelse og fuldbyrdelse af europæiske kontrolordrer anvender hyppigere dette instrument. En mere centraliseret tilgang gør det muligt for dem at opbygge netværk og ekspertise om ordningerne for overvågning af tilsynsforanstaltninger som et alternativ til varetægtsfængsling i andre medlemsstater.

Med hensyn til **de materielle forhold under frihedsberøvelsen** er følgende eksempler på bedste praksis afdækket.

- Nogle medlemsstater har indført IT-baserede systemer, der følger belægningsgraden og automatisk forhindrer institutioner i at overskride deres kapacitet. Disse værktøjer understøtter en retfærdig fordeling af frihedsberøvede i de forskellige institutioner og letter overholdelsen af minimumskravene til pladsforhold. Overvågning i realtid hjælper også forvaltningerne med at planlægge overførsler og undgå overbelægning.
- Nyere fængsler med forbedret adgang til naturligt lys, ventilation og miljøkontrol er eksempler på bedste praksis inden for infrastrukturudvikling. Sådanne faciliteter har ofte indarbejdet energieffektive systemer, indkvartering i individuelle celler og bedre tilgængelighed for frihedsberøvede med handicap.
- Flere medlemsstater uddanner personalet i dynamiske sikkerhedstilgange, der lægger vægt på kommunikation, opbygning af tillid, konfliktforebyggelse og daglig interaktion med frihedsberøvede. Denne tilgang mindsker afhængigheden af fysisk tvang og isolationsfængsling og forbedrer den overordnede sikkerhed. Specialiserede kurser i mental sundhed, interkulturel kommunikation og behandling af traumatiserede frihedsberøvede styrker yderligere personalets kapacitet.
- Nogle medlemsstater foretager omgående, tværfaglige sundhedsscreeninger ved ankomst, herunder psykologiske vurderinger, misbrugsvurderinger og test for smitsomme sygdomme. Tidlig opsporing af sårbarheder muliggør hurtige tiltag og mindsker risikoen for forværring.

- Særlige enheder for mental sundhed bestående af psykiatere, psykologer og specialiserede sygeplejersker er eksempler på god praksis. Disse enheder tilbyder struktureret terapi, krisebehandling, medicin håndtering og langvarig behandling af frihedsberøvede med komplekse mentale sundhedsbehov. De mindsker anvendelsen af isolationsfængsling af personer i krise og forbedrer kontinuiteten i behandlingen.
- Nogle medlemsstater gør brug af omfattende rammer for forebyggelse af vold, der kombinerer uddannelse af personale, indsamling af efterretninger, konfliktmæglingsprogrammer og målrettede tiltag over for højrisikopersoner. Sådanne strategier bidrager til at mindske både vold mellem frihedsberøvede og vold begået af personale mod frihedsberøvede.
- Bedste praksis omfatter centraliseret, detaljeret registrering af enhver magtanvendelseshændelse, obligatoriske lægeundersøgelser efter enhver magtanvendelse og uafhængigt tilsyn med hændelsesundersøgelser.
- Effektive fængselssystemer sikrer, at hver enkelt frihedsberøvet får en individuelt tilpasset plan for uddannelse, arbejde, sundhedsbehov, psykologisk støtte og reintegrationsmål. Planerne gennemgås og ajourføres regelmæssigt med input fra tværfaglige teams, herunder kriminalforsorgen.
- Partnerskaber med private virksomheder og arbejdsmarkedsorganisationer giver frihedsberøvede erhvervskvalifikationer og praktisk arbejds erfaring. Disse muligheder forbedrer beskæftigelsesmulighederne efter løsladelsen betydeligt.
- Kontrolleret adgang til digitale læringsværktøjer såsom tablets med begrænset internetadgang, e-biblioteker eller akkrediterede onlinekurser udgør også bedste praksis. Disse værktøjer forbedrer uddannelsesmulighederne for frihedsberøvede, navnlig børn og unge voksne.
- Særlige besøgsrum, forældreprogrammer og udvidede besøg for frihedsberøvede med små børn fremmer familiestabilitet og trivsel. En sådan praksis bidrager til at opretholde positive relationer og støtte reintegration.
- Kombinationen af fysiske besøg med videoopkald, digitale beskedsystemer og overvåget e-mailadgang udvider kommunikationsmulighederne og mindsker isolation, navnlig for frihedsberøvede, som er langt væk hjemmefra, eller bevægelseshæmmede.
- Særskilte enheder eller målrettet støtte til sårbare grupper skaber tryggere miljøer og tilbyder målrettede foranstaltninger. Eksempler herpå er mor-barn-enheder, ungdomsafdelinger med mere omfattende uddannelses tilbud og særlige faciliteter for ældre frihedsberøvede.
- Bedste praksis omfatter at give de nationale fængselstilsynsorganer ubegrænset adgang til alle områder, frihedsberøvede og registre og at sikre regelmæssige uanmeldte inspektioner.
- Nogle medlemsstater kræver formelle handlingsplaner som opfølgning på inspektionsresultater og institutionaliserer opfølgningsordninger til at evaluere fremskridt. Dette styrker ansvarligheden og fremmer reformarbejdet.

De næste skridt

De **næste skridt** består i at konsolidere de fremskridt, der er gjort retligt set, samtidig med at forskellen mellem standarderne og forholdene på stedet udlignes.

Med hensyn til **varetægtsfængsling** overholdes de nationale retlige rammer generelt, men i praksis anvendes varetægtsfængsling fortsat i for vidt omfang i EU. Princippet om

varetægtsfængsling som en sidste udvej bør anvendes mere konsekvent. Afgørelser om varetægtsfængsling bør altid indeholde en individuelt tilpasset begrundelse for at sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes, og alternativer til varetægtsfængsling, herunder den europæiske kontrolordre (rammeafgørelse 2009/829/RIA), bør anvendes mere systematisk.

Med hensyn til **de materielle forhold under frihedsberøvelsen**, kræver håndtering af overbelægning ikke blot investeringer i infrastruktur, men også strukturelle reformer af strafudmålingspolitik og mere udbredt anvendelse af alternative sanktioner. En styrkelse af adgangen til sundhedspleje, navnlig med hensyn til mental sundhed, forebyggelse af selvmord og misbrugsbehandling, vil både forbedre resultaterne under frihedsberøvelse og mulighederne for reintegration efter løsladelse. Lige så afgørende er det at udvide adgangen til uddannelse og meningsfuldt arbejde for at sikre, at de frihedsberøvende foranstaltninger understøtter rehabilitering frem for at øge recidivrisikoen.

Beskyttelsesforanstaltninger for sårbare grupper skal omsættes til konsekvent praksis gennem kønssensitive ordninger, børneegnede faciliteter, tilgængelig infrastruktur og specialiserede tilbud målrettet individuelle behov. Anvendelsen af digitale værktøjer til at lette klageadgangen, overvågning og kontakt med omverdenen bør udvides for at øge tilgængeligheden og gennemsigtigheden.

Fængselstilsynsmekanismerne skal også styrkes ved at give uafhængige tilsynsmyndigheder tilstrækkelige ressourcer og beføjelser til at sikre, at deres henstillinger fører til konkrete forbedringer.

Ved at kortlægge systemiske udfordringer og fremhæve eksempler på bedste praksis bidrager denne rapport til at fortsætte de igangværende bestræbelser på at forbedre efterlevelsen af henstillingen og af internationale standarder. Dens formål er at tilvejebringe dokumentation, der kan danne grundlag for politiske drøftelser og styrke den gensidige tillid. At sikre, at varetægtsfængsling anvendes som en sidste udvej, og at de materielle forhold under frihedsberøvelsen sikrer respekt for den menneskelige værdighed, er ikke blot et spørgsmål om individuelle rettigheder, men også en forudsætning for, at den europæiske arrestordre fungerer effektivt, og mere generelt for troværdigheden af det retlige samarbejde i EU.

Kommissionen vil derfor fortsat forbedre udvekslingen af oplysninger om forholdene under frihedsberøvelse i EU's medlemsstater. Med henblik herpå vil Kommissionen i tæt samarbejde med Europarådet udarbejde **landefaktablade**, der beskriver situationen med hensyn til frihedsberøvelse i hver enkelt medlemsstat.

Der er også drøftelser i gang om, hvordan fængselstilsynsmyndigheder i EU kan **anvende det spørgeskema**, der er udarbejdet til denne rapport, til at opnå øget ensartethed i deres tilsynspraksis i hele EU.

Uddannelsesaktiviteter vedrørende gennemførelsen af henstillingen vil også blive prioriteret. Der henvises i denne forbindelse til 2025-vejledningen om nationale forebyggende mekanismer vedrørende overvågning af gennemførelsen af henstillingen om frihedsberøvelse, som er udarbejdet under det fælles projekt mellem EU og Europarådet <https://www.coe.int/en/web/implementation/european-npm-forum>.