



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 7. december 2015
Kontor: Straffuldbyrdselskontoret
Sagsbeh: Pernille Bjørnholt
Sagsnr.: 2015-1902-0267
Dok.: 1788860

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af straffuldbyrdselsloven (Sektionering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører, vicefængselsinspektører og økonomichefer, Foreningen af Socialchefer, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fængselsforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Den danske Præsteforening, Kriminalforsorgsforeningen, Landsforeningen KRIM, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Politiforbundet i Danmark, Retspolitisk Forening, Rådet for Socialt Udsatte og Socialpædagogernes Landsforbund.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre og Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Rigspolitiet, Advokatrådet, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fængselsforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, KL, Den danske Præsteforening og Retspolitisk Forening.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

2. Høringssvarene

Byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fængselsforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole og Den danske Præsteforening har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Østre Landsret, Vestre Landsret og Dommerfuldmægtigforeningen ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

2.1. Generelle bemærkninger

Institut for Menneskerettigheder erklærer sig enig i, at der i de danske fængsler kan være en risiko for rekruttering af indsatte til voldelige og ekstremistiske miljøer. Instituttet bemærker endvidere, at formålet med lovforslaget – at forebygge radikaliserings og ekstremisme – er anerkendelsesværdigt, og at den foreslåede ordning med sektionering må antages at være et effektivt middel.

Instituttet fremsætter dog samtidig nogle anbefalinger, bl.a. om præcisering af den omfattede personkreds og af reglerne om kompetence og klageadgang, jf. nærmere nedenfor.

Advokatrådet støtter overordnet, at der inden for alle grene af den offentlige forvaltning arbejdes med at højne værnet mod terror og beskytte danskernes sikkerhed. Advokatrådet stiller sig imidlertid på flere konkrete punkter kritisk over for den foreslåede ordning, jf. nærmere nedenfor.

Retspolitisk Forening finder lovforslagets overordnede formål – at forebygge radikaliserings af indsatte – særdeles anerkendelsesværdigt, men

giver samtidig udtryk for en række betænkeligheder ved den foreslåede ordning, jf. nærmere nedenfor.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan overordnet tiltræde forslaget om at udvide adgangen til at placere indsatte i arresthus eller lukket fængsel, således at dette også kan ske, hvis det må anses for nødvendigt som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme.

KL giver udtryk for bekymring over forslaget, idet landsforeningen frygter, at den foreslåede ordning med sektionering vil kunne have en negativ indflydelse på kommunernes integrationsarbejde, jf. nærmere nedenfor.

2.2. Særligt om de foreslåede bestemmelser anvendelsesområde

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at den foreslåede hjemmel til sektionering forekommer meget bred, og at det ikke fremstår særligt præcist, hvilke faktorer der skal tillægges betydning ved afgørelser om sektionering. Instituttet anbefaler på den baggrund en præcisering af lovtæksten og en uddybning af bemærkningerne til lovforslaget.

Advokatrådet anfører på linje hermed, at "radikaliserings" og "ekstremisme" efter rådets opfattelse er vage og skønsmæssige begreber, der ikke har sikre holdepunkter, og som kan være påvirket af personlige holdninger og opfattelser. Advokatrådet foreslår i forlængelse heraf, at lovforslaget begrænses til at omfatte indsatte, der er dømt for nærmere bestemte kriminalitetsformer, f.eks. straffelovens kapitel 12 og 13 samt bestemmelser, hvor strafferammen er over seks år.

Retspolitisk Forening finder det ligeledes problematisk, at begreberne "radikaliserings" og "ekstremisme" ikke er præcist defineret, og at der dermed overlades myndighederne et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given adfærd skal opfattes som udtryk for radikaliserings.

Justitsministeriet bemærker, at ministeriet på dette punkt har foretaget en ændring af bemærkningerne til lovforslaget, således at de nye regler vil finde anvendelse i situationer, hvor der vurderes at være en konkret risiko for, at den indsatte vil søge at påvirke medindsatte gennem udbredelse af voldeligt ekstremistiske synspunkter.

Som det fremgår af lovforslaget, kan der ved vurderingen af, om der er en sådan risiko, bl.a. lægges vægt på oplysninger om den pådømte kriminalitet og kriminalforsorgens egne observationer under afsoning eller varetægtsfængsling, herunder observationer relateret til den indsatte adfærd, udtalelser, brug af litteratur, effekter, symboler og besøgende.

Som det ligeledes fremgår, må det afgøres konkret i hver enkelt sag, om der er behov for at tage særlige forholdsregler i forbindelse med placeringen af den indsatte. Hvis det efter en konkret vurdering findes nødvendigt at placere en indsat i overensstemmelse med det foreslåede, er det efter Justitsministeriets opfattelse ikke afgørende, hvilken type kriminalitet den pågældende er dømt for. Dog vil der være en formodning for, at der er behov for særlige forholdsregler, hvis den indsatte er dømt for terrorrelateret kriminalitet (straffelovens kapitel 12 eller 13).

Det forudsættes i alle tilfælde, at placeringen af en indsat som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme skal være nødvendig, hvilket indebærer, at placeringen skal være egnet til at begrænse risikoen for påvirkning af andre til voldelig ekstremisme, ligesom det i hvert enkelt tilfælde skal overvejes, om målet kan opnås ved mindre indgribende midler.

2.3. Særligt om aktindsigt og begrundelse

Advokatrådet anfører, at indsatte, der bliver omfattet af de nye regler, bør orienteres om baggrunden for, at de vurderes at være radikaliserede eller ekstremistiske eller på vej til at blive det.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører ligeledes, at indsatte, der bliver sektioneret under henvisning til, at de vurderes at være radikaliserede eller ekstremistiske, bør gøres fuldt ud bekendt med grundlaget herfor.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvordan sager om sektionering skal behandles, og i hvilket omfang de indsatte vil blive inddraget i sagerne og få adgang til relevant materiale. Instituttet anbefaler i den forbindelse, at sagsbehandlingen beskrives nærmere i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeriet bemærker, at det følger af forvaltningslovens § 11, stk. 2, at bestemmelserne i lovens kapitel 4 om partsaktindsigt ikke finder

anvendelse i visse sager i forbindelse med varetægtsfængsling og fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring, herunder sager om valg af afsoningsinstitution og om overførsel til anden afsoningsinstitution.

Det følger endvidere af forvaltningslovens § 24, stk. 3, at den almindelige begrundelsespligt er fraveget i sådanne sager, således at begrundelsen for en afgørelse om anbringelse eller overførsel alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter.

Denne ordning blev gennemført ved lov nr. 382 af 6. juni 2002, bl.a. af hensyn til de medindsattes og personalets sikkerhed i forbindelse med afgivelse af belastende oplysninger om negativt stærke indsatte. Der henvises til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 140 af 27. februar 2002.

Nærværende lovforslag tilsigter ikke at gennemføre ændringer i forvaltningslovens regler om aktindsigt og begrundelse.

2.4. Særligt om klageadgang

Retspolitisk Forening har noteret sig, at det i udkastet til lovforslaget er anført, at afgørelser om placering har en så indgribende karakter, at der bør være adgang til at klage. Retspolitisk Forening bemærker i den forbindelse, at klageadgangen ikke er nærmere beskrevet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler ligeledes, at klageadgangen beskrives nærmere i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeriet har på dette punkt – efter nærmere drøftelser med Direktoratet for Kriminalforsorgen – foretaget en ændring af bemærkningerne til lovforslaget, således at afgørelser om placering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte forudsættes at skulle træffes af direktoratet i stedet for kriminalforsorgsområderne. Der vil derfor – som tilfældet er i dag i situationer, hvor direktoratet har afgørelseskompetencen – ikke være klageadgang, idet direktoratets afgørelser er endelige, jf. straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 1, jf. stk. 3, 1. pkt.

Denne ændring er foretaget på baggrund af sagernes særlige karakter og som følge af behovet for central koordinering.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har således en særlig indsigt i området og dermed de bedste forudsætninger for at behandle sagerne. Direktoratets sikkerhedsenhed, Koncern Sikkerhed, varetager således i forvejen en række opgaver af sikkerhedsmæssig karakter i forhold til placering, monitorering og håndtering af indsatte i kriminalforsorgens institutioner, ligesom den konkrete indsats vedrørende exit-initiativer også er forankret i Koncern Sikkerhed. Det er ligeledes direktoratets sikkerhedsenhed, der står for samarbejdet med bl.a. PET omkring bekymringsindberetninger vedrørende tegn på netop radikalisering og ekstremisme.

Herudover er der behov for central koordinering ved placeringen af radikaliserede og ekstremistiske indsatte for at sikre en hensigtsmæssig fordeling og spredning af disse indsatte i forskellige institutioner og afdelinger.

Det bemærkes i øvrigt, at sager vedrørende placering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte vil kunne genoptages efter de almindelige forvaltningsretlige principper herom, ligesom direktoratets afgørelser vil kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand eller for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

2.5. Særligt om forholdet til internationale konventioner

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at den foreslåede ordning navnlig forventes anvendt i forhold til personer fra det militant islamistiske miljø. Instituttet anfører i forlængelse heraf, at der vil være en risiko for krænkelse af diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med retten til religionsfrihed efter konventionens artikel 9, navnlig fordi kriterierne for anvendelse af sektionering efter instituttets opfattelse ikke er tilstrækkeligt præcist beskrevet.

Instituttet bemærker endvidere, at den foreslåede ordning også kan rejse spørgsmål i relation til de indsattes ytringsfrihed og ret til familieliv.

Instituttet anbefaler, at spørgsmålene om religionsfrihed, ytringsfrihed og ret til familieliv beskrives nærmere i bemærkningerne til lovforslaget.

Endvidere anbefaler instituttet, at der sker løbende registrering af brugen af sektionering, og at ordningen evalueres efter en kortere årrække.

Retspolitisk Forening stiller spørgsmålstejn ved den foreslåede ordningsforenelighed med diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Retspolitisk Forening bemærker således, at lovforslaget må forventes særligt at ramme personer med en stærk islamisk tro, og foreningen finder det tvivlsomt, om de anvendte definitioner af radikaliserede og ekstremistiske indsatte er tilstrækkeligt præcise til at kunne udgøre et objektivt og rimeligt grundlag for forskelsbehandling. Foreningen foreslår på den baggrund, at lovforslaget alene skal omfatte indsatte, der opfordrer andre til at forfølge religiøse eller andre formål ved brug af ulovlige midler.

Advokatrådet opfordrer til, at der tages særlige forholdsregler for at sikre, at lovforslaget ikke resulterer i en generel negativ forskelsbehandling af indsatte med muslimsk baggrund.

Som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil de foreslåede bestemmelser principielt kunne anvendes på alle indsatte, uanset hvilken religiøs og/eller politisk overbevisning, der ligger til grund for de pågældendes radikale og ekstremistiske adfærd.

Når bestemmelserne navnlig må forventes at blive anvendt i forhold til personer fra det militant islamistiske miljø, hænger det sammen med, at der aktuelt vurderes at udgå en terrortrussel fra personer, der færdes i netop dette miljø. Der henvises i den forbindelse til trusselsvurderinger af 18. marts 2015 og 23. oktober 2015 udarbejdet af PETs Center for Terroranalyse. Trusselsvurderingerne kan findes på PETs hjemmeside.

Det bemærkes endvidere, at de foreslåede bestemmelser har til formål at forebygge påvirkning af medindsatte til voldelig ekstremisme, hvorimod bestemmelserne ikke tilsigter at begrænse adgangen til lovlig religionsudøvelse (eller lovlig udnyttelse af ytringsfriheden) i kriminalforsorgens institutioner.

Det forudsættes desuden, at der ved vurderingen af, om en indsat udgør en risiko for radikaliserende påvirkning, skal tages hensyn til, at en eventuel

intensivering af religionsudøvelsen kan være en konsekvens af selve frihedsberøvelsen. Sådanne forhold vil kunne indgå i den samlede vurdering af risikoen for radikaliserings, men intensiv religionsudøvelse vil ikke i sig selv kunne danne grundlag for placering efter de foreslåede regler.

I relation til spørgsmålet om retten til et familieliv skal Justitsministeriet bemærke, at indsatte i kriminalforsorgens institutioner ikke har en ubetinget ret til at afsone en dom i nærheden af deres familiemedlemmer.

Ikke desto mindre kan der – bl.a. ud fra resocialiseringshensyn – være gode grunde til så vidt muligt at lade dømte afsone i nærheden af familien, og det forudsættes da også, at udgangspunktet kun skal fraviges, hvis der konkret er behov for det.

Justitsministeriet skal dog samtidig understrege, at der ikke alene er behov for at tage hensyn til de indsatte, der kan blive omfattet af den foreslåede ordning, men i høj grad også til deres medindsatte.

Efter de gældende regler om overførsel er der bl.a. mulighed for at fravige det geografiske nærhedsprincip i forbindelse med overførsel til en ligeartet institution for at yde den dømte pædagogisk, lægelig eller anden særlig bistand, jf. straffuldbyrdelseslovens § 26, stk. 1, og § 29, jf. 23. Det betyder, at der eksempelvis vil være mulighed for at overføre en person, der vurderes at være i risiko for at blive radikaliseret, og som derfor har behov for særlig pædagogisk bistand, til en afsoningsinstitution fjernt fra bopælen.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det være både hensigtsmæssigt og rimeligt, at der skabes bedre muligheder for at overføre de indsatte, der vurderes at udgøre en risiko for radikaliserings af andre – frem for at flytte dem, der alene vurderes at være modtagelige for radikaliserende påvirkning.

3. Øvrige bemærkninger

Datatilsynet bemærker, at man lægger til grund, at persondatalovens regler iagttages ved behandling – herunder indsamling og videregivelse – af personoplysninger.

Lovforslaget berører ikke behandling af personoplysninger.

KL frygter, at den foreslåede ordning med sektionering kan få en negativ indflydelse på kommunernes integrationsarbejde. KL bemærker, at muligheden for at lade dømte afsone langt fra deres nærmiljø vil vanskeliggøre besøg fra familie og venner, hvilket evt. kan påvirke den pågældendes samarbejdsvilje. KL fremhæver desuden vigtigheden af det resocialiserende arbejde i fængslerne med henblik på at forbedre de dømtes muligheder for at holde sig ude af kriminalitet efter fængselsopholdet og bemærker, at isolation fra andre vil kunne medvirke til yderligere ekskludering og dermed øget risiko for radikaliserings.

Justitsministeriet kan tilslutte sig, at indsatsen i fængslerne er vigtig i forhold til den overordnede målsætning om at støtte de indsatte til at kunne leve et almindeligt liv uden kriminalitet efter afsoningen. Som tidligere anført er der imidlertid ikke alene behov for at tage hensyn til de indsatte, der kan blive omfattet af den foreslåede ordning, men også til deres medindsatte, der ligeledes skal støttes til et liv uden kriminalitet.

I relation til spørgsmålet om ekskludering skal det bemærkes, at den foreslåede ordning ikke indebærer, at radikaliserede og ekstremistiske indsatte skal placeres sammen, men at sådanne indsatte skal placeres efter en konkret vurdering, hvor det nøje overvejes, hvilke indsatte de placeres sammen med.

4. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Det fremsatte lovforslag adskiller sig på følgende punkter fra det lovudkast, der blev sendt i høring den 3. november 2015:

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der sket en justering af den personkreds, der er omfattet af lovforslaget. Justeringen indebærer, at de nye regler vil finde anvendelse i situationer, hvor der vurderes at være en konkret risiko for radikaliserende påvirkning af medindsatte. Om baggrunden for justeringen henvises til pkt. 2.2.

- I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der endvidere foretaget en ændring i relation til spørgsmålet om kompetence- og klageadgang, således at det forudsættes, at afgørelser om placering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte skal træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen i stedet for kriminalforsorgsområderne. Om baggrunden for ændringen henvises til pkt. 2.4.

Herudover er der foretaget visse mindre ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.