



Lovforslag nr. L 79

Folketinget 2015-16

Fremsat den 9. december 2015 af justitsministeren (Søren Pind)

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

(Sektionering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte)

#### § 1

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1242 af 11. november 2015, foretages følgende ændringer:

1. I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

2. I § 27, stk. 2, nr. 2, indsættes efter »arresthuset«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. marts 2016.

#### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsi-ger.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Placering af dømte i kriminalforsorgens institutioner
  - 2.1. Gældende ret
    - 2.1.1. Anbringelse og overførsel af dømte
    - 2.1.2. Kompetence- og klageregler
    - 2.1.3. Negativt stærke indsatte
    - 2.1.4. Varetægtsarrestanter
  - 2.2. Justitsministeriets overvejelser
  - 2.3. Den foreslåede ordning
  - 2.4. Forholdet til internationale konventioner
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer mv.
9. Sammenfattende skema

#### 1. Indledning

Som det fremgår af regeringsgrundlaget ”Sammen for fremtiden” fra juni 2015, vil regeringen styrke værnet mod terror og sætte ind over for truslen fra religiøs radikaliserings og ekstremisme.

Det er i den forbindelse vigtigt at styrke indsatsen for at begrænse tilgangen af personer til de voldelige ekstremistiske miljøer, bl.a. ved at minimere mulighederne for at rekruttere andre til de ekstremistiske miljøer.

Et af de steder, hvor der er risiko for en sådan rekruttering, er i fængslerne.

Under frihedsberøvelse vil de indsatte således være i en sårbar situation, ligesom de eventuelt kan føle sig vrede og uretfærdigt behandlet af samfundet uden for murene. Under disse omstændigheder kan der være en risiko for, at de vil være særligt modtagelige for negativ påvirkning.

På den anden side giver frihedsberøvelse også myndighederne en mulighed for at påvirke de indsatte i en positiv retning gennem iværksættelse af målrettede resocialiserende foranstaltninger. I den forbindelse er det vigtigt, at der støttes op om personer i de ekstremistiske miljøer, der nærer et reelt ønske om at forlade miljøet.

Fængslerne skal naturligvis ikke bruges som rekrutteringsplatforme for ekstremistisk virksomhed, men tværtimod til at hjælpe de indsatte til et liv uden kriminalitet.

Kriminalforsorgen arbejder allerede i dag for at begrænse voldelige ekstremisters muligheder for at påvirke andre ind-

satte i en negativ retning, men der er kun begrænsede muligheder for at tage højde for denne påvirkningsrisiko i forbindelse med placeringen af de indsatte i institutionerne.

Justitsministeriet vil derfor give kriminalforsorgen bedre muligheder for at placere radikaliserede og ekstremistiske indsatte i fængslerne på en mere hensigtsmæssig måde, således at de pågældendes muligheder for at påvirke andre indsatte til ekstremistiske handlinger begrænses mest muligt, og således at indsatte, der er i risiko for at blive radikaliserede, kan beskyttes mod negativ påvirkning fra voldelige ekstremister.

Med dette formål for øje ønsker Justitsministeriet at udvide mulighederne for at placere radikaliserede og ekstremistiske indsatte efter en konkret vurdering, herunder ved at tilvejebringe det lovgivningsmæssige grundlag for anvendelse af sektionering i forhold til radikaliserede og ekstremistiske indsatte.

En sådan adgang til sektionering eksisterer allerede i forhold til indsatte med tilknytning til rocker- og bandemiljøet, og efter Justitsministeriets opfattelse vil en lignende adgang til sektionering med fordel kunne indføres i forhold til radikaliserede og ekstremistiske indsatte.

Lovforslaget indeholder i forlængelse heraf forslag til ændringer af straffuldbyrdslovens bestemmelser om anbringelse i kriminalforsorgens institutioner og overførsel mellem institutionerne.

#### 2. Placering af dømte i kriminalforsorgens institutioner

##### 2.1. Gældende ret

Reglerne om fuldbyrdelse af fængselsstraf findes i straffuldbyrdsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1242 af 11. november 2015.

Straffuldbyrdslovens kapitel 7 indeholder en række bestemmelser om anbringelse af dømte i kriminalforsorgens institutioner i forbindelse med afsoningens påbegyndelse (§§ 20-23) og om efterfølgende overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (§§ 24-29).

Loven bygger på et grundlæggende princip om, at frihedsberøvelse ikke må være mere indgribende, end formålet tilsiger.

I overensstemmelse hermed er udgangspunktet, at fængselsstraf afsones i fængsel frem for arresthus, i åbent fængsel frem for lukket fængsel og så vidt muligt i en institution i nærheden af den dømtes hjemsted. Dette udgangspunkt kan kun fraviges i visse nærmere opregnede tilfælde.

##### 2.1.1. Anbringelse og overførsel af dømte

Det fremgår af straffuldbyrdsloven § 20, stk. 1, at fængselsstraf som hovedregel fuldbyrdes i fængsel eller i arrest-

hus. I medfør af § 20, stk. 2 og 3, kan fængselsstraf dog i særlige tilfælde fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen efter reglerne i lovens § 78 eller på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol (afsoning i fodlænke) efter reglerne i lovens §§ 78 a-78 f.

Fængselsstraffe, der ikke fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner, i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen eller i fodlænke, fuldbyrdes normalt i fængsel, jf. straffuldbyr-delseslovens § 21, stk. 1.

I medfør af § 21, stk. 2-4, kan fængselsstraf dog fuldbyrdes i arresthus i en række nærmere opregnede tilfælde, hvor hensynet til kriminalforsorgens kapacitetsudnyttelse eller særlige oplysninger om den dømte taler for det.

Fuldbyrdelse kan bl.a. ske i arresthus, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den dømtes farlighed eller kriminalitet gør det nødvendigt for at forebygge undvigelse, brandstiftelse eller indsmugling eller handel med euforiserende stoffer, eller hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Adgangen til at placere dømte i en bestemt institution på baggrund af risikoen for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen tager særligt sigte på såkaldt negativt stærke indsatte, jf. herom nærmere nedenfor i pkt. 2.1.3.

Fængselsstraf, der fuldbyrdes i et fængsel, udstås normalt i åbent fængsel, jf. straffuldbyr-delseslovens § 22, stk. 1.

Fuldbyrdelse af fængselsstraf kan dog ske i lukket fængsel i en række nærmere opregnede tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte eller karakteren af den pådømte kriminalitet taler for det, jf. § 22, stk. 2-6.

Fuldbyrdelse kan bl.a. ske i lukket fængsel, hvis straffen er på 5 år eller mere, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, eller hvis der er risiko for undvigelse eller for kriminalitet eller groft disciplinært forhold, der er åbenbart uforeneligt med ophold i åbent fængsel.

Efter straffuldbyr-delseslovens § 23, stk. 1, skal fængselsstraf, så vidt det er praktisk muligt, fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted.

Dette udgangspunkt – det geografiske nærhedsprincip – kan dog fraviges i en række nærmere opregnede tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte eller karakteren af den pådømte kriminalitet taler for det, jf. § 23, stk. 2, nr. 1-9.

Nærhedsprincippet kan bl.a. fraviges for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, for at yde den dømte pædagogisk, lægelig eller anden særlig bistand, eller hvis hensynet til retshåndhævelsen taler for det.

Som det fremgår af § 22, stk. 1, udstås fængselsstraf som udgangspunkt i åbent fængsel. I forlængelse heraf følger det

af § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, at en indsat i et lukket fængsel skal overføres til et åbent fængsel, hvis betingelserne for anbringelse i eller overførsel til lukket fængsel ikke længere er opfyldt. Efter § 24, stk. 2, kan overførsel til åbent fængsel dog undlades, hvis den resterende straffetid er ganske kort.

Straffuldbyr-delseslovens § 25 indeholder regler om overførsel fra åbent til lukket fængsel. Bestemmelsen angiver en række tilfælde, hvor overførsel kan ske på baggrund af den dømtes adfærd under afsoningen, for at forebygge undvigelse og kriminalitet eller ud fra hensynet til den dømte selv.

Overførsel til lukket fængsel kan bl.a. ske, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende har udøvet overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge sådanne overgreb, eller hvis der er risiko for undvigelse, grovere kriminalitet, groft disciplinært forhold eller anden adfærd, der er åbenbart uforeneligt med fortsat ophold i åbent fængsel.

Straffuldbyr-delseslovens § 26 indeholder regler om overførsel af indsatte mellem ensartede afsoningsinstitutioner, f.eks. overførsel fra ét arresthus til et andet.

Det følger af § 26, stk. 1, at overførsel mellem ensartede afsoningsinstitutioner bl.a. kan ske af hensyn til kriminalforsorgens kapacitetsudnyttelse, af hensyn til den dømte selv, for at forebygge undvigelse og kriminalitet eller for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen. § 26, stk. 2, indeholder desuden en bestemmelse om overførsel mellem særlige afdelinger for negativt stærke indsatte.

Som det fremgår af § 21, stk. 1, udstås fængselsstraf som udgangspunkt i et fængsel frem for et arresthus. I forlængelse heraf følger det af § 27, stk. 1, at en indsat i et arresthus skal overføres til et fængsel, hvis betingelserne for anbringelse i eller overførsel til arresthus ikke længere er opfyldt. Overførsel kan dog undlades, hvis reststraffen er kortvarig.

I § 27, stk. 2, nr. 1-3, opregnes yderligere nogle tilfælde, hvor en indsat kan overføres fra arresthus til fængsel. Dette kan ske af hensyn til kriminalforsorgens kapacitetsudnyttelse, for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i arresthuset eller af hensyn til den dømte selv.

Straffuldbyr-delseslovens § 28 indeholder regler om overførsel af indsatte fra fængsel til arresthus. I medfør af denne bestemmelse kan en sådan overførsel bl.a. ske, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, hvis der er risiko for undvigelse eller visse former for kriminalitet, eller hvis det er begrundet i visse særlige hensyn til den dømte selv.

Endelig følger det af straffuldbyr-delseslovens § 29, at bestemmelserne i § 23 (nærhedsprincippet) finder tilsvarende anvendelse ved afgørelse om overførsel efter §§ 24-28.

### 2.1.2. *Kompetence- og klageregler*

Justitsministeriet er den øverste administrative myndighed for kriminalforsorgen, jf. straffuldbyrdslovens § 2, stk. 1.

Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager den centrale ledelse og administration af kriminalforsorgen, jf. § 2, stk. 2. Under Direktoratet for Kriminalforsorgen er et antal kriminalforsorgsområder, jf. § 2, stk. 3, som har ansvar for de lokale kriminalforsorgsinstitutioner, jf. § 2, stk. 4.

Kompetencefordelingen og klagereglerne på straffuldbyrdsesområdet er ændret ved lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf mv., retsplejeloven og lov om Offerfonden (Reorganisering af kriminalforsorgen, herunder begrænsning af klageadgangen).

Med denne reorganisering blev kompetencen til at træffe afgørelse på en række nærmere bestemte områder overført fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til kriminalforsorgsområderne.

I forarbejderne til lovforslaget er det forudsat, at afgørelseskompetencen i sager vedrørende anbringelse i kriminalforsorgens institutioner som udgangspunkt skal ligge hos kriminalforsorgsområderne. Samtidig er det dog forudsat, at direktoratet fortsat skal træffe afgørelse vedrørende anbringelse i såkaldte særpladser, hvilket f.eks. kan være relevant ved valg af afsoningsinstitution for rocker- og bandemedlemmer og dømte med risiko for radikaliserings, jf. Folketingstidende 2013-14 (2. samling), A, L 190 som fremsat, side 13.

Det følger af straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1, at afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, som udgangspunkt ikke kan påklages til højere administrativ myndighed.

I medfør af § 111, stk. 3, kan justitsministeren dog fastsætte regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

### 2.1.3. *Negativt stærke indsatte*

Straffuldbyrdslovens bestemmelser om anbringelse og overførsel af dømte varetager bl.a. hensynet til at forebygge overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen.

Bestemmelserne om anbringelse og overførsel på baggrund af risikoen for sådanne overgreb blev indført ved gennemførelsen af straffuldbyrdsloven, jf. lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf mv., og tager i første række sigte på såkaldt negativt stærke indsatte.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 1999-2000 (1. samling), tillæg A, side 3674, at udtrykket »negativt stærke« indsatte navnlig, men ikke udelukkende, henviser til klart afgrænsede grupper af indsatte, herunder rockere og deres støttegrupper samt bandemedlemmer, som erfaringsmæssigt individuelt eller som gruppe skaber sig en magtposition i fængslet, og som ved

hjælp af gruppemedlemmer uden for fængslet kan udstrække deres magt til trusler og pres på de indsatte eller personalets familier mv.

Det fremgår endvidere, at udtrykket »overgreb« ikke alene sigter til fysiske overgreb eller trusler herom, men tillige til f.eks. økonomisk udnyttelse og overgreb på medindsatte handlefrihed inden for fængslets lovlige rammer, herunder til at afsone i fællesskab og til at vælge mellem fængslets tilbud om beskæftigelse, herunder skolegang, fritidsaktiviteter mv.

Det er forudsat i forarbejderne, at overførsel og anbringelse af negativt stærke indsatte skal kunne ske alene med henvisning til den negativt stærke indsatte blotte fremtræden kombineret med institutionens eller de medindsatte kendskab til et eventuelt gruppetilhørsforhold og det forhold, at der er risiko for, at der af den pågældende gruppe vil blive begået overgreb mod f.eks. medindsatte, jf. Folketingstidende 1999-2000 (1. samling), tillæg A, side 3679.

Det betyder, at kriminalforsorgen i vidt omfang har mulighed for at placere negativt stærke indsatte dér, hvor det efter en konkret vurdering anses for mest hensigtsmæssigt at lade den pågældende afsone.

Som anført i pkt. 2.1.2 blev reglerne om kompetencefordeling og klageadgang på straffuldbyrdsesområdet ændret ved lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf mv., retsplejeloven og lov om Offerfonden (Reorganisering af kriminalforsorgen, herunder begrænsning af klageadgangen).

I forarbejderne til lovforslaget er det bl.a. forudsat, at Direktoratet for Kriminalforsorgen skal træffe afgørelse om valg af afsoningsinstitution for rocker- og bandemedlemmer i forbindelse med indsættelse, mens afgørelser om efterfølgende overførsel af de pågældende som udgangspunkt træffes af kriminalforsorgsområderne med klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der henvises til Folketingstidende 2013-14 (2. samling), A, L 190 som fremsat, side 22 f.

### 2.1.4. *Varetægtsarrestanter*

Det følger af retsplejelovens § 770, stk. 2, 1. pkt., at en varetægtsarrestant anbringes i varetægtsfængsel (arresthus), så vidt muligt på det sted, hvor straffesagen behandles.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 776, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter.

Sådanne regler er aktuelt fastsat i bekendtgørelse nr. 419 af 9. april 2015 om ophold i varetægt (varetægtsbekendtgørelsen), hvoraf det bl.a. følger, at anbringelse i eller overførsel til andet varetægtsfængsel end dér, hvor straffesagen behandles, kan ske, hvis det begæres af politiet af hensyn til efterforskningen, eller hvis det er påkrævet af pladsmæssige grunde, af sikkerhedsmæssige hensyn eller som følge af an-

dre særlige omstændigheder, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 1.

## 2.2. Justitsministeriets overvejelser

Erfaringerne fra Danmark og andre lande viser, at der er udfordringer med radikalisering og ekstremisme i fængsler mv.

Udtrykkene »radikalisering« og »ekstremisme« er 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 radikaliseringsprocessen kan igangsættes på baggrund af mange forskellige faktorer og have forskellige endemål. Radikaliseringen kan komme til udtryk ved støtte til radikale synspunkter eller 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.

Det største problem – i fængslerne såvel som i samfundet generelt – er selvsagt relateret til de grupper af personer, der søger at føre deres radikale og ekstremistiske synspunkter ud i livet gennem ekstremistiske handlinger, eller som opfordrer andre til voldelig ekstremisme.

I fængslerne kan der være en særlig risiko for, at andre indsatte vil være modtagelige for en sådan negativ påvirkning som følge af den sårbarhed og frustration, der ofte vil være en konsekvens af frihedsberøvelse.

Der kan på den baggrund være en risiko for, at radikaliserede indsatte vil søge at rekruttere andre indsatte til de ekstremistiske miljøer eller i yderste konsekvens, at de vil søge at ansprende andre indsatte til terrorisme.

Det er derfor nødvendigt, at der kan sættes ind over for indsatte i tilfælde, hvor der er risiko for, at de vil forsøge at påvirke andre til voldelig ekstremisme. Det kan både dreje sig om indsatte, der selv er sigtet eller dømt for terrorrelateret kriminalitet, og om personer, der i øvrigt har udvist en adfærd, der indikerer, at der vil være en konkret risiko for, at de vil søge at påvirke andre til voldelig ekstremisme.

Herudover kan der også være behov for en indsats af mere pædagogisk karakter i forhold til indsatte, som ikke vurderes at udgøre en risiko for andre, men som selv vurderes at være i risiko for at blive radikaliserede. Det kan f.eks. dreje sig

om socialt marginaliserede unge, der søger en identitet gennem gruppefællesskaber, og som på den baggrund kan være særligt modtagelige over for radikaliserende påvirkning.

I den forbindelse er der anledning til at overveje, om reglerne vedrørende placering af dømte i kriminalforsorgens institutioner kan bruges til at understøtte indsatsen mod radikalisering og ekstremisme, således at mulighederne for at radikalisere andre begrænses mest muligt, samtidig med at indsatte, der vurderes at være i risiko for at blive radikaliserede, skærmes fra radikaliserende påvirkning.

Ved placeringen af radikaliserede og ekstremistiske indsatte anvender kriminalforsorgen i dag et såkaldt »fortyndingsprincip«, der indebærer, at disse indsatte så vidt muligt spredes på forskellige afdelinger. En sådan spredning af de radikaliserede og ekstremistiske indsatte rundt om i de almindelige fængsler indebærer imidlertid, at de kan nå ud til en bred kreds af andre indsatte, som potentielt kan påvirkes i negativ retning og eventuelt søges rekrutteret til et ekstremistisk miljø.

På den anden side kan der også være en betydelig risiko ved at samle de radikaliserede og ekstremistiske indsatte på særlige afdelinger, idet disse afdelinger i så fald kan tænkes at danne grobund for ekstremistiske subkulturer.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det på den baggrund være hensigtsmæssigt, at der åbnes mulighed for at placere radikaliserede og ekstremistiske indsatte efter en konkret vurdering, hvor det i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes, hvilke indsatte de anbringes sammen med. Der vil i den forbindelse også kunne tages højde for risikoen for såkaldt »cross-over« mellem de religiøse ekstremistiske miljøer og rocker- og bandemiljøet.

Efter de gældende regler i straffuldbyrdsloven er udgangspunktet, at radikaliserede og ekstremistiske indsatte – ligesom andre indsatte – placeres i et åbent fængsel i nærheden af deres hjemsted.

Konkret kan der naturligvis forekomme situationer, hvor betingelserne for placering i arresthus er opfyldt, f.eks. som følge af risiko for undvigelse eller brandstiftelse, jf. § 21, stk. 3, nr. 2. Ligeledes kan der være tilfælde, hvor betingelserne for placering i lukket fængsel er opfyldt, f.eks. fordi den udmålte straf er på 5 år eller mere eller som følge af risiko for undvigelse, kriminalitet eller groft disciplinært forhold, jf. § 22, stk. 2 og 4.

Der kan også forekomme situationer, hvor placering i arresthus eller lukket fængsel kan ske under henvisning til risikoen for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen. Som det fremgår af pkt. 2.1.3, omfatter udtrykket »overgreb« ikke alene fysiske overgreb eller trusler herom, men også f.eks. økonomisk udnyttelse og overgreb på medindsatte handlefrihed. Påvirkning af andre indsatte holdninger og synspunkter gennem radikaliserende udtalelser og adfærd kan dog ikke i sig selv antages at være omfattet af bestemmelserne, ligesom en risiko for fremtidig kriminalitet

uden for institutionen heller ikke er omfattet af de gældende bestemmelser.

En almindelig adgang til at placere radikaliserede og ekstremistiske indsatte ud fra en konkret vurdering af, hvad der vil være det mest hensigtsmæssige afsoningssted, vil således forudsætte en udvidelse af adgangen til at placere disse indsatte i lukkede fængsler og arresthuse og til at fravige nærhedsprincippet ved valg af afsoningsinstitution i lighed med den ordning, der gælder for negativt stærke indsatte.

Gennemførelse af en sådan ændring vil også give mulighed for anvendelse af sektionering, f.eks. ved brug af mindre afdelinger i arresthuse eller lukkede fængsler, hvor radikaliserede og ekstremistiske indsatte kan placeres sammen med indsatte, der ikke vurderes at være i risiko for at blive radikaliserede.

De indsatte på de enkelte afdelinger vil herefter kunne holdes afsondret fra institutionens øvrige indsatte, og der kan tages højde for risikoen for radikalisering ved sammensætningen af personerne på afdelingen. Herved kan mulighederne for at påvirke andre til voldelig ekstremisme begrænses.

På mindre afdelinger vil kontrollen desuden kunne styrkes, samtidig med at der vil være bedre muligheder for at iværksætte en målrettet motivations- og exitindsats i forhold til de indsatte, der måtte have et reelt ønske om at forlade de ekstremistiske miljøer.

Afgørelser om placering af dømte som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme har efter Justitsministeriets opfattelse en så indgribende karakter, at de kan sammenlignes med de situationer, hvor der i dag er klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen, såfremt afgørelsen er truffet af et kriminalforsorgsområde. Det forudsættes imidlertid, at afgørelser efter de foreslåede bestemmelser indtil videre skal træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen som følge af sagernes særlige karakter, og idet der er behov for central koordinering i disse sager. Der vil derfor – som tilfældet er i dag i tilsvarende situationer, hvor direktoratet har afgørelseskompetencen – ikke være klageadgang, idet direktoratets afgørelser er endelige, jf. straffuldbyrdeslovens § 111, stk. 1, jf. stk. 3, 1. pkt. Såfremt justitsministeren på et senere tidspunkt måtte beslutte, at afgørelseskompetencen skal udlægges til kriminalforsorgsområderne, forudsættes det, at der skal være adgang til at påklage afgørelserne til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Hvis de radikaliserende indsatte holdes ude af de almindelige afdelinger, vil der kun være et begrænset behov for at iværksætte særlige foranstaltninger i forhold til de indsatte, der ikke vurderes at udgøre en risiko for andre, men som alene vurderes selv at være i risiko for at blive radikaliseret. Under disse omstændigheder vil der således kun være begrænset risiko for, at indsatte i risikogruppen skulle blive eksponeret for radikaliserende påvirkning under ophold på de almindelige afdelinger. Dog kan det eventuelt være relevant at iværksætte tiltag af mere pædagogisk karakter i for-

hold til denne persongruppe. I den forbindelse er det allerede efter de gældende regler i straffuldbyrdeslovens §§ 23 og 29 muligt at fravige nærhedsprincippet ved placeringen af de indsatte, hvis det sker for at yde de pågældende pædagogisk, lægelig eller anden særlig bistand. Der er på den baggrund ikke behov for at indføre særlige regler om placeringen af de indsatte, der alene vurderes at være modtagelige for radikaliserende påvirkning fra andre.

For så vidt angår varetægtsarrestanter giver de gældende regler i retsplejeloven og varetægtsbekendtgørelsen bl.a. mulighed for placering i et bestemt varetægtsfængsel af sikkerhedsmæssige hensyn eller som følge af andre særlige omstændigheder. Der vurderes derfor ikke at være behov for ændringer af reglerne om placering af varetægtsarrestanter, idet der allerede i dag er mulighed for at tage højde for risikoen for radikaliserende påvirkning ved placeringen.

### 2.3. Den foreslåede ordning

En effektiv indsats mod radikalisering i fængsler og arresthuse kræver efter Justitsministeriets opfattelse, at der skabes bedre muligheder for at placere radikaliserede og ekstremistiske indsatte efter en konkret vurdering, hvor det nøje overvejes, hvilke indsatte de placeres sammen med.

Indsatte, der forsøger at radikaliserer andre, bør således kunne placeres på en sådan måde, at deres muligheder for at påvirke andre til voldelig ekstremisme begrænses mest muligt.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at straffuldbyrdeslovens bestemmelser om anbringelse og overførsel af indsatte af hensyn til forebyggelse af overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen bør udvides, således at anbringelse eller overførsel også kan ske som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

Derved får kriminalforsorgen mulighed for at tage særlige forholdsregler ved placeringen af radikaliserede og ekstremistiske indsatte i situationer, hvor der vurderes at være en konkret risiko for, at de pågældende vil søge at påvirke andre gennem udbredelse af voldeligt ekstremistiske synspunkter.

Der sigtes i den forbindelse både til personer, der er dømt for terrorrelateret kriminalitet, dvs. for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 eller 13, og til personer, der i øvrigt har udvist en adfærd, der indikerer, at der vil være en konkret risiko for, at de vil søge at påvirke andre til voldelig ekstremisme, herunder gennem rekruttering til ekstremistiske miljøer, der erfaringsmæssigt støtter voldelig ekstremisme.

Til forskel fra de negativt stærke indsatte udgør de radikaliserede og ekstremistiske indsatte ikke en klart definerbar gruppe, hvorfor det i hvert enkelt tilfælde vil være nødvendigt at vurdere, om der er behov for at tage særlige forholdsregler for at imødegå risikoen for radikaliserende påvirkning af medindsatte.

Når det gælder personer, der er dømt for terrorrelateret kriminalitet, vil der dog i almindelighed være en formodning for, at der er behov for at tage sådanne forholdsregler.

Hvorvidt der er behov for særlige forholdsregler, må i øvrigt afgøres konkret i hver enkelt sag ud fra en samlet vurdering af de tilgængelige oplysninger om den dømte. I denne vurdering kan bl.a. indgå 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. Også oplysninger modtaget fra andre myndigheder vil kunne inddrages i vurderingen.

Det må endvidere overvejes i hvert enkelt tilfælde, om formålet med anbringelsen eller overførslen vil kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Eksempelvis vil der ikke være grundlag for at placere en indsat i et arresthus, hvis formålet kan opnås ved iværksættelse af en målrettet motivationsindsats i et fængsel.

Det foreslås på den baggrund, at straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om anbringelse og overførsel af dømte ændres, således at der generelt er mulighed for at placere radikaliserede og ekstremistiske personer i den institution, der konkret anses for at være det mest hensigtsmæssige afsoningssted.

Det foreslås således, at straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 3, nr. 1, og § 28, stk. 1, nr. 1, ændres, således at anbringelse i arresthus eller efterfølgende overførsel til arresthus både kan ske, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, og hvis det må anses for nødvendigt som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

Det foreslås endvidere, at straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 3, og § 25, stk. 2, ændres, således at anbringelse i lukket fængsel eller efterfølgende overførsel fra åbent til lukket fængsel både kan ske, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, og hvis det må anses for nødvendigt som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

Herudover foreslås det, at straffuldbyrdelseslovens § 23, stk. 2, nr. 5, ændres, således at nærhedsprincippet både kan fraviges, hvis det sker for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, og hvis det sker som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

Det foreslås desuden, at straffuldbyrdelseslovens § 26, stk. 1, nr. 4, ændres, således at overførsel mellem ensartede institutioner både kan ske for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen og som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

Herudover foreslås det, at straffuldbyrdelseslovens § 27, stk. 2, nr. 2, ændres, således at overførsel fra et arresthus til et fængsel både kan ske for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen og som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme.

#### 2.4. Forholdet til internationale konventioner

De foreslåede bestemmelser om anbringelse og overførsel af radikaliserede og ekstremistiske indsatte indebærer en udvikelse af adgangen til at placere disse persongrupper i bestemte afsoningsinstitutioner, hvis det må anses for nødvendigt som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme. Bestemmelserne vil i nogle situationer give mulighed for at pålægge disse persongrupper at afsone deres straf under mere restriktive forhold end andre indsatte.

Bestemmelserne kan principielt finde anvendelse på alle indsatte, uanset hvilken religiøs og/eller politisk overbevisning, der ligger til grund for de pågældendes radikale og ekstremistiske adfærd. I praksis må det imidlertid antages, at bestemmelserne navnlig vil blive anvendt i forhold til personer fra det militant islamistiske miljø, hvorfor indførelse af bestemmelserne potentielt kan rejse spørgsmål om forskelsbehandling.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 14 et forbud mod forskelsbehandling i relation til de rettigheder og friheder, der er anerkendt i de øvrige bestemmelser i konventionen. Det følger således af bestemmelsen, at nydelsen af disse rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

Forholdene under frihedsberøvelse må efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis anses for omfattet af anvendelsesområdet for konventionens artikel 3, som indeholder et forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. januar 2010 i sag nr. 24407/04, Onoufriou mod Cypren.

Ved vurderingen af, om en person har været udsat for forskelsbehandling i strid med artikel 14, tager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin retspraksis udgangspunkt i, om andre personer, der befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation, nyder en mere fordelagtig behandling. Hvis der ikke er tale om sammenlignelige situationer, vil der allerede af den grund ikke være tale om forskelsbehandling i strid med artikel 14. Hvis der er tale om sammenlignelige situationer, vil Menneskerettighedsdomstolen lægge vægt på, om der er en objektiv og rimelig begrundelse for forskelsbehandlingen, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14. juli 2014 i sag nr. 37359/09, Hämäläinen mod Finland, præmis 108.

Det følger herudover af artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, at alle mennesker er lige

for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling, samt at loven skal forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Det følger af praksis fra FN's Menneskerettighedskomité, at ikke enhver forskelsbehandling vil udgøre diskrimination i henhold til artikel 26. Der vil således ikke være tale om diskrimination i strid med artikel 26, hvis kriterierne for forskelsbehandlingen er objektive og rimelige, og formålet med forskelsbehandlingen er berettiget i henhold til konventionen, jf. f.eks. komitéens udtalelse af 27. juli 2009 i sag nr. 1493/2006, Rosalind Williams Lecraft mod Spanien, præmis 7.4.

Formålet med de foreslåede bestemmelser er at forebygge radikaliserings i fængslerne med henblik på at begrænse risikoen for terrorisme.

De foreslåede bestemmelser indebærer bl.a., at dømte vil kunne placeres i arresthus eller lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme. Heri ligger, at den pågældende placering skal være nødvendig som følge af en konkret risiko for, at de indsatte vil søge at påvirke deres medindsatte gennem udbredelse af voldeligt ekstremistiske synspunkter.

Herudover forudsættes det, at det i hvert enkelt tilfælde overvejes, om målet kan opnås ved mindre indgribende midler. Eksempelvis vil der ikke være grundlag for overførsel fra åbent til lukket fængsel, hvis hensynet til at undgå radikaliserings af andre kan tilgodeses ved overførsel til et andet åbent fængsel.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at de foreslåede bestemmelser vil indebære diskrimination i henhold til EMRK artikel 14, jf. artikel 3, eller FN-konventionens artikel 26.

### *3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, regioner eller kommuner.

### *4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.*

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

### *5. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### *6. Miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### *7. Forholdet til EU-retten*

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### *8. Hørte myndigheder og organisationer mv.*

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 3. november 2015 til den 1. december 2015 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.



## 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

Til nr. 1

Straffuldbyrdelsesloven bygger på et grundlæggende princip om, at frihedsberøvelse ikke må være mere indgribende, end formålet tilsiger.

I overensstemmelse hermed er udgangspunktet, at fængselsstraf afsones i fængsel frem for arresthus, jf. lovens § 21, stk. 1, og § 27, stk. 1, ligesom afsoning sker i åbent fængsel frem for lukket fængsel, jf. § 22, stk. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Endvidere skal afsoning så vidt muligt ske i nærheden af den dømtes hjemsted, jf. § 23, stk. 1.

De ovennævnte hovedregler kan fraviges i nærmere opregnede tilfælde.

Efter de gældende regler i straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 3, nr. 1, og § 22, stk. 3, kan dømte personer anbringes i arresthus eller lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Tilsvarende følger det af de gældende regler i straffuldbyrdelseslovens § 25, stk. 2, og § 28, stk. 1, nr. 1, at indsatte kan overføres til lukket fængsel eller arresthus, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Herudover kan nærhedsprincippet efter de gældende regler i straffuldbyrdelseslovens § 23, stk. 2, nr. 5, fraviges, og der kan ske overførsel mellem ensartede institutioner efter de gældende regler i § 26, stk. 1, nr. 4, hvis det sker for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

De foreslåede ændringer af § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 25, stk. 2, og § 28, stk. 1, nr. 1, udvider adgangen til anbringelse i eller overførsel til 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. Heri ligger, at den pågældende placering skal være nødvendig som følge af en konkret risiko for, at den indsatte vil søge at påvirke medindsatte gennem udbredelse af voldeligt ekstremistiske synspunkter, og at placeringen skal være egnet til at begrænse risikoen for påvirkning af andre til voldelig ekstremisme.

De foreslåede ændringer af § 23, stk. 2, nr. 5, og § 26, stk. 1, nr. 4, udvider desuden adgangen til at fravige nærhedsprincippet og til at gennemføre overførsel mellem ensartede institutioner, således at der yderligere er mulighed for dette, hvis det sker som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.1, 2.1.3, 2.2 og 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter de gældende regler i straffuldbyrdelseslovens § 27, stk. 2, nr. 2, kan en indsat overføres fra et arresthus til et fængsel for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Den foreslåede ændring af § 27, stk. 2, nr. 2, indebærer, at overførsel fra arresthus til fængsel ligeledes kan ske som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.1, 2.1.3, 2.2 og 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

#### Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. marts 2016.

*Til § 3*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale anvendelsesområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Loven kan dog ved kongelig anordning helt eller

delvis sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

### Gældende formulering

### Lovforslaget

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012, som senest ændret ved § 2 i lov nr. 152 af 18. februar 2015, foretages følgende ændringer:

#### § 1

#### § 21. ---

*Stk. 2.* ---

*Stk. 3.* Fængselsstraf kan endvidere fuldbyrdes i arresthus, hvis

1) det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen,

2-4) ---

*Stk. 4.* ---

#### § 22. ---

*Stk. 2.* ---

*Stk. 3.* Fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

*Stk. 4-6.* ---

#### § 23. ---

*Stk. 2.* Reglerne i stk. 1, 1. pkt., kan fraviges

1-4) ---

5) for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen,

6-9) ---

#### § 25. ---

*Stk. 2.* En indsat i et åbent fængsel kan endvidere overføres til lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

*Stk. 3-6.* ---

**§ 26.** En indsat kan overføres mellem åbne fængsler, mellem lukkede fængsler eller mellem arresthuse

1-3) ---

4) for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen,

5-8) ---

*Stk. 2.* ---

#### § 27. ---

*Stk. 2.* En indsat i et arresthus kan endvidere overføres til fængsel

1) ---

1. I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

I § 21, stk. 3, nr. 1, § 22, stk. 3, § 23, stk. 2, nr. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 1, nr. 4, og § 28, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikalisering og ekstremisme«.

- 2) for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i arresthuset eller
- 3) ---  
*Stk. 3. ---*

**§ 28.** En indsat i et fængsel kan overføres til arresthus, hvis

- 1) det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen,
- 2-4) ---  
*Stk. 2-3. ---*

**2.** I § 27, *stk. 2, nr. 2*, indsættes efter »arresthuset«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme«.

**1.** I § 21, *stk. 3, nr. 1*, § 22, *stk. 3*, § 23, *stk. 2, nr. 5*, § 25, *stk. 2*, § 26, *stk. 1, nr. 4*, og § 28, *stk. 1, nr. 1*, indsættes efter »institutionen«: »eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme«.

## § 2

Loven træder i kraft den 1. marts 2016.

## § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.