

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

jm@jm.dk og cmg@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5761
MAAK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/01853-2

HØRING OVER LOVFORSLAG OM FORHOLD FOR INDSATTE I KRIMINALFORSORGENS INSTITUTIONER M.V.

10. SEPTEMBER 2018

Justitsministeriet har ved e-mail af 13. august 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til 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.).

Udkastet er baseret på regeringens politiske aftale med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti af 28. november 2017 (med efterfølgende tilslutning fra Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) om kriminalforsorgens økonomi for 2018-2021. Som led i aftalen skal der blandt andet ske en styrkelse af kriminalforsorgens sikkerheds- og efterretningsarbejde.

Instituttet har i sine bemærkninger fokuseret på følgende emner i udkastet:

- Kriminalforsorgens adgang til øget kontrol som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme
- Etableringen af en efterretningsenhed i Kriminalforsorgen
- Begrænsningen i anvendelsen af straffecelle over for mindreårige

SAMMENFATNING

Udkastet berører i vid udstrækning retten til respekt for privat- og familieliv beskyttet blandt andet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

Sammenfattende finder instituttet, at udkastets brede og uklare hjemler til indgreb giver anledning til bekymring omkring retten til respekt for privatliv.

Dette gælder navnlig for den foreslåede adgang til øget kontrol med indsatte som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme,

hvorefter kriminalforsorgen kan overvære besøg, gennemlæse breve, aflytte telefonsamtaler mv.

Det gælder også kriminalforsorgens adgang til at oprette en efterretningsenhed der får adgang til følsomme personoplysninger om en bred skare af personer både inden for og uden for kriminalforsorgens institutioner.

Instituttet bemærker, at bestemmelserne om øget kontrol som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme samt etableringen af en efterretningsenhed i kriminalforsorgen forfølger anerkendelsesværdige formål og giver adgang til visse indgreb i privatlivets fred. Det er imidlertid af afgørende betydning, at bestemmelserne udformes klart og præcist, samt at indgrebene er proportionale.

Fælles for begge de forslåede ordninger (adgangen til øget kontrol og etableringen af efterretningsenheden) er de ganske uklare bestemmelser og en vidtgående adgang til nærmere administrativ regulering. Dette indebærer, at ordningerne ikke bliver beskrevet detaljeret i lovbemærkningerne og at Folketinget alene kan forholde sig til de generelle bemyndigelsesbestemmelser i udkastet.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne om kriminalforsorgens øget kontrol med indsatte forholder sig til de uklarheder, som afgrænsningen af begreberne radikaliserings og ekstremisme giver anledning til, samt beskriver, hvilke processuelle retsgarantier, der skal søge at imødegå uklarhederne.
- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovtæks og lovbemærkningerne afgrænser og præciserer bestemmelsen om en efterretningsenhed i Kriminalforsorgen, for at sikre mod vilkårlighed og for at sikre Folketingets stillingtagen til enhedens bemyndigelser og forpligtelser.
- For så vidt angår begrænsningen i brugen af straffecelle anbefaler instituttet, at regeringen indfører et fuldstændigt forbud mod brug af straffecelle over for mindreårige

I de følgende afsnit redegøres nærmere for instituttets bemærkninger til de enkelte dele af udkastet.

RETTE TIL RESPEKT FOR PRIVAT- OG FAMILIELIV OG BESKYTTELSE AF PERSONOPLYSNINGER

Udkastet berør navnlig retten til respekt for privat- og familieliv, herunder beskyttelsen af personoplysninger.

Justitsministeriet har alene forholdt sig til retten til privat- og familieliv i forhold til tiltagene mod radikaliserings og ekstremisme.

Det er imidlertid gennemgående for flere dele af udkastet, at der hjemles en forøget adgang til indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv. Instituttet skal derfor kort redegøre for de menneskeretlige forpligtelser, som Danmark skal overholde ved udformningen af et lovforslag.

Retten til respekt for privat- og familieliv samt retten til korrespondance er blandt andet beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8.

Et indgreb i retten kan retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2 såfremt indgrebet sker ifølge lov, har et legitimt formål, og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

Beskyttelse af personoplysninger er desuden særskilt reguleret ved siden af beskyttelsen af privatlivet, blandt andet i retshåndhævelsesdirektivet (implementeret ved retshåndhævelsesloven). I forlængelse heraf er staten forpligtet til at overholde bestemmelserne i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) jf. artikel 51. I EU-chartrets artikel 7 beskyttes blandt andet privatlivets fred og i 8 beskyttes personoplysninger.

Myndighedernes systematiske indsamling og opbevaring af persondata udgør et indgreb i privatlivet.¹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i sin praksis blandt andet statueret krænkelse af EMRK artikel 8 for manglende præcision i hjemmelsgrundlaget for efterretningstjenesters registrering af personoplysninger.² Det følger af EMD's praksis, at reglerne om indgreb skal indeholde tilstrækkelige begrænsninger i de beføjelser, der overlades til efterretningstjenesterne, herunder begrænsninger i karakteren af oplysninger, personkredsen, betingelserne der skal være opfyldt for indsamling og den anvendte fremgangsmåde for indhentelse af oplysningerne, samt at der skal være fastsat en tidsgrænse for opbevaringen og være tilstrækkelige og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgerne.³

Retten til respekt for privat- og familieliv og retten til korrespondance ophører ikke, når man bliver frihedsberøvet.⁴

¹ Se således for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Marper 2008.

² Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i Amann, 2000 og Rotaru 2000.

³ Se Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere 2017, s. 859f.

⁴ Se for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Dickson, 4/12, 2007, pr. 68.

Imidlertid kan der være nødvendige og uundgåelige konsekvenser af frihedsberøvelsen eller den indsatte persons omstændigheder, der indskrænker rettighederne. Mens indsatte således som det klare udgangspunkt har ret til for eksempel besøg og til uhindret og fortrolig korrespondance (meddelelshemmelighed), kan myndighederne imidlertid indskrænke den indsatte adgang til omverdenen i medfør af EMRK artikel 8.

EMD har i sin retspraksis stillet krav til udformningen (legalitetskrav/lovkvalitetskrav) af bestemmelser, der hjemler begrænsninger i besøg eller i korrespondancen for personer under frihedsberøvelse.⁵

Mere generelt har EMD desuden fundet, at kravene til retsgrundlaget (legalitetskrav/lovkvalitetskrav) skærpes, når der er tale om hemmelige indgreb. I disse tilfælde bør retsreglen af hensyn til såvel legalitetskravet og proportionalitetsprincippet indeholde retssikkerhedsgarantier til beskyttelse mod vilkårlige indgreb og anden form for misbrug fra myndighedernes side.⁶

ØGET KONTROL SOM LED I INDSATS MOD RADIKALISERING OG EKSTREMISME

DEN FORSLÅEDE ORDNING

Justitsministeriet foreslår i sit udkast, at indsatte, som er dømt for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 eller 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed, terrorisme mv.), eller som af kriminalforsorgen skønnes at være radikaliserede, ekstremistiske eller i risiko for at blive det, skal have overværet deres besøg, gennemlæst deres breve og optaget, påhørt eller aflyttet deres telefonsamtaler, hvis dette skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, af hensyn til kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme eller af hensyn til at forebygge kriminalitet.

Justitsministeriet foreslår desuden, at den nævnte personkreds efter omstændighederne helt kan afskæres fra at kommunikere med én eller flere nærmere angivne personer.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelserne kan gennemføres i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og artikel 14

⁵ Se navnlig Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-9), 2011 s. 758ff samt s. 762 med henvisninger til EMD's retspraksis

⁶ Se for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse i Malone 1984, pr. 67 samt EMD's dom i Amann pr. 65ff, 2000 og Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere 2017, s. 876ff med gengivelse af retspraksis

(forbuddet mod diskrimination, som er accessorisk til øvrige rettigheder i EMRK).

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Justitsministeriets forslag indeholder ganske brede hjemler for at gøre indgreb i flere aspekter af retten til respekt for privat- og familieliv og retten til korrespondance.

Samlet set indebærer den foreslåede ordning en vidtgående begrænsning af indsattes privatliv ikke blot, når de er dømt for terrorvirksomhed mv., men også, når de – baseret på kriminalforsorgens skøn – anses for at være i risiko for at blive radikaliserede eller ekstremistiske. Begrænsningen i privatlivets fred i form af overvågning kan desuden ske uden den overvågedes viden. Dette skærper kravet til bestemmelsens udformning (legalitetskrav/lovkvalitetskrav) og til proportionalitetsvurderingen, herunder ved et krav om kvalificering af det skøn, som myndighederne skal foretage.

Navnlig det forhold, at definitionerne af begreberne radikalisering og ekstremisme er forbundet med betydelig usikkerhed, bør efter instituttets opfattelse adresseres i lovbemærkningerne.

Justitsministeriet har i udkastet søgt at definere de to begreber. Efter instituttets opfattelse fører dette dog ikke til, at betænkelighederne med definitionerne mindskes væsentligt.

Instituttet støtter sig i den forbindelse til, at flere internationale forsøg på at definere ekstremisme og radikalisering, ikke har ført til enighed om en definition af begreberne og der derfor er tale om uklare og upræcise begreber.⁷

Herudover fandt instituttet i 2017 rapporten "Forebyggelse af radikalisering i fængsler – Menneskerettigheder og retssikkerhed for de indsatte"⁸, at en bred definition af radikalisering og ekstremisme kan afføde tvivl blandt fængselspersonalet om forståelsen af begreberne ligesom en bred definition kan bevirke, at der er større risiko for konflikt med de indsattes ret til blandt andet privatliv.

Såfremt man vælger at lovgive på baggrund af disse brede begreber bør der som det mindste gælde nogle effektive processuelle retsgarantier som en art modvægt til begrebernes vaghed.

⁷ Se blandt andet Report of the Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism, A/HRC/31/65, 22. februar 2016, pr. 11.

⁸ Rapporten er tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/imr_radikalisering_web.pdf

Navnlig bør der efter instituttets opfattelse udarbejdes retningslinjer og indikatorer til at opdage radikaliserede eller ekstremistiske indsatte, ligesom der bør etableres screeningsprocedurer og et sagkyndigt team.⁹

Instituttet bemærker desuden, at ordlyden af bestemmelserne er udformet således, at der er en formodning for, at et indgreb skal finde sted i stedet for en formodning for, at mindre indgribende midler skal tages i brug førend, at et indgreb må foretages. Det fremgår således af samtlige bestemmelser, at kriminalforsorgen "skal" og ikke – som gældende ret for indgreb i meddeleleshemmeligheden i retsplejeloven og i straffuldbyrdelsesloven – at myndighederne "kan" foretage indgreb, hvor dette er nødvendigt. Denne ændring i ordlyden kan risikere at forvrænge den proportionalitetsafvejning, som myndighederne skal foretage.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne om kriminalforsorgens øget kontrol med indsatte forholder sig til de uklarheder, som afgrænsningen af begreberne radikalisering og ekstremisme giver anledning til, samt beskriver, hvilke processuelle retsgarantier, der skal søge at imødegå uklarhederne.
- Instituttet anbefaler, at ordlyden af de foreslåede bestemmelser om øget kontrol ændres, således, at et indgreb "kan" foretages af myndighederne og ikke "skal" foretages

ETABLERING AF EN EFTERRETNINGSENHED I KRIMINALFORSORGEN

DEN FORESLÅEDE ORDNING

I udkastet foreslås etableringen af en ny efterretningsenhed i kriminalforsorgen, der systematisk skal indhente oplysninger til brug for sikkerhedsarbejdet med henblik på udarbejdelse af konkrete og generelle trusselvurderinger inden for kriminalforsorgens område.

I den forbindelse har Justitsministeriet fundet det afgørende, at efterretningsanalyser og trusselvurderinger af enkeltpersoner skal kunne videregives til for eksempel politiet, såfremt kriminalforsorgen vurderer, at dette er nødvendigt for at understøtte kriminalforsorgens sikkerhedsarbejde eller andre myndigheders opgaver.

Kriminalforsorgens kompetencer i denne forbindelse er hjemlet i den foreslåede § 66 b. Det følger heraf, at: "Kriminalforsorgen kan indsamle, behandle og videregive oplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt til, til andre myndigheder, hvis ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, hensyn til kriminalforsorgens eller andre

⁹ Se yderligere i instituttets rapport, kapitel 7.

myndigheders indsats mod radikalisering og ekstremisme eller hensyn til at bekæmpe og forebygge kriminalitet taler herfor”

Hjemlen giver kriminalforsorgen en ganske vid adgang til personoplysninger.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen kan vedtages inden for rammerne af retshåndhævelsesdirektivets artikel 8 og 10. Justitsministeriet har ikke i øvrigt foretaget en vurdering af bestemmelsen i lyset af menneskeretten.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Den foreslåede bestemmelse i § 66 b hjemler kriminalforsorgens oprettelse af en database med personoplysninger, herunder følsomme personoplysninger.

Bestemmelsen skal håndhæves i overensstemmelse med retshåndhævelsesdirektivet, der i Danmark er implementeret ved retshåndhævelsesloven. Det følger blandt andet heraf, at Datatilsynet skal føre tilsyn med kriminalforsorgens databehandling.

Personoplysninger deles efter gældende ret med PET i medfør af en indberetningspligt, som den enkelte medarbejder i kriminalforsorgen har. Instituttet anser det for væsentligt, at der med udkastet nu skabes en udtrykkelig lovhjemmel til kriminalforsorgens indsamling behandling og videregivelse af personoplysninger med andre myndigheder, herunder PET, idet hjemmelsgrundlaget for den hidtidige indberetningspligt har været uklart.¹⁰

Instituttet bemærker imidlertid, at den foreslåede bestemmelse på grund af ordlyden og den brede bemyndigelse ikke nødvendigvis skaber større klarhed. Dette gør sig gældende af en række grunde:

Årsagen til indsamlingen af oplysninger kan efter udkastet være hensynet til orden- og sikkerhed, kriminalforsorgens eller andre myndigheders indsats mod radikalisering og ekstremisme eller hensynet til bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet.

Efterretningsenheden får således til opgave at indsamle, behandle og videregive oplysninger af hensyn til alt fra opretholdelsen af den almindelige daglige orden i institutionen til udformningen af efterretningsanalyser og trusselvurderinger af enkeltpersoner.

¹⁰ Se således instituttets rapport af 2017: ”Forebyggelse af radikalisering i fængsler – Menneskerettigheder og retssikkerhed for de indsatte” tilgængelig på:
https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/imr_radikaliserig_web.pdf

Personkredsen omfatter enhver indsat i kriminalforsorgens institutioner samt personer uden for kriminalforsorgens institutioner, som indsatte har kontakt med. Det er ikke specificeret i bestemmelsen eller i bemærkningerne, hvordan "kontakt" skal forstås og afgrænses, herunder om der skal være en mindstetærskel for karakteren af kontakt, som kan udløse den vide adgang til indsamling af personoplysninger. Instituttet formoder, at bestemmelsen i øvrigt ikke gælder kontakt med advokat (som blandt andet er beskyttet i retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6) og opfordrer ministeriet til for god ordens skyld at lade dette fremgå af lovbemærkningerne.

Som nævnt kan der for indsatte ske visse nødvendige og uundgåelige indskrænkninger i retten til privatlivets fred. Det samme gælder imidlertid ikke andre personer, blot de kommer i kontakt med indsatte. Derfor er der tale om to særskilte vurderinger for de to persongrupper, når man skal vurdere om indgreb kan ske og i givet fald, om det er proportionalt.

Af bestemmelsen følger, at *kriminalforsorgen* hjemles adgang til at etablere databasen med personoplysninger. Det er imidlertid ikke specificeret, om det er personer med bestemte funktioner eller en på anden måde kvalificeret og specificeret personkreds, der får adgang til personoplysningerne. For øvrige efterretningsenheder (hos politiet og forsvaret), er dette udtrykkeligt reguleret i de respektive love. Den manglende afgrænsning rejser spørgsmål om, hvilke processuelle garantier der vil blive etableret for at sikre, at personoplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt med, bevares forsvarligt og ikke er tilgængelige for uvedkommende inden for organisationen.

Herudover gælder også for denne bestemmelse – som for bestemmelserne om øget kontrol som led i indsatsen mod radikaliserings mv. – at *uklarheden i definitionen* af radikaliserings og ekstremisme skaber et usikkert retsgrundlag, som adgangen til personoplysninger hviler på.

Mere generelt mangler der i udkastet en stillingtagen til, hvordan personoplysninger skal opbevares, varigheden heraf, slettefrister mv.

Instituttet formoder, at dette – som øvrige forhold – vil blive reguleret i den bekendtgørelse, som der i udkastets stk. 2 er adgang til at udforme.

Etableringen af en ny efterretningsenhed indebærer en betydelig forandring af retstilstanden og vil fremover åbne op for indsamling af en stor mængde personoplysninger om en bred skare af personer.

Hjemlen bør derfor være tilstrækkeligt afgrænset og bemyndigelse og forpligtelser bør være klart og præcist defineret i lovtekst suppleret af lovbemærkningerne. Dette støttes af EMD's praksis om spørgsmålet og sikrer mod vilkårlighed og indebærer desuden, at Folketinget får

adgang til at tage stilling til de væsentligste afvejninger af, hvordan bestemmelsen skal anvendes og forstås.

Instituttet finder, at bestemmelsen med sin nuværende uklare og brede udformning kan risikere at føre til uproportionale indgreb i retten til respekt for privatlivet.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovtekst og lovbemærkningerne afgrænser og præciserer bestemmelsen om en efterretningsenhed i Kriminalforsorgen, for at sikre mod vilkårlighed og for at sikre Folketingets stillingtagen til enhedens bemyndigelser og forpligtelser

BRUGEN AF STRAFCELLE OVER FOR MINDREÅRIGE

DEN FORESLÅEDE ORDNING

I udkastet foreslås det, at anvendelsen af strafcelle over for indsatte og varetægtsarrestanter under 18 år begrænses.

Det følger af de foreslåede regler og lovbemærkninger, at den maksimale varighed af straffcelleanbringelse nedbringes til et tidsrum på ikke over 7 dage og i almindelighed maksimalt 3 dage for mindreårige indsatte eller varetægtsarrestanter. Herudover skaber udkastet adgang til begrænset fællesskab for mindreårige under udståelse af strafcelle.

I sager om vold mod kriminalforsorgens personale vil der – som hidtil – fortsat kunne ikendes strafcelle i op til 4 uger.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet har kritiseret brugen af strafcelle, herunder over for mindreårige.¹¹ Mens der med udkastet sker en begrænsning i anvendelsen – som må anses for positiv – er der fortsat alvorlige betænkeligheder ved overhovedet at anvende strafcelle over for mindreårige.

Brugen af strafcelle har ført til kritik af Danmark fra såvel FN's Torturkomité¹² og Europarådets Torturkomité¹³ ligesom der findes en

¹¹ Se således delrapporten "Frihedsberøvelse", en del af "Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16" tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/frihedsberoevelse_delrapport_2016.pdf

¹² Se således FN's Torturkomité's Concluding observations af 4. februar 2016 tilgængelig på: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/017/75/PDF/G1601775.pdf?OpenElement>

¹³ Se således rapport fra Europarådets Torturkomité fra sit seneste besøg i Danmark i februar 2014, tilgængelig på:

række internationale anbefalinger og retningslinjer om, at strafcelle ikke bør anvendes over for mindreårige, herunder for eksempel af FN's Børnekomité i General Comment no. 10 (2007) samt i FN's minimumstandarder for indsatte, de såkaldte Mandela Rules.

Instituttet bemærker, at Justitsministeriet i sit udkast ikke har forholdt sig til disse internationale anbefalinger og retningslinjer.

- Instituttet anbefaler, at regeringen indfører et fuldstændigt forbud mod brug af strafcelle over for mindreårige.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2018-0090-0415.

Med venlig hilsen

Marya Akhtar Luckow

SPECIALKONSULENT