



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Straffuldbydelseskantoret
Sagsbeh: Camilla Marta Giordano
Sagsnr.: 2018-0090-0415
Dok.: 853054

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (Forhold for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, varetægtssurrogat m.v.)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (Forhold for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, varetægtssurrogat m.v.) har i perioden fra den 13. august 2018 til den 10. september 2018 været sendt i høring hos de myndigheder og organisationer mv., der fremgår af pkt. 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Bestyrelsesforeningen for Social og Sundhedsskoler, byretterne, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – bestyrelserne, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – lederne, Danske Handicaporganisationer, Danske SOSU-skoler, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DIGNITY, Domstolsstyrelsen, Fængselsforbundet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen Krim, Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere (LAP), LOS – de private sociale tilbud, Politiets Efterretningstjeneste, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Røde Kors, Rådet for Erhvervsakademiuddan-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

nelser og Professionsbacheloruddannelser, Sø- og Handelsretten samt Vestre og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Justitsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i kursiv.

II. Høringssvarene

Bestyrelsesforeningen for Social- og Sundhedsskoler, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – bestyrelserne, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier – lederne, Danske SOSU-skoler, Domstolsstyrelsen, Fængselsforbundet, KL, LOS – de private sociale tilbud, Politiets Efterretningstjeneste, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Rådet for Erhvervsakademiuddannelser og Professionsbacheloruddannelser og Sø- og Handelsretten har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Byretterne og Vestre Landsret ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

2. Kriminalforsorgens behandling af oplysninger om indsatte mv.

Røde Kors bemærker bl.a., at organisationen er bekymret for, at kriminalforsorgens mulighed for at behandle oplysninger om personer, som indsatte har kontakt til, vil påvirke det resocialiserende arbejde, ligesom risikoen herfor vil afskrække nogle fra at deltage som frivillige besøgsvenner.

Landsforeningen Krim bemærker bl.a., at man anerkender behovet for at bekæmpe og forebygge både radikaliserings og kriminalitet, men at den foreslåede ordning vil føre til en praksis, hvorefter det ikke er muligt for ikke-dømte personer at have kontakt til en indsat, uden risiko for at blive udsat for indgreb – uanset hvilken form for kriminalitet den indsatte er dømt for. Det vil således være tilstrækkeligt for kriminalforsorgen at henvise til “ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn” eller “hensyn til bekæmpelse eller forebyggelse af kriminalitet”, hvis kriminalforsorgen ønsker at iværksætte efterforskning overfor ikke-dømte personer, som indsatte har kontakt til. Landsforeningen efterlyser derfor en nærmere definition af hvilken persongruppe, der skal kunne efterforskes imod, samt hvilke former for kriminalitet der skal være tale om at bekæmpe og forebygge.

Advokatrådet bemærker bl.a., at lovforslaget generelt medfører en væsentlig forringelse af retssikkerheden for indsatte og personer, som indsatte har kontakt til, ligesom rådet finder det betænkeligt, at kriminalforsorgen som grundlag for at behandle oplysninger kan henvide til brede og vage begrundelser som ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn og hensyn til at forebygge kriminalitet. Advokatrådet bemærker i den forbindelse, at der ikke stilles krav om, at kriminalforsorgen i de enkelte tilfælde konkret skal godtgøre, at indgrebet er påkrævet af et eller flere af de nævnte hensyn.

Institut for Menneskerettigheder bemærker bl.a., at det anses for væsentligt, at forslaget skaber en udtrykkelig lovhjemmel til, at kriminalforsorgen kan behandle og videregive personoplysninger til andre myndigheder, idet det hidtidige hjemmelsgrundlag har været uklart. Instituttet påpeger dog i den forbindelse, at den foreslåede ordning ikke nødvendigvis skaber større klarhed, idet betingelserne for indsamling og behandling er brede, og at der i øvrigt bør gælde forskellige betingelser for, hvornår kriminalforsorgen kan behandle og videregive oplysninger om henholdsvis indsatte og personer, som indsatte har kontakt til. Instituttet bemærker endvidere, at den manglende afgrænsning rejser spørgsmål om, hvilke processuelle garantier, der vil blive etableret for at sikre, at oplysningerne opbevares forsvarligt og ikke gøres tilgængelige for uvedkommende. Instituttet efterlyser endelig en klar definition af begreberne radikalisering og ekstremisme. Instituttet bemærker endelig, at der i forslaget mangler en stillingtagen til, hvordan personoplysninger skal opbevares, varigheden heraf og slettefrister mv.

Justitsministeriet skal indledningsvis bemærke, at kriminalforsorgen allerede i dag behandler oplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt til. Kriminalforsorgen behandler eksempelvis oplysninger om indsatte i forbindelse med, at de visiteres til afsoning, ligesom kriminalforsorgen behandler oplysninger om personer, som indsatte har kontakt til, f.eks. i forbindelse med ansøgninger om besøg, hvor der fremsøges eventuelle oplysninger om den besøgende i kriminalregisteret.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, at kriminalforsorgen med forslaget ikke får adgang til at foretage yderligere eller mere intensive indgreb over for indsatte eller personer, som indsatte har kontakt til, end tilfældet er i dag. Lovforslaget ændrer heller ikke på, at kriminalforsorgens behandling af oplysninger – ligesom det er tilfældet i dag – vil skulle ske inden for rammerne af de gældende danske og EU-retlige regler om behandling af personoplysninger, herunder retshåndhævelsesloven. Kriminalforsorgens behandling af personoplysninger vil således fortsat skulle overholde den

grundlæggende betingelse i retshåndhævelsesloven om, at behandlingen kun må finde sted, når behandlingen er nødvendig for at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafretlige sanktioner, herunder for at beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2 har kriminalforsorgens sikkerhedsopgave udviklet sig markant over de seneste år, og erfaringerne viser, at trusselsbilledet udvikler sig dynamisk og hurtigere end tidligere, og at sikkerhedsopgaverne bliver mere komplekse og mangeartede. For effektivt at kunne bekæmpe bl.a. organiseret kriminalitet og for at styrke de ansattes sikkerhed skal kriminalforsorgen derfor løbende forbedre evnen til at vurdere bl.a. de indsattes farlighed, kriminelle tilknytningsforhold og indbyrdes relationer, så f.eks. indsatte med varierende grad af tilknytning til bandemiljøet kan placeres og håndteres under passende sikkerhedsmæssige forhold.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.3 foreslås det på denne baggrund, at der i straffuldbyrdsloven etableres grundlag for, at kriminalforsorgen kan indsamle, behandle og videregive personoplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt til, til andre myndigheder, hvis ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, hensyn til at bekæmpe og forebygge kriminalitet eller hensyn til kriminalforsorgens eller andre myndigheders indsats mod radikaliserings og ekstremisme taler herfor.

Forslaget indebærer, at kriminalforsorgen af egen drift vil kunne iværksætte efterretningsarbejde med henblik på at indsamle oplysninger, som kan anvendes af kriminalforsorgen selv og/eller videregives til andre myndigheder, herunder politiet og PET, hvis dette skønnes nødvendigt. Det er kriminalforsorgens forventning, at det fremtidige sikkerheds- og efterretningsarbejde vil resultere i konkrete tiltag, der styrker sikkerheden for de ansatte i kriminalforsorgens enkelte institutioner ved at understøtte placering, overførsel og håndtering af de nævnte grupper af indsatte, ligesom kriminalforsorgens mulighed for at iværksætte målrettede indsats mod indsmugling af euforiserende stoffer og ulovlige effekter vil blive forbedret. Det er endvidere kriminalforsorgens forventning, at samarbejdet med andre myndigheder, herunder politiet og PET, vil blive styrket, idet der vil blive fastsat en formel ramme for behandling og udveksling af oplysninger om de nævnte persongrupper.

Røde Kors bemærker, at det ikke er nødvendigt for kriminalforsorgen at behandle oplysninger om Røde Kors' frivillige besøgsvenner og mentorer i mere vidtgående omfang end i dag, og Røde Kors opfordrer til, at kriminalforsorgen fortsætter den nuværende praksis og afklarer konkrete tvivlstilfælde med ansvarlige konsulenter hos Røde Kors eller inddrager den frivilliges sikkerhedsgodkendelse fremfor at efterforske mod den pågældende.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at instituttet formoder, at den foreslåede ordning ikke gælder kontakt med advokat, og opfordrer ministeriet til for god ordens skyld at lade dette fremgå af lovbemærkningerne.

Det bemærkes, at det som nævnt er en betingelse for kriminalforsorgens indsamling, behandling og videregivelse af personoplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt til, til andre myndigheder, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, hensyn til at bekæmpe og forebygge kriminalitet eller hensyn til kriminalforsorgens eller andre myndigheders indsats mod radikaliserings og ekstremisme taler herfor. Det bemærkes i den forbindelse, at det i straffuldbyrdelsesloven er fastsat, at besøg af en advokat fortsat altid vil skulle være uoverværet, og at en indsat har ret til ukontrolleret brevveksling og telefonsamtaler med en række nærmere angivne danske og internationale myndigheder, institutioner og personer mv., herunder advokater. Disse regler er nærmere omtalt under pkt. 2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Børnerådet anbefaler, at der oprettes et eksternt kontrolorgan, som skal sikre overholdelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Børnekonventionen, herunder at indgreb i retten til familieliv og privatliv alene sker i overensstemmelse med loven og reelt er nødvendig af hensyn til den nationale sikkerhed for at forebygge uro eller forbrydelse.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det ikke – som det er tilfældet for efterretningsenheder hos politiet og forsvaret – er nærmere beskrevet i forslaget, om det er personer med bestemte funktioner eller en på anden måde kvalificeret og specificeret personkreds, der får adgang til personoplysningerne.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater udtrykker alvorlig bekymring i forhold til lovforslaget, idet der placeres funktioner og kompetence hos kriminalforsorgens personale på et niveau og af en art, der ligner arbejdsopgaver og kompetencer, der i andre henseender varetages af PET. Landsforeningen anfører i den forbindelse, at kriminalforsorgens personale ikke ses at

være uddannet eller af anden vej kompetent til at varetage sådanne funktioner.

På samme måde som for andre myndigheder, der behandler personoplysninger, vil det være kriminalforsorgen som dataansvarlig, der har ansvaret for, at en behandling af personoplysninger lever op til databeskyttelsesreglerne. Endvidere fører Datatilsynet – som uafhængig myndighed – tilsyn med kriminalforsorgens behandling af personoplysninger. Henset hertil har Justitsministeriet ikke fundet det relevant at etablere et særligt tilsyn eller lignende specifikt for kriminalforsorgen.

3. Kriminalforsorgens undersøgelse af ulovlige elektroniske effekter

Advokatrådet bemærker, at indgreb i kommunikationsmidler efter rådets opfattelse alene bør foretages efter indhentelse af retskendelse i overensstemmelse med de hidtidige regler. Advokatrådet anfører i den forbindelse, at kriminalforsorgens adgang til indholdet af elektroniske effekter – uden nogen form for begrundelse – strider mod almindelige principper i en retsstat, også selv om der er tale om personer, der er indsat i kriminalforsorgens institutioner. Endelig er det efter Advokatrådets opfattelse bemærkelsesværdigt, at der ikke i lovforslaget er anført en egentlig begrundelse for, at det er nødvendigt at fravige kravet om retskendelse. Advokatrådet opfordrer på den baggrund Justitsministeriet til at genoverveje hensigtsmæssigheden og sagligheden af den foreslåede ordning.

Den Danske Dommerforening bemærker, at lovforslaget åbner op for, at der kan foretages indgreb, som i andre sammenhænge kræver retskendelse. Den Danske Dommerforening anfører i den forbindelse, at der ikke ses fremført eksempler på, at en forud indhentet - eller efter omstændighederne en efterfølgende indhentet - tilladelse til at foretage et sådan indgreb har besværliggjort kriminalforsorgens retshåndhævelser i fængslerne, hvorfor Den Danske Dommerforening skal henstille, at denne del af lovforslaget overvejes på ny.

Østre Landsret kan henholde sig til Den Danske Dommerforenings bemærkninger.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.1 kan kriminalforsorgen i dag uden retskendelse undersøge, hvilke effekter en indsat har i sin besiddelse i sit opholdsrum eller på sin person, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes, el-

ler sikkerhedshensyn iagttages, herunder 1) når den indsatte indsættes i institutionen, 2) hvis den indsatte mistænkes for uretmæssig besiddelse af effekter, 3) før og efter besøg eller 4) før og efter fravær fra institutionen eller opholdsafdelingen. Endvidere kan kriminalforsorgen i dag uden retskendelse gennemlæse og træffe bestemmelse om tilbageholdelse af breve og andre optegnelser, som findes i den indsattes besiddelse, hvis det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.2 har kriminalforsorgen i dag ikke en tilsvarende mulighed for at gøre sig nærmere bekendt med indholdet af elektroniske effekter, som en indsat har i sin besiddelse, eller som i øvrigt forefindes i kriminalforsorgens institutioner, og som indsatte efter lovgivningen ikke må besidde. Dette indebærer, at kriminalforsorgen er henvist til at anmode politiet om bistand i forbindelse med undersøgelsen af indholdet af sådanne effekter. Politiets undersøgelse af de nævnte effekter vil skulle ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler, hvilket som udgangspunkt forudsætter en retskendelse. Justitsministeriet finder derfor, at der bør indsættes en ny bestemmelse i straffuldbyrdesloven, hvorefter kriminalforsorgen uden retskendelse kan gøre sig bekendt med indholdet af elektroniske effekter, som en indsat har i sin besiddelse eller som i øvrigt forefindes i kriminalforsorgens institutioner, og som indsatte efter lovgivningen ikke må besidde.

Idet der er tale om effekter, som indsatte efter lovgivningen ikke må besidde, og som derfor – i modsætning til breve og andre optegnelser – i sig selv er ulovlige, finder Justitsministeriet ikke, at der bør stilles krav om, at kriminalforsorgen i det enkelte tilfælde skal godtgøre, at indgrebet er påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn. På den anførte baggrund finder ministeriet endvidere ikke, at der bør stilles krav om, at kriminalforsorgens undersøgelse af de nævnte effekter vil skulle ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler, eller at indgrebet forudsætter en retskendelse.

4. Øget kontrol med og mulighed for afskæring af terrordømte og radikaliseredes kommunikation

Institut for Menneskerettigheder bemærker bl.a., at forslaget indeholder ganske brede hjemler til at gøre indgreb i terrordømte og radikaliseredes kommunikation, der er beskyttet af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Institutet foreslår i den forbindelse, at der udarbejdes retningslinjer og indikatorer til at opdage radikaliserede eller ekstremistiske indsatte, ligesom der bør etableres screeningsprocedure og et sagkyndigt

team. Institutet bemærker endvidere, at forslagens bestemmelser om øget kontrol med terrordømte og radikaliseredes kommunikation er formuleret som ”skal-bestemmelser” og ikke ”kan-bestemmelser”, hvilket kan påvirke den proportionalitetsafvejning, som kriminalforsorgen vil skulle foretage.

Som det er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.1.2, kan kriminalforsorgen i dag uden retskendelse åbne og lukke breve til og fra den indsatte. Som det endvidere fremgår, kan kriminalforsorgen i dag gennemlæse breve til og fra den indsatte, hvis dette af kriminalforsorgen skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, af hensyn til at forebygge kriminalitet eller for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen. Som det endelig fremgår kan et gennemlæst brev i dag tilbageholdes af kriminalforsorgen, hvis det af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, af hensyn til at forebygge kriminalitet eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen ikke bør afsendes.

Som det er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.2, er det kriminalforsorgens vurdering, at indsatsen for at resocialisere indsatte, som er dømt for overtrædelse af en af de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens 12. eller 13. kapitel, eller som kriminalforsorgen skønner at være radikaliseret, ekstremistisk eller i risiko for at blive det, kan blive vanskeliggjort, hvis de pågældende under afsoningen uhindret kan kommunikere med omverdenen. Det er således kriminalforsorgens vurdering, at denne persongruppes uhindrede kontakt til omverdenen efter omstændighederne vil kunne fastholde den indsatte i et radikaliseret eller ekstremistisk miljø eller påvirke den indsatte til at blive en del af et sådant miljø. Det er endvidere kriminalforsorgens vurdering, at den nævnte persongruppes kommunikation med én eller flere nærmere bestemte personer – uafhængig af kommunikationens nærmere indhold – efter omstændighederne vil kunne fastholde den indsatte i et radikaliseret eller ekstremistisk miljø eller påvirke den indsatte til at blive en del af et sådant miljø. Justitsministeriet finder på den baggrund – og særligt for at understøtte kriminalforsorgens resocialiserende arbejde – at der er behov for at indføre en mulighed for henholdsvis øget kontrol med og afskæring af terrordømte og radikaliseredes kommunikation med omverdenen.

Som det er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3, er begreberne »radikalisering« og »ekstremisme« ikke entydige begreber, men dækker over varierende grader af tilslutning til radikale og ekstreme synspunkter og handlinger. Radikalisering er en proces, som kan foregå på forskellige måder, og som kan ske over kortere eller længere tid. Der er ingen

simple årsagssammenhænge, og radikaliseringen kan igangsættes på baggrund af mange forskellige faktorer og have forskellige endemål. Radikaliseringen kan komme til udtryk ved støtte til radikale synspunkter eller en ekstremistisk ideologi og kan også medføre accept af brugen af vold eller andre ulovlige midler for at opnå et politisk eller religiøst mål. Ekstremisme er bl.a. kendetegnet ved forenkede verdensopfattelser og fjendebilleder, hvor bestemte grupper eller samfundsforhold ses som truende, samt intolerance og manglende respekt for andre menneskers synspunkter, frihed og rettigheder. Begrebet omfatter endvidere afvisning af grundlæggende demokratiske værdier og normer, manglende accept af demokratiske beslutningsprocesser og anvendelse af ulovlige og eventuelt voldelige metoder for at opnå et politisk eller religiøst ideologisk mål. De foreslåede foranstaltninger vil kunne finde anvendelse både i forhold til personer, der har – eller er i risiko for at udvikle – radikale eller ekstremistiske holdninger, men som ikke nødvendigvis søger at fremme disse gennem ulovlige midler, og i forhold til personer, der søger at fremme radikale og ekstreme holdninger gennem vold eller andre ulovlige midler. Spørgsmålet om, hvorvidt en indsat er radikaliseret, ekstremistisk eller i risiko for at blive det, vil bero på kriminalforsorgens skøn. Ved vurderingen heraf vil kriminalforsorgen – afhængigt af omstændighederne i den konkrete sag – enten kunne lægge egne oplysninger til grund eller indhente en udtalelse fra politiet eller andre myndigheder.

Som det også anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3, er det afgørende for at bringe en eller flere af de foreslåede foranstaltninger i anvendelse, at det ifølge kriminalforsorgens skøn er påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, af hensyn til kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme eller af hensyn til at forebygge kriminalitet. Ved vurderingen heraf vil kriminalforsorgen – afhængigt af omstændighederne i den konkrete sag – enten kunne lægge egne oplysninger til grund eller indhente en udtalelse fra politiet eller andre myndigheder. Det bemærkes dog i den forbindelse, at ikke enhver ændring i den indsattes adfærd, der kan være tegn på radikalisering eller ekstremisme, vil udgøre et tilstrækkeligt grundlag for kriminalforsorgen til at iværksætte en eller flere af de foreslåede foranstaltninger. Der må således være tale om holdepunkter af en mere fast karakter, der sandsynliggør, at den indsatte er radikaliseret eller i risiko for at blive det. Spørgsmålet om, hvorvidt det er påkrævet at bringe en eller flere af de foreslåede foranstaltninger i anvendelse må i øvrigt afgøres konkret i hver enkelt sag ud fra en samlet vurdering af de tilgængelige oplysninger om den indsatte. I denne vurdering kan bl.a. indgå oplysninger om den pådømte kriminalitet og kriminalforsorgens egne observa-

tioner under afsoning eller varetægtsfængsling, herunder observationer relateret til den indsatte adfærd, udtalelser, brug af litteratur, effekter, symboler og besøgende. Også oplysninger modtaget fra andre myndigheder vil kunne inddrages i vurderingen.

Som det endvidere er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3, må det overvejes i hvert enkelt tilfælde, om formålet med at bringe en eller flere af de foreslåede foranstaltninger i anvendelse vil kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Eksempelvis vil der ikke være grundlag for at bringe en eller flere af de foreslåede foranstaltninger i anvendelse, hvis formålet kan opnås ved personalet i institutionens samtaler med den indsatte.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at definitionen af begreberne radikaliserings og ekstremisme er forbundet med betydelig usikkerhed, hvilket bør adresseres i lovforslagets bemærkninger. Instituttet foreslår på den baggrund, at der bør gælde effektive processuelle retsgarantier som en form for modvægt til begrebernes vaghed.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kritiserer, at bl.a. adgang til at bryde brevhemmeligheden, som efter lovforslaget tildeles kriminalforsorgens personale, ikke undergives domstolskontrol. Herved opstår en situation, hvor beskyttelsen af fundamentale frihedsrettigheder begrænses for indsatte. Landsforeningen foreslår på den baggrund, at der etableres mulighed for domstolsprøvelse og ansættes særligt uddannet personale til at varetage kontrollen.

Som det er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3.3 vil det – hvis lovforslaget vedtages – i overensstemmelse med de gældende regler om klageadgang administrativt blive fastsat, at kriminalforsorgens beslutning om, at besøg skal være overværet, breve gennemlæses og telefonsamtaler optages, påhøres eller aflyttes, i almindelighed ikke vil kunne påklages administrativt. For så vidt angår besøg vil det dog administrativt blive fastsat, at kriminalforsorgens beslutning om forbud mod besøg af en nærtstående person og inddragelse af en tilladelse til besøg af en sådan person vil kunne påklages administrativt. På samme måde vil det administrativt blive fastsat, at kriminalforsorgens beslutning om, at besøg af en nærtstående person skal overværes, vil kunne påklages administrativt. For så vidt angår breve vil det på samme måde administrativt blive fastsat, at en beslutning om henholdsvis gennemlæsning og tilbageholdelse af brevveksling med nærtstående vil kunne påklages administrativt. For så vidt angår

den nærmere forståelse af begrebet »nærtstående« henvises lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3.2.

Røde Kors bemærker bl.a., at Røde Kors i Danmarks besøg til indsatte i kriminalforsorgens institutioner alene har et humanitært formål og skal sikre, at en person, der er i risiko for at miste kontakten til omverdenen, kan få et frirum, hvor vedkommende kan tale med en besøgsven om hvad som helst uden fordømmelse. At gøre sådanne besøg overværede af kriminalforsorgen fratager besøget sin karakter af frirum og hæmmer mulighederne for at skabe en tillidsfuld relation mellem den besøgende og den indsatte. Røde Kors udtrykker endvidere bekymring for, at mulighederne for besøg i højere grad end i dag bliver afhængige af kriminalforsorgens ressourcer til at stille medarbejdere til rådighed til at overvære besøget. Endelig mener Røde Kors, at risikoen for, at besøg kan blive overværet, vil have en negativ effekt på nogle frivilliges motivation til at være besøgsvenner eller mentorer. Røde kors mener derfor, at besøg fra besøgsvenner og mentorer, der er sikkerhedsgodkendt af kriminalforsorgen selv, bør undtages den foreslåede ordning.

Det bemærkes, at det som nævnt er en betingelse for at bringe en eller flere af de foreslåede foranstaltninger i anvendelse, at det ifølge kriminalforsorgens skøn er påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, af hensyn til kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme eller af hensyn til at forebygge kriminalitet. Justitsministeriet finder derfor ikke behov for at undtage besøg fra besøgsvenner og mentorer fra Røde Kors fra den foreslåede ordning.

5. Fotografering og optagelse af fingeraftryk af varetægtsarrestanter

Datatilsynet opfordrer til, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget beskriver forholdet til retshåndhævelsesloven, herunder om den foreslåede ordning opfylder princippet om dataminimering og reglerne om behandlingshjemmel. Datatilsynet har i den forbindelse bemærket, at biometriske data, herunder fingeraftryk, udgør en følsom personoplysning.

På baggrund af det af Datatilsynet anførte har Justitsministeriet i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.4.3 og i bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 5, fundet anledning til at tydeliggøre, at kriminalforsorgens behandling af oplysninger om indsatte som led i den foreslåede ordning vil skulle ske inden for rammerne af retshåndhævelsesloven, herunder §§ 4, 9 og 10.

Det bemærkes, at Justitsministeriet ligeledes har præciseret dette i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.3 i og i bemærkningerne til lovforslagets til § 1, nr. 12.

6. Erstatning i anledning af indgreb over for indsatte under straffuldbyrdelse

Landsforeningen Krim opfordrer til, at lovforslaget om begrænset adgang til indsatte i den nuværende udformning forkastes, da forslaget bygger på udokumenterede påstande, bl.a. fordi det hviler på en præmis om, at kriminalforsorgen hindres i at gøre sit arbejde. Landsforeningen Krim anfører i den forbindelse, at hvis reglerne om erstatning indgår i fængselsbetjentes overvejelser, inden vedkommende foretager et lovligt indgreb, skyldes det, at fængselsbetjenten ikke er blevet informeret eller uddannet i tilstrækkelig grad, da overvejelser om erstatning ikke skal indgå, når der på lovligt grundlag skal gøres indgreb hos de indsatte. Der opfordres i den forbindelse til, at Rigspolitiet høres om, hvorvidt erstatningsreglerne i retsplejelovens kapitel 93 a forhindrer politiet i at iværksætte lovlige indgreb, for at afdække, om regelsættet influerer på den faglige vurdering, som politiet foretager sig i deres arbejde.

Landsforeningen Krim anfører også, at det er foreningens indtryk, at kriminalforsorgens praksis har ført til frustration og afmagt hos indsatte, samt at reglerne i deres nuværende udformning har til formål at genoprette den skadede parts respekt for og tiltro til den myndighed, der uberettiget har gjort indgreb i dennes frihed, værdighed og personlige integritet mv. Det er således Landsforeningens Krims opfattelse, at manglende anerkendelse heraf i fængselsregi vil bidrage til – og ikke afhjælpe – forråelsen og det hårde arbejdsmiljø. Desuden tager Landsforeningen Krim afstand fra bemærkningerne i forslaget om, at indsatte må tåle at blive udsat for mere eller mindre krænkende indgreb, alene fordi de er indsatte i et fængsel.

Endeligt opfordrer Landsforeningen Krim til, at Justitsministeriet redegør for, i hvilket omfang indsatte i tiden fra 2000 til november 2017 blev tildelt erstatning, herunder hvor mange sager der er blevet behandlet, og hvor mange der er meddelt afslag på erstatning.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.5.2, vurderes det, at en ordning, hvor der generelt skal udbetales erstatning i alle de tilfælde, hvor det efter indgrebet viser sig, at det ikke kan bevises, at den

indsatte havde begået noget strafbart eller en disciplinærforseelse, vil svække kriminalforsorgens arbejde. Hvis de ansatte i almindelighed må forudse, at kriminalforsorgen vil blive mødt med et erstatningskrav, hver gang de foretager et i øvrigt lovpligtigt indgreb baseret på en konkret mistanke, kan det potentielt medføre, at de ansatte vil være mere tilbageholdende med at reagere på en berettiget mistanke.

Justitsministeriet kan i øvrigt oplyse, at ministeriet er ved at undersøge, hvilke konsekvenser Østre Landsrets dom af 28. november 2017 har for allerede afgjorte sager.

7. Begrænsning af brugen af strafcelle over for mindreårige

Institut for Menneskerettigheder anser det for positivt, at der i lovudkastet lægges op til en begrænsning i anvendelsen af strafcelle over for mindreårige, men bemærker samtidig, at der fortsat er alvorlige betænkeligheder ved overhovedet at anvende strafcelle over for mindreårige.

Instituttet anbefaler, at der indføres et fuldstændigt forbud mod brug af strafcelle over for mindreårige.

DIGNITY (Dansk Institut Mod Tortur) tilslutter sig ligeledes forslaget om at ændre lovgivning og praksis vedrørende isolation af mindreårige og ser positivt på initiativet til i første omgang at fokusere på anvendelsen af strafcelle.

DIGNITY noterer sig, at lovforslaget ikke afskaffer, men alene begrænser anvendelsen af strafcelle over for mindreårige, idet strafcelle fortsat vil kunne anvendes uden mulighed for fællesskab med andre, hvis konkrete grunde taler for det, og idet loven fortsat vil tillade brug af strafcelle op til 4 uger, hvis sagen angår vold mod personalet. DIGNITY vurderer, at en sådan brug af strafcelle kan indebære en risiko for umenneskelig og nedværdigende behandling af de mindreårige, og DIGNITY anbefaler i forlængelse heraf, at anvendelsen af strafcelle over for mindreårige helt afskaffes.

I det omfang strafcelle fortsat skal kunne anvendes uden mulighed for fællesskab med andre, når konkrete grunde taler for det, efterlyser DIGNITY en redegørelse for kriterierne for personalets skøn ved vurderingen af, hvem der skal have mulighed for beskæftigelse, og hvem der skal nægtes fællesskab.

DIGNITY stiller sig desuden meget kritisk over for, at den øvre grænse på 4 ugers strafcelle fastholdes i sager om vold mod personalet.

Børnerådet hilser forslaget om begrænsning af brugen af strafcelle over for mindreårige velkomment og noterer sig særligt, at strafcelle som udgangspunkt højst skal ikendes for et tidsrum af 3 dage og kun undtagelsesvist op til 7 dage.

Børnerådet ser helst, at strafcelle helt afskaffes over for mindreårige. I den udstrækning strafcelle fortsat skal kunne anvendes over for denne persongruppe, tilslutter Børnerådet sig forslaget om, at der skal gives mulighed for begrænset fællesskab med andre i forbindelse med daglig beskæftigelse på institutionen, medmindre konkrete forhold taler herimod.

Børnerådet anfører desuden, at begrænsningen i brugen af strafcelle efter rådets opfattelse også bør gælde i sager om vold mod personalet, idet isolation alene har karakter af straf og ikke forebygger nye voldstilfælde. I stedet vurderer rådet, at udadreagerende adfærd blandt mindreårige bør følges op med konfliktforebyggende indsatser.

Som anført i pkt. 2.6.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det Justitsministeriets opfattelse, at anvendelsen af strafcelle som disciplinærstraf er et nødvendigt redskab til at sikre orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner. Henset til, at strafcelle er en meget indgribende form for disciplinærstraf, bør denne sanktion dog efter Justitsministeriets opfattelse kun anvendes over for indsatte under 18 år, når det er tvingende nødvendigt, ligesom varigheden af strafcelleanbringelsen bør begrænses mest muligt.

Som det ligeledes fremgår af pkt. 2.6.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har en arbejdsgruppe nedsat af Direktoratet for Kriminalforsorgen set på mulighederne for at begrænse brugen af strafcelle over for indsatte under 18 år, og arbejdsgruppen har i den forbindelse fremsat en række anbefalinger om begrænsning af brugen af strafcelle over for denne personkreds. Arbejdsgruppen har imidlertid samtidig vurderet, at der forekommer tilfælde, hvor det er tvingende nødvendigt at anvende strafcelle over for indsatte under 18 år, samt at det ikke er muligt at anvise alternative reaktioner, der er egnede eller bedre midler til adfærdsregulering end strafcelle. Lovforslaget er udarbejdet på grundlag af arbejdsgruppens anbefalinger.

Særligt i forhold til sager vedrørende vold mod kriminalforsorgens personale har Justitsministeriet dog yderligere fundet det nødvendigt at fastholde muligheden for anvendelse af strafcelle i op til 4 uger, idet der efter ministeriets opfattelse – af hensyn til personalets sikkerhed og trivsel – er behov for, at kriminalforsorgen i sådanne sager kan reagere med særligt klare og mærkbare reaktioner.

I relation til spørgsmålet om, i hvilke situationer unge under 18 år skal have adgang til beskæftigelse, og i hvilke situationer de kan nægtes fællesskab med andre, skal det indledningsvis bemærkes, at forslaget ikke ændrer ved, at alle indsatte under 18 år skal tilbydes beskæftigelse, hvis det overhovedet er muligt. Forslaget vedrører således alene de unges muligheder for at have fællesskab med andre i forbindelse med beskæftigelsen frem for at blive anvist celloarbejde. Forslaget indebærer, at unge under 18 år skal have mulighed for fællesskab med andre i forbindelse med beskæftigelse, medmindre konkrete grunde taler herimod. Det vil bero på en konkret vurdering af den enkelte sag, om det vurderes nødvendigt at afskære den unge fra fællesskab med de andre indsatte i forbindelse med beskæftigelse. Et eksempel kunne være, at den unge har begået vold over for en anden indsat, og at personalet finder behov for at holde parterne adskilt i nogle dage for at forebygge nye episoder, men finder strafcelle mere hensigtsmæssig end præventiv udelukkelse fra fællesskab (på ubestemt tid).

Institut for Menneskerettigheder og **DIGNITY** bemærker, at brugen af strafcelle har ført til kritik af Danmark fra FN's Torturkomité (i komitéens anbefalinger fra december 2015) og Europarådets Torturkomité (i komitéens anbefalinger fra 2016), og henviser desuden til en række internationale anbefalinger og retningslinjer om, at strafcelle ikke bør anvendes over for mindreårige. Der henvises konkret til en anbefaling fra FN's Børnekomité i General Comment no. 10 (2007) og til FN's standardminimumsregler for indsatte. Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY bemærker desuden, at der ikke i lovudkastet er taget udtrykkelig stilling til de nævnte internationale anbefalinger og retningslinjer.

DIGNITY henviser yderligere til, at sundhedsfaglige eksperter har peget på, at isolation ofte har alvorlige negative sundhedsmæssige konsekvenser, idet isolation kan medføre angst, depressioner og en øget risiko for selvskaade og selvmord, ligesom indsatte efter isolation kan have alvorlige fysiske, psykiske og sociale problemer, hvilket kan vanskeliggøre reintegrationen i samfundet efter fængselsopholdet. DIGNITY bemærker samtidig,

at børn anses for at være en særligt sårbar gruppe, over for hvem isolation og straf i fængsel kan have særligt alvorlige skadevirkninger.

DIGNITY opfordrer i øvrigt Justitsministeriet og kriminalforsorgen til at iværksætte en nærmere kortlægning eller undersøgelse af sager, hvor straffecelle er blevet anvendt over for mindreårige med henblik på at give bud på alternative løsninger på de bagvedliggende adfærdsproblemer.

Som anført ovenfor har anvendelsen af straffecelle over for indsatte under 18 år været genstand for nærmere overvejelser i en arbejdsgruppe nedsat af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Arbejdet med at se på mulighederne for at begrænse brugen af straffecelle over for indsatte under 18 år blev iværksat på baggrund af anbefalinger fra bl.a. Europarådets Torturkomité.

Som ligeledes anført finder Justitsministeriet, at straffecelle er en meget indgribende form for disciplinærstraf, som kun bør anvendes over for indsatte under 18 år, når det er tvingende nødvendigt og for det kortest mulige tidsrum.

Justitsministeriet er opmærksom på de internationale anbefalinger og retningslinjer vedrørende anvendelse af isolation, herunder retningslinjerne i FN's standardminimumsregler for indsatte og anbefalingerne fra Europarådets Torturkomité, FN's Torturkomité og FN's Børnekomité, men ministeriet finder som nævnt, at anvendelsen af straffecelle som disciplinærstraf er et nødvendigt redskab til at sikre orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner, ligesom arbejdsgruppen, hvis anbefalinger danner grundlaget for lovforslaget, ikke har kunnet anwise alternative reaktioner, der er egnede eller bedre midler til adfærdsregulering end straffecelle.

Justitsministeriet vurderer, at de gældende regler ligger inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, og at Danmark således ikke er forpligtet til at gennemføre mere vidtgående ændringer af disciplinærstraffesystemet end de foreslåede.

DIGNITY opfordrer endelig Justitsministeriet og kriminalforsorgen til snarest at sætte fokus på de andre former for isolation, som anvendes over for mindreårige i danske fængsler, og som ikke berøres af lovforslaget, herunder udelukkelse fra fællesskab og anbringelse i sikringscelle samt isolation af varetægtsarrestanter efter rettens bestemmelse.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at de nævnte former for isolation kun anvendes i begrænset omfang over for unge under 18 år.

Udelukkelse fra fællesskab kommer kun på tale i tilfælde, hvor det vurderes nødvendigt at isolationsanbringe den indsatte af præventive grunde, f.eks. for at forebygge undvigelse, kriminalitet eller voldelig adfærd. For unge under 18 år anvendes udelukkelse fra fællesskab kun i ekstraordinære situationer, hvor det vurderes absolut nødvendigt, og under så lidt restriktive forhold som muligt. Direktoratet for Kriminalforsorgen følger udviklingen nøje med henblik på at kunne iværksætte særlige initiativer på området, hvis der sker en negativ udvikling i antallet af udelukkelse.

Sikringscelle tages kun i brug, hvis det vurderes nødvendigt for at afværge truende vold eller overvinde voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse.

Varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år må kun finde sted under helt særlige omstændigheder, og muligheden anvendes da også yderst sjældent i praksis, herunder i sager om meget alvorlig kriminalitet (eksempelvis terrorisme).

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke på nuværende tidspunkt anledning til at begrænse brugen af andre former for isolation end strafcelle.

8. Undervisning af indsatte i den undervisningspligtige alder

Børnerådet ser generelt positivt på, at der i ændringsforslaget er fokus på at sikre mindreåriges ret til undervisning. I det omfang kriminalforsorgen i praksis har udfordringer med at tilbyde relevante undervisningsforløb, som fuldt ud opfylder folkeskolelovens krav til fagudbud, timetal mv., er rådet tilfredse med indførelsen af regler, som betyder, at kriminalforsorgen som minimum skal tilbyde en undervisning, der samlet set står mål med undervisningen i folkeskolen.

Børnerådet ser gerne en præcisering af, hvordan det skal sikres, at undervisningen tager udgangspunkt i den unges individuelle behov og potentialer, så den unge opnår størst mulig skolefaglig udvikling.

Børnerådet finder det i øvrigt positivt, at kriminalforsorgen i tilknytning til undervisningsopgaven skal påse, at der foreligger en uddannelsesplan for 15-17-årige, der afslutter folkeskolens 9. klasses afgangsprøve, og rådet tilslutter sig ligeledes, at uddannelsesplanen udarbejdes som del af en generel handlingsplan, idet dette sikrer et fokus på at styrke den unges muligheder efter afsoning.

Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere frygter, at lovforslaget vil medføre en udvanding af kravene til undervisning af undervisningspligtige indsatte, og at dette kan få konsekvenser for rehabiliteringen.

Justitsministeriet og Undervisningsministeriet noterer sig de overvejende positive tilkendegivelser vedrørende forslaget om undervisning af indsatte i den undervisningspligtige alder.

Som anført i pkt. 2.7.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget forudsættes det, at undervisningen i kriminalforsorgen skal tilbydes i form af individuelle uddannelsesforløb, som tager udgangspunkt i den enkelte unges situation og læringsforudsætninger. De nærmere regler om tilrettelæggelsen af undervisningen vil blive fastsat administrativt efter koordinering med Undervisningsministeriet.

9. Transport af arrestanter mv.

Danske Handicaporganisationer og Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere bemærker, at lovforslaget alene fokuserer på anvendelsen af magt i forbindelse med transport af bl.a. personer med en sindslidelse eller vidtgående psykiske handicap. Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere påpeger i den forbindelse bl.a., at der ikke i lovforslaget ses henvisninger til brug af ”Low Arousal”-principperne og teorierne bag, som skal afløse brugen af magtanvendelse.

Begge organisationer peger endvidere på behovet for, at det i forbindelse med opgaveflytningen af transport af visse personer fra politiet til kriminalforsorgen sikres, at de pågældende medarbejdere får den nødvendige uddannelse til opgaven.

Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere udtrykker endvidere bekymring for, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvilke magt-

midler, der påtænkes anvendt over for personer, som i forhold til behandling anses som syge eller behandlingskrævende.

Endelig kritiserer Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere på det kraftigste sprogbrugen i lovforslaget, idet det anføres, at der efter foreningens opfattelse anvendes en stigmatiserende tone og en sammenkobling af tilstande, som ikke er i overensstemmelse med bl.a. FN-konventioner.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.8.2, vil kriminalforsorgens overtagelse af transportopgaver i forhold til arrestanter og domfældte, der er anbragt i hospital for sindslidende eller i institutioner inden for det sociale område, forudsætte, at kriminalforsorgens personale har mulighed for om nødvendigt at anvende magt og sikringsmidler over for disse personer, bl.a. for at hindre undvigelse under transporten.

Særligt i forhold til det af Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere anførte om, hvilke magtmidler der påtænkes anvendt i forbindelse med transport af visse persongrupper, kan Justitsministeriet henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.8.3. Som det fremgår heraf, vil der – hvis lovforslaget vedtages – administrativt blive fastsat regler, der forudsættes bl.a. at omfatte kriminalforsorgsområdets anvendelse af de samme magt- og sikringsmidler, som fængselspersonalet hidtil har haft hjemmel til at benytte over for indsatte og arrestanter, herunder i forbindelse med transport, idet der dog kan være behov for mindre variationer mellem ordningerne som følge af anbringelsens karakter.

Som det tillige fremgår af pkt. 2.8.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, vil adgangen til at fastsætte regler om anvendelse af magt- og sikringsmidler ikke have nogen indflydelse på, hvornår anvendelse af magt kan finde sted, og det forudsættes som hidtil, at det mindst indgribende magtmiddel anvendes i en situation, hvor anvendelse af magt er nødvendig samt under hensyntagen til proportionalitets- og skånsomhedsprincippet.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at kriminalforsorgens personale, der skal overtage transporten af bl.a. domfældte, der er anbragt i hospital for sindslidende mv., skal modtage særskilt undervisning i forbindelse med håndtering af personer med sindslidelser med henblik på at sikre, at det personale, der skal arbejde i de nye transportenheder, har de fornødne kompetencer til at varetage transporten af disse persongrupper.

Kriminalforsorgen har således indgået en aftale med bl.a. Politiskolen om uddannelse. Uddannelsen består dels af undervisning med fokus på regler, myndighed og magtanvendelse i forhold til målgruppen, dels af undervisning med fokus på selve målgruppen ift. særlige diagnoser og kommunikation med personer med sindslidelser. Kriminalforsorgen har oplyst, at uddannelsen forløber over 5 dage.

Vedrørende den af Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere rejste kritik af sprogbrugen i lovforslaget kan Justitsministeriet oplyse, at terminologien er i overensstemmelse med den, der i øvrigt forefindes i relevant lovgivning, herunder i de bestemmelser i henholdsvis straffe- og retsplejeloven, som lovforslaget henviser til.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Udover de ændringer, der er anført ovenfor under pkt. 2, indeholder lovforslaget i forhold til lovudkastet, der blev sendt i høring, alene justeringer af navnlig sproglig og lovteknisk karakter.