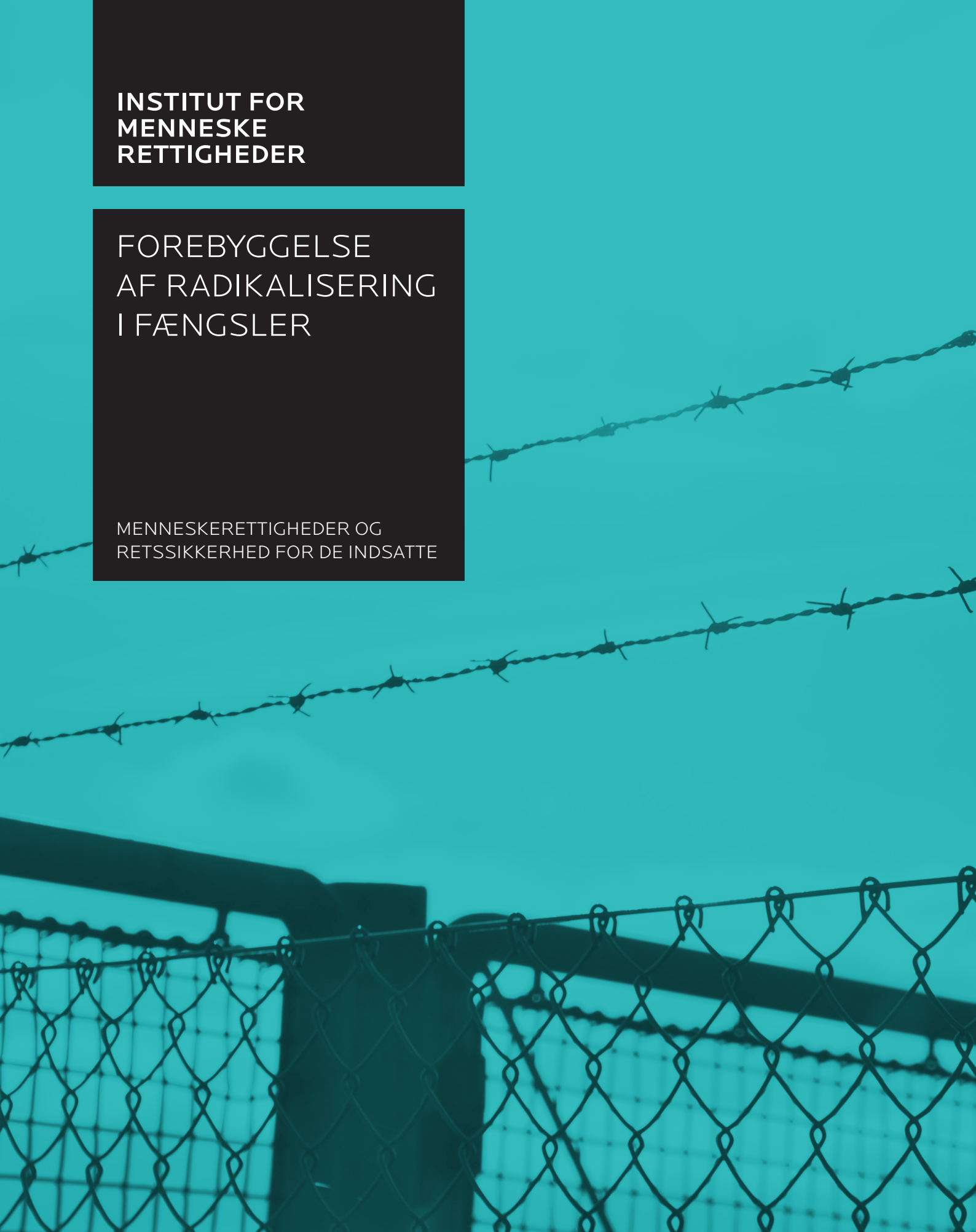


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FOREBYGGELSE
AF RADIKALISERING
I FÆNGSLER

MENNESKERETTIGHEDER OG
RETSSIKKERHED FOR DE INDSATTE



FOREBYGGELSE AF RADIKALISERING I FÆNGSLER
MENNESKERETTIGHEDER OG RETSSIKKERHED FOR DE INDSATTE

Ansvarlig: vicedirektør Louise Holck

Forfattere: Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing

Bidragyder: Noor Matouk

Kommentarer: Hans Jørgen Engbo

ISBN: 978-87-93605-08-4

Layout: heddabank.dk

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

Forsidefoto: Colourbox

© 2017 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Wilders Plads 8K
DK-1403 København K
Tlf: 3269 8888

www.menneskeret.dk

Vores publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

INDHOLD

RESUME	6
KAPITEL 1 – INDLEDNING	10
1.1 BAGGRUND	10
1.2 UNDERSØGELSENS FORMÅL, AFGRÆNSNING OG INDHOLD	11
1.3 METODE	11
Kvalitative interviews	12
Dokumentanalyse	12
1.4 UDVÆLGELSE AF INTERVIEWPERSONER	12
1.5 KVALITATIVE INTERVIEWS MED ANSATTE	13
1.6 KVALITATIVE INTERVIEWS MED INDSATTE	13
1.7 INTERVIEWSITUATIONEN OG MATERIALET	13
KAPITEL 2 – OVERBLIK OVER INTERNATIONALE STANDARDER OM RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I FÆNGSLER	14
2.1 INTERNATIONALE STANDARDER OM RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME	14
2.2 INTERNATIONALE RETNINGSLINJER OM FÆNGSLER, RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME	15
2.3 MENNESKERETTIGHEDER, RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME	16
KAPITEL 3 – KRIMINALFORSORGENS INDBERETNINGSORDNING VEDRØRENDE RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I FÆNGSLER	19
3.1 DEN TIDLIGERE INDBERETNINGSORDNING	19
3.2 DEN NUVÆRENDE INDBERETNINGSORDNING	19
3.2.1 Procedurer for indberetning	20
3.2.2. Kategorier af indberetninger	20
3.2.3 Muligheder for at ophæve eller nedjustere kategoriseringen af bekymringsindberetninger	21
3.2.4 Følgevirkninger af en indberetning	22

KAPITEL 4 – UDVIKLINGEN I INDBERETNING AF RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I DANSKE FÆNGSLER OG ARRESTHUSE	23
KAPITEL 5 – HVILKE KONSEKVENSER HAR DET FOR EN INDSAT AT BLIVE INDBERETTET?	25
5.1 MULIGE KONSEKVENSER IFØLGE KRIMINALFORSORGENS VEJLEDNING	25
5.2 OPLYSNINGER FRA KRIMINALFORSORGEN OM, HVILKE KONSEKVENSER INDBERETNINGER HAR HAFT	26
5.3 KONSEKVENSER AF AT BLIVE INDBERETTET, IFØLGE INTERVIEWMATERIALET	26
5.3.1 Sagsbehandlingstid	26
5.3.2 Konsekvenser for prøveløsladelse og udgang	27
5.3.3 Konsekvenser for valg af afsoningssted	27
5.3.4 Konsekvenser for uddannelsesmuligheder	28
5.3.5 Opfølgning i Kriminalforsorgen	29
5.3.6 Andre konsekvenser af at blive indberettet	30
5.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	32
KAPITEL 6 – BEGREBERNE ”RADIKALISERING” OG (VOLDELIG) ”EKSTREMISME” I FÆNGSLER	34
6.1 DEN INTERNATIONALE DEFINITION AF RADIKALISERING OG (VOLDELIG) EKSTREMISME	34
6.2 DEN DANSKE DEFINITION AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING	36
6.2.1 De nationale handlingsplaner mod ekstremisme og radikaliserings	36
6.2.2 Definitionen af ekstremisme og radikaliserings i danske fængsler og arresthuse	38
6.3 FORSTÅELSE OG ANVENDELSE AF BEGREBERNE I PRAKSIS	41
6.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	43
KAPITEL 7 – PROCESSUELLE BESKYTTELSESGARANTIER	46
7.1 PROCEDURER FOR AT OPDAGE OG INDBERETTE EKSTREMISTISKE OG RADIKALISEREDE INDSATTE	46
7.1.1 Internationale retningslinjer vedrørende voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler	46
7.1.2 Kriminalforsorgens procedure for bekymringsindberetninger	51
7.1.3 Fængselspersonalets identifikation af radikaliserings i praksis	52
7.1.4 Sammenfatning og anbefalinger	57

7.2 DEN INDSATTES RETSSIKKERHEDSGARANTIER	58
7.2.1 De internationale retningslinjer	58
7.2.2 Den danske regulering	60
7.2.3 Retssikkerhed i praksis – indberetninger og interviews med indsatte	61
7.2.4 Sammenfatning og anbefalinger	65
7.3 MYNDIGHEDERNES HÅNDTERING OG VIDEREGIVELSE AF BEKYMRINGSINDBERETNINGER	67
7.3.1 De internationale retningslinjer	67
7.3.2 Den danske regulering	68
7.3.3 Sammenfatning og anbefalinger	74
KAPITEL 8 – MENNESKERETLIGE KONSEKVENSER	76
8.1 GENERELT OM INDSATTES MENNESKERETTIGHEDER	76
8. 2 RETTEN TIL PRIVATLIV	78
8.2.1 Internationale standarder	78
8.2.2 Den danske regulering – særligt om videregivelse af oplysninger	79
8.2.3 Sammenfatning og anbefalinger	80
8.3 RETTEN TIL RELIGIONSFRIHED	82
8.3.1 Internationale standarder	82
8.3.2 Den danske regulering	84
8.3.3 Religionsfrihed i praksis – indberetninger	84
8.3.4 Religionsfrihed i praksis – interviews	85
8.3.5 Opsamling og anbefalinger	89
8.4 RETTEN TIL LIGEBEHANDLING	91
8.4.1 Internationale standarder om ligebehandling	91
8.4.1 Den danske regulering	92
8.4.2 Praksis som beskrevet ved indberetninger og interviews	92
8.4.3 Opsamling og anbefalinger	94
KAPITEL 9 – SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	95
NOTER	108

RESUME

Den 14. og 15. februar 2015 blev kulturhuset Krudttønden i København og Københavns Synagoge udsat for det, der betegnes som det værste terrorangreb i Danmark i nyere tid. Ved Krudttønden blev en civil person dræbt og fire betjente såret, og ved synagogen blev en frivillig vagt dræbt og to betjente såret. Gerningsmanden, der blev skudt dræbt af politiet kort tid efter angrebene, var kort forinden blevet løsladt fra et fængsel. Det førte til spekulationer om, hvorvidt han var blevet radikaliseret under sit fængselsophold.

Efter terrorangrebet gennemførte regeringen på baggrund af en evaluering en række tiltag for at styrke indsatsen mod radikalisering og ekstremisme i fængsler og arresthuse. Et af tiltagene var at skærpe den såkaldte indberetningsordning vedrørende adfærd hos indsatte, hvor der kan være en bekymring om radikalisering. Det blev bl.a. fastsat i en vejledning fra juli 2015, at radikaliserede indsatte altid skal indberettes til Direktoratet for Kriminalforsorgen, der skal videresende oplysningerne til Politiets Efterretningstjeneste, PET.

Flere organisationer, herunder Fængselsforbundet og Advokatrådet, udtrykte

i 2016 bekymring over den skærpede indberetningsordning, og Institut for Menneskerettigheder besluttede på den baggrund, efter dialog med Direktoratet for Kriminalforsorgen, at gennemføre denne undersøgelse af indberetningsordningen.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser af Kriminalforsorgens indberetningsordning vedrørende voldelig ekstremisme og radikalisering.

Vi har gennemgået en række internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikalisering i fængsler, som blev udarbejdet i 2016 af bl.a. Europarådet og FN (UNODC), og vi har gennemgået den danske regulering og Kriminalforsorgens retningslinjer på området.

For at forstå, hvordan indberetning om radikalisering sker i praksis, og hvilke konsekvenser indberetningerne har, har vi interviewet 11 fængselsansatte og otte indsatte i forskellige danske fængsler. Herudover har vi interviewet to ansatte i Direktoratet for Kriminalforsorgen og formanden for Fængselsforbundet. Der er i alt foretaget

22 interviews. Dette er suppleret med en dokumentanalyse af indberetninger om bekymring angående radikaliserings. Vi har i alt gennemgået 259 bekymringsindberetninger til Direktoratet for Kriminalforsorgen (Koncern Sikkerhed).

Undersøgelsen viser, at det kan få væsentlige negative konsekvenser for en indsat at blive bekymringsindberettet. Dette kan vise sig **under afsoningen** i form af direkte konsekvenser som forsinket eller nægtet udgang eller prøveløsladelse og i form af afledte konsekvenser for den indsatte som fx (yderligere) eksklusion og negative reaktioner fra andre indsatte. Det kan også få negative konsekvenser **efter afsoningen**, fordi kommunen og politi/PET skal informeres om indberettede indsatte, når de bliver løsladt.

Det er nødvendigt, at danske myndigheder har fokus på den sikkerhedsrisiko, som radikaliserede og voldelige ekstremistiske indsatte kan udgøre under og særligt efter afsoningen. Det er åbenlyst vigtigt at tilstræbe, at alle indsatte voldelige ekstremister og radikaliserede bliver indberettet, dvs. at der ikke sker **underindberetning**.

Men det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at det kan få negative konsekvenser for en indsat at blive bekymringsindberettet – både under og efter afsoningen. Det er desuden vigtigt at være opmærksom på, at fejlindberetninger, eller indberetninger i strid med den indsattes menneskerettigheder, indebærer en risiko for (yderligere) radikaliserings

af den indsatte. Dette forhold bliver fremhævet i samtlige internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler, samt i forskning på området. Det er derfor også vigtigt at være opmærksom på, at der ikke sker en **unødvendig overindberetning**. Kriminalforsorgen kan vælge at operere med en "sikkerhedsmargin" og også indberette i tvivlstilfælde, men grundløse og udokumenterede indberetninger bør så vidt muligt undgås. Risikoen for indberetningsfejl og de mulige negative konsekvenser heraf bør begrænses mest muligt. Kriminalforsorgen har i dette øjemed gennemført en række tiltag i form af bl.a. undervisning og uddannelse af ressourcepersoner og etablering af en særlig kategori 0, hvor PET ikke høres, jf. nærmere kapitel 3 nedenfor.

BRED OG OMFATTENDE DEFINITION

Det fremgår samstemmende af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler, at det er vigtigt, at der foretages en præcis definition af begreberne ekstremisme og radikaliserings. Kriminalforsorgens definition af ekstremisme er imidlertid ganske bred og omfattende. I modsætning til internationale retningslinjer og den nationale handlingsplan mod radikalisme og ekstremisme fra oktober 2016 fokuserer Kriminalforsorgen ikke kun på at forebygge **voldelig** ekstremisme, men mod at forebygge ekstremisme som sådan, jf. kapitel 6 nedenfor. Det betyder, at personer, der har ekstremistiske holdninger uden at være såkaldt "voldsparete", også er omfattet af Kriminalforsorgens definition.

Den brede definition kan afføde tvivl blandt fængselspersonalet om forståelsen af begreberne ekstremisme og radikalisering. Derudover kan den brede definition bevirke, at der er større risiko for konflikt med de indsattes ret til bl.a. privatliv og religionsfrihed.

RISIKO FOR OVERINDBERETNING

Undersøgelsen viser, at der er tegn på, at der særligt lige efter terrorangrebet i 2015 skete en overindberetning af indsatte. Interviewene indikerer, at der blandt fængselspersonalet var en betydelig usikkerhed om, hvorvidt indberetningerne var korrekte, samt et ønske om at styrke undervisningen og kapaciteten på området. De interviewede fængselsbetjente taler både om en "nervøsitet i systemet" og om indberetninger, der "kom for hurtigt afsted," samt om "ikke tilstrækkeligt underbyggede" og/eller "åbenlyst forkerte" indberetninger. Der nævnes også fejlforklaringer af indsattes religiøse adfærd – fx i forbindelse med indsatte, der er blevet indberettet for at bede fem gange om dagen eller bære traditionel klædedragt.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Undersøgelsen viser overordnet følgende:

- Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikalisering er bred og omfattende.
- Der har været og er fortsat usikkerhed omkring, hvem der i praksis skal indberettes.
- Indberetning sker ofte uden basale retsgarantier for den indsatte.
- Der er risiko for brud på de indberettede indsattes ret til privatliv, religionsfrihed og ligebehandling.
- Særligt lige efter terrorangrebet i 2015 var der tegn på overrapportering.

Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse kan der endvidere stilles spørgsmålstegn ved hjemmelsgrundlaget for den pligt-mæssige videregivelse af oplysninger til politi/PET og kommunerne, jf. kapitel 7.3. nedenfor.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i maj 2017 skriftligt oplyst, at alle indberetninger er blevet gennemgået, og at det siden august 2016 har været fast praksis løbende at gennemgå de modtagne indberetninger for at sikre en korrekt og opdateret sikkerhedsvurdering og kategorisering.

Direktoratet har i øvrigt i løbet af det seneste år, bl.a. ved en ændring af vejledningen om voldelig ekstremisme og radikalisering i januar 2017, gennemført flere tiltag, der har til hensigt at styrke de indsattes retssikkerhed i forhold til indberetningsordningen, herunder gjort det muligt at ophæve og nedjustere en bekymringsindberetning, jf. nærmere kapitel 3 nedenfor. Men for at sikre en så korrekt fremtidig indrapportering som muligt og for at begrænse de mulige negative konsekvenser af at blive indberettet **anbefaler Instituttet for Menneskerettigheder**, at Kriminalforsorgen:

- løbende registrerer og fører tilsyn med, hvilke konsekvenser bekymringsindberetningerne

har haft for den enkelte indsatte bl.a. i forhold til afslag på udgang og prøveløsladelse, jf. kapitel 5.

- præciserer og afgrænser definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre voldelig ekstremisme. De internationale retningslinjer mod voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler fra 2016 og den danske nationale handlingsplan mod radikaliserings fra 2016 vedrører kun voldelig ekstremisme, jf. kapitel 6.
- Såfremt det efter Justitsministeriets/ Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse er nødvendigt at operere med en bredere definition af ekstremisme i Kriminalforsorgen, som også omfatter ekstremistiske holdninger, så bør ministeriet/direktoratet nærmere begrunde hvorfor samt udtrykkeligt tage stilling til de negative følger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder de menneskeretlige konsekvenser af en sådan ordning for de indsatte.
- sikrer, at der er en betryggende procedure for at identificere og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte, herunder bl.a. at vurderingen foretages af et tværfagligt sammensat team med særlig uddannelse og indsigt i radikaliserings, der er så tæt på den indsatte som muligt, jf. afsnit 7.1.
- sikrer, at indberettede indsatte beskyttes af individuelle retssikkerhedsgarantier, herunder begrundelse, kontradiktion, samt klageadgang- og vejledning, jf. afsnit 7.2.

- i overensstemmelse med ordningen i § 115, stk. 4 i retsplejeloven kun videregiver bekymringsindberetninger til politiet, PET og kommunerne efter en konkret nødvendighedsvurdering. PET kan efter en konkret vurdering (formodning) anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.
- sikrer, at der er klare og præcise regler for Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger, jf. afsnit 7.3.
- har løbende fokus på de mulige negative menneskeretlige konsekvenser af at blive indberettet, jf. kapitel 8.

I denne udredning fremsætter vi endvidere en række mere specifikke anbefalinger til at styrke de indsattes retssikkerhed og menneskerettigheder i forhold til indberetningssystemet. De overordnede og specifikke anbefalinger er samlet i det afsluttende kapitel 9.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i maj og juni 2017 skriftligt oplyst, at der, mens denne rapport har været under udarbejdelse, er foretaget en række justeringer af Kriminalforsorgens procedurer, således at rapportens anbefalinger i vid udstrækning allerede var påtænkt indarbejdet i procedurerne. De nævnte justeringer er nærmere beskrevet nedenfor under de enkelte afsnit.

KAPITEL 1

INDLEDNING

1.1 BAGGRUND

Den 14. og 15. februar 2015 blev kulturhuset Krudttønden i København og Københavns Synagoge udsat for det, der betegnes som det værste terrorangreb i Danmark i nyere tid. Ved Krudttønden blev en civil person dræbt og fire betjente såret, og ved synagogen blev en frivillig vagt dræbt og to betjente såret. Gerningsmanden, der blev skuddræbt af politiet kort tid efter angrebene, var kort forinden blevet løsladt fra et fængsel. Det forhold, at gerningsmanden havde været indsat i fængsel, ledte til en del spekulationer om, hvorvidt han var blevet radikaliseret under sit fængselsophold.

Efter terrorangrebet gennemførte regeringen på baggrund af en evaluering af området en række tiltag for at styrke indsatsen mod radikaliseret i fængsler og arresthuse. Et af tiltagene var en styrkelse af den såkaldte indberetningsordning i fængsler og arresthuse om adfærd hos indsatte, hvor der kan være en bekymring om radikaliseret.

Direktoratet for Kriminalforsorgen udarbejdede i den forbindelse nye retningslinjer om håndtering af bekymrende adfærd.

Herudover blev fængselspersonalets kompetencer til at identificere radikaliseret styrket. Procedurerne i forbindelse med indberetningerne blev også ændret i forhold til orientering af de sociale myndigheder og politiet/PET. Denne orientering blev gjort obligatorisk – i modsætning til tidligere, hvor sikkerhedsenheden i Direktoratet for Kriminalforsorgen kun sendte indberetninger videre, hvor de vurderede, der var reel grund til bekymring.

I februar 2016 blev der ydermere vedtaget ny lovgivning på området, som gav mulighed for i et øget omfang at anvende sektionering af radikaliserede indsatte og for, at Kriminalforsorgen også kunne videregive oplysninger om radikaliserede **varetægts-fængslede** indsatte (og ikke kun som tidligere strafafsonere) til de sociale myndigheder og politiet/PET, jf. nærmere afsnit 8.2.¹

I forbindelse med Folketingets Ombudsmands inspektioner i danske fængsler, under Tillægsprotokollen til FN's Torturkonvention (OPCAT), havde Institut for Menneskerettigheder i 2016 samtaler med indsatte, der oplyste, at de som følge af

mistanke om radikaliserings var blevet underlagt forskellige restriktioner såsom begrænsninger i weekendudgang og restriktioner på besøg.

Advokatrådet udtrykte i december 2015 især bekymring over, at begreberne "radikaliserings" og "ekstremisme" er "vage og skønsmæssige begreber", samt over de indsattes retssikkerhed i forbindelse med de vedtagne indberetningsprocedurer.² Samme kritik blev rejst af Landsforeningen af Forsvarsadvokater og af Retspolitisk Forening,³ ligesom en tidligere fængselsinspektør i foråret 2016 i en kronik udtrykte bekymring over, at indsattes retssikkerhed krænkes på grund af vilkårlige indberetninger.⁴

Institut for Menneskerettigheder besluttede på den baggrund i 2016 efter samtaler og i dialog med Kriminalforsorgen at gennemføre en undersøgelse af radikaliseringsindsatsen i de danske fængsler.

1.2 UNDERSØGELSENS FORMÅL, AFGRÆNSNING OG INDHOLD

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser af Kriminalforsorgens indberetningsordning vedrørende radikaliserede og ekstremistiske indsatte.

Det falder uden for rammerne af denne rapport at tage stilling til de øvrige tiltag, der er gennemført for at forebygge radikaliserings og ekstremisme i fængsler og arresthuse, bl.a. muligheden for sektionering.

Udredningen tager endvidere ikke stilling til de øvrige indberetningsordninger, der findes i Kriminalforsorgen, ligesom udredningen ikke drøfter de indberetningsordninger, der findes uden for Kriminalforsorgens regi i bl.a. asylcentre⁵ og kommuner. En række kommuner har vedtaget eller er ved at vedtage anti-radikaliserings-strategier, som også indeholder en underrettnings-/indberetningspligt.⁶

Undersøgelsen består af følgende dele. Kapitel 2 giver et overblik over de internationale standarder vedrørende forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kapitel 3 beskriver kort indberetningsordningen, mens kapitel 4 beskriver udviklingen i antallet af bekymringsindberetninger over de seneste år. I kapitel 5 drøftes, hvilke konsekvenser det kan få for en indsat at blive indberettet. Kapitel 6 drøfter selve definitionen af begreberne "ekstremisme" og "radikaliserings". Kapitel 7 undersøger de processuelle beskyttelsesgarantier, der er knyttet til indberetningsordningen, og kapitel 8 drøfter de menneskeretlige konsekvenser af indberetningsordningen, herunder særligt konsekvenser i forhold til retten til privatliv, retten til religionsfrihed og retten til ligebehandling. I kapitel 9 sammenfattes og gengives Institut for Menneskerettigheders anbefalinger.

1.3 METODE

Til belysning af undersøgelsens spørgsmål er der ud over den juridiske metode anvendt kvalitative metoder i form af interviews og dokumentanalyse.

KVALITATIVE INTERVIEWS

Der er gennemført interviews med henholdsvis 11 fængselsansatte og otte indsatte fordelt på seks institutioner. Herudover har vi interviewet to ansatte i Direktoratet for Kriminalforsorgen og Fængselsforbundets formand. Der er således gennemført i alt 22 interviews.

Interviewene med de 11 fængselsansatte og otte indsatte kan give et indblik i, hvilke udfordringer de interviewede har oplevet/oplever på de enkelte institutioner. Interviewmaterialet kan således ikke give et samlet billede af praksis på samtlige af Kriminalforsorgens institutioner, ligesom omfanget af de forskellige problemstillinger heller ikke er blevet afdækket. Analysen gør således ikke krav på at være repræsentativ for, hvad fængselsansatte og indsatte generelt måtte mene om bekymringsindberetninger.

Interviewene med personer i Direktoratet for Kriminalforsorgen og Fængselsforbundet er gennemført med henblik på at få information af mere generel karakter.

Udtalelser fra ansatte i de forskellige institutioner under Kriminalforsorgen såvel som i Direktoratet er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med den officielle holdning i Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen er blevet forelagt rapporten inden tryk og har afgivet skriftlige kommentarer. Disse kommentarer er, hvor Institut for Menneskerettigheder har

vurderet, at det var relevant, blevet skrevet ind i rapporten.

DOKUMENTANALYSE

I forbindelse med undersøgelsen har Institut for Menneskerettigheder fået aktindsigt i 259 indberetninger om bekymring for radikaliseringsindberetninger. Indberetningerne er blevet gennemgået og kategoriseret ud fra deres indhold. Vi har opdelt indberetningerne i indberetninger, som primært angår indsatte ytringer, indsatte religiøse overbevisning og religiøse praksis, indsatte sympatitilkendegivelser og indsatte "voldsparathed". Sidstnævnte kategori indeholder konkrete trusler og/eller tegn på voldelig adfærd. Målet med gennemgangen af indberetningerne er at danne et overordnet billede af praksis vedrørende indberetningerne, hvilket er suppleret af interviewmaterialet. De videre metodiske overvejelser i forbindelse med dataindsamlingen gennemgås i det følgende.

1.4 UDVÆLGELSE AF INTERVIEWPERSONER

Der er blevet udvalgt interviewpersoner fra Nyborg Fængsel, Jyderup Fængsel, Ringe Fængsel, Horserød Fængsel, Søbysøgård Fængsel og Vestre Fængsel. Udvælgelsen af fængsler og informanter er blevet foretaget af Direktoratet for Kriminalforsorgen både via en bred rundspørge i fængslerne og ud fra, hvem der ifølge Direktoratet havde kendskab til området og desuden udtrykte interesse i at deltage i denne undersøgelse. Herudover har vi henvendt os til et enkelt fængsel og på denne

måde fået adgang til flere interviewpersoner. Interviewene med indsatte såvel som ansatte er gennemført ansigt til ansigt i de nævnte institutioner.

1.5 KVALITATIVE INTERVIEWS MED ANSATTE

Der er interviewet 11 ansatte fordelt på ovennævnte institutioner. Informantgruppen omfatter fem fængselsbetjente, fem socialrådgivere og en imam.⁷ Herudover er to repræsentanter fra Direktoratet for Kriminalforsorgen blevet interviewet samt formanden for Fængselsforbundet.⁸

1.6 KVALITATIVE INTERVIEWS MED INDSATTE

Institut for Menneskerettigheder bad Kriminalforsorgen om tilladelse til at interviewe indsatte om deres oplevelse med tiltagene mod radikaliserings. Otte indsatte er blevet interviewet. Af disse er fem blevet indberettet, mens tre ikke er blevet indberettet. De indsatte har på baggrund af en generel forespørgsel selv udtrykt interesse i at medvirke.

1.7 INTERVIEWSITUATIONEN OG MATERIALET

Interviewene tog udgangspunkt i semi-strukturerede interviewguider med åbne spørgsmål. Interviewene med ansatte er foretaget i rolige omgivelser uden forstyrrelser, fx på de ansattes kontorer. Bortset fra ét tilfælde, hvor to ansatte er interviewet sammen, er de ansatte blevet interviewet individuelt. Interviewene med indsatte er bl.a. foregået i de

respektive fængsels besøgsrum og har fundet sted uden afbrydelser og uden tilstedeværelse af fængselspersonale.

Alle interviews er blevet optaget digitalt og udskrevet i deres fulde ordlyd. I fremstillingen af interviewcitater er udsagn og stednavne, der kan henvise til enkeltpersoner, slettet og derfor fremstillet i anonymiseret form.

Institut for Menneskerettigheder har garanteret samtlige informanter fuld anonymitet, og undersøgelsen er anmeldt til Datatilsynet. Kun Institut for Menneskerettigheder har adgang til lydfiler og interviewudskrifter, og de bliver behandlet fortroligt.

KAPITEL 2

OVERBLIK OVER INTERNATIONALE STANDARDE OM RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I FÆNGSLER

Der skete i løbet af 2000'erne en betydelig udvidelse af det strafferetlige værn mod terrorisme og handlinger, der kan føre til terrorisme. Terrorhandling samt medvirken, opfordring og tilskyndelse til terror blev strafbart. Denne udvikling foregik både nationalt i Danmark og internationalt via vedtagelsen af en række anti-terrorkonventioner og resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd.⁹

I løbet af de seneste år har der været et betydeligt både nationalt og internationalt fokus på mere grundlæggende at forebygge, at personer bliver radikaliseret til voldelig ekstremisme.

I dette kapitel gives indledningsvis i afsnit 2.1. en kort beskrivelse af de nye internationale standarder om radikalisering og voldelig ekstremisme. Dernæst beskrives i afsnit 2.2. de internationale retningslinjer for forebyggelse af radikalisering og voldelig ekstremisme i fængsler. Endelig redegøres i afsnit 2.3. kort for menneskerettighedernes betydning i forhold til at forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme i fængsler.

2.1 INTERNATIONALE STANDARDER OM RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME

FN's Sikkerhedsråd vedtog i 2014 en resolution om bekæmpelse af voldelig ekstremisme.¹⁰ Resolutionen er blevet set som det første skridt i FN-regi fra alene at fokusere på bekæmpelse af terrorisme ved strafferet og sikkerhedstiltag til mere bredt at forsøge at forhindre, at personer bliver radikaliserede og terrorparate.¹¹ Det fremhæves i resolutionen, at bekæmpelse af radikalisme og voldelig ekstremisme må ske med fuld respekt for menneskeretlige forpligtelser, samt at brud på disse forpligtelser kan være en medvirkende faktor til øget radikalisering og ekstremisme. Resolutionen er blevet kritiseret for ikke at definere begreberne "radikalisering" og "voldelig ekstremisme".¹²

Sikkerhedsrådets resolution blev i 2015 fulgt op af den første resolution fra FN's Menneskerettighedsråd om bekæmpelse af voldelig ekstremisme og menneskeret.¹³ Ligesom i resolutionen fra Sikkerhedsrådet fremhæves det, at tiltag mod radikalisering og ekstremisme må ske i overensstemmelse med folke- og menneskeretlige forpligtelser, samt

at brud på menneskeret kan skabe grobund for øget radikaliserings og ekstremisme.

Endelige kan det nævnes, at FN's generalsekretær i januar 2016 fremlagde en handlingsplan om forebyggelse af voldelig ekstremisme.¹⁴ Planen blev drøftet og budt velkommen ("welcomed") af FN's generalforsamling den 12. februar 2016. Det fremhæves i planen, at begrebet "voldelig ekstremisme" er uklart og uden nogen præcis definition. Voldelig ekstremisme er ikke et nyt fænomen, og det er ikke begrænset til nogen særlig region, nationalitet eller trosretning. Handlingsplanen giver indledningsvis et overblik over de individuelle og generelle faktorer, der kan føre til radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det anføres i et særligt afsnit om radikaliserings i fængsler, at det er nødvendigt at forhindre, at radikaliserings og ekstremisme spreder sig i fængsler, og det understreges, at en hårdhændet behandling af indsatte kan føre til øget radikaliserings i fængsler. Handlingsplanen indeholder derefter en række anbefalinger til, hvordan stater kan bekæmpe voldelig ekstremisme, idet det understreges, at al lovgivning samt alle strategier, politikker og handlingsplaner, der skal forebygge voldelig ekstremisme, må være "firmly grounded in the respect for human rights and the rule of law".¹⁵

2.2 INTERNATIONALE RETNINGSLINJER OM FÆNGSLER, RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME

Der er både i FN og i Europarådet udarbejdet generelle regler om god praksis i fængsler

for behandlingen af indsatte. Det drejer sig om FN's "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" (the Mandela Rules) fra 2015 og De Europæiske Fængselsregler fra 2006, som er vedtaget af Europarådets Ministerkomité.

Radikaliseringsindsatsen i danske fængsler må ske under iagttagelse af disse generelle fængselsregler. Selvom der er tale om såkaldte **soft-law**-standarder, som ikke er direkte retligt bindende, så har reglerne spillet en ganske væsentlig betydning bl.a. i forbindelse med udformningen af den danske straffuldbyrdslov.¹⁶ Ligesådan har Kriminalforsorgen anført, at man i høj grad bestræber sig på at overholde de Europæiske Fængselsregler:

Af De Europæiske Fængselsregler (EFR) fremgår, at Ministerkomitéen, som har vedtaget reglerne, anbefaler, at regeringerne i medlemsstaterne lader sig vejlede af reglerne i deres lovgivning, politik og praksis, og at de sikrer, at reglerne oversættes og udbredes mest muligt og mere specifikt blandt retslige myndigheder, fængselspersonale og de enkelte indsatte.

Reglerne er således ikke ultimative, men i Danmark bestræber vi os i høj grad på at overholde dem, og hvis der er regler, som vi ikke kan gå ind for, vil vi gøre opmærksom på dette i forbindelse med det forberedende arbejde og prøve at få

bestemmelsen ændret eller eventuelt tage forbehold.¹⁷

I tillæg til disse generelle fængselsstandarder, som ikke specifikt adresserer spørgsmålet om radikaliserings og voldelige ekstremisme i fængsler, er der i de seneste par år, særligt i 2016, blevet udviklet flere internationale retningslinjer vedrørende forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler.

Internationale retningslinjer vedrørende forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler:

- **Council of Europe:** Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism (2016)¹⁸
- **United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC):** Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the prevention of Radicalization to Violence in Prisons (2016)¹⁹
- EU, Radicalisation Awareness Program (RAN), **Dealing with radicalisation in a prison and probation context**, Ran P &P – Practitioners working paper (marts 2016)²⁰
- Internationale Røde Kors Komité (ICRC), **Radicalization in detention – the ICRC's perspective** (juni 2016).²¹

- **International Institute for Justice and the Rule of Law:** Prison Management Recommendations to Counter and Address Prison Radicalization (2015)²²

- **Global Counterterrorism Forum:** Rome Memorandum on Good Practices for the Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders (2012)²³

- **International Centre for Counter-Terrorism:** The Hague Core Principles and Good Practices Paper on the Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders (2012) ²⁴

De nævnte standarder indeholder internationalt anerkendte retningslinjer og god praksis for at modvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler. Der henvises flere steder i nærværende rapport til de nævnte standarder, og dansk regulering og praksis sammenholdes med standarderne.

Der vil særligt blive henvist til Europarådets retningslinjer fra 2016 om radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler (herefter Europarådets retningslinjer fra 2016) og UNODC's håndbog fra 2016 om håndtering af voldelig ekstremisme og forebyggelse af radikaliserings i fængsler (herefter benævnt UNODC's håndbog fra 2016).

2.3 MENNESKERETTIGHEDER, RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME

Det fremhæves i samtlige internationale standarder og retningslinjer vedrørende radikaliserings og voldelig ekstremisme:

- at brud på menneskeret og manglende retssikkerhed i fængsler kan føre til yderligere risiko for radikaliserings af indsatte
- at forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme (derfor) skal ske med respekt for folke- og menneskeretlige forpligtelser.

Dette anføres således bl.a. i FN's Handlingsplan om forebyggelse af voldelig ekstremisme fra 2016:

Research shows that harsh treatment in detention facilities can play a disconcertingly powerful role in the recruitment of a large number of individuals who have joined violent extremist groups and terrorist organizations. Several factors have been identified as spurring prisoners to seek protection by joining groups, including inhumane prison conditions and inhumane treatment of inmates, corrupt staff and security officers, gang activity, drug use, lack of security and proper facilities, and overcrowding. Safeguards need to be put in place to prevent the spread of extremist ideologies to other prisoners while upholding the

protection afforded under international law to persons deprived of their liberty, including with respect to international standards and norms relating to solitary confinement.²⁵

Ligeledes hedder det i Europarådets retningslinjer fra 2016:

While not necessarily sufficient in themselves to trigger radicalisation – violence, racism, islamophobia and other forms of discrimination – generate resentment and provide the ground for radicalising narratives to take root. Inadequate detention conditions and overcrowding can also be factors enhancing the risk of radicalisation in prison. Tackling these issues should therefore be considered as an integral part of the counter-radicalisation effort [...]

Preventing and tackling radicalisation and violent extremism shall always be based on the rule of law and shall comply with international human rights standards because respect for human rights and the rule of law is an essential part of a successful counter-radicalisation effort. Failure to comply with these is one of the factors which may contribute to increased radicalisation.²⁶

Endelig hedder det i UNODC's retningslinjer fra 2016:

It is crucial that any efforts in prison to address violent extremism must not lead to undermining human rights to which all persons, including violent extremist prisoners, are entitled. Under international human rights law, no exceptions or restrictions are permissible to the prohibition of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment. Equally relevant is the protection of the right to hold an opinion and to have or adopt a religion or belief of one's choice, although certain manifestations may be subject to limitations, if strictly necessary and provided by law (e.g. for the protection of public order or the respect of others' rights).²⁷

De nævnte internationale retningslinjer, der alle har et væsentligt menneskeretligt fokus, vil som nævnt blive inddraget nedenfor i udredningen.

KAPITEL 3

KRIMINALFORSORGENS INDBERETningsORDNING VEDRØRENDE RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I FÆNGSLER

I dette afsnit redegøres der indledningsvis i afsnit 3.1. kort for den tidligere indberetningsordning. I afsnit 3.2. beskrives den nuværende indberetningsordning.

I afsnit 7 nedenfor sammenholdes den danske indberetningsordning med de internationale retningslinjer for forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler.

3.1 DEN TIDLIGERE INDBERETningsORDNING

Der var også før terrorangrebet i Danmark i februar 2015 en indberetningsordning i Kriminalforsorgen vedrørende radikaliserede indsatte. Fængsler og arresthuse skulle indberette observationer, som gav anledning til "bekymring eksempelvis vedrørende indsattes adfærd, udtalelser, ændringer i udseende, litteratur, effekter, symboler og lignede, som leder tankerne i retning af ekstremisme".²⁸

Indberetningen skulle ske til Kriminalforsorgens sikkerhedsenhed, som vurderede, om der var behov for at iværksætte sikkerhedsmæssige tiltag, samt om PET burde underrettes.

Derudover afholdt Kriminalforsorgen i samarbejde med PET kurser i og temadage om forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme, ligesom særlige ressourcepersoner blev uddannet i at identificere bekymringstegn, der pegede på radikaliserings og ekstremistisk adfærd. Der var endvidere etableret en særlig mentorordning, som skulle forebygge fremtidig kriminalitet relateret til ekstremisme.

Efter terrorangrebet i København i februar 2015 blev de nævnte yderligere tiltag mod radikaliserings og ekstremisme i fængsler indført.

3.2 DEN NUVÆRENDE INDBERETningsORDNING

Direktoratet for Kriminalforsorgen udstedte i juli 2015 en vejledning om voldelig ekstremisme og radikaliserings. Vejledningen er siden blevet opdateret i marts 2016 og senest i januar 2017 (når der nedenfor henvises til Kriminalforsorgens vejledning, er det denne seneste vejledning, der er tale om).²⁹ Den seneste vejledning indeholder en definition af radikaliserings og ekstremisme,³⁰ ligesom den beskriver procedurer for indberetning,

kategoriserer indberetninger, beskriver muligheder for at ophæve en indberetning, og endelig redegør for følgevirkningerne af at blive indberettet.

Regeringen vedtog i oktober 2016 en ny national handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings.³¹ Det fremgår heraf, at indsatsen mod radikaliserings i fængsler skal styrkes. Det skal bl.a. ske ved:

- Etablering af ny radikaliseringsenhed i Direktoratet for Kriminalforsorgen
- Styrkelse af IT-plattform for tegn på radikaliserings
- Styrkelse af uddannelsen af fængselspersonale i at opdage bekymringstegn.

3.2.1 PROCEDURER FOR INDBERETNING

Det fremgår af vejledningen fra Kriminalforsorgen, at det er den enkelte medarbejder, der foretager indberetning til Koncern Sikkerhed i direktoratet med kopi til nærmeste leder og områdekontoret.

Indberetningen skal ikke – som det var tilfældet tidligere – forelægges en chef til godkendelse eller vurderes/screenes af øvrige medarbejdere i fængslet. Det er den enkelte medarbejder, der foretager indberetningen direkte til Koncern Sikkerhed.

Videre fremgår det af den nye vejledning fra januar 2017, at den indsatte som udgangspunkt

orienteres om, at der er indberettet en bekymring til direktoratet. I forbindelse med orienteringen vejledes den indsatte om indberetningens indhold og formålet med indberetningen samt om muligheden for at få indblik i indberetningen, ligesom der gives klagevejledning.

Fængslet eller arresthuset skal efter indberetningen følge op med relevante sikkerhedsmæssige og socialfaglige tiltag.

Alle indberetninger sendes videre til PET, og der skal altid foretages høring af politiet/PET, før nogen form for udgang og prøveløsladelse kan gennemføres, ligesom der skal ske underretning af kommunen ved løsladelse (dog ikke for den nu indførte kategori 0), jf. nærmere afsnit 3.2.4. nedenfor. Hvis politiet/PET udtaler sig imod udgang eller prøveløsladelse, men det pågældende kriminalforsorgsområde mener, at den indsatte bør have adgang hertil, skal sagen sendes til Direktoratet for Kriminalforsorgen til afgørelse.

3.2.2. KATEGORIER AF INDBERETNINGER

Når Koncern Sikkerhed modtager en indberetning foretager den en kategorisering af indberetningen. Der opereres p.t. med fire kategorier af indberetninger:

Kategori 1:

Kategorien er den "laveste" kategori. Her **bør** der være fokus på den indsatte for at underbygge bekymringen yderligere.

Kategori 2:

Her **skal** der være særligt fokus på den indsattes adfærd, færd og omgang med andre. Iværksættelse af særlige tiltag bør overvejes.

Kategori 3:

Her er der **skærpet fokus** på den indsatte, og særlige tiltag **skal** iværksættes. Bl.a. skal der laves ugentlige notater om den indsattes adfærd, og der skal foretages kontrol af besøgende i kriminalregisteret (KR).

For indsatte i kategorierne 1-3 skal der altid indhentes en udtalelse fra politiet/PET til brug for vurdering af udgang og prøveløsladelse.

Kriminalforsorgen indførte endvidere pr. 1. august 2016 en ny kategori:

Kategori 0:

De konkrete bekymringsoplysninger om den indsatte er her så begrænsede, at det ikke vurderes nødvendigt at høre politiet/PET ved udgang og prøveløsladelse. Indplacering af en indberettet indsat i kategori 0 sker efter forudgående høring af PET.

Det kan fx fremfæves, at mens der i kategori 1 og 2 **kan** foretages kontrol af besøgende i fængslet, **skal** dette ske i kategori 3. Stikprøvevis aflytninger af telefonsamtaler **kan** foretages i kategori 2, men aflytninger **bør** foretages stikprøvevis i kategori 3. Er en person indberettet i kategori 3 **skal** tilknytning af mentor såvel som andre socialfaglige tiltag overvejes.

3.2.3 MULIGHEDER FOR AT OPHÆVE ELLER NEDJUSTERE KATEGORISERINGEN AF BEKYMRINGSINDBERETNINGER

Bekymringsindberetningen varer hele afsoningen/varetægtsperioden og kan ikke trækkes tilbage.³² Men høringskravet kan ophæves ved en nedkategorisering til kategori 0.

Bekymringsindberetningerne blev tidligere ikke ophævet ved løsladelse, men fra den 1. juni 2016 har Kriminalforsorgen indført en ny praksis, hvorefter bekymringsindberetninger i kategori 1 og 2 ophæves i forbindelse med løsladelse. Dog bliver indberetninger i kategori 1 genaktiveret, hvis der sker indsættelse inden for 30 dage efter løsladelse. Indberetninger i kategori 2 genaktiveres, hvis der sker indsættelse inden for seks måneder efter løsladelse. Bekymringer klassificeret i kategori 3 ophæves ikke.

Der kan endvidere ske nedjustering af bekymringen. Det anføres i Kriminalforsorgens vejledning, at Kriminalforsorgen "løbende gennemgår indberetningerne med henblik på at vurdere, om bekymringer, som over en periode ikke er blevet underbygget yderligere, eller hvor den indsatte i øvrigt ikke på anden måde via sin adfærd har påkaldt sig opmærksomhed i forhold til voldsparathed, radikaliserings og voldelig ekstremisme, kan nedjusteres".

Direktoratet har i maj 2017 skriftligt oplyst, at der sker justering af bekymringskategorierne på de fleste sagsbehandlingsmøder.

3.2.4 FØLGEVIRKNINGER AF EN INDBERETNING

Kriminalforsorgens vejledning beskriver også følgerne af en indberetning.

Der skal for det **første** foretages politihøring ved alle former for udgang og prøveløsladelse (dog ikke for indsatte i kategori 0). Høringen sendes til det sagsbehandlende politi med anmodning om, at de hører PET.

For det **andet** kan en bekymringsindberetning få konsekvenser for valg af afsoningssted. En bekymringsindberetning medfører ikke pr. automatik en særlig placering, men oplysninger om radikaliserings og voldelig ekstremisme indgår i sikkerhedsvurderingen og kan som sådan få indflydelse på, hvor den indsatte placeres.

Der kan ligeledes ses på sammensætningen af indsatte på den enkelte afdeling med henblik på at minimere risikoen for, at indsatte påvirker andre eller selv påvirkes.

For det **tredje** skal PET underrettes, når en indsat, der er indberettet bekymring på, ikke længere er i Kriminalforsorgens varetægt pga. løsladelse, undvigelse eller overførsel til en institution uden for Kriminalforsorgen.

For det **fjerde** skal der ske underretning til den kommune, som den indberettede indsatte skal bo i efter løsladelsen, om indberettede indsatte, som:

- løslades på prøve
- løslades efter endt straf
- løslades fra varetægt
- overføres til en institution uden for Kriminalforsorgen.³³

Kommunen skal underrettes om 1) dato for hver enkelt indberetning til PET, samt 2) Koncern Sikkerheds kategorisering af indberetningen (kategori 1, 2 eller 3). Der sker ikke underretning af kommunen for indsatte i kategori 0.

For det **femte** skal det i forbindelse med indsættelse af en dømt, som der tidligere er indberettet bekymring på, konkret overvejes, om den tidligere indberetning skal have indflydelse på den kommende afsoning.

KAPITEL 4

UDVIKLINGEN I INDBERETNING AF RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME I DANSKE FÆNGSLER OG ARRESTHUSE

Efter hændelserne på Krudttønden og Københavns Synagoge i 2015, skærpede Kriminalforsorgen sit fokus på at identificere, indberette og videregive tegn på radikaliserings i fængsler. Dette førte til, at antallet af indberetninger om radikaliserings i fængsler steg.

Dette fremgår af et svar fra Justitsministeriet på et spørgsmål fra Retsudvalget.³⁴ I måneden umiddelbart efter hændelserne blev der foretaget 30 indberetninger til PET. Til sammenligning blev der gennemført seks indretninger i 2013 og 17 i 2014, mens der blev gennemført 51 i 2015.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har den 9. juni 2017 oplyst:

- Direktoratet har i perioden fra februar 2015 til og med april 2017 modtaget 348

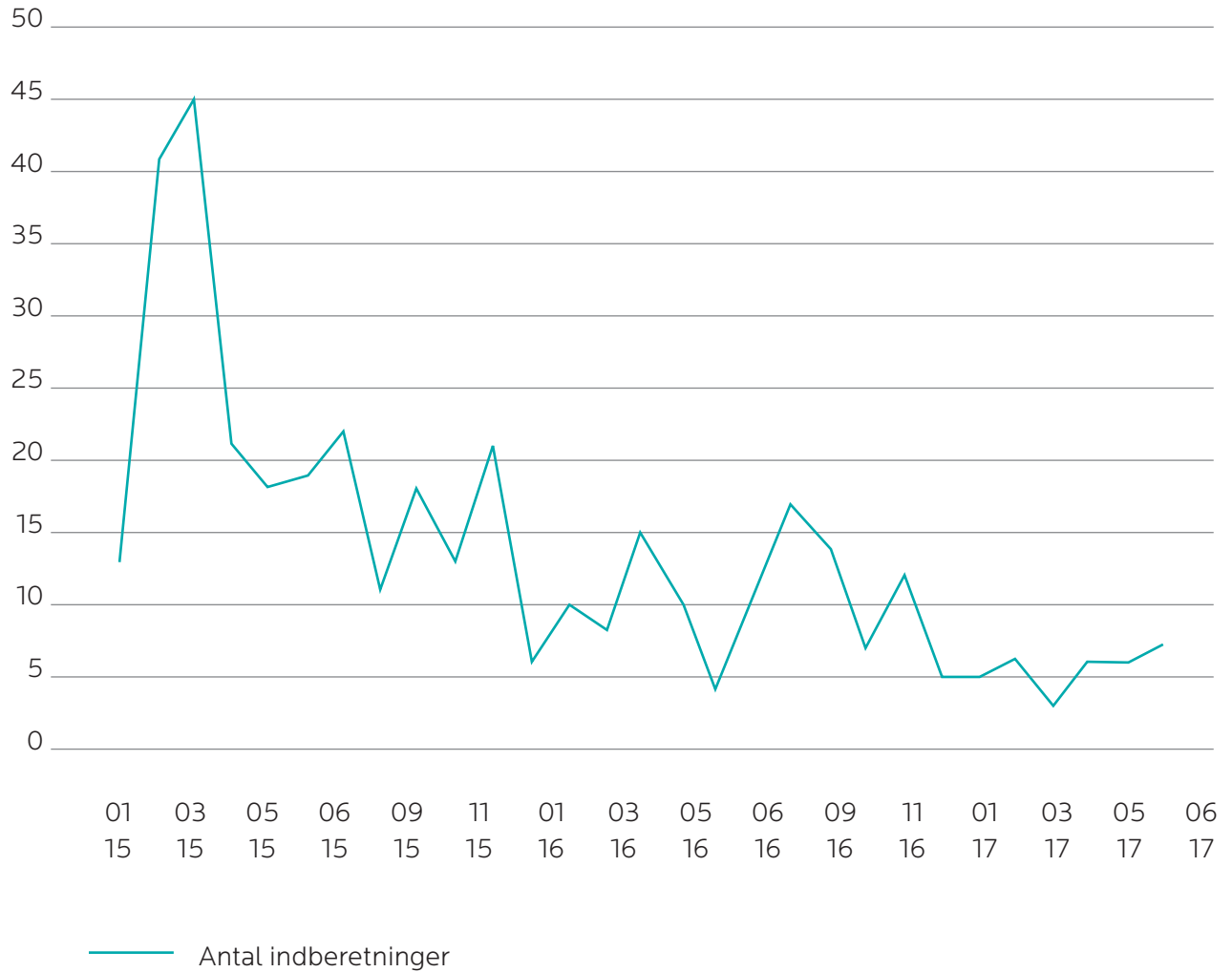
bekymringsindberetninger, som alle er videresendt til PET.

- Der var på den anførte dato 77 klienter indsat i fængsler og arresthuse, som var bekymringsindberettet.
- De 77 indsatte klienter var fordelt med 19 i kategori 0, 28 i kategori 1, 18 i kategori 2 og 10 i kategori 3, mens 2 klienter afventede kategorisering.³⁵

Der kan være flere indberetninger på samme person. Antallet af indberetninger svarer derfor ikke nødvendigvis til antallet af indberettede personer.

Antallet af indberetninger siden januar 2015 ses i figuren på næste side:³⁶

ANTALLET AF INDBERETNINGER SIDEN JANUAR 2015



KAPITEL 5

HVILKE KONSEKVENSER HAR DET FOR EN INDSAT AT BLIVE INDBERETTET?

I dette afsnit beskrives først i afsnit 5.1., hvilke konsekvenser det ifølge Kriminalforsorgens vejledning kan få for en indsat at blive indberettet. I afsnit 5.2. redegøres for, hvilke konsekvenser det ifølge oplysninger fra Kriminalforsorgen i praksis har haft for de indsatte at blive bekymringsindberettet. I afsnit 5.3. beskrives, hvilke konsekvenser de interviewede indsatte og ansatte har oplyst, at det har at blive indberettet. Endelig sammenfattes og fremsættes der anbefalinger i afsnit 5.4.

5.1 MULIGE KONSEKVENSER IFØLGE KRIMINALFORSORGENS VEJLEDNING

Ved beskrivelsen af, hvilke konsekvenser det kan have for en indsat at blive bekymringsindberettet, kan der sondres mellem mulige konsekvenser under afsoningen og mulige konsekvenser efter afsoningen.

Mulige konsekvenser under afsoningen

Det kan under selve afsoningen få en række negative konsekvenser for en indsat at blive bekymringsindberettet, afhængigt af hvilken af de fire kategorier den indsatte er blevet placeret i. Det drejer sig bl.a. om mulige

begrænsninger i udgang og prøveløsladelse for alle indberettede samt om mulige konsekvenser i forhold til valg af afsoningssted, ligesom indberettede i kategori 3 er underlagt "skærpet fokus".

Mulige konsekvenser efter afsoningen

En bekymringsindberetning kan også få konsekvenser efter løsladelsen.

Som nævnt i afsnit 3 ovenfor skal kommunen orienteres, bl.a. når en indberettet indsat løslades (bortset fra kategori 0), ligesom alle bekymringsindberetninger sendes til PET, og der foretages politihøring ved alle former for udgang og prøveløsladelse (bortset fra kategori 0). Det kan i sig selv være en belastning at blive indberettet til de nævnte myndigheder som radikaliseret, og det kan muligvis få negative konsekvenser i form af kontrol og overvågning, mv.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse nærmere at belyse de mulige konsekvenser, som en bekymringsindberetning kan have for den indberettede indsatte i kommunalt og politimæssigt regi.

5.2 OPLYSNINGER FRA KRIMINALFORSORGEN OM, HVILKE KONSEKVENSER INDBERETNINGER HAR HAFT

I forhold til konsekvenser **under afsoningen** har Kriminalforsorgen – på baggrund af en manuel opgørelse af sagerne – oplyst, at bekymringsindberetninger er indgået som et element i følgende afgørelser:³⁷

AFGØRELSE:

Placering ved indsættelse:	0
Intern overførsel i en institution:	3
Overførsel til anden institution:	4
Udelukkelse fra fællesskab:	7
Midlertidig udelukkelse fra fællesskab:	7
Begrænsning i adgang til besøg:	0
Udgang (herunder frigang):	18
Prøveløsladelse:	8
Andre sikkerhedsmæssige og socialfaglige tiltag:	3

5.3 KONSEKVENSER AF AT BLIVE INDBERETTET, IFØLGE INTERVIEWMATERIALET

De interviewede indsatte og ansatte oplyste også om en række negative konsekvenser ved at blive bekymringsindberettet. Dette vil blive beskrevet i det følgende.

5.3.1 SAGSBEHANDLINGSTID

Er en indsat blevet indberettet som radikaliseret, skal der foretages en politihøring i forbindelse med prøveløsladelse eller udgang. Dette høringssystem medfører en betydeligt længere sagsbehandlingstid i forbindelse med udgang og prøveløsladelser end for ikke-indberettede indsatte.

Ifølge de interviewede forsøger man at afbøde konsekvenserne af den længere sagsbehandlingstid ved at igangsætte sagerne om prøveløsladelse og udgang tidligere, end det almindeligvis gøres. Det er dog ikke altid muligt at igangsætte sådanne sager tidligere, idet der er visse elementer under fuldbyrdelse af straf, der først skal være opfyldt, herunder tidsmæssige betingelser og en vurdering af indsattes adfærd umiddelbart forud for en udgangstilladelse.

En socialrådgiver fortæller, at den lange sagsbehandlingstid har indflydelse på indsattes handleplaner, der bl.a. omfatter en plan for løsladelse. Socialrådgiveren giver et eksempel på en indsat, der var indkaldt til et løsladelsesmøde på et jobcenter, hvor kommunen skulle diskutere handleplan med

den indsatte. Den pågældende fik dog ikke tilladelse til udgang til mødet i tide, og på grund af sagsbehandlingstiden kunne den indsatte ikke deltage i mødet. Den indsatte gik tillige glip af et nyt møde, som kommunen arrangerede. Ifølge socialrådgiveren er dette særdeles beklageligt, fordi det får betydning for den indsattes videre afsoning. I et andet tilfælde havde Kriminalforsorgen indstillet den indsatte til prøveløsladelse og mente, at sagen var rejst i god tid forud for den forventede dato for prøveløsladelse. Den indsatte fik dog først svar på anmodningen om prøveløsladelse dagen før, at den skulle have været effektueret, hvor den indsatte fik afslag. Ifølge socialrådgiveren er et forsinket svar på en prøveløsladelse problematisk, fordi uvisheden kan skabe store frustrationer hos den indsatte. Desuden gør den øgede sagsbehandlingstid i forhold til indberettede indsatte det vanskeligt at planlægge afsoningsforløbet som sådan.

Den ventetid, som sagsbehandlingen medfører, er ikke kun problematisk, fordi den indsatte holdes hen i uvished, men den indsattes mulighed for at klage over et eventuelt afslag på en prøveløsladelse kan desuden blive begrænset. En socialrådgiver beskriver et eksempel, hvor en indsat skulle have behandlet sin prøveløsladelse og fik meget sent svar på, at prøveløsladelsen blev effektueret. Havde svaret været negativt, ville den indsatte have haft meget kort tid til at fremsætte en klage, hvilket kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

5.3.2 KONSEKVENSER FOR PRØVELØSLADELSE OG UDGANG

De gennemførte interviews viser, at der er eksempler på, at indberetninger har ført til prøveløsladelser, der ikke er sket til tiden, udgangsforløb, der er stoppet for senere at blive genoptaget, og prøveløsladelser, der først gives afslag på, hvorefter afslaget omstødes. I en række tilfælde har indberetningerne ført til en længere sagsbehandlingstid, men ingen egentlige sanktioner. En fængselsbetjent beskriver følgende: "Der har været et eksempel, hvor en indberettet [indsat] fik afslag på sin prøveløsladelse, indtil der var nogle, der virkelig gik ind på at finde ud af, hvad han var indberettet for. Som gik ned i detaljen for at påpege, at der simpelthen ikke var noget at komme efter. At det var en bagatel. Den blev så heldigvis omstødt, så han kom ud alligevel. Men det var et kæmpestort arbejde, der skulle lægges i det".

Interviewene med indsatte viser, at de indsatte ikke altid ved, om indberetningen har haft betydning for dem. Nogle mener, at indberetningen har haft indflydelse på deres udgang og prøveløsladelse, mens andre er i tvivl om, hvorvidt den har haft en indflydelse.

5.3.3 KONSEKVENSER FOR VALG AF AFSONINGSSTED

Straffuldbyrdslovens § 22 hjemler, at fuldbyrdelse af straf normalt sker i åbent fængsel. Af bestemmelsens stk. 3 fremgår det imidlertid, at fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i et lukket fængsel, hvis det må anses

for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen eller som led i Kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme.

Det fremgår også af Kriminalforsorgens vejledning, at en bekymringsindberetning kan få konsekvenser i forhold til valg af afsoningssted.

Selvom hverken indsatte eller ansatte nødvendigvis kender til Kriminalforsorgens overvejelser i forhold til, hvor en enkelt indsat skal placeres, tyder de gennemførte interviews på, at indberetningen kan have haft selvstændig indflydelse på placering af indsatte i lukkede fængsler og/eller lukkede afdelinger. Flere fængselsbetjente udtaler således, at en indberetning har haft konsekvenser for valg af afsoningssted, herunder placering i lukket fængsel. En fængselsbetjent eksemplificerer med en indsat, der umiddelbart efter sin indberetning blev overført til videre afsoning i et lukket fængsel. En anden fængselsbetjent beskriver en indsat, der var tæt på at blive placeret i et lukket fængsel på grund af sin indberetning. Begge fængselsbetjente fortæller desuden, at ingen af de pågældende indsatte burde have været placeret i et lukket fængsel, og at indsatte i det første eksempel efterfølgende blev flyttet til en åben afdeling.

Flere indsatte er også af den overbevisning, at deres indberetning har fået indflydelse på, at de er blevet placeret i eller blevet overflyttet til et lukket fængsel. En indsat fortæller følgende

om sit afsoningsforløb: "Jeg sad i åben i tre uger. Det rykkede de mig fra. Det syntes jeg, var mærkeligt. Men det var, fordi de fandt ud af, at jeg var indberettet [...] Der var en betjent, som jeg snakkede godt med. Han fortalte mig det". Selve indberetningen dannede således grundlag for såvel placering i lukket fængsel som overførsel fra åbent til lukket fængsel. En anden indsat fremførte, at han havde gjort mange af de ting, der blev forventet af ham i fængslet, fx udvist god opførsel, men at han alligevel ikke var blevet placeret i et åbent fængsel. Eftersom det var Direktoratet for Kriminalforsorgen, der gav ham afslaget på placering i åbent fængsel, mente han, at der ikke kunne være anden begrundelse end hans bekymringsindberetning.

5.3.4 KONSEKVENSER FOR UDDANNELSESMULIGHEDER

Bliver en indsat indberettet, kan det også have konsekvenser for et uddannelsesforløb under straffuldbyrdelsen. Er en indsat placeret i åbent fængsel og har udgang til uddannelse, skal udgangstilladelsen inddrages, når den indsatte indberettes som radikaliseret. En fængselsbetjent forklarer, at politiets sagsbehandlingstid også har indflydelse på, hvornår den indsatte kan genoptage sin uddannelse: "Det er min oplevelse, at fængslerne forsøger at få virkelig hurtigt svar fra politiet i de her sager, for der er nogle uddannelser, hvor man ikke kan tåle fire dages fravær. Jeg oplever også, at politiet anstrenger sig for at lave nogle svar, så hurtigt de kan. Men de skal svare på mange politihøringer

og undersøge sagen, så ja, der kan gå tid". Den indsatte kan først genoptage sin udgang, hvis der efter høring af politiet gives fornyet tilladelse til det. En indberetning kan således have konsekvenser for den indsatte i de tilfælde, hvor uddannelsen må afbrydes.

En anden fængselsbetjent fortæller om en sag, hvor en indberetning, der viste sig at være grundløs, også fik konsekvenser for en indsat, der ikke blev prøveløsladt til tiden, hvorfor han ikke kunne starte på sin uddannelse som planlagt. Indberetningen kan imidlertid også have konsekvenser for indsattes uddannelsesmuligheder i fængslet samt for deltagelsen i andre aktiviteter. En fængselsbetjent fortæller eksempelvis, at en indsat blev udelukket fra en intern kompetencegivende uddannelse. Denne udelukkelse blev dog senere omstødt. Fængselsbetjenten mener, at udelukkelsen var ude af proportioner i forhold til baggrunden for indberetningen, og forklarer, at indberetningen "har besværliggjort rigtig meget", og at det "forsinker" og "spænder ben" for den indsattes videre afsoningsforløb,

5.3.5 OPFØLGNING I KRIMINALFORSORGEN

Alt efter indberetningens karakter og kategorisering (0-3) er der forskellige opfølgende tiltag i Kriminalforsorgen. Fængselsbetjentene foretager notater i personjournalen og afholder samtaler med indsatte, ligesom indsatte drøftes på personalemøder, og/eller indsatte tilbydes en mentor udefra.³⁸ Herudover afholder

Direktoratet for Kriminalforsorgen samtaler med indsatte. Interviewene giver indtryk af, at indsatsen varierer mellem fængslerne, og at nogle indsatte savner mere opfølgning, herunder især muligheden for at diskutere deres sag.

Flere ansatte udtrykker endvidere enslydende, at der er behov for mere opfølgning. Den opfølgning, de ansatte efterlyser, er dog snarere socialfaglige tiltag og dermed en mere direkte adressering af den indsattes radikale overbevisning. En ansat forklarer: "De får registreret, at der er et muligt problem, men de [ansatte] har ikke ressourcerne til at afdække, om der reelt er et problem, og til at gøre noget ved det, hvis der er et problem". Ansattes udsagn giver herudover indtryk af, at der også her hersker en vis usikkerhed i forhold til en eventuel opfølgning. En fængselsbetjent beskriver fx, at den opfølgende rolle er uklar, og at mange ikke ved, hvordan opfølgningen skal foretages. En anden fængselsbetjent forklarer, at de følger de indsatte og diskuterer dem på møder, men ellers er usikre på, hvilken slags opfølgning der forventes.

Denne undersøgelse kan ikke afgøre, i hvilket omfang opfølgning finder sted i Kriminalforsorgen, og hvilken karakter den har i de enkelte tilfælde. Det kan blot konstateres, at der synes at være en vis usikkerhed i forhold til håndteringen af det videre forløb i forbindelse med indsatte, der er indberettet som radikaliserede.

5.3.6 ANDRE KONSEKVENSER AF AT BLIVE INDBERETTET

Følelsesmæssige konsekvenser af at blive bekymringsindberettet

Interviewene viser, at bekymringsindberetningerne har en række følelsesmæssige konsekvenser for de indsatte. Indsatte udtrykker blandt andet frustration, chok, bekymring, usikkerhed og manglende motivation til at samarbejde med fængselsvæsenet. En indsat beskriver sin reaktion på følgende måde: "Betjenten stod og forklarede mig, hvad det var. Og jeg var helt i chok. Hun kunne godt se på mig, at jeg var helt rød i hovedet. Jeg blev jo bange, da de sagde det til mig".

Ifølge fængselsbetjentene udviser indsatte en række forskellige reaktioner. En fængselsbetjent forklarer: "Sådan helt eksakt at sige, hvordan de tager det, er der nogle, der tager det helt stille og roligt og siger 'det kan jeg godt forstå, og det må bare tage sin tid', og der er andre, der føler sig virkelig hårdt dømte og bliver virkelig, virkelig vrede. Og så er der andre igen, som bliver kede af det og introverte, indadvendte, så det er svært at sige det, for de er meget forskellige". Reaktionen er således forskellige og spænder vidt, ligesom der er forskel på, hvor alvorligt de indsatte tager indberetningen og de konsekvenser, de forestiller sig, at indberetningen har.

Ifølge ansatte mister nogle indsatte lysten til at samarbejde med Kriminalforsorgen, idet selve indberetningen sætter en negativ

tankegang i gang. En sagsbehandler mener, at sagsbehandlingstiden i forhold til udgang og prøveløsladelse kan udløse den slags reaktioner. Vedkommende fortæller: "Jeg synes i hvert fald, at det er uheldigt, at sagsbehandlingen i systemet er så lang, for den får en negativ indflydelse. For de mister modet og har måske ikke lyst til at samarbejde, som de [ellers] kunne have – eller som jeg har oplevet en af dem havde tidligere i forløbet, men til sidst kunne det bare være lige meget".

Flere interviewpersoner udtrykker herudover bekymring for, hvilken implikation indberetningen kan få i et længere tidsperspektiv. De kender ikke betydningen af indberetningen, men gør sig en række forestillinger i forhold til det. En indsat er bekymret for, at indberetningen vil få en betydning for hans uddannelses- og jobmuligheder senere hen: "Det [indberetningen] står på mig resten af livet. [...] Jeg kan ikke gå ud og søge normalt arbejde. De skal have mine papirer, hvor de kan se, jeg har en indberetning. Jeg kan ikke få mig en ordentlig uddannelse eller læreplads. Der er ikke nogen, der vil hjælpe mig. Hvis de allerede har ødelagt det for mig, så giver det for mig ingen mening at være udenfor i samfundet – hvis jeg ikke kan leve som et normalt menneske".

Indberetningens betydning for forholdet indsatte imellem

Flere ansatte og indsatte udtrykker, at en indberetning har indflydelse på den indberettedes samvær med andre indsatte

i fængslet. En ansat siger fx, at "folk var bange for at være sammen med en indsat" efter, at han var blevet indberettet, og en anden ansat fortæller, at der er eksempler på indsatte, der fravælger fællesskab med bekymringsindberettede af frygt for, at de bliver associeret med vedkommende og også indberettet. Flere indsatte udtaler herudover, at de holder sig fra indberettede medindsatte. En indsat fortæller: "Vi har snakket om, at han var radikaliseret, så vi sagde: "okay, vi skal ikke have noget med ham at gøre". En anden indsat fortæller, at han havde tænkt på at undgå samvær, men besluttede sig til det alligevel, fordi de var sammen på en lille afdeling. En ansat peger ydermere på, at terrorforbrydelser rangerer lavt i fængselshierarkiet. Hvis en indsat får et "stempel som radikaliseret", har det således en konsekvens for dennes placering i hierarkiet og dermed potentielt også for den sociale omgang indsatte imellem. Der er med andre ord stor risiko for, at indberettede indsatte udelukkes fra sociale sammenhænge i fængslet alene på grund af den stigmatisering og bekymring, som indberetningen også afstedkommer. Det samme er fundet i internationale undersøgelser af radikalisering, hvor forskning viser, at frykten for radikalisering underminerer tryghed og tillid i fængslet (Liebling & Arnold, 2012).³⁹

Dem og os

Nyere dansk forskning om radikalisering viser, at der kan være risiko for, at radikaliseringsindsatsen i Kriminalforsorgen kan blive en selvopfyldende profeti på den måde, at en bekymringsindberettet indsat

risikerer at internalisere forståelsen af sig selv som "radikaliseret" – med alt hvad det indebærer – og risikerer at leve op til den forestilling.⁴⁰ Med andre ord kan der være risiko for, at en bekymringsindberetning bidrager til at understøtte en radikaliseringsproces fremfor det modsatte. Ifølge kriminolog Linda Kjær Minke kan behandling af en indsat som radikaliseret således føre til en "spirende psykologisk følelse af eksklusivitet".⁴¹

Ovennævnte perspektiv er relevant i sammenhæng med denne undersøgelse. Flere interviewpersoner blandt de ansatte udtrykker bekymring for, at indberetninger kan ekskludere indsatte yderligere fra samfundet og skabe en større (og uheldig) mental afstand mellem indsatte og myndighederne. Der er således risiko for, at en bekymringsindberetning kan virke forstærkende (som en selvopfyldende profeti). Samtidig er der en risiko for, at indsatte bliver mere ekstremistiske, hvis de oplever, at de behandles uretfærdigt. En interviewperson fra Kriminalforsorgen nævner bl.a., at der er flere indberettede, der har en oplevelse af at blive uretfærdigt behandlet og af, at de får påhæftet radikaliseringsprædikatet, alene fordi de er muslimer og er af anden etnisk herkomst end dansk. Den pågældende uddyber bl.a., at hvis en person føler sig udenfor og stigmatiseret, vil denne søge andre fællesskaber. Vedkommende forklarer følgende: "Jeg synes, at vi går nogle af radikaliserernes ærinde, for de vil selvfølgelig sidde og sige: 'Se myndighederne vil dig heller ikke. Kom over til os, vi skal nok hjælpe dig'. Og der er der nogle, hvor vi er med til at skubbe

dem derhen. Vi gør det, som hjælper mulige radikaliserer på vej”.

Formanden for Fængselsforbundet peger også på denne risiko. Han mener bl.a., at indberetningerne kan bidrage til en uheldig udvikling, som ellers kunne være undgået: ”Når vi først har fået hæftet prædikatet [radikaliseret] på dem, jamen så risikerer man at få dem derhen, hvor de bare hader mere, end de hele tiden har gjort, og så rent faktisk begynder at handle på det. [...] Så når alle opfatter dem som terrorister, så kan de lige så godt blive det”. En fængselsbetjent udtrykker den samme pointe og siger bl.a., at fængselsvæsenet risikerer, at ”gøre de indsatte farligere, end de var til at starte med”.

Forskning i fængselsmiljøer viser også, at restriktive fængselsmiljøer ikke stimulerer indsatte samarbejdsvilje i forhold til fængselsmyndighederne – snarere tværtimod. Restriktive forhold afleder derimod frustration og modmagt med højere risiko for tilbagefald til kriminalitet til følge (Jørgensen m.fl., 2015 i Minke, 2016). Hvis man pålægger en indsat en sanktion som følge af en indberetning, vil der således teoretisk set opstå en risiko for både frustration og modmagt. At eventuelle sanktioner kan føre til ”modmagt” er en risiko, som både Fængselsforbundet og flere fængselsbetjente peger på. Interviewene med ansatte indeholder således flere eksempler på, at indsatte fremtræder i opposition til fængselsystemets repræsentanter som følge af en restriktiv behandling. En fængselsbetjent beskriver eksempelvis en

indsats udvikling over fire måneder fra at være samarbejdsvillig til at være i opposition. Den pågældende mener fx, at fængselsvæsenet har forvandlet en samarbejdsvillig indsat til at være i opposition, og beskriver de uheldige konsekvenser på følgende måde: ”På fire måneder har det forvandlet en indsat til at sidde og være i opposition til det, som de [fængselsmyndighederne] jo ikke ønskede, at han skulle være i opposition til”. Der er altså skabt en modstand hos den indsatte, som ikke var der oprindeligt. En anden fængselsbetjent beskriver følgende om en indsat, som er blevet fulgt tæt af Kriminalforsorgen: ”Men vi har i hvert fald ikke fået bragt ham et sted hen, hvor dialogen og samarbejdet og den fælles ånd om at bringe ham et bedre sted hen, er blevet nemmere. Tværtimod så er han nu vred eller ked af det over for systemet”.

5.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det kan som beskrevet ovenfor få ganske store konsekvenser for en indsat at blive bekymringsindberettet. Det kan ske **under afsoningen** i form af de direkte konsekvenser som forsinket eller nægtet udgang eller prøveløsladelse og også i form af mere afledte konsekvenser for den indsatte, fx andre indsatte reaktioner og egne følelsesmæssige reaktioner på at blive bekymringsindberettet.

De gennemførte interviews med fængselsbetjente og indsatte kan tyde på, at en bekymringsindberetning – ud over de konsekvenser, der eksplicit er beskrevet i Kriminalforsorgens vejledning i forhold til udgang og prøveløsladelse og valg af

afsoningssted – også kan få andre negative konsekvenser under afsoningen, bl.a. i forhold til mulighederne for at deltage i uddannelsesforløb.

Hertil kommer, at bekymringsindberetningen også vil kunne få konsekvenser **efter afsoningen**, fordi kommunen og politiet/PET skal informeres om indberetningen. Bekymringsindberettede vil således bl.a. være registreret i PETs' arkiver, med de mulige konsekvenser, der kan følge af det.

Selvom en bekymringsindberetning således kan få ganske negative konsekvenser for den indsatte, fører Kriminalforsorgen tilsyneladende ikke løbende statistik over eller systematisk tilsyn og kontrol med, hvilke konsekvenser det har haft for en indsat at blive indberettet.

En manglende registrering af konsekvenserne af en indberetning gør det også svært at vurdere, om indberetningerne ud fra en menneskeretlig vurdering fortsat er nødvendige og proportionale, jf. afsnit 8 nedenfor.

De gennemførte interviews tyder også på, at der er stor usikkerhed blandt de indsatte om, hvad det betyder at blive bekymringsindberettet, herunder hvilke retssikkerhedsgarantier der er i forhold til indberetningen, samt om de mulige konsekvenser af at blive indberettet, mv.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at:

- Kriminalforsorgen løbende og systematisk registrerer og fører statistik over og tilsyn med, hvilke konsekvenser de modtagne bekymringsindberetninger har ført til
- Kriminalforsorgen og fængslet er opmærksomme på, at det kan få videre negative konsekvenser for en indsat at blive indberettet, herunder også i forholdet til andre indsatte
- Kriminalforsorgen udarbejder en kort informationspjece eller folder, der kan udleveres til indberettede indsatte, hvori de bliver gjort bekendt med indberetningsordningen, de mulige konsekvenser, retssikkerhedsgarantier, mv.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har skriftligt oplyst i maj og juni 2017, at fængselspersonalet, som en almindelig del af deres arbejde, er opmærksomme på følgevirkninger af indsættelsen, herunder tillige grundet en bekymringsindberetning, samt at der i undervisningen af fængselspersonale er særlig opmærksomhed på de mulige negative konsekvenser af at blive indberettet. Direktoratet oplyser yderligere, at de faktuelle forhold, der danner grundlag for en bekymringsindberetning, kan indgå i afgørelsessager vedrørende fx afsoning, men at det ikke er muligt at trække statistik herom fra Kriminalforsorgens sagsbehandlingssystem. Endelig oplyser Direktoratet, at der er udarbejdet informationsmateriale til indsatte om indberetningsordningen.

KAPITEL 6

BEGREBERNE "RADIKALISERING" OG (VOLDELIG) "EKSTREMISME" I FÆNGSLER

Det er åbenlyst, at det kan være yderst svært for fængselspersonalet at identificere ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Det er vigtigt, at indsatte, der er ekstremister og radikaliserede, bliver identificeret og indberettet. På anden side er det også vigtigt i lyset af de væsentlige negative konsekvenser, det har at blive indberettet, at der ikke sker en unødvendig over-indberetning.

Vanskelighederne med at identificere ekstremistiske og radikaliserede indsatte kan til en vis grad afhjælpes, hvis der er en tydelig og klar og definition af begreberne "ekstremisme" og "radikalisering".

Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikalisering i fængsler og arresthuse står ikke alene. Den må ses i sammenhæng med den definition af begreberne, der anvendes uden for fængslets mure i det øvrige danske samfund (fastsat i den nationale handlingsplan mod ekstremisme fra 2016), ligesom de internationale definitioner af begreberne kan være retningsgivende.

I dette afsnit drøftes først i afsnit 6.1. den internationale definition af ekstremisme og radikalisering. Dernæst drøftes i afsnit

6.2. den danske definition af begreberne såvel i den nationale handlingsplan som inden for Kriminalforsorgen. I afsnit 6.3. undersøges, hvordan begreberne anvendes i praksis i danske fængsler. Det sker dels via interviews med indsatte og ansatte i fængsler, dels via en vurdering af 259 modtagne bekymringsindberetninger til Kriminalforsorgen. Endelig sammenfattes og anbefales i afsnit 6.4.

6.1 DEN INTERNATIONALE DEFINITION AF RADIKALISERING OG (VOLDELIG) EKSTREMISME

På trods af flere internationale forsøg på at definere ekstremisme og radikalisering, så er der ikke opnået enighed om en definition af begreberne. Der er således tale om ganske uklare og upræcise begreber.⁴² Der er ligeledes en vis usikkerhed om, hvordan selve radikaliseringsprocessen foregår.

FN's generelle handlingsplan for forebyggelse af voldelige ekstremisme fra december 2015 indeholder ingen definition af begreberne ekstremisme og radikalisering. Det anføres, at det er den enkelte stats prærogativ at definere begreberne:

Definitions of "terrorism" and "violent extremism" are the prerogative of Member States and must be consistent with their obligations under international law, in particular international human rights law.

Men det er bemærkelsesværdigt, at hele handlingsplanen fokuserer på forebyggelse af "voldelig ekstremisme" og ikke mere bredt på at forebygge "ekstremisme".

I UNODC's håndbog om voldelig ekstremisme i fængsler fra 2016 anføres det indledningsvis, at definitionen af begreberne voldelig ekstremisme og radikalisme er afgørende, idet det er vigtigt at sondre mellem ekstremistiske holdninger/tanker og ekstremistiske handlinger:

The importance of definitions and differentiation: This Handbook reiterates that prisoner radicalization, far from being a new phenomenon, is a very old issue which is not in itself a threat to the prison administration or society if not connected to violence. Not all radicalization is negative or a precursor to violent extremism. Only a very small number of radicals actually become violent extremists. Definitions and differentiation are important, therefore, when dealing with the sensitive topic of (violent) extremism and radicalization (to violence), in particular **in order to differentiate between thought and action.** [Fed tilføjet].

Håndbogen definerer herefter begreberne "ekstremisme" og "voldelig ekstremisme":

Extremists: Can be characterized as people who tend to reject equality and pluralism in society. Extremists strive to create a homogeneous society based on rigid, dogmatic ideological tenets; they seek to make society conformist by suppressing all opposition and subjugating minorities.

Violent extremist: Someone who promotes, supports, facilitates or commits acts of violence to achieve ideological, religious, political goals or social change.

Europarådets retningslinjer om radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2016 indeholder ligeledes en definition af begreberne:

Radicalisation represents a dynamic process whereby an individual increasingly accepts and supports violent extremism. The reasons behind this process can be ideological, political, religious, social, economic or personal.

Violent extremism consists in promoting, supporting or committing acts which may lead to terrorism and which are aimed at defending an ideology advocating racial, national, ethnic or religious supremacy or opposing core democratic principles and values.

De internationale retningslinjer sonderer, som det fremgår, mellem ekstremistiske holdninger ("ekstremisme") og ekstremistiske handlinger i form af voldelige handlinger eller terrorisme ("voldelig ekstremisme").

De internationale retningslinjer fokuserer på at forebygge voldelig ekstremisme (dvs. ekstremistiske handlinger) og ikke på mere vidtgående at forebygge ekstremistiske holdninger.

6.2 DEN DANSKE DEFINITION AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING

I dette afsnit redegøres først i afsnit 6.2.1. for definitionen af radikalisme og ekstremisme i den nationale handlingsplan mod ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016. Dernæst beskrives i afsnit 6.2.2. den definition af begreberne, som anvendes i Kriminalforsorgen.

6.2.1 DE NATIONALE HANDLINGSPLANER MOD EKSTREMISME OG RADIKALISERING

I januar 2009 udgav regeringen den første danske handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikalisering – "En fælles og tryk fremtid – Handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske **holdninger** og radikalisering blandt unge" (Fed tilføjet).⁴³

Den blev fulgt op af en ny revideret handlingsplan i september 2014 – "Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme – Regeringens handlingsplan".⁴⁴

Den seneste reviderede handlingsplan er fra oktober 2016 – "Forebyggelse og bekæmpelse

af ekstremisme og radikalisering – National handlingsplan".⁴⁵

Alle tre handlingsplaner søger at indkredse begreberne ekstremisme og radikalisering.

I **handlingsplanen fra 2009** defineres ekstremisme således:

Ekstremismen er præget af totalitære og antidemokratiske **ideologier**, intolerance over for andres synspunkter, fjendebillede og opdeling i "dem og os". Ekstremistiske **idéer** kan komme til udtryk på forskellig vis og kan i **deres yderste konsekvens** medføre, at personer eller grupper anvender voldelige eller udemokratiske metoder for at opnå et bestemt politisk formål, søger at undergrave den demokratiske samfundsorden eller udøver trusler, vold eller nedværdigende chikane mod grupper af mennesker på grund af for eksempel deres hudfarve, seksualitet eller tro. (Fed tilføjet).

Handlingsplanen fokuserer i vidt omfang på – som det også fremgår af handlingsplanens titel – at forebygge ekstremistiske holdninger. Det ses også af definitionen, hvor der tales om "ideologier" og "idéer" og holdninger, som i den "yderste konsekvens kan føre til" voldelige og ulovlige handlinger.

I **handlingsplanen fra 2014** defineres ekstremisme og radikalisering således:

Der findes forskellige definitioner af **ekstremisme**, men betegnelsen anvendes her til at beskrive miljøer, der bl.a. **kan** være karakteriseret ved:

- Forenklede verdensopfattelser og fjendebilleder, hvor bestemte grupper ses som truende
- Intolerance og manglende respekt for andres synspunkter, friheder og rettigheder
- Afvisning af grundlæggende demokratiske værdier og normer eller manglende accept af demokratiske beslutningsprocesser
- Anvendelse af ulovlige og eventuelt voldelige metoder for at opnå et politisk/religiøst ideologisk mål.

Radikalisering kan komme til udtryk ved en 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/religiøst formål.

En proces, hvor en person i stigende grad accepterer anvendelsen af ulovlige eller voldelige midler i et forsøg på at opnå et bestemt politisk eller ideologisk mål. Der er tale om en identitetsproces, der kan føre hen mod voldelige eller ulovlige handlinger.⁴⁶

I handlingsplanen fra 2014 er der ikke længere den samme afgørende fokus på ekstremistiske holdninger som i den tidligere handlingsplan. Nu er fokus i lige så høj grad på ekstremistiske handlinger. Det ses bl.a. af titlen på handlingsplanen, der ikke længere vedrører forebyggelse af "ekstremistiske holdninger", men alene forebyggelse af "ekstremisme". Ligeledes tales der i definitionen ikke længere om "ideologier" og "idéer" eller om holdninger, som i den "yderste konsekvens kan føre til" voldelige og ulovlige handlinger, men alene om holdninger som "kan føre til" voldelige eller ulovlige handlinger.

I regeringens nuværende **handlingsplan fra oktober 2016** om forebyggelse og bekæmpelse anvendes en kortere og mere snæver definition af begreberne ekstremisme og radikalisering:

Ekstremisme betegner personer eller grupper, som begår eller søger at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfundsforhold, de er utilfredse med.

Betegnelsen omfatter bl.a. venstre-ekstremisme, højreekstremisme og militant islamisme.

Radikalisering betegner en kortere eller længerevarende proces, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi.⁴⁷

Ekstremisme og radikaliserings (til ekstremisme) forudsætter, som det fremgår, at personen begår eller legitimerer "vold eller andre ulovlige handlinger". I modsætning til definitionerne fra 2009 og 2014 er der nu kun fokus på ekstremistiske handlinger – på voldelig ekstremisme – og ikke på ekstremistiske holdninger.

Det anføres i overensstemmelse hermed i handlingsplanen fra 2016, at:

Ekstremistiske gruppers aktiviteter kan være fuldt lovlige. Der kan være tale om foreninger, klubber eller religiøse samfund, som anvender demokratiske midler til at få indflydelse og påvirke andre grupper og individer i det omkringliggende samfund. Men når ekstremistiske personer eller grupper benytter eller legitimerer trusler, pres, chikane, hærværk, vold eller terror for at fremme et politisk mål, udgør det en klar trussel for vores sikkerhed, samfundsform og levevis.⁴⁸

Der er således over de tre handlingsplaner sket et markant skift fra, at fokus i 2009 i væsentlig grad var på at forebygge ekstremistiske holdninger, til at fokus i 2014 er på at forebygge såvel ekstremistiske holdninger som ekstremistiske handlinger, og videre til, at fokus i 2016 i det væsentligste er på at forebygge ekstremistiske handlinger og eksplicit at anerkende, at personer og grupper lovligt kan have ekstremistiske holdninger (så

længe det ikke fører til voldelige eller ulovlige handlinger). Sådanne holdninger skal derfor ikke forebygges.

Fokus i regeringens handlingsplan fra 2016 svarer til det fokus, der anlægges i de internationale retningslinjer og handlingsplaner som beskrevet ovenfor, hvor fokus alene er på at forebygge ekstremistiske handlinger – "voldelig ekstremisme" – og radikaliserings hertil.

6.2.2 DEFINITIONEN AF EKSTREMISME OG RADIKALISERING I DANSKE FÆNGSLER OG ARRESTHUSE

Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikaliserings er bredere end definitionen i den nationale handlingsplan fra oktober 2016.

I Kriminalforsorgens vejledning defineres ekstremisme og radikalisme med samme ordlyd som i regeringens handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings fra 2014. Det anføres således:

Radikaliserings er en proces, hvor en person i stigende grad accepterer anvendelsen af ulovlige midler eller voldelige midler i et forsøg på at opnå et bestemt politisk eller ideologisk mål. Der er tale om en identitetsproces, der kan føre hen imod voldelige eller ulovlige handlinger.

Ekstremisme har forskellige definitioner og handler primært om holdninger og polariserende adfærd, der kan føre hen

imod voldelige/ulovlige handlinger. I Kriminalforsorgen skal klienter med ekstremistiske holdninger have ekstra fokus, ved:

- Forenkede verdensopfattelser og fjendebilleder, hvor bestemte grupper ses som truende
- Intolerance og manglende respekt for andres synspunkter, friheder og rettigheder
- Afvisning af grundlæggende demokratiske værdier og normer eller manglende accept af demokratiske beslutningsprocesser
- Anvendelse af ulovlige og eventuelt voldelige metoder for at opnå et politisk/religiøst ideologisk mål.⁴⁹

Der er, som det fremgår, både fokus på ekstremistiske holdninger og på ekstremistiske handlinger (ulovlige eller voldelige metoder), som tilfældet var i den tidligere nationale handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings fra 2014.

Kriminalforsorgens vejledning beskriver endvidere, hvordan en bekymring kan underbygges, samt hvilke forhold der kan lægges vægt på ved vurderingen af en indsat. Det anføres, at et synligt, men langt fra entydigt udtryk for en mulig radikaliserings er ændringer i en persons ydre. Derudover kan der lægges

vægt på den pågældendes adfærd, holdninger, relationer og planer, jf. nærmere afsnit 7.1.2. nedenfor.

At der inden for fængselsområdet er tale om et bevidst inddragelse af både ekstremistiske handlinger og ekstremistiske holdninger, fremgår af et lovforslag fra Justitsministeriet fra december 2015 om udveksling af tegn på radikaliserings og radikalisme.⁵⁰ Lovforlaget drøfter begreberne ekstremisme og radikalisme, og det anføres, at:

Radikaliseringen kan komme til udtryk ved en 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.

Den foreslåede bestemmelse vil således kunne finde anvendelse både i forhold til personer, der har – eller er i risiko for – at udvikle radikale og 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.⁵¹ (Fed tilføjet).

Justitsministeriet har således tilsyneladende bevidst valgt, at ekstremistiske holdninger – selv uden en intention om at anvende vold eller ulovlige midler – også er omfattet af definitionen og skal indrapporteres. Men Justitsministeriet har ikke nærmere forklaret eller begrundet dette valg.

Sammenfattende kan det siges, at Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikaliseringsbegrebene er bredere end de internationale definitioner og bredere end den definition, der i øvrigt gælder i Danmark, som det er udtrykt i regeringens handlingsplan mod ekstremisme og radikaliseringsbegrebene fra oktober 2016.

Mens der i de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme i fængsler og i den danske nationale handlingsplan mod ekstremisme er fokus på ekstremistiske handlinger (voldelig ekstremisme), så har Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, for så vidt angår fængsler og arresthuse, tilsyneladende bevidst valgt at fokusere på både ekstremistiske handlinger og ekstremistiske holdninger (ekstremisme).

Uden for fængslerne er der således fokus på personer, der vil gennemføre eller realisere ekstreme holdninger med vold eller ulovlige midler (voldelig ekstremisme). Inden for fængslerne er der også fokus på personer, der "blot" har ekstreme holdninger (ekstremisme) uden voldsparathed eller brug af ulovlige midler.

Sammenhængen med retten til ytringsfrihed og forbuddet mod at fremme terrorisme

En bred definition af ekstremisme, der inkluderer ekstreme holdninger, skal ses i sammenhæng med retten til ytringsfrihed.

Alle har efter art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ret til ytringsfrihed. Retten beskytter ikke alene ytringer, som bliver positivt modtaget, eller som betragtes som harmløse eller alment accepterede. Ytringer som virker krænkende, chokerende og forstyrrende ("offend, shock or disturb") for offentligheden er også beskyttede.⁵² Retten til ytringsfrihed beskytter ikke alene tanker og ideer, men også de midler eller metoder, hvorved tankerne formidles.

Indsatte i fængsler og arresthuse har som alle andre ret til ytringsfrihed. Men der kan foretages indgreb i ytringsfriheden, hvis det sker i henhold til lov, og såfremt det er nødvendigt og proportionalt for at opnå et legitimt formål, som beskrevet i EMRK art. 10, stk. 2, herunder for at opretholde ro og orden i fængslet eller for at forebygge kriminalitet.

Det fremhæves også i de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig

ekstremisme og radikaliserings i fængsler, at indsatte har ret til ytringsfrihed, samt at der i forbindelse med forebyggelsesindsatsen skal være særligt fokus på indsattes ret til ytringsfrihed.⁵³

Adgangen til at have ekstreme holdninger og retten til ytringsfrihed skal også ses i sammenhæng med straffelovens bestemmelser om terrorisme. Det fremgår af straffelovens § 114 e, at det er strafbart at "fremme terrorisme".

Der må sondres mellem at "fremme" terrorisme og fremsætte "rene sympatitilkendegivelser". Rene sympatitilkendegivelser er ikke strafbare – bl.a. under hensyntagen til retten til ytringsfrihed.

Straffelovrådet har i en betænkning fra 2016 bl.a. behandlet spørgsmålet om, hvordan det eksisterende strafferetlige værn mod terrorisme nærmere skal afgrænses i forhold til ytringsfriheden.⁵⁴

Straffelovrådet understreger, at det er strafbart offentligt at give udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling. Det er også strafbart at yde økonomisk støtte til en terrororganisation, herunder i form af "kontingentbetaling". Endvidere vil fx udbredelse af en terrororganisationens budskaber, herunder videreformidling af propagandamateriale, efter omstændighederne kunne straffes som "fremme" af terrororganisationens virksomhed.

Men Straffelovrådet understreger, at hensynet til ytringsfriheden begrænser mulighederne

for at straffe visse ytringer. Straffelovrådet anfører således, at det ikke i sig selv er strafbart at erklære sig som medlem af en terrororganisation og at erklære sin sympati med terrororganisationen og dens mål:

Et "passivt medlem" vil altså f.eks. på sociale medier i udgangspunktet kunne føre sig frem som "medlem" af terrororganisationen, herunder ved anvendelse af tøj, emblemer, flag mv., som leder tanken hen på terrororganisationen, og vil også i generelle vendinger kunne udtale sig positivt om terrororganisationen og dens mål, idet dette ikke i sig selv går ud over de "rene sympatitilkendegivelser", som er og i lyset af ytringsfriheden fortsat bør være straffri. Så snart udtalelser, billeder, videoer mv., set i deres helhed og sammenhæng, må forstås som en opfordring til andre om at tilslutte sig eller i øvrigt støtte terrororganisationen eller – når det sker offentligt – som udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling, vil den pågældende imidlertid kunne straffes.

6.3 FORSTÅELSE OG ANVENDELSE AF BEGREBERNE I PRAKSIS

Gennemgangen af de 259 modtagne indberetningskemaer tyder på, at der i praksis har været stor uklarhed og usikkerhed om, hvornår en indsat skal indberettes som radikaliseret eller ekstremist, og at ganske forskellige observationer kan ligge til grund for en indberetning.

Det er i sagens natur vanskeligt at vurdere en ofte kort beskrivelse i et indberetningsskema, og der må derfor tages et vist forbehold for resultaterne af gennemgangen af indberetningsskemaer. Ligesådan står det indberettede ikke alene, idet der indhentes en række yderligere oplysninger om den indsatte, som indgår i sikkerhedsvurderingen og vurdering af bekymringskategori.

Men indberetningsskemaerne bekræfter, at det – i overensstemmelse retningslinjerne fra Kriminalforsorgen og Justitsministeriet – ikke kun er voldelig ekstremisme, der bliver indberettet, men også – og oftere – ekstreme lovlige ytringer eller lovlig religiøs adfærd. Kun ca. 10 % (28 indberetninger) af de gennemgåede indberetninger indikerer tegn på voldsparathed i form af konkrete trusler om ved voldelig adfærd eller ulovlige midler at ville gennemtvunge ekstreme holdninger.

En række indberetninger vedrører ekstreme, men lovlige ytringer som fx rene sympatitilkendegivelser for en terrororganisation som IS. Visse sympatitilkendegivelser forekommer mere velreflekterede og bunder tilsyneladende i en ideologisk overbevisning, mens andre synes at være fremsat i forbindelse med et vredesudbrud fra den indsatte, men indeholder ikke andre signaler eller tegn på radikaliserings.

En del indberetninger (23 indberetninger) vedrører materiale fundet i den indsatte celle. Det drejer sig oftest om graffiti eller litteratur

(bøger, pjecer, opslagstavle m.v.). En række andre indberetninger vedrører fremsatte ytringer, ofte kritik af demokratiet, eller voldsomme ytringer om Danmark, den danske krigsindsats, mv.

Som eksempler kan nævnes følgende indberetninger:

Indsatte har i forbindelse med gårdtur oplyst at han sympatiserer med ISIS og er tilhænger af seneste terrorangreb i Belgien

Kopi af breve inddraget fra indsatte celle vedlagt som bilag. Noget er på arabisk og andet på dansk – i nogle af citaterne nævnes jihad

I forbindelse med overfald på medindsat, bliver han isoleret, og på vej derover løfter han højre arm med hånden knyttet og en finger pegende op i luften, kunne evt. ligne de håndtegn de bruger ved IS.

Ved undersøgelse af klientens opholdsrum den (...) er han fundet i besiddelse af en T-shirt (se vedhæftet billede) med følgende tekst på arabisk: Jeg støtter modstandsbevægelsen i Gaza, al Aqsa bevægelsen.

Graffiti over celledør – der står: Hard times will pass. Sufferings will end. Just don't fail. In Allahs test.

Der er i forbindelse med nedpakning af indsattes stue, blevet taget billeder af hans opslagstavle, som fremstår "meget muslimsk".

Inddragelse af en mængde litteratur omhandlende Shariah lovg. Samt læsestof vedr. Hizb-ut-Tahrir.

Klienten har fået disse bøger udleveret fra Statsfængslets bibliotek. 1. Gangster – Brian Sandberg. 2. I Hellig Krig – Omar Nasri.

Under samtaler med indsatte udtrykker han sympati med de terrorister som har været med til at udføre angrebet i Paris.

En række øvrige indberetninger vedrører lovlig religiøs adfærd uden nogen indikation af voldsparathed eller brug af ulovlige midler, jf. afsnit 8.4. om retten til religionsfrihed.

Det fremgår også af de afholdte interviews med indsatte og ansatte, at der sker indberetning af ekstreme, men i sig selv lovlige ytringer og holdninger, samt at flere indsatte begrænser deres ytringer for at undgå at blive indberettet. Der er således flere eksempler på, at indsatte undgår at blande sig i politiske diskussioner eller at kommentere på terrorangreb, der har fundet sted. En indsat forklarer følgende: "Når der har været diskussioner, fx omkring Charlie Hebdo – det blander jeg mig ikke i. Jeg har ikke lyst til at blande mig i diskussionen". Ifølge flere fængselsbetjente skal indsatte være forsigtige

med kritik af NATO-missioner, ligesom indsatte heller ikke bør udtale sig nedladende om fx jøder eller lovprise angreb, som Islamisk Stat udfører. Sådanne udtalelser vil bringe en indsat i risiko for at blive indberettet. En fængselsbetjent forklarer: "Folk er blevet mere påpasselige. Meget. Ikke bare lidt, men rigtig meget. Det er fordi, at de har hørt hos andre indsatte, at der ikke skal meget til, for at blive indberettet. [...] Jeg kan tydeligt se forskel fra førhen".

Ifølge flere ansatte kan det være problematisk at give sin politiske mening til kende, hvis den går imod de gængse opfattelser. Fx kan indsatte være bekymrede over at give udtryk for kritik af demokratiet, selvom der er tale om lovlige ytringer. Det er imidlertid ikke legitimt diskursmæssigt og derfor holder indsatte sig tilbage med at udtrykke holdninger, hvilket ifølge en ansat betegnes som "uheldigt," fordi den indsatte skal kunne udtrykke sig frit, så længe det er inden for lovens rammer. Spørgsmålet om, hvad det er juridisk tilladt at ytre sig om, og hvad der er tilladt i praksis, er således genstand for overvejelser blandt flere interviewpersoner. Flere indsatte og ansatte er af den overbevisning, at lovlige ytringer begrænses, dels af risiko for en indberetning, dels af bekymring over, om andre provokeres af ytringerne.

6.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det fremgår samstemmende af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikalisering

i fængsler, at det er vigtigt med en præcis definition af begreberne "ekstremisme" og "radikalisering".

Alle de internationale retningslinjer fokuserer alene på at forebygge "voldelig ekstremisme" – og ikke "ekstremisme". Det er ekstremistiske handlinger (dvs. gennemførelsen af de ekstremistiske holdninger) – og ikke ekstremistiske holdninger – der skal forebygges.

I den nye nationale danske handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings fra oktober 2016 er der ligeledes kun fokus på at forebygge voldelig ekstremisme og radikaliserings.

I Kriminalforsorgen derimod anvendes fortsat den tidligere danske definition af begreberne fra den nationale handlingsplan fra 2014, og der er således både fokus på ekstremistiske handlinger (voldelig ekstremisme) og fokus på ekstremistiske holdninger (ekstremisme).

Direktoratet for Kriminalforsorgen har skriftligt oplyst i maj og juni 2017, at der i undervisningen og undervisningsmaterialet skelnes mellem sårbarhed på den ene side og på den anden side evne, vilje og kapacitet til at gennemføre en ekstremistisk handling.

Gennemgangen af de modtagne bekymringsindberetninger og de gennemførte interviews viser, at der i praksis har været en betydelig tvivl blandt fængselspersonale om forståelsen af begreberne ekstremisme

og radikaliserings. Ligeledes lægges der i indberetningerne oftest vægt på den indsattes lovlige ytringer i form af rene sympatitilkendegivelser med en terrororganisation eller religiøse adfærd (uden tegn på voldsparathed eller brug af ulovlige midler).

Det er i den forbindelse også vigtigt at være opmærksom på, at en bredere definition af ekstremisme – der indebærer, at også lovlige holdninger/sympatitilkendegivelser og lovlige religiøs praksis skal indberettes – alt andet lige bevirker, at der er større risiko for konflikt med de indsattes ret til privatliv og religionsfrihed (se nærmere i afsnit 8 nedenfor).

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund følgende:

- At Justitsministeriet/ Kriminalforsorgen afgrænser definitionen af begreberne "ekstremisme" og "radikalisering" til kun at omfatte voldelig ekstremisme – dvs. ekstremistiske handlinger – og ikke også ekstremistiske holdninger, således som det fremgår af den danske nationale handlingsplan om forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings fra 2016, og som det anbefales i de internationale retningslinjer.
- Såfremt det efter Justitsministeriet/ Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse er nødvendigt at operere med en bredere definition af ekstremisme i Kriminalforsorgen,

som også omfatter ekstremistiske holdninger, så bør ministeriet/direktoratet nærmere begrunde hvorfor, samt udtrykkeligt tage stilling til de negative følgevirkninger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder i forhold til de menneskeretlige konsekvenser for de indsatte. Ligeledes bør de procesuelle beskyttelsesgarantier for at blive indberettet i så fald styrkes, jf. afsnit 7 nedenfor.

Om fængselspersonalets uddannelse i og kompetence til at identificere indsatte, som er radikaliserede voldelige ekstremister, se nærmere afsnit 7.1. nedenfor.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 oplyst, at Kriminalforsorgens vejledning indeholder en gennemgang af både radikalisering, voldelige ekstremisme og ekstremisme, hvilket tillige indgår i de uddannelsesindsatser, som målrettes både ressourcepersoner og øvrige medarbejdere. Formålet hermed er netop at skabe en forståelse for de forskelligheder, der gør sig gældende ved vurderingen af, om den enkelte medarbejder skal være bekymret for den udviste adfærd.

Justitsministeriet har i juli 2017 oplyst, at "en afgrænsning af begreberne ekstremisme og radikalisering til kun at omfatte voldelig ekstremisme efter ministeriets opfattelse ikke vil være hensigtsmæssig i relation til indberetningsordningen vedrørende bekymringstegn i forhold til radikalisering

og ekstremisme. Ministeriet finder således, at indberetningsordningen både bør omfatte personer, der søger at fremme radikale og ekstremistiske holdninger gennem vold eller andre ulovlige midler, og personer, der har – eller er i risiko for at udvikle – radikale og ekstremistiske holdninger, men som ikke nødvendigvis søger at fremme disse gennem ulovlige midler. Dette hænger sammen med, at det kan være meget vanskeligt for Kriminalforsorgens personale at genkende tegn på radikalisering og ekstremisme, og det er vigtigt, at alle bekymringstegn noteres og videreformidles til PET, fordi de i den rette sammenhæng kan være netop den brik, som mangler i et større puslespil, både i forhold til at undgå radikalisering i Kriminalforsorgen og i forhold til PETs arbejde med at forebygge, modvirke og efterforske terror".

KAPITEL 7

PROCESSUELLE BESKYTTELSESGARANTIER

Det er givet, at det selv med en præcisering af definitionen af voldelige ekstremisme og radikaliserings ofte i praksis vil være vanskeligt for fængselspersonalet at vurdere, om en indsat er omfattet af definitionen. Det må nok erkendes, at der ofte i praksis vil kunne være en vis usikkerhed omkring de foretagne indberetninger.

For at begrænse risikoen for såvel over- som underindberetning og for misbrug af de personfølsomme oplysninger, som fremgår af indberetningerne, er det afgørende, at der er knyttet betryggende processuelle garantier til indberetningsordningen. Særligt tre garantier forekommer væsentlige:

- At der i fængsler og arresthuse er en betryggende procedure for at opdage og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte, jf. afsnit 7.1.
- At den indsatte sikres individuelle retssikkerhedsgarantier, herunder modtager en begrundelse for indberetning, har mulighed for at kontradiktion, samt gives klageadgang- og vejledning, jf. afsnit 7.2.

- At der er klare og præcise regler om myndighedernes registrering, brug, videregivelse, sletning og berigtigelse af bekymringsindberetninger, jf. afsnit 7.3.

Nedenfor i afsnit 7.1.-7.3. belyser vi de tre nævnte processuelle garantier. I hvert afsnit ser vi først på de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme i fængsler, dernæst på den danske regulering. Herefter ser vi på praksis i danske fængsler, som belyst ved de gennemgåede indberetninger og foretagne interviews (i det omfang der er relevante oplysninger), og endelig sammenfatter vi og fremsætter anbefalinger.

7.1 PROCEDURER FOR AT OPDAGE OG INDBERETTE EKSTREMISTISKE OG RADIKALISEREDE INDSATTE

7.1.1 INTERNATIONALE RETNINGSLINJER VEDRØRENDE VOLDELIG EKSTREMISME OG RADIKALISERING I FÆNGSLER

Indledningsvis skal det fremhæves, at der ikke ses at være domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller udtalelser fra FN-menneskerettighedskomitéer, der

eksplicit tager stillingen til de retssikkerheds- og menneskeretlige spørgsmål, der kan opstå i forhold til at forebygge voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler.

De internationale retningslinjer, som er beskrevet i afsnit 2.2. ovenfor, indeholder imidlertid ganske udførlige retningslinjer for, hvilke procedurer der bør indføres i fængsler og af Kriminalforsorgen for at forebygge voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler på en effektiv og retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde.

1. Retningslinjer og indikatorer til at opdage voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte

Det anbefales i Europarådets retningslinjer fra 2016, at der udarbejdes vurderingsværktøjer eller indikatorer, som gør det muligt for fængselsbetjente at identificere tegn på eller risiko for radikaliserings og voldelig ekstremisme (pr. 18).

Såfremt der udarbejdes sådanne værktøjer, skal de være baseret på professionelle og etiske standarder og gennemgås og opdateres regelmæssigt (pr. 31 og 32).

Muligheden for at anvende sådanne særlige værktøjer eller indikatorer til at opdage potentieller radikaliserede drøftes også i UNODC's håndbog fra 2016.⁵⁵

Det fremhæves dog både i Europarådet og UNODC's retningslinjer, at sådanne

risikovurderingsværktøjer ikke kan stå alene, men må bruges i sammenhæng med fængselsbetjentes øvrige observationer af den indsatte.

2. Fængselsbetjentes træning i og kompetence til at spotte ekstremistiske og radikaliserede indsatte

Det fremhæves for det første i Europarådets retningslinjer fra 2016, at der ved rekruttering og ansættelse af fængselspersonale bør være fokus på, at fængselsbetjentene har de relevante sprogkundskaber og kulturel sensitivitet, samt at de ansatte bør modtage "Intercultural and multifaith awareness training" (pr. 13).

Mere specifikt i forhold til ekstremisme og radikaliserings anbefales det, at fængselsbetjente trænes i at kunne skelne mellem religiøs praksis og voldelig ekstremisme. Der skal være redskaber til at indberette tegn på voldelig ekstremisme og radikaliserings, og der skal være procedurer for hurtig og professionel vurdering af bekymringsindberetninger (pr. 30):

Frontline staff shall be trained and supported in order to be able to distinguish between religious practices and the adoption of violent extremist behaviour and shall be empowered to react swiftly and proportionately in case of real and imminent risks posed to the life, health or personal integrity

of prisoners or staff. In particular, staff shall be given tools to report concerns regarding signs of radicalisation to violent extremism and appropriate procedures shall be applied to assess promptly and professionally such risks.

Ligeledes fremhæves det i UNODC's håndbog, at "assessments should be conducted by appropriately trained, and where appropriate, certified staff".⁵⁶

3. Uddannelse af særlige ressourcepersoner i fængslerne

Det anbefales i Europarådets retningslinjer fra 2016, at der i hvert fængsel uddannes særligt fængselspersonale med speciale i radikaliserings og voldelig ekstremisme. Ressourcepersoner som kan rådgive øvrigt personale i forhold til at identificere voldelig ekstremisme og radikaliserings.

33. Adequately trained members of prison or probation staff may be appointed as necessary, in case radicalisation is an issue of concern in a given prison or probation area, in order to ensure that staff know where they can readily obtain advice on radicalisation issues and prisoners or probationers know how to report concerns about radicalisation.

Tilsvarende fremhæves det i UNODC's håndbog fra 2016, at mange fængselsbetjente

ofte føler sig usikre når de skal vurdere om en indsat er radikaliseret, og føler sig under pres for at foretage korrekte indberetninger. Derfor anbefales det, at kun særligt uddannet personale foretager vurderinger og indberetninger:

Anxiety can also be addressed by having staff trained and certified in the application of the specialized tools. Assessments should not be administered by those who have not been trained and certified on their correct application.⁵⁷

Det anbefales ligeledes i EU's, RAN, Working paper fra 2016, at alle fængselsbetjente får en general undervisning ("general awareness training") i radikaliserings og ekstremisme, samt at der i fængslerne uddannes særlige ressourcepersoner heri, som får en videregående og mere målrettet træning ("specific training for specialist staff").⁵⁸

4. Risikovurderingen bør foretages af multidisciplinært team

Den anføres i Europarådets retningslinjer, at vurderingen af, om en indsat er radikaliseret, bør foretages af et **multidisciplinært team**.

17. Risk and needs assessment should be carried out by multi-disciplinary teams. When initial and subsequent risk and needs assessment of offenders is carried out, special attention shall be paid to identify offenders vulnerable

to radicalisation. In conformity with the existing national procedures regarding risk assessment, offenders' views should be recorded in relation to this and offenders should be given the opportunity to challenge such assessments.

En tilsvarende anbefaling fremgår af UNODC's håndbog fra 2016:

As the assessment needs to cover a variety of risks and issues, staff with different specializations should be involved in the assessment.

It is important that information received from violent extremist prisoners is also validated against other available sources and with other staff members[...] At the end of the assessment, each staff member may reach a slightly different conclusion based on their interviews with the violent extremist prisoners. The staff member should share their assessment based on their individual judgement and seek to reach a consensus on the overall risks and needs for each violent extremist prisoner, as part of a case conference.⁵⁹

Ligeledes fremhæves det i **Practitioners working paper** fra EU, Radicalization Awareness Network (RAN), fra 2016, at fængselsmedarbejdere, der foretager risikovurderingen, bør få støtte hertil fra ledelsen og andre fængselsmedarbejdere/ressourcepersoner:

d) Practitioners carrying out risk assessments need support from peers and management

Carrying out assessments around potential risks of radicalisation is not an easy task. Many practitioners might feel anxiety, pressure and insecurity to do the assessment "right". This might lead to biases and risk averseness. To avoid this, staff members should be supported in managing their anxiety and being confident about their decisions, both those based on the results from the assessment tool and on their professional insights. A support structure for verification can be put in place.⁶⁰

5. Placering af terrordømte i særligt sikrede afdelinger/fængsler og overførsel af terrordømte

Det understreges i Europarådets retningslinjer fra 2016, at terrordømte ikke automatisk bør placeres i særligt sikret fængsel/afdeling eller regelmæssigt overført mellem forskellige fængsler/afdelinger. Det bør i alle tilfælde ske efter en konkret individuel, vurdering som regelmæssigt bør revurderes:

21. The need to keep prisoners sentenced for terrorist-related crimes in high security prisons or under high levels of security in ordinary prisons shall also be evaluated individually and such decisions shall be reviewed at regular intervals. Rule 53 of the European Prison Rules,

regulating the use of special high security or safety measures, shall apply in such cases. Furthermore, as stated in rule 70 of the European Prison Rules, any prisoner subjected to such measures shall have a right of complaint and appeal to an independent authority.

22. The regular transfers of prisoners sentenced for terrorist-related crimes may have a negative impact on the reintegration prospects of such prisoners. The need for such transfers shall therefore be carefully evaluated on an individual basis against the risk posed by such prisoners.

Anbefalingen er, som det fremgår, alene rettet mod terrordømte og inkluderer ikke indsatte, som "blot" er bekymringsindberettet for voldelig ekstremisme og radikaliserings.

6. Regelmæssig genvurdering

Det fremhæves i UNODC's håndbog, at risikovurderingen af indsatte er en dynamisk proces, som ændrer sig over tid. En indsat, der anses for radikaliseret ved indsættelsen i fængsel, vil muligvis ikke vedblive med at være det senere i afsoningsforløbet – og omvendt. Vurderingen af, om en indsat er/er i risiko for at blive radikaliseret til voldelig ekstremisme, må derfor foretages løbende.

UNODC anbefaler på den baggrund, at risikovurdering og placering i sikkerhedskategorier mindst vurderes hvert

halve år eller i forbindelse med særlige begivenheder:

While risk assessment protocols can be administered at the outset – and can be used to shape the initial classification, categorization, allocation and intervention decisions regarding individual violent extremist prisoners – it is particularly important that assessing risk is undertaken on an ongoing and regular basis[...]. Readministering risk assessment protocols at regular intervals is important, therefore, to inform risk assessment and management decisions, including placement and security categorization. Good practice suggests reassessments at least every six months or in response to specific incidents. Furthermore, an oversight mechanism for risk assessments should be put in place, where results and outcomes are challenged and analysed.⁶¹

I EU's, Radicalization Awareness Network (RAN), practitioners working paper fra 2016 anføres det ligeledes:

It is (...) important that [the risk] assessments are repeated at regular intervals or at times of change, in order to illustrate a possible reduction in the level of risk that a particular offender may show as an evolution of his/her disengagement process.⁶²

Spørgsmålet ses ikke at være nærmere reguleret i Europarådets retningslinjer fra 2016.

7. Mentorer og særlige rehabiliteringsprogrammer for radikaliserede indsatte

Endelig fremhæves det i såvel Europarådets som UNODC's retningslinjer⁶³, at der bør arbejdes med særlige rehabiliteringsprogrammer og mentorer for voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. I Europarådets retningslinjer fra 2016 anføres det:

34. Special programmes, including the use of mentors, shall be developed for and offered to prisoners and probationers, where appropriate, and in particular for those who are considered susceptible to radicalisation, in order to help them find life options free from crime and violent extremism. Specially trained staff shall be involved in carrying out or supervising such programmes.

35. Former violent extremists who have renounced violence may serve as legitimate actors for the rehabilitation of probationers or prisoners.”⁶⁴

Det fremhæves endvidere i Europarådets retningslinjer fra 2016, at der bør skelnes mellem fængselspersonale, som arbejder med rehabilitering af indsatte, og personale, som arbejder med at indsamle efterretninger om voldelig ekstremisme:

5. Those working towards the rehabilitation of prisoners should be able to operate with appropriate autonomy and independence from those engaged in intelligence gathering on violent extremists. The success of rehabilitation is indeed premised upon the trust derived from such autonomy”.⁶⁵

7.1.2 KRIMINALFORSORGENS PROCEDURE FOR BEKYMRINGSINDBERETNINGER

Proceduren for bekymringsindberetninger er nærmere beskrevet i Kriminalforsorgens vejledning om voldelig ekstremisme og radikalisering, jf. nærmere ovenfor i afsnit 3.

Det er som nævnt den enkelte fængselsmedarbejder – uden lokal screening eller vurdering i fængslet – der foretager indberetningen til Direktoratet, der derefter oprøvet skal sende indberetningen videre til PET. Men der opfordres til, at vurderingen drøftes med en ressourceperson for yderligere validering og konkretisering.

Før terrorangrebet i Danmark i februar 2015 blev der foretaget såvel en lokal screening i fængslet som i Kriminalforsorgen, inden indberetninger blev sendt videre til PET.

Kriminalforsorgens vejledning beskriver endvidere, hvordan en bekymring kan underbygges, samt hvilke forhold der kan lægges vægt på ved vurderingen af en indsat. Det anføres, at et synligt, men langt fra entydigt udtryk for en mulig radikalisering er ændringer

i en persons ydre. Derudover kan der lægges vægt på den pågældendes adfærd, holdninger, relationer og planer.⁶⁶

Det er direktoratet (Koncern Sikkerhed), der er ansvarlig for selve risikovurderingen af den indberettede indsatte, herunder for placeringen i bekymringskategori 0 til 3. Direktoratet vurderer "løbende" indberetningerne for at tage stilling til, om der skal ske nedjustering af bekymringskategori, jf. afsnit 3 ovenfor.

7.1.3 FÆNGSELSPERSONALETS IDENTIFIKATION AF RADIKALISERING I PRAKSIS

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan vejledningen anvendes, og hvordan identificeringen og indberetningen af radikaliserede indsatte sker i praksis. For at afdække dette har vi interviewet en række indsatte såvel som ansatte (se metodeafsnit). I det følgende fremlægges indsattes såvel som ansattes oplevelse af indberetningssystemet og de udfordringer, der er, især i forhold til en eventuel risiko for overindberetning.

"Nervøsitet i systemet"

Efter hændelserne ved Krudttønden og den jødiske synagoge i 2015, var der, som nævnt indledningsvis, et skærpet fokus på tegn på radikalisering i fængsler. Dette førte til, at antallet af indberetninger om radikalisering i fængsler steg (se også afsnit 4).

Af de gennemførte interview fremgår det, at stigningen af antallet af indberetninger skete

på baggrund af det, som fængselsbetjentene betegnede som en "nervøsitet i systemet". Flere ansatte i Kriminalforsorgen udtaler således, at der umiddelbart efter hændelserne blev indsendt indberetninger til PET, der kom "for hurtigt afsted, og som formodentlig ikke ville blive indsendt i dag".

Ifølge en fængselsbetjent medførte hændelserne ved Krudttønden og den jødiske synagoge samt det stærke fokus på området, at flere fængselsbetjente var bekymrede for at overse tegn på radikalisering. Der var således generelt stor opmærksomhed på signaler, der kunne indikere en eventuel radikalisering. En fængselsbetjent beskriver det sådan, at de "så faresignaler allevegne". En anden fængselsbetjent forklarer, at folk var "rådvilde og ikke tilstrækkeligt klædt på". En tredje fængselsbetjent udtrykker uddybende: "I hvert fald i opstartsperioden var folk enormt hurtige på aftrækkeren til at indberette for alle mulige ting, hvor jeg tænkte: 'Er I klar over, hvad I gør?'" En interviewperson forklarer endvidere: "Fordi man har Koranen liggende, skal man jo ikke indberettes. Sådan var det lidt i starten nogle steder. Alt, hvad der havde noget med muslimer at gøre, de blev stort set indberettet alle sammen. Det virkede i hvert fald sådan". Interviewene tyder således på, at antallet af indberetninger steg, men at stigningen ikke nødvendigvis afspejlede en stigende radikalisering blandt indsatte i Kriminalforsorgens institutioner, men snarere en skærpet opmærksomhed og en nervøsitet i fængselssystemet.

Brug af vejledning

Direktoratet for Kriminalforsorgen har siden 2012 afholdt kurser i tegn på radikaliserings for ansatte i Kriminalforsorgens institutioner for at skærpe medarbejdernes viden om, hvad radikaliserings er, og hvordan bekymrende adfærd skal håndteres. Herudover ligger Kriminalforsorgens vejledning på Kriminalforsorgens intranet. Ifølge en interviewperson i Direktoratet for Kriminalforsorgen har kurserne særlig fokus på, at ansatte såvel som civilt personale skal være opmærksomme på eventuelle ændringer i "normalbilledet" blandt indsatte, og at der helst skal være flere bekymrende tegn på radikaliserings, før man foretager en indberetning. Der bør derfor være en række indikatorer, der tilsammen skal være til stede, førend det er muligt at danne sig et samlet indtryk, der afstedkommer en bekymring for radikaliserings. En indberetning bør derfor baseres på en proces over tid, hvor den indsatte adfærd nøje observeres.

En ansat i Direktoratet beskriver følgende om de indikatorer på radikaliserings, som de har formidlet på kurserne for de ansatte: "Det kan jo godt være, at der er en [indsat], der gror et skæg. Det er der jo ikke noget at være bekymret for alene, men hvis han samtidig begynder ikke at ville være sammen med dem, han plejer at være sammen med, begynder at få nogle andre på besøg, begynder at få nogle andre bøger hjem fra biblioteket, begynder at ytre sig anderledes i skolen, spiser på en anden måde [...], det er det budskab, vi gerne

vil have ud". Der bør med andre ord være flere tegn på radikaliserings, før man foretager en indberetning.

En fængselsbetjent, der har haft samtaler med indberettede indsatte, beskriver tilsvarende observationen af adfældsændringer på følgende måde: "At han pludseligt begynder at koncentrere sig om sine bede-tider. Det er jo ikke bekymrende i sig selv, det er jo bare egen udvikling, men han har måske kun fællesskab med ham, som man ved, er en radikaliserings. Han kunne begynde at ændre sin kost. Mange af dem spiser jo ikke svinekød, og nogle går fra ikke at spise svinekød til pludselig at være vegetar. Personen vil ikke have besøg af sin søster eller forældre eller vil kun have besøg af nogle særlige, som ikke har noget med deres slægt at gøre. Pludselig gider de ikke tale med personalet, men kun i fællesskaber, og er på gårdtur med dem, som vi har en reel bekymring for. Når vi pludselig kan begynde at se det mønster, så begynder alarmklokkerne at ringe. Og det er nogle af dem, som jeg synes er reelle nok at sende afsted som en indberetning. Det er dem, vi har sendt af sted. Og på samme tid har vi fået oplysninger fra en betjent, en socialrådgiver og en skolelærer, så har jeg samlet puslespillet og sender det afsted".

I forhold til observation af adfældsændringer er der således fokus på religiøse praktikker og social interaktion, ligesom der bør være flere kilder til indberetningen, inden den foretages.

Personer, der ikke skulle have været indberettet

Interviewmaterialet og dokumentanalysen peger på, at der er foretaget indberetninger, som ikke burde være foretaget. Flere udtrykker således tvivl omkring nogle af indberetningernes kvalitet og mener, at der er indsatte, der efter deres mening ikke burde være blevet indberettet – hvor indberetningen enten ikke var tilstrækkelig underbygget eller var åbenlyst forkert. Flere af de sager, som kritiseres for ikke at være tilstrækkeligt begrundede, er bl.a. karakteriseret ved alene at indeholde en enkelt indikator på radikaliserings og ikke være underbygget yderligere. En fængselsbetjent omtaler fx en sag med en person, der blev indberettet for at låne en bog om religion og filosofi. Den pågældende fængselsbetjent betegner indberetningen som "helt hen i vejret", fordi der ellers ikke var nogen tegn på, at personen var radikaliseret. Indberetninger alene på baggrund af lånt litteratur er endvidere erfaret af andre fængselsbetjente. Et andet eksempel på tilsyneladende uberettigede indberetninger vedrører en indsat, der lyttede til høj arabisk musik, og en anden indsat, der ændrede sin kost. De pågældende indsatte blev på baggrund af disse isolerede faktorer bekymringsindberettet. Et eksempel på en indberetning af tvivlsom karakter er ifølge forskellige interviewudtalelser en person, der har anmodet om et vækkeur, så han kunne se bedetiderne, og et yderligere eksempel er en indsat, der fortæller, at han er religiøs. Endelig er der et eksempel på en indsat, der

indberettes, fordi han har fået en tatovering af det syriske flag, og ét, hvor en indsat indberettes, fordi han har Koranen liggende på sit bord i cellen. Ifølge Direktoratet er disse indikatorer ikke nødvendigvis tegn på radikaliserings og bør ikke give anledning til bekymring. Ikke desto mindre blev de pågældende indsatte indberettet.

Der ses også eksempler på åbenlyse fejlfortolkninger af indsattes religiøse adfærd. En fængselsbetjent udtrykker, at der "helt klart er eksempler på, at folk ikke skulle have været indberettet". Vedkommende nævner indsatte, der er blevet indberettet for at bede fem gange om dagen, og fortæller videre: "Der er eksempler, hvor folk har været indberettet for noget, hvor man tænker, at det er fuldstændig grotesk. Det giver ikke mening for noget som helst, fordi man har lavet en bestemt handling og så alene på baggrund af den ene bestemte handling er blevet indberettet". En anden fængselsbetjent fortæller om en indberetning af en muslimsk indsat, der under ramadanen vælger at bære en traditionel klædedragt. Fængselsbetjenten forklarer: "Jeg har oplevet en, som blev indberettet på et tidspunkt, fordi han plejede at gå i almindeligt vestligt tøj, og så lige pludselig en dag havde han sådan en traditionel hvid klædedragt på. Og det er der en betjent, der har indberettet. [...] Og jeg kender ham [den indsatte], og han var sådan helt væk i forhold til jamen, hvornår det var sket og hvordan og altså. [...] Og vi kom frem til, at rent faktisk havde det været omkring ramadanen, og en gang imellem så lå han nede på bunden

af vasketøjskurven, og som han siger, ligesom andre, de tager joggingdragt på, så har jeg det godt, og slapper af i den her dragt”.

Den indsatte blev således indberettet alene på grund af sin påklædning. Fængselsbetjenten mener imidlertid, at indberetningen ikke burde være foretaget på det foreliggende grundlag.

Udtalelser fremført i oprevet tilstand

Flere betjente kritiserer endvidere indberetninger, der er baseret på udtalelser, der fremføres i en oprevet tilstand. Det, der karakteriserer udtalelserne, er, at de isoleret set kan opfattes som bekymrende, men at de står alene og siges i et øjeblikks følelsesmæssigt udtryk for frustration. Ifølge de interviewede fængselsbetjente er det som regel ikke et tilstrækkeligt grundlag for en indberetning som radikaliseret, men bør ses i relation til personen og dennes øvrige adfærd. Frustrerede udtalelser, der kan opfattes som udtryk for radikaliserede ideer, kan være faldet i et øjeblikks afmagt over et afslag fra fængselsmyndighederne, problemer med familien eller lignende og behøver ikke nødvendigvis betyde radikalisering. En fængselsbetjent fortæller følgende: ”Nogle af dem, som jeg har kendskab til, hvor jeg tænker: 'Jeg forstår ikke det her' [hvorfor de er indberettet]. Det er, fordi jeg kender den indsatte og har et ganske godt forhold til ham. Jeg ved, hvordan han er, og han er ikke radikaliseret. Han er ikke i nærheden af at skulle udøve vold for at opnå politisk eller religiøst mål. Det er han jo ikke. [...] Det er et

øjeblikks frustration, der bobler op [og fører til udtalelsen]”. To andre fængselsbetjente fortæller enslydende om en sag, hvor en indsat udtrykte holdninger i en følelsesmæssig oprevet tilstand, der blev taget for pålydende. De pågældende mener, at indberetningen er foretaget på et fejlagtigt grundlag, og at der er tale om en banal udtalelse i forlængelse af et vredesudbrud.

Kapacitet til at identificere radikalisering

Udfordringerne i forhold til indberetningernes kvalitet hænger i følge flere interviewpersoner sammen med manglende viden om radikalisering i Kriminalforsorgen. Denne manglende viden fremgik bl.a. af en rundspørge, som Fængselsforbundet foretog i 2015 blandt tillidsfolk i 26 institutioner. Ifølge Fængselsforbundets rundspørge svarede 70 % af de adspurgte, at de ikke følte sig godt nok klædt på til at forebygge radikalisering. Flere uddybede i undersøgelsen deres svar med, at der manglede kurser i radikalisering, og at der manglede viden om, hvornår noget er radikalisering (Graae 2015).⁶⁷

Af det gennemførte interview med Formanden for Fængselsforbundet fremgår det, at selvom der har været undervisning i radikalisering, har betjente stadig svært ved at skelne mellem, hvornår noget er udtryk for noget radikalt, og hvornår det ikke er. Formanden for Fængselsforbundet udtrykker følgende: ”Jeg er bange for, at vi ikke er dygtige nok og heller ikke gjort dygtige nok til at spotte, hvad der er skidt, hvad der er for sjov, og hvad der er utilpassede

unge, som bare går rundt og opfører sig dumt”. Det er imidlertid ikke kun Fængselsforbundets formand, der peger på, at der ikke er tilstrækkelig kapacitet blandt betjentene til at identificere radikalisering. Flertallet af de interviewede fængselsansatte udtaler således, at de generelt ikke føler sig fagligt rustede til at identificere radikalisering, og at de heller ikke mener, at deres kollegaer er fagligt rustede til opgaven. Det fremgår med andre ord, at der mangles faglig viden, og der er usikkerhed omkring, hvad man skal være opmærksom på. Flere fængselsbetjente peger især på behovet for mere viden om religiøs radikalisering og nævner viden om islam som et særligt problem, herunder betjentenes manglende evne til at skelne mellem, hvornår en adfærd er religiøs og, hvornår en adfærd er radikal. En fængselsbetjent udtrykker eksempelvis, at der er behov for mere viden om islam i Kriminalforsorgen, så almindelige religiøse praksisser som rutinemæssig bøn og faste ikke problematiseres eller mistænkeliggøres. Ifølge flere interviewpersoner fører den manglende viden til fejlbehæftede indberetninger.

Flere fængselsbetjente udtrykker imidlertid også, at videnen om radikalisering dog er blevet større i løbet af årene, og at kvaliteten af indberetningerne dermed også er blevet bedre. En fængselsbetjent forklarer følgende: ”Jeg tror ikke, folk er tilstrækkeligt klædt på. Men de er blevet bedre. Meget, meget bedre end i starten”. Det tyder derfor på, at der er sket en faglig opkvalificering af personalet i Kriminalforsorgens institutioner, omend der fortsat efterlyses mere viden på området.

Risiko for over-indberetning

De gennemførte interview peger således på, at der især efter hændelserne ved Krudttønden og Københavns Synagoge i 2015 er sket en over-indberetning af Kriminalforsorgens klientel

Ifølge Formanden for Fængselsforbundet er forklaringen på over-indberetningen, at der ikke er tilstrækkelig kapacitet blandt fængselsbetjentene til at identificere radikalisering og skelne mellem forskellige typer af adfærd. Derfor indberettes indsatte ”over en bred kam”. Over-indberetningen kan desuden tolkes som udtryk for en holdning om, at man vil ”være på den sikre side”. Med andre ord: hellere indberette en for meget end en for lidt. Over-indberetningen er imidlertid et problem, eftersom en indberetning får konsekvenser for den enkelte indsatte. Herudover bør personer, der reelt ikke giver anledning til bekymring, principielt ikke indberettes. Formanden for Fængselsforbundet udtrykker det på følgende måde: ”Jeg tror, at vi indberetter mere, end vi behøver at indberette, for at være på den sikre side, og det bryder jeg mig ikke om. Hvis han her bare er en dum dreng, der skal være smart, fordi han på gårdturen kan stå og prale af, at han har råbt, at han holder med IS, fordi de lige har smidt en bombe et eller andet sted. Så skal han jo ikke indberettes, fordi det [at udtrykke umiddelbar sympati med voldelige handlinger] bliver man ikke terrorist af”.

Udtalelsen berører en vigtig problemstilling nemlig princippet ”hellere indberette for mange end for få”, som kan opfattes som

et forsigtighedsprincip. Får indberetningen imidlertid alvorlige konsekvenser for den indsatte, kan forsigtighedsprincippet være problematisk for den indsatte fremadrettet.

7.1.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

De internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings indeholder som beskrevet ovenfor en række præcise anbefalinger om den procedure, der bør følges for at sikre, at der i fængslerne sker en korrekt identificering og indberetning af voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Det er afgørende, at det fængselspersonale, der foretager risikovurderingen, har et indgående dagligt kendskab til den indsatte, samt at de er uddannet i at identificere tegn på voldelig ekstremisme og radikalisering.

Den danske regulering og praksis synes på visse punkter ikke at være på linje med de internationale anbefalinger.

Interviewene viser også, at der blandt fængselspersonalet har været betydelig usikkerhed om, hvorvidt der foretages korrekte indberetninger, og et ønske om at styrke undervisningen og kapaciteten på området.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet og Kriminalforsorgen styrker proceduren for, undervisningen i og kompetencen til i fængsler og arresthuse at opdage og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Instituttet anbefaler følgende:

Risikovurderingen i fængslerne

- At selve risikovurderingen og herunder indplaceringen i en bekymringskategori så vidt muligt foretages så tæt på den indsatte som muligt. Det vil i udgangspunktet sige i fængslet eller arresthuset, der kender den indsatte, og ikke som nu i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet vil herefter i højere grad have en monitorerende og superviserende rolle
- At risikovurderingen i fængslet kun foretages af personer, som har modtaget særlig træning og undervisning i at identificere tegn på voldelig ekstremisme og radikalisering, evt. ved inddragelse af en særlig ressourceperson.
- At risikovurderingen i fængslet/arresthuset altid foretages af et multidisciplinært team, om nødvendigt med inddragelse af personale fra områdekontoret. Et sådant team kunne fx bestå af en fængselsbetjent, en værkfører, en psykolog, en socialrådgiver, en lærer, en sygeplejerske og en leder.
- At der etableres faste tidsfrister for fængslets/arresthusets og Koncern Sikkerheds løbende genvurdering af, hvilken bekymringskategori en indberettet indsat befinder sig i. Det bemærkes, at det fremgår af vejledningen fra 2017, at der i kategori 1, 2 og 3 henholdsvis kan, bør eller skal laves ugentlige notater om den indsatte adfærd. Ligeledes fremgår det, at fængslet/arresthuset løbende skal orientere Koncern Sikkerhed om ny relevant

information, der kan underbygge eller afkræfte en bekymring, samt at Koncern Sikkerhed løbende skal vurdere, om der kan ske nedjustering af bekymringskategori. Men der ses ikke at være faste tidsfrister for denne genvurdering.

Træning og undervisning

- Det overvejes at udarbejde egentlige indikatorer – inspireret af de internationale erfaringer – der kan bistå personalet med at identificere voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Sådanne indikatorer kan ikke stå og anvendes alene.
- At relevant personales uddannelse i og kompetence til at opdage ekstremistiske og radikaliserede indsatte styrkes.
- At relevant personale også uddannes i de menneskeretlige forhold, der bør være særlig opmærksomhed på i forbindelse med bekymringsindberetning af indsatte, jf. afsnit 8 nedenfor.
- At der i alle institutioner/kriminalforsorgsområder uddannes i og er adgang til særlige ressourcepersoner med kompetence i radikaliseringsprocesser og i at identificere tegn på radikalisering og voldelig ekstremisme.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der særligt med tilpasningen af procedurer og etableringen af tværfagligt team og ressourcepersoner

er taget højde for de anførte anbefalinger i den nuværende praksis. Direktoratet oplyser endvidere, at understøttelsen af lokale processer og uddannelsen af ressourcepersoner og øvrige medarbejdere er en fortløbende proces, der også fremadrettet vil være fokus på.

Det fremgår som nævnt i den nye nationale handlingsplan om forebyggelse af ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016, at der bl.a. vil blive etableret en ny radikaliseringsenhed i Kriminalforsorgen, samt at uddannelsen af fængselspersonale i at opdagebekymringstegn vil blive styrket, jf. afsnit 7.1.2. ovenfor.

Direktoratet har skriftligt oplyst i juni 2017, at der endnu ikke foreligger en endelig politisk aftale om den nationale handleplan, hvorfor iværksættelsen af nye initiativer som følge heraf udestår.

7.2 DEN INDSATTES RETSSIKKERHEDSGARANTIER

7.2.1 DE INTERNATIONALE RETNINGSLINJER

Der foreligger som nævnt tidligere ikke domme eller udtalelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller fra FN's menneskerettighedskomiteer om indsattes retssikkerhedsgarantier i forhold til at blive bekymringsindberettet.

De internationale retningslinjer om forebyggelse af radikalisering og voldelig ekstremisme i fængsler tager kun i begrænset omfang stilling til, hvilke

retssikkerhedsgarantier en indsat bør være beskyttet af i forhold til at blive registreret og indberettet som voldelig ekstremist eller radikaliseret. Det er ikke reguleret, om der skal gives begrundelse eller adgang til kontradiktion.

Spørgsmålet om **klageadgang** er derimod reguleret. Det anføres lidt uklart i Europarådets retningslinjer fra 2016, at den indsatte opfattelse af indberetningen bør noteres ("views should be recorded"), og at den indberettede indsatte skal have mulighed for at klage over ("challenge") indberetningen:

17. Risk and needs assessment should be carried out by multi-disciplinary teams. When initial and subsequent risk and needs assessment of offenders is carried out, special attention shall be paid to identify offenders vulnerable to radicalisation. In conformity with the existing national procedures regarding risk assessment, **offenders' views should be recorded in relation to this and offenders should be given the opportunity to challenge such assessments.** (Fed tilføjet).

En tilsvarende klagemulighed anbefales i UNODC's håndbog fra 2016:

Request or complaints: All prison systems should have a clearly defined set of procedures that allow a violent extremist prisoner, or their legal advisor,

to make a request or complaint, or to air a grievance, without fear of reprisal.

Ligeledes anføres det i ICRC's retningslinjer om radikaliseret i fængsler fra 2016, at kategoriseringen af en indsat som radikaliseret altid skal ske efter en konkret individuel vurdering, ligesom den indsatte bør sættes i stand til at forstå, hvorfor han er blevet indberettet, og gives mulighed for at klage over indberetningen:

Effective categorisation of a person as 'radicalised' or 'at risk of radicalisation' requires an individual assessment of risk which then allows the individual to understand why (s)he is being considered as someone believed to be 'radicalised' or 'at risk of radicalisation' and to appeal against that categorization if contested. It also explains to them the reason for selection into specific programmes and the goals they are expected to attain, and therefore makes this allocation and expectations clearer to the individual concerned.

Det kan endelig fremhæves, at indsatte efter regel 70 i de Europæiske Fængselsregler og regel 56-57 i FN's Mandela rules fra 2015 – som indeholder generelle regler om behandlingen af indsatte, jf. afsnit 2.2. overfor – har en generel ret til at fremsætte anmodninger og til at klage til fængslets inspektør eller til en kompetent myndighed.

7.2.2 DEN DANSKE REGULERING

En indberettet indsats adgang til bl.a. begrundelse/indsigt i indberetningen, kontradiktion og klage over en bekymringsindberetning kan bl.a. være reguleret af bestemmelser i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Persondataloven indeholder en række regler, som giver den enkelte borger (den registrerede) forskellige rettigheder over for myndigheder, virksomheder, foreninger mv., som behandler oplysninger om den pågældende (den dataansvarlige). Reglerne har til formål at styrke den enkelte borgers retsstilling, blandt andet ved at skabe åbenhed omkring behandlingen af oplysninger og ved at give registrerede personer adgang til at gøre indsigelse over for nærmere bestemte former for behandling af oplysninger. Der gælder forskellige betingelser og procedurer for behandling af personoplysninger afhængigt af oplysningernes følsomhed. Uanset graden af følsomhed er der dog en række krav, der altid skal være opfyldt, blandt andet skal oplysningerne være indsamlet med henblik på et sagligt formål.

Folketingets Ombudsmand indledte i 2016 en egen drift en undersøgelse af Kriminalforsorgens indberetningsordning vedrørende radikaliserings og ekstremisme. Undersøgelsen vil angiveligt bl.a. belyse, i hvilket omfang regler i persondataloven regulerer Kriminalforsorgens indberetningsordning, og herunder angiveligt

også komme ind på de ovenfor nævnte forvaltningsretlige spørgsmål.

Det fremgår ikke eksplicit af Kriminalforsorgens vejledning fra 2017, om den indsatte skal gives en egentlig **begrundelse** for indberetningen og har mulighed for kontradiktion. Det anføres i vejledningen i pkt. 2:

I det omfang det er muligt, bør klienten konfronteres med bekymringen og have mulighed for at sætte ord på.

I pkt. 5 anføres det mere udførligt, at den indsatte:

I forbindelse med orienteringen af klienten [den indsatte] **vejledes denne om indberetningens indhold og formålet med indberetningen**, mulighed for at få indblik i indberetningen og der gives klagevejledning. Se tillige punkt 11 om "underretning af klienter om bekymringsindberetning". (Fed tilføjet).

I punkt 11 i vejledningen anføres:

Som det fremgår under afsnittet om indberetning skal klienten som udgangspunkt **orienteres om, at der indsendes en bekymringsindberetning til Koncern Sikkerhed i direktoratet og hvilke konsekvenser en bekymringsindberetning kan have på afsoningsforløbet**. Klienten skal ligeledes klagevejledes og

orienteres om regler for ophævelse af bekymringsindberetninger jf. afsnit 9 i denne vejledning [som citeret ovenfor]. (Fed tilføjet).

Det kan for det **første** fremhæves, at vejledningens gengivelse af fængslets/arresthusets vejlednings-/orienteringsforpligtelse ikke synes at være konsistent. Det fremhæves i pkt. 2, at den indsatte skal konfronteres med bekymringen; i pkt. 5 at den indsatte skal vejledes om indberetningens indhold og formål; og i pkt. 11, at den indsatte skal orienteres om, at der er indsendt en bekymringsindberetning til Koncern Sikkerhed, og hvilke konsekvenser det kan have for afsoningsforløbet. Der er angiveligt forskel på at blive konfronteret med en bekymring (pkt. 2), at blive vejledt om en indberetnings indhold (pkt. 5) og at blive orienteret om, at der er indsendt en bekymringsindberetning (pkt. 11).

For det **andet** er det ikke helt klart, hvad der ligger i de nævnte begreber. Hvad vil det fx sige at blive "vejledt om indberetningens indhold"? Svarer det til at modtage en begrundelse for bekymringen, herunder for de hovedforhold, der er lagt vægt på ved den konkrete skønsmæssige vurdering af, at en indsat anses for være blevet eller er i risiko for blive radikaliseret?

For så vidt angår den indsattes mulighed for at forholde sig til eller forsvare sig mod en indberetning ved **kontradiktion eller partshøring** så anføres det i pkt. 2, som citeret

ovenfor, at den indsatte bør konfronteres med bekymringen og "have mulighed for at sætte ord på". Det er uklart, hvad der ligger i at "sætte ord på".

Endelig fremgår det af pkt. 5 og 11 i vejledningen, at den indsatte "skal **klagevejledes** og orienteres om reglerne for ophævelse af bekymringsindberetninger", jf. afsnit 3 ovenfor.

Institut for Menneskerettigheder vil ikke komme nærmere ind på, om indberettede indsatte efter dansk lovgivning har ret til begrundelse, partshøring/kontradiktion og klageadgang- og vejledning, idet Folketingets Ombudsmand i den verserende egen driftundersøgelse angiveligt vil komme ind på disse spørgsmål.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der med den seneste udgave af vejledningen er foretaget tilpasninger af procedurerne, herunder vedrørende vejledningen og orienteringen af den indsatte.

7.2.3 RETSSIKKERHED I PRAKSIS – INDBERETNINGER OG INTERVIEWS MED INDSATTE

Nedenfor redegør vi for de interviewede indsatte og ansattes vurdering af de indsatte retssikkerhed i forhold til at blive indberettet. Som det vil fremgå, udtrykker en del af interviewpersonerne bekymring over de indsatte retssikkerhed.

Det kan indledningsvis bemærkes, at det – bortset fra i enkelte tilfælde – ikke er noteret i de 259 gennemgåede indberetninger, om den indsatte er blevet meddelt en begrundelse for indberetningen (er blevet ”konfronteret med bekymringen”), har fået mulighed til at forholde sig til indberetningen (har fået ”mulighed for at sætte ord på”) og er blevet informeret om eventuel klageadgang. Direktoratet har i maj 2017 skriftligt oplyst, at der p.t. arbejdes med etablering af en funktionalitet, således at det registreres, at pågældende er blevet vejledt i forbindelse med bekymringsindberetningen.

Mangel på begrundelse for indberetning

Flere indsatte i interviewundersøgelsen kritiserer, at deres indberetning ikke er velbegrundet, hvilket afføder frustration blandt dem. Kritikken lyder, at en enkelt eller to isolerede indikatorer tilsyneladende kan føre til indberetning. Flere indsatte efterlyser således, at Kriminalforsorgen gennemfører en grundig undersøgelse af deres sociale og personlige forhold, inden der drages konklusionen om, at de pågældende fremtræder radikaliserede.

En indsat, der mener at være indberettet på et forkert grundlag, undrer sig eksempelvis over, at fængselsbetjentene ikke har foretaget en dybdegående vurdering af hans sag. Han udtrykker følgende: ”Jeg synes bare, at de skal tænke over det inden. [...] Jeg føler bare [...], at det var en stor fejl. [...] [De bør] finde ud af, hvem jeg er. [...] De kan se gennem mit liv, de femten seksten år jeg har været i Danmark, og hvad jeg har lavet. Men det har de ikke gjort”.

En anden indsat mener enslydende, at såfremt personalet kendte ham bedre, ville de vide, at han siger ting i vrede. Udtalelserne er tegn på et øjeblikks følelsesmæssig frustration og ikke noget, der vil give sig udtryk i voldelige handlinger. Han efterspørger derfor, at Kriminalforsorgen foretager en grundig vurdering og fx stiller en mentor til rådighed i den forbindelse. Han forklarer: ”De [Kriminalforsorgen] kunne måske have givet mig en radikaliseringsmentor. En der kommer, og snakker med mig, [og] som er god til det psykologiske. De [mentorer] kan snakke og få nogle ting ud, som jeg ikke tænker over. Måske kunne de spørge ind til, hvordan det er at sympatisere. De ville hurtigt kunne vurdere, om jeg synes om det. Måske burde de snakke med mig i stedet for bare at indberette mig”. Den pågældende indsatte siger videre: ”De [Kriminalforsorgen] kender mig ikke personligt eller mine holdninger. Var du sammen med mig et par timer, ville du vide, hvordan jeg var. Terror er ikke noget, jeg går og tænker på”.

Især for indsatte, der ikke forstår, hvorfor de er indberettet, og ikke er enige i indberetningen, skaber det frustrationer at være indberettet. En socialrådgiver forklarer følgende: ”Med hensyn til folk, der bliver indberettet for noget, som de ikke forstår eller ikke er enige i, skaber det en kæmpe usikkerhed. [...] Det er jo en svær størrelse at have med at gøre for dem, som måske har en indberetning for noget, som måske ikke er vigtigt eller fejlagtigt – i den situation, hvor de ikke selv kan se, at de har gjort noget galt. [...] Det er klart, det skaber jo

frustration". En anden socialrådgiver uddyber: "De [indsatte] har ikke forstået, hvorfor de er indberettet, for de synes ikke, der er grundlag for det. Og derfor er de også frustrerede over, at der ikke kan træffes afgørelser i deres sager på samme måder, som der ellers ville".

Ifølge de to socialrådgivere er i forbindelse med indberetninger på et mangelfuldt grundlag en risiko for, at indsatte, der indberettes, reagerer med følelsesmæssig frustration, ligesom erfaringen er, at sagsbehandlingen vedrørende den indsattes straffuldbyrdelse trækkes i unødigt langdrag. Med andre ord: Der kan ikke træffes afgørelser i deres sager på samme måde, som der ellers ville kunne.

Manglende mulighed for at forklare sig – kontradiktion

Flere indsatte kritiserer, at de ikke har haft mulighed for at forklare sig i forhold til det grundlag, som indberetningen er baseret på.

En indsat, der efter nogen tid fik oplyst grunden til sin indberetning, kritiserer manglen på dialog med Kriminalforsorgen og mulighed for, at han kunne forklare sig. Den indsatte bad fx om en samtale med sikkerhedsenheden i Kriminalforsorgen, men blev oplyst, at der var seks-syv måneders ventetid på en sådan samtale. En anden indsat er vidende om, at en udtalelse, han er fremkommet med, isoleret set kan opfattes som udtryk for radikaliserings. Den indsatte efterspørger dog mulighed for at forklare sig og gøre rede for den kontekst, som udtalelsen faldt i, og hvorfor den ikke

skal tillægges betydning som udtryk for radikaliserings.

Muligheden for at forklare sig er også hovedproblemet for en anden indsat. Den pågældende er blevet indberettet for graffiti i sin celle med indhold, der kan opfattes som udtryk for radikaliserings. Den pågældende indsatte angiver, at han er uden skyld i grafitten, og at han i 14 måneder har ventet på en samtale med Kriminalforsorgen med henblik på en eventuel revurdering af sin sag. Han forklarer: "De [Kriminalforsorgen/fængselssystemet] siger, at der kommer nogen og snakker med mig, men jeg har aldrig hørt fra dem [Kriminalforsorgen]. Det irriterer mig, at ingen vil høre på mig. Det eneste, de kan, er at se noget mistænkeligt og indberette det. De kommer ikke bagefter og har samtaler med os". En anden indsat udtrykker enslydende: "Jeg forstår ikke, hvordan man kan sætte en mand i den situation, at du får så slem en ting på dig, og du ikke har mulighed for at forsvare dig". Indsatte henviser således både til, at indberetningen har store konsekvenser, og at det ikke har været muligt at komme med en indsigelse.

Får ikke oplysninger om indberetning med det samme

Ifølge Kriminalforsorgens vejledning bør indsatte orienteres om, at der er foretaget en indberetning af dem. Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen forekommer dette også i langt de fleste tilfælde, men de gennemførte interviews viser, at der også er

eksempler på, at indsatte først oplyses en rum tid efter, at indberetningen har fundet sted. En fængselsbetjent forklarer: "I starten blev de [indsatte ikke orienteret om deres indberetning], for der skulle tingene bare gå så stærkt. Der nåede vi det ikke, så mange fik det først at vide tre, fire, fem, seks måneder efterfølgende. Da man søsatte projektet, skulle det bare gå stærkt, [...] og så blev der bare tromlet derudaf". Nogle indsatte fik således først kendskab til deres indberetning op til seks måneder efter, at indberetningen var blevet foretaget.

En indsat fortæller fx, at han først meget sent fik oplysninger om sin indberetning. Han kendte imidlertid ikke til alvoren af indberetningen og kontaktede først sidenhen sin advokat med henblik på at få en egentlig begrundelse. Andre indsatte fortæller tilsvarende, at de først fik oplyst deres status som indberettede for radikaliserings på et senere tidspunkt under straffuldbyrdelsen eller ved overførsel til et andet afsoningssted, hvor informationen skete ved et tilfælde. En indsat forklarer følgende: "Jeg vidste ikke, at jeg var blevet indberettet. Der var faktisk en vagt, der fortalte mig det ved en fejl. Så jeg blev rykket til en anden arrest, og jeg vidste ikke hvorfor. De fortalte mig ikke hvorfor".

Flere indsatte udtrykker i den forbindelse, at det opleves som chokerende at blive oplyst om en indberetning, som de ikke har kendt til. I flere tilfælde beskriver indsatte, at de mere eller mindre tilfældigt får viden

om indberetningen, fx i forbindelse med sagsbehandling vedrørende udgang. En fængselsbetjent fortæller følgende: "Det blev jo egentlig sådan, at man lavede en indberetning, men man gik ikke ned og fortalte den indsatte, at de var indberettet. Så for nogle er det kommet som et chok, når man skulle til at behandle udgang, [...] og så først der har de fundet ud af det". En fængselsbetjent fortæller enslydende, hvordan han fortalte en indsat om dennes indberetning på en uheldig måde: "Da han ankom, vidste han ikke, at han var indberettet. Jeg var i den tro, at man havde fortalt ham det. [...] Det havde man ikke. Han havde endda siddet i et arresthus efterfølgende, hvor man heller ikke har fortalt ham det. Så jeg gav ham faktisk en spand vand i hovedet, fordi jeg tog for givet, at manden vidste det. [...] Selvfølgelig var han rystet". Indsatte reagerer altså dels følelsesmæssigt på indholdet af informationen, men også på at modtage informationen i en mere eller mindre tilfældig sammenhæng.

Den manglende oplysning af indsatte begrundes af ansatte med en oplevelse af øget opgavebelastning i Kriminalforsorgens institutioner.

Indsatte reagerer på ikke at kende indholdet af indberetningerne

Flere indsatte kender altså ikke indholdet af indberetningerne, hvilket skaber frustration hos dem. Flere fængselsbetjente oplever tilsvarende, at uvisheden om indholdet i indberetningerne kan opleves som

følelsesmæssigt belastende for de indsatte. Uvisheden kan afføde en masse spekulationer hos og spørgsmål fra den indsatte – samt en frustration over ikke at vide, hvad der ligger til grund for indberetningen. En fængselsbetjent fortæller fx, at det var hårdt for en indsat at være indberettet uden at kende indholdet, og at det satte en masse tanker i gang hos ham. Betjenten forklarer følgende: "Han endte jo faktisk også med, fordi han ikke vidste, hvorfor [indberetningen var foretaget], at lægge alt for meget i det. Så hver gang der var nogle, der måske ikke lige var oplagte til at spille kort den dag, var han jo også helt vildt: 'Jamen er det så på grund af den her indberetning?'. Så han blev også lidt småparanoid over det".

Den ansatte forklarer med andre ord, at indsatte reagerer med en højere grad af mistro over for sine omgivelser. En anden ansat i Kriminalforsorgen mener, at der er et stort behov for at tale med indsatte om indberetningerne, og at indsatte gerne vil informeres bedre. Den ansatte forklarer: "Jeg tror, [at samtalerne] ville afhjælpe en del af den frustration, som der kan opstå, fordi jeg pludselig kan fortælle, at han er indberettet for bekymring omkring radikaliserings: "Hvornår er det sket?', 'det ved jeg ikke'. 'Hvad er det sket på grund af?', 'det ved jeg ikke'. 'Hvem har gjort det?', 'det ved jeg ikke'. Jeg kan intet fortælle ham".

Flere indsatte påpeger det problematiske i ikke at kende til indholdet af indberetningerne og føler sig holdt hen i uvished uden indsigt i sin

egen situation. En indsat har i den forbindelse klaget til Kriminalforsorgen over ikke at kende indholdet i sin indberetning og forklarer, at han grundlæggende ikke forstår, hvordan det er muligt at opfatte og indberette ham som radikaliseret, uden at fortælle ham om grundlaget for denne vurdering.

7.2.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det fremgår ikke af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings, om den indberettede indsatte skal eller bør modtage en **begrundelse og have adgang til kontradiktion** inden indberetningen. Men det må efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse antages – set i lyset af at videregivelse af personfølsomme oplysninger er et indgreb i retten til privatliv, jf. afsnit 8.2 nedenfor, samt af de væsentlige negative konsekvenser, indberetningen kan få for den indsatte både under og efter afsoningen: at det vil kunne være i strid en indsats grundlæggende rettigheder, hvis vedkommende ikke har adgang til betryggende retssikkerhedsgarantier i forbindelse med indberetningen, herunder fx via begrundelse og kontradiktion.

Det fremgår imidlertid samstemmende af de internationale retningslinjer, at bekymringsindberettede indsatte bør have mulighed for at **klage** over ("challenge") indberetningen.

Det er uklart i Kriminalforsorgens vejledning fra 2017, om en indsat skal have en egentlig

begrundelse for indberetning og adgang til kontradiktion og partshøring. Det anføres alene, at den indsatte "bør konfronteres med bekymringen og have mulighed for at sætte ord på", jf. nærmere afsnit 7.2.2. ovenfor.

Derimod fremgår det tydeligt af Kriminalforsorgens vejledning fra januar 2017, at den bekymringsindberettede skal klagevejledes og orienteres om regler for ophævelse af bekymringsindberetningen.

Interviewene med de indberettede indsatte viser, at flere ikke har modtaget en begrundelse – eller en efter deres opfattelse fyldestgørende begrundelse – for indberetningen, ligesom flere kritiserer, at de ikke har haft mulighed for kontradiktion eller for på anden vis at "forsvare sig" mod anklagen. Institut for Menneskerettigheder bemærker i denne forbindelse, at årsagen til den manglende begrundelse og kontradiktion kan være "afgørende hensyn til offentlige eller private interesser", jf. afsnit 7.2.2. ovenfor.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der sker en styrkelse af den indsatte retssikkerhedsgarantier i forhold til at blive bekymringsindberettet.⁶⁸

Instituttet anbefaler, at den indsatte:

- bliver hørt og får adgang til kontradiktion inden indberetningen
- modtager en begrundelse for indberetningen.

Instituttet anbefaler endvidere, at Kriminalforsorgen:

- reviderer indberetningsskemaet, således at der tilføjes en yderligere rubrik, hvor det skal noteres, om den indsatte har modtaget en begrundelse for indberetningen, har haft adgang til kontradiktion og er informeret om klagemuligheder
- løbende monitorerer, om de omhandlede retssikkerhedsgarantier efterleves i praksis i fængsler og arresthuse, herunder fører overordnet tilsyn med antal og indhold af indsatte klager over indberetningssystemet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at vejledning og procedurer er blevet præciseret i forhold til de tre første anbefalinger, og at den tredje anbefaling tillige vil indgå i en kommende IT-understøttelse af bekymringsindberetningerne. I forhold til den fjerde anbefaling monitoreres området på nuværende tidspunkt manuelt, og dette arbejde forventes at blive bedre understøttet med det kommende IT-system.

Justitsministeriet har i juli 2017 skriftligt oplyst, at i det omfang en bekymringsindberetning indgår i en **afgørelsessag**, så vil den indsatte have adgang til partshøring og begrundelse. Der kan dog være grundlag for at begrænse adgangen til partshøring og begrundelse af hensyn til bl.a. at forebygge og opklare forbrydelser, eller for at beskytte vidner. Efter Justitsministeriets opfattelse vil

Kriminalforsorgen i praksis ”i vid udstrækning have adgang til at undlade at give oplysninger om bekymringsindberetninger eller til at anonymisere indberetninger, fx hvis dette vurderes at kunne kompromitere personalets sikkerhed. Der kan dog også fra et myndighedsperspektiv være gode grunde til at orientere den indsatte om en bekymringsindberetning og baggrunden for denne, idet inddragelse af den pågældende kan være en forudsætning for iværksættelse af meningsfulde tiltag over for den pågældende”.

7.3 MYNDIGHEDERNES HÅNDTERING OG VIDEREGIVELSE AF BEKYMRINGSINDBERETNINGER

7.3.1 DE INTERNATIONALE RETNINGSLINJER

Der kan sondres mellem myndighedernes **håndtering** af personfølsomme oplysninger, herunder registrering, brug, sletning og berigtigelse af sådanne oplysninger, og myndighedernes **videregivelse** af sådanne oplysninger til andre myndigheder (eller private). Begge dele er beskyttet af retten til privatliv, jf. nærmere herom i afsnit 8.2. nedenfor. Bekymringsindberetninger indeholder personfølsomme oplysninger, bl.a. om de indsatte religiøse og politiske ståsteder.

Der er ikke domme eller udtalelser fra menneskerettighedsorganer, der specifikt tager stilling til myndighedernes håndtering og videregivelse af personfølsomme oplysninger fra bekymrings-indberetninger om indsatte i fængsler og arresthuse.

Men Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i anden sammenhæng fundet – som det nærmere beskrives nedenfor i afsnit 8.2.1. om retten til privatliv – at det kan udgøre et brud på retten til privatliv, hvis politiet registrerer **personfølsomme** oplysninger om en person på et spinkelt grundlag og uden mulighed for at få berigtiget oplysningerne. Ligeledes har Domstolen, for så vidt angår politiets registrering af **strafbare forhold**, fastslået, at lovgivningen skal indeholde tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af individet, herunder klare og detaljerede regler om indsamling, registrering, opbevaring og videregivelse af oplysninger om strafbare forhold, samt om, hvor længe oplysningerne må være registreret, og hvorledes oplysningerne skal slettes.

De internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler forholder sig ligeledes ikke til spørgsmålet om myndighedernes håndtering af bekymringsindberetninger. Men i forhold til videregivelse af oplysninger anføres det i Europarådets retningslinjer fra 2016, at der bør være ”strenge og klare” procedurer for videregivelse af oplysninger om mellem fængsler/Kriminalforsorgen og politiet/ efterretningstjenesten:

Respect for data protection and privacy

Where there is exchange of information related to radicalisation and violent extremism between prison and probation services and national law enforcement

and intelligence agencies, strict and clear procedures shall be agreed and respected in terms of privacy and data protection.⁶⁹

Det kan endelig også fremhæves inden for EU-retten, at personlige oplysninger er beskyttet i artikel 8 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Sådanne oplysninger skal "behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag". Endelig følger det af bestemmelsen, at enhver har ret til adgang til indsamlede "oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf".

7.3.2 DEN DANSKE REGULERING

Ordningen med bekymringsindberetninger rejser spørgsmål i forhold til Kriminalforsorgens **håndtering** af personfølsomme oplysninger indeholdt i bekymringsindberetninger, herunder i forhold til registrering, brug, sletning og berigtigelse af oplysningerne.

Det fremgår af Direktoratet for Kriminalforsorgens nye vejledning fra januar 2017, at Kriminalforsorgen er forpligtet til at berigtige og slette oplysninger, såfremt indholdet i en bekymringsindberetning skulle vise sig at være urigtigt – også i forhold til andre myndigheder. Koncern Sikkerhed varetager denne opgave og vil i givet fald orientere andre myndigheder, der har modtaget orientering om bekymringsindberetningen.

Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger kan endvidere være reguleret i navnlig lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (tidligere i persondataloven), forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Folketingets Ombudsmand indledte i 2016 en egen drift-undersøgelse af Kriminalforsorgens indberetningsordning vedrørende radikaliserings- og ekstremisme. Denne undersøgelse vil angiveligt også vil belyse og klargøre, i hvilken udstrækning dansk lovgivning, herunder navnlig lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, regulerer Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger.

Institut for Menneskerettigheder vil på den baggrund ikke komme nærmere ind på de nævnte spørgsmål i denne rapport.

For så vidt angår spørgsmålet om **videregivelse** af personfølsomme oplysninger til andre myndigheder, kan der angiveligt sondres mellem videregivelse af oplysninger inden for KSP-samarbejdet og videregivelse af oplysninger til PET.

a. Videregivelse af oplysninger inden for KSP-samarbejdet

Det fremgår af vejledningen fra 2017, at direktoratet **skal** sende alle bekymrings-

indberetninger videre til PET (herefter benævnt "pligtmæssig videregivelse").

Kriminalforsorgens generelle adgang til at behandle og videregive personoplysninger kan som nævnt være reguleret af lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (tidligere persondataloven), jf. lovens § 1. Dette spørgsmål vil angiveligt blive belyst i Folketingets Ombudsmands igangværende egen drift-undersøgelse.

Mere specifikt kan det fremhæves, at adgangen til at udveksle oplysninger mellem Kriminalforsorgen, kommunerne og politiet (KSP-samarbejdet) om dømte **strafafsonere**, der skal løslades, blev indsat i retsplejeloven i 2010 ved en ændring af § 115.⁷⁰

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med videregivelsen af oplysningerne og mere generelt med KSP-samarbejdet er at **forebygge ny kriminalitet** efter løsladelsen, herunder at "sikre en så hensigtsmæssig individuel opfølgning som muligt".⁷¹

Oplysninger må ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager, jf. § 115, stk. 2, i retsplejeloven. Medarbejdere fra KSP-samarbejdet vil dog kunne anmelde strafbare forhold til politiet, men det vil i så fald ske uden for samarbejdets rammer.⁷²

Det fremgår videre af bemærkningerne til lovforslaget, at oplysninger kun kan videregives

efter en konkret nødvendighedsvurdering. Dette krav følger også af retten til privatliv, jf. nærmere afsnit 8.2. nedenfor:

Lovforslaget indebærer, at det også i forhold til KSP-samarbejdet vil være en betingelse for udveksling af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, at dette er nødvendigt for samarbejdet. En myndighed vil således alene kunne videregive de oplysninger, som er nødvendige for, at de involverede myndigheder kan tilrettelægge en koordineret indsats over for den pågældende person. Det indebærer bl.a., at **de deltagende myndigheder i hvert enkelt tilfælde skal vurdere, om det konkret er nødvendigt at videregive bestemte oplysninger om privatpersoner, for at samarbejdet kan fungere.**⁷³ (Fed tilføjet)

Da der således altid skal foretages en konkret nødvendighedsvurdering, blev det nye KSP-samarbejde også omfattet af den eksisterende § 115, stk. 4, i retsplejeloven, hvorefter "de myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1 [herunder KSP-samarbejdet], **ikke er forpligtet til at videregive oplysninger**"⁷⁴ (Fed tilføjet).

Det fremhæves også i de særlige bemærkninger i lovforslaget, at:

Efter § 115, stk. 4, kan en myndighed, der indgår i [KSP-samarbejdet] –

selvom myndigheden er berettiget til at videregive oplysninger – altid undlade videregivelse, hvis dette findes betænkeligt.⁷⁵

Som en opfølgning på terrorangrebet i København i februar 2015 blev § 115, stk. 1, nr. 3, i retsplejeloven ændret i 2016, således at der også blev skabt hjemmel til inden for KSP-samarbejdet at udveksle oplysninger om radikaliserede **varetægtsfængslede** indsatte (og ikke kun strafafsonere), jf. nærmere afsnit 8.2.2. nedenfor.

Det fremhæves i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at videregivelse kun kan ske efter en konkret nødvendighedsvurdering:

De deltagende myndigheder [i KSP-samarbejdet] vil dog i hvert enkelt tilfælde skulle vurdere, om det konkret er nødvendigt at videregive bestemte oplysninger om privatpersoner, for at samarbejdet kan fungere.⁷⁶

Tilsvarende fremhæves det i de særlige bemærkninger i lovforslaget, at den ny videregivelsesordning for varetægtsfængslede også – ligesom den eksisterende for strafafsonere – er omfattet af § 115, stk. 4, i retsplejeloven. De involverede myndigheder har ikke pligt til at videregive oplysninger, men det kan ske efter en konkret vurdering. Det anføres, at den foreslåede ordning indebærer, at en myndighed:

... kan videregive oplysninger til [en anden] myndighed i KSP-samarbejdet, og at myndighederne i KSP-samarbejdet i øvrigt **ikke har nogen pligt** til at udveksle de omhandlede oplysninger”.⁷⁷ (Fed tilføjet)

Spørgsmålet om udveksling af oplysninger og bekymringsindberetninger mellem Kriminalforsorgen og PET er ikke nævnt i hverken § 115 eller i forarbejderne til KSP-lovene fra 2010 og 2016. Det er således ikke klart, om Kriminalforsorgen under KSP-samarbejdet kan udveksle oplysninger til PET, som det sker i praksis – eller med andre ord: om PET er omfattet af ”politi” i KSP-samarbejdet.

b. Videregivelse af oplysninger til PET

Der gælder særlige regler om myndigheders videregivelse af oplysninger til PET. Det kan **for det første** ske efter anmodning fra PET. Det fremgår af PET-lovens § 4, at andre forvaltningsmyndigheder **efter anmodning** fra PET skal videregive oplysninger til tjenesten, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, herunder terrorisme.

Det anføres i de særlige lovbemærkninger til § 4 i PET-loven, at:

I betingelsen om, at oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, ligger, at der skal være en mere **konkret formodning** for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PETs varetagelse af disse opgaver.⁷⁸ (Fed tilføjet)

Og videre:

I betingelsen "må antages at have betydning" ligger imidlertid, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PETs varetagelse af sine opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13. Vurderingen skal **baseres på objektive holdepunkter, og det må ikke fremstå som en fjern mulighed**, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.⁷⁹ (Fed tilføjet)

Hvis PET baseret på "objektive holdepunkter" har en "konkret formodning" om, at en anden myndighed har en oplysning, der er af "betydning" for PET for bl.a. at forebygge terrorisme, kan PET anmode myndigheden om oplysningen. Myndigheden **skal** herefter videregive oplysningen uden at vurdere, om det konkret er nødvendigt. Man kan sige, at

§ 4 i PET-loven betyder, at vurderingen af, om en oplysning skal videregives flyttes fra den myndighed, der har oplysningen, til PET. Men PET's vurdering skal bero på en konkret vurdering (formodning) om, at oplysningen er af betydning for at forebygge terrorisme.

Videregivelse af personoplysninger til PET kan **for det andet** angiveligt ske efter lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (Gennemførelse af direktiv om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet), som blev vedtaget af Folketinget i 2017. Det kan ske uden konkret anmodning fra PET.

Justitsministeriet har skriftligt oplyst i juli 2017, at:

For så vidt angår spørgsmålet om **hjemmel** til videreformidling af bekymringsindberetninger fra Kriminalforsorgen til PET, politiet og kommunerne, skal Justitsministeriet bemærke, at der i de tilfælde, hvor der ikke måtte være hjemmel i retsplejelovens § 115 (KSP-samarbejdet) eller i PET-lovens § 4 (konkret anmodning), vil være hjemmel i §§ 9-10 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger til at videregive relevante oplysninger, når det er nødvendigt (eller strengt nødvendigt) (...) Justitsministeriet finder på den baggrund, at der – inden for rammerne af §§ 9-10 i lov

om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger – er hjemmel til ordningen med pligtmæssig videregivelse af oplysningerne til PET.

Spørgsmålet om videregivelse af personoplysninger til PET ses ikke at være behandlet i forarbejderne til lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger. Ud fra en umiddelbar vurdering kan der for det første stilles spørgsmålstejn ved, om videregivelse af bekymringsindberetninger fra Kriminalforsorgen til PET er omfattet af loven. Det fremgår af lovens § 1, stk. 2, og af de tilknyttede lovbemærkninger, at loven ikke skal finde anvendelse på behandling af personoplysninger, der foretages for og af Politiets Efterretningstjeneste, idet denne behandling sker med henblik på varetagelsen af den nationale sikkerhed. Spørgsmålet er, om Kriminalforsorgens videregivelse af bekymringsindberetninger kan anses for en behandling af oplysninger for PET.⁸⁰ Videre fremgår det af § 2 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, at ”regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning [herunder muligt § 115 i retsplejeloven], som giver den registrerede en bedre retsstilling [her krav om individuel vurdering inden videregivelse], går forud for reglerne i denne lov”.

I det omfang den pligtmæssige videregivelse af bekymringsindberetninger til PET er omfattet af loven, så følger det for det andet af § 10,

stk. 2, at der kun kan ske videregivelse, ”når det er stengt nødvendigt”. Der er, som det fremhæves i lovbemærkningerne, tale om et ”skærpet krav til nødvendigheden”. Det er ikke nærmere præciseret i lovbemærkningerne, hvad der ligger heri. Men vurderingen af, om en videregivelse af en bekymringsindberetning til PET er ”strengt nødvendig”, må angiveligt basere sig på en konkret individuel vurdering af den enkelte indsatte og den pågældende bekymringsindberetning. Der kan således stilles spørgsmålstejn ved, om at pligtmæssigt videregivelse til PET – uden konkret individuel vurdering – er i overensstemmelse med § 10, stk. 2, i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Spørgsmålet skal ikke nærmere forfølges her, da Folketingets Ombudsmand angiveligt vil afklare spørgsmål i forbindelse med den igangværende egen drift sag.

c. Kriminalforsorgens videregivelse af oplysninger til kommuner, politi og PET

Før terrorangrebet i Danmark i februar 2015 videregav Kriminalforsorgen kun bekymringsindberetninger til politiet, PET og kommunerne efter en konkret nødvendighedsvurdering, således som det er forudsat i § 115, stk. 4, i retsplejeloven.

Men efter terrorangrebet blev praksis skærpet. Som det anføres i Kriminalforsorgens vejledning fra juli 2015, og i de to efter-

følgende opdaterede vejledninger, så skal Kriminalforsorgen "sende alle indberetninger videre til PET". Ligesom Kriminalforsorgen "skal underrette kommunerne ved løsladelse m.v. af personer, som er indberettet til PET, som følge af en bekymring for radikalisering". Politiet/PET skal endvidere høres ved udgang og prøveløsladelse (dog ikke kategori 0-indsatte).

I forhold til **Kriminalforsorgens pligtmæssige videregivelse af alle bekymringsindberetninger til PET** er det uklart, om videregivelsen sker i henhold til § 115 i retsplejeloven (KSP-samarbejdet), i henhold til §§ 9-10 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, eller i henhold til § 4 i PET-loven.

Justitsministeriet har skriftligt oplyst i juli 2017, at der efter Justitsministeriets opfattelse inden for rammerne af §§ 9-10 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger er hjemmel til ordningen med pligtmæssig videregivelse af oplysningerne til PET.

Der kan imidlertid efter Institut for Menneskerettigheders vurdering fortsat stilles spørgsmålstejn ved hjemmelsgrundlaget for den indførte ordning med pligtmæssig videregivelse af alle bekymringsindberetninger til PET.

Sker der videregivelse i henhold til § 115 i retsplejeloven – fordi PET opfattes som

en del af "politi" i KSP-samarbejdet – forudsætter videregivelse som beskrevet ovenfor, at Kriminalforsorgen foretager en konkret vurdering af, om det er nødvendigt at videregive oplysninger, eller om det i den konkrete situation må anses for betænkeligt at videregive oplysninger (jf. de ovenfor citerede lovbemærkninger).

Sker videregivelsen – som det er Justitsministeriets opfattelse – efter lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, kræver det, at videregivelsen er "strengt nødvendig", hvilket synes at måtte forudsætte en konkret individuel vurdering af den indsatte og bekymringsindberetningen.

Sker videregivelsen i henhold til § 4 i PET-loven, forudsætter det **for det første**, at PET anmoder om bekymringsindberetningen (det er så vidt vides ikke tilfældet), samt **for det andet**, at PET har "en mere **konkret formodning**", for at bekymringsindberetningen har betydning for, at PET kan forebygge terrorisme. En vurdering der skal være baseret på "objektive holdepunkter", og ikke må "fremstå som en fjern mulighed".

For så vidt angår **Kriminalforsorgens pligtmæssige underretning af kommuner og høring af politi ved udgang og løsladelse**, så må det antages efter omstændighederne at være – eller kunne indebære – en videregivelse af "rent private forhold". En sådan videregivelse vil være omfattet af § 115 i retsplejeloven

og kan dermed kun ske efter en konkret nødvendighedsvurdering i Kriminalforsorgen. En pligtmæssig videregivelse af oplysninger synes at være i strid med § 115, stk. 4, i retsplejeloven, hvorefter myndighederne i KSP-samarbejdet ikke har pligt til at videregive oplysninger til de andre myndigheder.

7.3.3 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Myndighedernes håndtering og videregivelse af personfølsomme oplysninger er beskyttet af retten til privatliv. Det følger bl.a. heraf, at der skal være klare og strenge regler om myndighedernes håndtering og videregivelse af personfølsomme oplysninger. Spørgsmål i forhold til retten til privatliv drøftes mere udførligt nedenfor i afsnit 8.2.1.

I forhold til **videregivelsen af oplysninger** kan der efter instituttets opfattelse fortsat stilles spørgsmålstegn ved hjemmelsgrundlaget for den pligtmæssige videregivelse af alle bekymringsindberetninger til PET og den pligtmæssige underretning af kommuner og høring af politi (bortset fra indsatte i kategori 0), jf. nærmere om proceduren i afsnit 3.2.4. ovenfor. Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse bør videregivelse af oplysninger alene ske efter en konkret og individuel nødvendighedsvurdering.

Spørgsmålet om videregivelse af bekymringsindberetninger og spørgsmålet om Kriminalforsorgens regler om **håndtering** bekymringsindberetninger, herunder registrering, brug, sletning og berigtigelse af

oplysninger i bekymringsindberetninger, vil angiveligt blive nærmere belyst i Folketingets Ombudsmands igangværende egen driftundersøgelse.

Institut for Menneskerettigheder **anbefaler**, at:

- Kriminalforsorgens vejledning og praksis ændres således, at Kriminalforsorgen i overensstemmelse med ordningen i § 115, stk. 4, i retsplejeloven – og de lovgivningsmæssige forudsætninger bag KSP-samarbejdet – altid skal foretage en konkret nødvendighedsvurdering, inden der videregives oplysninger til politiet, PET og kommunen, således som det var tilfældet før terrorangret i Danmark i februar 2015. PET kan efter en konkret vurdering (formodning) anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.
- Der i Kriminalforsorgen er klare, præcise og detaljerede regler om registrering, opbevaring, berigtigelse af personfølsomme oplysninger om bekymringsindberettede indsatte, herunder hvor længe sådanne oplysningerne må være registreret, og hvorledes de slettes.
- Alle relevante ansatte i Kriminalforsorgen er bekendte med de nævnte regler.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har skriftligt oplyst i juni 2017, at Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger er blevet tilpasset for at have klare regler for

blandt andet registrering, opbevaring og håndtering af personfølsomme oplysninger. Disse tilpasninger er tillige indgået i uddannelsen af personalet. Det fremgår således blandt andet af Direktoratet for Kriminalforsorgens vejledning fra januar 2017, at Kriminalforsorgen er forpligtet til at berigtige og slette oplysninger, såfremt indholdet i en bekymringsindberetning skulle vise sig at være urigtigt – også i forhold til andre myndigheder. For så vidt angår videregivelsen af oplysninger til andre myndigheder, har Direktoratet oplyst, at videregivelsen efter Direktoratets opfattelse finder sted inden for gældende regler.

KAPITEL 8

MENNESKERETLIGE KONSEKVENSER

I dette kapitel undersøger vi, hvilke menneskeretlige konsekvenser det danske rapporteringssystem om radikaliserings og ekstremisme har haft for indsatte i danske fængsler og arresthuse.

Kapitlet indledes med en generel beskrivelse af indsattes menneskerettigheder (afsnit 8.1). Dernæst fokuseres der på tre specifikke rettigheder: retten til privatliv (afsnit 8.2), retten til religionsfrihed (afsnit 8.3) og retten til ligebehandling (afsnit 8.4).

Under hvert af afsnittene 8.2.-8.5. beskrives først de internationale standarder, dernæst den danske regulering, så praksis i de danske fængsler, som belyst ved de gennemgåede indberetninger og foretagne interviews, og endelig sammenfattes og fremsættes der anbefalinger.

8.1 GENERELT OM INDSATTES MENNESKERETTIGHEDER

Indsatte i danske fængsler og arresthuse er ligesom alle andre individer i Danmark beskyttet af menneskerettighederne. Det ligger i selve straffen/varetægtsfængslingen, at retten til bevægelsesfrihed er begrænset, men

derudover betyder straffen ikke, at indsatte mister deres menneskerettigheder hverken direkte eller indirekte (implicit).⁸¹

Det har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fastslået i flere domme. EMD anførte således i **Hirst**-dommen fra 2005:

The Court would begin by underlining that prisoners in general continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty[...]. For example, prisoners may not be ill-treated, subjected to inhuman or degrading punishment or conditions contrary to Article 3 of the Convention; they continue to enjoy the right to respect for family life; the right to freedom of expression; the right to practise their religion[...]. Any restrictions on these other rights must be justified, although such justification may well be found in the considerations of security, in particular the prevention of crime and disorder, which inevitably flow from the circumstances of imprisonment [...]

There is no question, therefore, that a prisoner forfeits his Convention rights merely because of his status as a person detained following conviction. Nor is there any place under the Convention system, where tolerance and broadmindedness are the acknowledged hallmarks of democratic society, for automatic disenfranchisement based purely on what might offend public opinion.⁸²

Indsatte har således som alle andre ret til fx privatliv, ytringsfrihed og religionsfrihed, jf. artikel 8-11 i EMRK. Men de nævnte rettigheder kan begrænses efter en **konkret individuel vurdering**, hvis det sker:

- i henhold til lov
- for at opnå et legitimt formål, fx opretholde ro og orden i fængslet eller forebygge kriminalitet
- det konkret er nødvendigt og proportionalt at begrænse retten.

Da adgangen i EMRK, artikel 8-11, til at begrænse de nævnte rettigheder er undtagelsesbestemmelser, skal adgangen fortolkes indskrænkende, og behovet for at foretage indgreb i rettighederne skal godtgøres på en overbevisende måde.⁸³

At eventuelle indgreb i de nævnte rettigheder skal ske i henhold til lov, betyder, at indgrebet skal have grundlag i gældende ret, samt at adgangen til at foretage indgreb i rettigheden

skal være formuleret så præcist og klart, at en borger kan forudse konsekvenser for ham. EMD fortolker "lov" udvidende til også at omfatte interne regler. I **Birzietis**-sagen fra 2016 fandt EMD således, at et forbud mod, at indsatte i et litauisk fængsel havde skæg, som alene var fastsat i de interne regler (husordenen), og som den indsatte var gjort bekendt med ved indsættelsen i fængslet, måtte anses for at være i henhold til "lov".

Staten har ikke alene en **negativ** forpligtelse til ikke at bryde rettighederne i konventionen, staten har efter omstændighederne også en **positiv** pligt til at foretage visse handlinger for at sikre rettighederne i konventionen. Det gør sig ikke mindst gældende i forhold til frihedsberøvede og indsatte i fængsler. Det følger af frihedsbegrænsningen, at indsattes mulighed for at nyde deres menneskerettigheder på en række områder er mere begrænsede, end tilfældet er for individer uden for fængslet. Staten skal som følge heraf tage visse positive skridt for at beskytte de indsattes rettigheder, herunder fx i forhold til nødvendig sundhedsbehandling, beskyttelse mod overgreb fra andre indsatte og religionsudøvelse mv.

Det følger endvidere af EMRK's artikel 13, at en person, hvis rettigheder er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler ved en national myndighed.

Indsatte radikaliserede og voldelige ekstremister er beskyttet af samme rettigheder

som øvrige indsatte. Det understreges da også i samtlige de internationale retningslinjer, herunder i Europarådets og UNODC's retningslinjer fra 2016, at forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme altid skal ske med respekt for de internationale menneskerettigheder.⁸⁴

8. 2 RETTEN TIL PRIVATLIV

8.2.1 INTERNATIONALE STANDARDER

Myndighedernes håndtering og videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder religiøse eller politiske holdninger og ideologier, er beskyttet af retten til privatliv i bl.a. artikel 8 i EMRK.

Men retten til privatliv kan som nævnt i afsnit 8.1. begrænses efter en konkret individuel vurdering, hvis det sker i henhold til lov, og såfremt det er nødvendigt og proportionalt for at opnå et legitimt formål som beskrevet i artikel 8, stk. 2.⁸⁵ I forhold til indberettede indsatte vil det særligt være hensynet til at opretholde ro og orden i fængslet eller hensynet til at forebygge kriminalitet, der kan være legitime grunde til at begrænse retten til privatliv.

Det vil således ikke være legitimt at indberette, registrere eller videregive enhver personfølsom oplysning om en indsat, men kun oplysninger, som det er nødvendigt at indberette, registrere eller videregive for at forebygge kriminalitet eller opretholde ro og orden i fængslet.⁸⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har endvidere fundet, at det kan udgøre et brud på retten til privatliv, hvis politiet registrerer **personfølsomme** oplysninger om en person på et spinkelt grundlag og uden mulighed for at få berigtiget oplysningerne. Domstolen fandt således i **Khelili**-sagen, at det var i strid med artikel 8, at belgisk politi igennem længere tid havde registreret en kvinde som "prostitueret" i politiets database alene på grundlag af en løs mistanke.⁸⁷

I forhold til politiets registrering af **strafbare forhold**, herunder advarsler for strafbare forhold, har EMD endvidere fastslået, at lovgivningen skal indeholde tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af individer, herunder klare og detaljerede regler om indsamling, registrering, opbevaring og videregivelse af sådanne oplysninger om strafbare forhold, hvor længe oplysningerne må være registreret, og hvorledes oplysningerne skal slettes.⁸⁸

I **M.M. mod Storbritannien** havde politiet registreret, at en kvinde (M.M.) havde fået en strafferetlig advarsel for at have kidnappet sit ti måneder gamle barnebarn i to dage – uden at barnet kom til skade – for at forhindre, at hendes svigerdatter rejste til Australien med barnet. Oplysningen om advarslen blev efter ca. seks år videregivet af politiet til en potentiel arbejdsgiver, der herefter trak jobtilbuddet tilbage. EMD fandt, at der var sket et brud på artikel 8 og udtalte mere generelt:

The Court recognises that there may be a need for a comprehensive record of all cautions, conviction, warnings, reprimands, acquittals and even other information (...) However, the indiscriminate and open-ended collection of criminal record data is unlikely to comply with the requirements of Article 8 in the absence of clear and detailed statutory regulations clarifying the safeguards applicable and setting out the rules governing, inter alia, the circumstances in which data can be collected, the duration of their storage, the use to which they can be put and the circumstances in which they may be destroyed.⁸⁹

8.2.2 DEN DANSKE REGULERING – SÆRLIGT OM VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER

De danske regler om Kriminalforsorgens registrering, brug, sletning, berigtigelse og videregivelse af oplysninger fra bekymringsindberetninger er behandlet ovenfor i afsnit 7.3.2., hvor det også blev understreget, at det netop af hensyn til retten til privatliv er vigtigt, at der er klare og præcise regler på området.

I dette afsnit ses der særligt på spørgsmålet om videregivelse af personfølsomme oplysninger og retten til privatliv.

Adgangen til at udveksle oplysninger mellem Kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet (KSP-samarbejdet) om dømte

(**strafafsonere**), der skal løslades, blev som nævnt i afsnit 7.3.2. indsat i retsplejeloven i 2010 ved en ændring af § 115, stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med videregivelsen af oplysningerne og mere generelt KSP-samarbejdet er at **forebygge ny kriminalitet** efter løsladelsen, herunder at "sikre en så hensigtsmæssig individuel opfølgning som muligt".⁹⁰

Det fremgår videre af bemærkningerne til lovforslaget, at oplysninger kun kan videregives efter en konkret nødvendighedsvurdering, samt af § 115, stk. 4, i retsplejeloven, at myndighederne inden for KSP-samarbejdet ikke er forpligtede til at videregive oplysninger til hinanden.

Som en konsekvens af terrorangrebet i februar 2015 blev § 115, stk. 1, nr. 3, i retsplejeloven som tidligere nævnt ændret i 2016, således at der også var hjemmel til inden for KSP-samarbejdet at udveksle oplysninger om radikaliserede **varetægtsfængslede** indsatte, jf. nærmere afsnit 7.3.2. ovenfor. Forholdet til EMRK og retten til privatliv drøftes i bemærkningerne til det lovforslag, der lå til grund for ændringen. Det anføres:

Videregivelse af oplysninger om privatpersoner, hvoraf det direkte eller indirekte kan udledes, at de pågældende er sigtet for et strafbart forhold, eller om privatpersoners

religiøse overbevisning, er et indgreb i de pågældende personers ret til respekt for privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 1. Offentlige myndigheder kan imidlertid gøre indgreb i denne ret, hvis det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund, herunder for at forebygge uro eller forbrydelse, jf. artikel 8, stk. 2.

Som det fremgår af pkt. 2.2 vil Kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet efter lovforslaget få adgang til at udveksle oplysninger om bl.a. enkeltpersoners strafbare forhold og religiøse eller filosofiske overbevisning som led i indsatsen over for personer, der løslades fra varetægtsfængsling mv., og som skønnes at være radikaliserede eller i risiko for at blive det, med henblik på at indsatsen over for disse personer koordineres, så de får den rette hjælp, og **kriminalitet dermed forebygges**. Justitsministeriet finder, at indgrebet således vil have klar hjemmel i den foreslåede bestemmelse og vil forfølge et lovligt formål omfattet af konventionens artikel 8, stk. 2 (forebyggelse af uro eller forbrydelse).

Ændringen af retsplejelovens § 115, stk. 1, nr. 3, om udveksling af oplysninger omfatter som anført – i forhold til den gældende bestemmelse – alene udveksling af oplysninger mellem

myndigheder som led i indsatsen over for personer, der løslades fra varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning efter kapitel 70 i retsplejeloven, og som skønnes at være radikaliserede eller i risiko for at blive det, og **udvekslingen kan alene ske, hvis den må anses for nødvendig af hensyn til samarbejdet som led i denne indsats. Justitsministeriet finder på den baggrund, at den foreslåede regel er proportional med det forfulgte formål.**⁹¹ (Fed tilføjet)

Videregivelse af oplysninger kan kun ske efter en konkret nødvendighedsvurdering, jf. nærmere ovenfor afnit 7.3.2.

8.2.3 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Det er, som det fremgår af de citerede lovbemærkninger ovenfor, Justitsministeriets opfattelse, at fængslets/arresthusets og Kriminalforsorgens videregivelse af oplysninger om radikaliserede indsatte til kommunerne og politiet (og angiveligt også til PET) udgør et indgreb i retten til privatliv i artikel 8.

Men indgrebet anses for berettiget, da det: 1) sker i henhold til lov (§ 115 i retsplejeloven); 2) forfølger et legitimt formål nemlig at forebygge kriminalitet; og 3) da der altid skal foretages en konkret vurdering af, om det er nødvendigt og proportionalt at videregive oplysninger inden for KSP-samarbejdet for forebygge kriminalitet.

Der kan imidlertid stilles spørgsmålstejn ved, om de tre betingelser fortsat er opfyldt.

Der kan **for det første** stilles spørgsmålstejn ved, om Kriminalforsorgens pligtmæssige videregivelse af alle bekymringsindberetninger til PET og af personfølsomme oplysninger til politi og kommuner sker i henhold til lov (pkt. 1), jf. nærmere afsnit 7.3.2. ovenfor. **For det andet** fremgår det ikke udtrykkeligt af Kriminalforsorgens vejledning, hvad formålet med indberetningsordningen og videregivelsen af oplysninger er (pkt. 2). Det er som nævnt ikke berettiget at videregive enhver personfølsom oplysning. Videregivelse af oplysninger med det formål at forebygge kriminalitet (eller sikre ro og orden) kan være berettiget – som det også fremhæves i forarbejderne til § 115 i retsplejeloven (jf. citater i fed ovenfor) – mens videregivelse af oplysninger, der ikke tjener sådanne formål, vil være uberettiget.

Det kunne præciseres i Kriminalforsorgens vejledning, at der kun kan videregives oplysninger, der har til formål at forebygge kriminalitet (eller sikre ro og orden). En afgrænsning af definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre **voldelig** ekstremisme, der vil kunne være strafbart, som anbefalet i afsnit 6 ovenfor, ville endvidere bevirke, at der ville være et mere klart fokus på at forebygge kriminelle handlinger.

For det tredje kan Justitsministeriets forudsætning om, at indgrebet i retten til privatliv er proportionalt, fordi der altid

foretages en konkret nødvendighedsvurdering inden videregivelse af oplysninger, ikke længere opretholdes efter terrorangrebet i 2015, hvor praksis blev ændret, så bekymringsindberetninger og visse personfølsomme oplysninger altid skal videregives.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at følgende fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisningen af fængselspersonalet:

- Alle indsatte har ret til privatliv.
- Det er et indgreb i retten til privatliv at videregive personfølsomme oplysninger om indsatte, herunder bekymringsindberetninger, til andre myndigheder indenfor KSP-samarbejdet
- Det kan være legitimt at videregive personfølsomme med det formål at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden i fængslet. Men det er ikke legitimt at videregive oplysninger, der ikke tjener disse formål.
- Der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering af, om det – for at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden – er nødvendigt og proportionalt at videregive personfølsomme oplysninger om radikaliserede indsatte til andre myndigheder i KSP-samarbejdet, herunder til kommunerne og PET – således som det er forudsat i §

115 i retsplejeloven, og som det skete før terrorangrebet i februar 2015. PET kan efter en konkret vurdering (formodning) anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.2.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 oplyst, at videregivelsen af personoplysninger efter Kriminalforsorgens opfattelse sker inden for gældende regler, og at retten til privatliv indgår som en almindelig del af arbejdet med indsatte i fængsler og arresthuse.

Det kan endvidere fremhæves, at en afgrænsning af definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre **voldelig** ekstremisme, som anbefalet i afsnit 6 ovenfor, ville begrænse risikoen for, at der sker uberettigede brud på de indsattes ret til privatliv, idet fokus så ville være på at indberette forhold, som kan være kriminelle, og dermed på at forebygge kriminalitet (som er et legitimt formål).

Ligesådan ville registrering af, hvilke konsekvenser en indberetning har for den indsatte, som anbefalet i afsnit 5 ovenfor, gøre det muligt at vurdere, om en indberetning/indgreb i retten til privatliv konkret er proportional og nødvendig. Manglende viden om konsekvenser af en indberetning gør det svært at foretage en korrekt konkret nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering.

8.3 RETTEN TIL RELIGIONSFRIHED

8.3.1 INTERNATIONALE STANDARDER

Retten til religionsfrihed er beskyttet i artikel 9 i EMRK og omfatter en ret til at oprette, organisere og aktivt deltage i religiøse fællesskaber, herunder deltage i bøn og gudstjenester. Omfattet af rettigheden er også adgangen til at afholde religiøse ritualer og bære religiøst begrundet beklædning og symboler.

Der kan foretages begrænsninger i rettigheden, hvis det sker i henhold til lov og er nødvendigt og proportionalt for bl.a. at beskytte den offentlige orden eller andres rettigheder, jf. artikel 9, stk. 2.⁹²

Indsatte har også ret til religionsfrihed, men selve frihedsberøvelsen kan i sagens natur gøre det vanskeligt for indsatte i fuldt omfang at udøve deres religion, fx at samles med andre troende.

Adgangen til at udøve religion er også beskyttet i de europæiske fængselsregler fra 2006 og FN's fængselsregler fra 2015 (Mandela rules), hvor det anføres i artikel 65:

1. If the prison contains a sufficient number of prisoners of the same religion, a qualified representative of that religion shall be appointed or approved. If the number of prisoners justifies it and conditions permit, the arrangement should be on a full-time basis.

2. A qualified representative appointed or approved under paragraph 1 of this rule shall be allowed to hold regular services and to pay pastoral visits in private to prisoners of his or her religion at proper times.

3. Access to a qualified representative of any religion shall not be refused to any prisoner. On the other hand, if any prisoner should object to a visit of any religious representative, his or her attitude shall be fully respected.

Det understreges endvidere i flere af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler, at selve udøvelsen af religiøs praksis ikke må forveksles med radikaliserings og voldelig ekstremisme.

I UNODC's håndbog fra 2016 advares der mod denne forveksling, og det fastslås, at religionen kan være en hjælp for mange indsatte:

International standards are very clear that all prisoners have the right to practise their religion (...) Freedom to have, adopt and manifest a religion or belief of one's choice can also be regarded as a component of a constructive and balanced prison regime. In practical terms, religion may help some prisoners come to terms with their sentences and restrictive custodial settings, while offering an opportunity, for those who are

convicted, to reflect on the crimes they have committed.⁹³

Ligeledes fremhæves det i EU, RAN, working paper fra 2016, at der er forskel på religiøs praksis og radikaliserings:

Differences between radicalisation and religious behaviour

For religiously inspired extremism, it is very important not to confuse people who might have (re)discovered their faith with people who have developed radical views. Most people who convert or revert, e.g. to Islam, during imprisonment are doing so for peaceful individual motives or to bond with a group of other prisoners. However, prejudices around the linkage between religion and extremism remain very present and may hamper good risk assessment.⁹⁴

Organisationen EuroPris,⁹⁵ som er en NGO bestående af praktikere fra europæiske stater, der arbejder med fængselsforhold, udarbejdede i august 2016 retningslinjer om religiøst personale i fængsler og forebyggelse af radikaliserings ("Prison Chaplaincy and Deradicalisation").⁹⁶ Det understreges bl.a. i retningslinjerne, at religionen er et vigtigt element til at forebygge radikaliserings i fængsler, samt at:

Prisoners should also have the right to hold religious objects in their cells, pertaining to their specific faith – as long

as these objects present no danger to other prisoners, prison staff or the public. The State is neutral and must not favour any religious group or denomination. Nevertheless the State and its prison service must guarantee a prisoner's right to religious assistance.⁹⁷

8.3.2 DEN DANSKE REGULERING

Religionsfriheden er beskyttet i Grundlovens § 67, der fastsætter, at "alle borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden".

At indsatte i fængsler og arresthuse har samme ret religionsfrihed som andre, følger også af § 35 i straffuldbyrdelsesloven:

En indsat har ret til at deltage i gudstjenester, der afholdes i institutionen. Såfremt ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet, kan kriminalforsorgsområdet dog nægte bestemte indsatte adgang til at deltage i gudstjenester og begrænse antallet af deltagere. Hvis det besluttes at begrænse antallet af deltagere, skal de pågældende indsatte så vidt muligt i stedet have adgang til at overvære gudstjenesten via elektroniske medier.

Stk. 2. En indsat har ret til samtale med en præst eller lignende fra sit trossamfund.

Kriminalforsorgens tidligere vejledning fra juli 2015 om forebyggelse af voldelige ekstremisme og radikaliserings indeholdt et særligt afsnit om religiøsitet, hvori det fastslås, at alle indsatte har ret til og mulighed for at udøve deres religion. Det understreges, at religionsudøvelse samt en eventuel konvertering til en anden tro ikke er ensbetydende med radikaliserings.

Det afsnit er imidlertid blevet slettet i Kriminalforsorgens seneste opdaterede vejledning fra den 31. januar 2017.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har skriftligt oplyst i juni 2017, at afsnittet er slettet af redaktionelle grunde ved en generel opdatering af vejledningen, men at retten til religion indgår i den uddannelsesindsats, som gennemføres målrettet ressourcepersoner og øvrige medarbejdere.

8.3.3 RELIGIONSFRIHED I PRAKSIS – INDBERETNINGER

Gennemgangen af de 259 indberetninger viser, at oplysninger om den indsatte religiøse praksis indgår i mange indberetninger (44 indberetninger svarende til ca. 17 % af indberetningerne). Der er i disse indberetninger sjældent andre tegn på radikaliserings eller ekstrem adfærd end den nævnte religiøse praksis.

Følgende indberetninger kan illustrere dette forhold:

”XX har flere end 10 bøger om islam på stuen. Skærmbilledet på computeren er bedetider ligesom han på gulvet har et bedetæppe”

”Ved indlukning fra (...) så jeg indsatte med en bedekæde. (...) Det er ikke normalt at se indsatte med bedekæde. Indsatte er dansk statsborger, født dansk og har almindelige danske familieforhold”

”Han er selv bekymret over om han måske opfattes radikaliseret, og han har sågar klippet sit skæg for ligefrem at signalere, at han ikke er det. Han prøver dog at tage sin religion lidt mere seriøst herinde. Men som sagt, han lader til at være opmærksom på, at han skal træde varsomt med det”.

”Undertegnede bemærker at indsatte har ladet sit skæg gro og spørger ligeud om det har noget med radikalisering at gøre, hvorved indsatte siger at det er det ikke”

”(...) har til personalet oplyst, at indsatte pludselig havde lånt mange bøger omkring islam. Hun var meget overrasket over den store interesse den indsatte med dansk baggrund, pludselig havde fået for islam”

”Da indsattes effekter blev visiteret, blev det bemærket, at han havde en lang skjorte og en hvid hæklet hue, magen til dem imamer bruger. Indsatte har desuden fået lidt længere skæg. Han gik meget op i, om kødet i maden var halalslagtet”

”Jeg synes, at det er påfaldende, at klienten pludselig anlægger skæg. Ydermere går med bestemt påklædning (muslimsk tøj)”

8.3.4 RELIGIONSFRIHED I PRAKSIS – INTERVIEWS

Ud over at indsatte som beskrevet ovenfor har ret til religionsfrihed, så viser forskning i fængselsmiljøer og radikalisering, at religion kan have stor betydning for indsatte.⁹⁸ Religion kan tilbyde den indsatte trøst både på et spirituelt og psykologisk niveau og til tider tilbyde hjælp på et fysisk og materialistisk niveau. Således kan religion også være med til at afhjælpe nogle af de skadelige virkninger, som fængselsopholdet ellers kan have.⁹⁹

At praktisere religion kan i nogle tilfælde for den indsatte ydermere være en måde at få adgang til en gruppe i fængslet på, som han/hun ellers ikke havde haft adgang til. At være en del af en gruppe kan bringe nogle fordele med sig, fx at den indsatte oplever sig beskyttet mod repressalier og vold fra medindsatte, fordi den indsatte ved at være en del af en gruppe i fængslet ikke længere står alene.¹⁰⁰ Det religiøse tilhørsforhold kan for den indsatte også være med til at give andre fordele såsom flere breve eller besøgende.¹⁰¹ Dette kan derfor også være en motivation for at tilslutte sig en religiøs gruppe i fængslet.

Det forhold, at indsatte opnår en større tilknytning til religion under fængselsopholdet, er således ikke nødvendigvis noget negativt.¹⁰² Og det er ikke det samme som, at en indsat

er blevet radikaliseret. Samtidig **kan** en øget interesse i religion og en intensiveret religionsudøvelse være en indikator for radikalisering.

For at kunne identificere radikalisering i fængsler og indberette de personer, der de facto enten er radikaliserede eller i færd med at udvikle sig i en radikaliseret retning, må fængselsmyndighederne være i stand til at adskille lovlig religionsudøvelse og ekstremistiske ideologier. Denne undersøgelse viser, at det stadig er en udfordring i Kriminalforsorgen, bl.a. fordi viden om islam er begrænset.

Indsatte i danske fængsler, herunder også bekymringsindberettede, har som beskrevet ovenfor ret til religionsfrihed. Spørgsmålet er imidlertid, om de indsatte **selv** pålægger sig begrænsninger i deres religionsudøvelse, fordi de er bekymrede for at blive indberettet for religiøs radikalisering.

Undersøgelsen viser, at der er stor forskel på, hvordan mulighederne for udøvelse af religion anskues i lyset af en risiko for at blive indberettet. Der findes både eksempler på, at indsatte ikke oplever nogen begrænsninger i deres religionsudøvelse og ikke er bekymrede for at blive indberettet, og der er eksempler på det modsatte. På to af de udvalgte afsoningssteder giver både ansatte og indsatte indtryk af, at religion frit kan udøves. På de øvrige institutioner er billedet mere komplekst, og såvel fængselsbetjente som indsatte beskriver

selvpålagte begrænsninger for religionsudøvelsen, hvilket uddybes i det følgende.

Begrænsninger i forhold til kontakt til imam

En af de selvpålagte begrænsninger er indsattes oplevelser af kontakten med fængslets imam. Flere indsatte giver således udtryk for, at de er bekymrede over at have for meget kontakt med imamen.

En indsat fortæller fx, at han altid fjerner sig, når imamen kommer til afdelingen, fordi den han er bekymret over, om hans kontakt med imamen vil bringe ham i fængselsbetjentenes søgelys, eller at fængselsbetjentene vil misforstå hans kontakt med imamen. Ifølge den indsatte reagerer andre indsatte også ved at fjerne sig, når imamen kommer. Den indsatte forklarer: "Selvom jeg har lyst til at snakke om det [religion], eller lyst til at lære mere om min religion, så trækker jeg mig ud [når imamen kommer]. Jeg tør ikke". Han forklarer videre: "Selvfølgelig er der nogle, der sidder og snakker med ham [imamen]. Han sidder og spiser med os. Men jeg tør ikke sidde og snakke med ham i enerum".

Et interview med en imam giver indtryk af, at den indsattes beskrivelse ikke er unik.¹⁰³ Imamen fortæller således om flere episoder, hvor han har oplevet, at indsatte er urolige for, at en kontakt med ham vil have u hensigtsmæssige konsekvenser. Han forklarer følgende: "Vi er der, hvor de indsatte spørger mig, om det er en god idé, at han snakker så meget med mig, fordi de er bange for, at

det bliver noteret. Det siger de. Det er den virkelighed, jeg oplever". Udtalelserne giver indtryk af, at der er indsatte, der kan være nervøse for at tage kontakt eller søge om hjælp af frygt for at blive indberettet. Således kan ordningen påvirke relationen mellem religiøse forkyndere og indsatte, hvilket er et problem og skaber mistillid i stedet for dialog.

Adgang til imamer

Når der sammenlignes internationalt, er der i Danmark kun tilknyttet ganske få imamer i Kriminalforsorgens institutioner. Ifølge Fængselsforbundet kunne det være meningsfuldt at have flere imamer ansat i Kriminalforsorgen, dels som støtte til muslimske indsatte og dels som ressource i forhold til at identificere tegn på radikaliserings. Dette synspunkt understøttes også af flere ansatte i denne undersøgelse. En ansat mener eksempelvis, at flere og moderate imamer, der tager afstand fra de radikale synspunkter, vil kunne "have en stor betydning og påvirke i den rigtige retning" og "sprede en ens linje" i forhold til at identificere radikaliserings. En anden mener, at imamer har viden på området og formår at skelne mellem, hvad der er normalt, og hvad der er radikalt. Imamer kan således fungere som ressource i fængslerne både i forhold til at identificere radikaliserings og religiøse samtaler med indsatte.

Ud over at imamer kan observere tegn på radikaliserings og støtte indsatte i almindelig religionsudøvelse, peger forskning på, at de kan spille en rolle i forhold til forebyggelse af

radikaliserings. Dette fremgår blandt andet af et notat fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), hvor det påpeges, at "en mærkbar tilstedeværelse af en imam i fængslet gør det sværere for andre indsatte med et radikalt religiøst verdensbillede at påtage sig en autoritativ rolle over for unge konvertitter".¹⁰⁴ Notatet peger også på, at der, hvis det er vanskeligt at få kontakt til en imam, eller hvis det slet ikke er muligt, kan være større risiko for, at indsatte selv vil kunne påberåbe sig autoritet blandt nye konverterede indsatte, der ofte har meget begrænset eller ingen viden om islam. Er der i stedet et stærkt religiøst fællesskab og en imam på stedet, vil det imidlertid være sværere for en radikal karismatisk indsat at påtage sig imam-rollen og påvirke indsatte i en radikal retning.¹⁰⁵

Rollen som imam er i høj grad at imødegå ensidige religiøse fortolkninger og dermed bidrage med viden. Imamen fortæller således, at han bl.a. forsøger at hjælpe indsatte med at skelne mellem, hvad der rent faktisk står i Koranen, og hvad der kan karakterises som religiøs propaganda. Fx nævner han, at han korrigerede en indsat, der mente, at det stod i Koranen, at der bør være et kalifat. Imamen forklarer også, at han "giver de indsatte modspil" og forsøger at "køle dem ned", når de er frustrerede over den politiske diskurs i forhold til muslimer og i forbindelse med internationale konflikter.

Det ville efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse være betænkeligt at bruge præster,

imamer mv. som "ressourcepersoner" i det sikkerhedsmæssige arbejde. Præster/imamer skal bistå den indsatte med udøvelse af hans/hendes religion, herunder føre personlige, fortrolige samtaler om religiøse og eksistentielle emner (sjælesorg). Det vil være ødelæggende for varetagelsen af denne opgave, hvis præsten/imamen har pligt til at observere og afgive indberetning om indsatte sindelag, holdninger og sympatier.

Princippet i Danske Lov 2-5-20 om præsters (strenge) tavshedspligt bør efter Institut for Menneskerettigheders vurdering respekteres også i forhold til imamer.¹⁰⁶ Desuden ville en forpligtelse for imamen til at rapportere om den indsatte sindelag, holdninger og sympatier efter instituttets opfattelse kunne udgøre et indgreb i retten til religionsfrihed, jfr. EMRK, artikel 9.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i maj 2017 skriftligt oplyst, at der i Kriminalforsorgen er en meget klar skelnen, og at imamer ikke inddrages i sikkerhedsopgaver.

Andre selvpålagte begrænsninger i forhold til religionsudøvelse

Flere ansatte mener, at religion frit kan udøves, og peger på muligheden for at deltage i fredagsbøn (nogle fængsler) eller alternativt se fredagsbønnen på tv, mulighed for at tale med en imam mv. Flere ansatte mener ikke, at indsatte begrænser sig selv, og giver fx eksempler på indsatte, der ikke skjuler deres religiøse tilhørsforhold og tilsyneladende

udøver deres religion frit. Dette bekræftes også af flere indsatte, der beskriver, at de oplever fuld accept af deres religiøse praksis. En indsat besvarer fx spørgsmålet om, hvorvidt rammerne for religionsudøvelsen har ændret sig efter terrorangrebet på Krudttønden, med følgende ord: "Overhovedet ikke. Der er ikke nogen, der har generet mig eller sat spørgsmålstegn ved min religiøse overbevisning". En anden indsat forklarer, at han har anmodet fængslet om at få bedetider udleveret og at få oplyst, hvor øst ligger (retningen mod Mekka) og at han er blevet hjulpet, uden at der er blevet stillet spørgsmål til dette.

Der er imidlertid også udtalelser, der tyder på, at ikke alle indsatte oplever, at det er problemfrit at udøve religion, og begrænser sig selv af hensyn til risikoen for at blive indberettet. En indsat beskriver eksempelvis det, han opfatter som en begrænsning i religionsudøvelsen, og forklarer: "Man har det, de kalder 'religionsfrihed'. Har lov til at dyrke sin religion. Der er mange, jeg kender, næsten halvdelen af huset. De gør det ikke. De ved, at de bliver indberettet, hvis de fra den ene dag til den anden begynder at læse Koranen. Så ved de, at de [fængselssystemet] holder øje. Det er jo ikke i orden [...] Jeg synes, det er synd, at man ikke må dyrke sin religion og vise, hvem man er som person, i stedet for at gemme det inde på cellen efter kl 21". En anden indsat problematiserer også religionsfriheden og siger, at ansatte stiller spørgsmål, hvis en indsat begynder at bede og ikke har gjort det

før, og at indsatte derfor beder i deres celler. Udlægningen fra indsatte bekræftes også af en ansat, der tegner et lignende billede. Han forklarer, at indsatte er mere påpasselige i forhold til religionsudøvelse, end de har været tidligere. De er mere bekymrede og har fået indtryk af, at indberetningerne sker på meget spinkle grundlag: "De [indsatte] siger, at de er muslimer. Det skjuler de ikke, men de dyrker det ikke. Bøn. Faste. De dyrker det ikke offentligt som førhen. Det kan jeg tydeligt mærke forskel på. Der er en del indsatte, der siger til mig, at de laver deres bøn om aftenen. Når vi har lukket dem inde på deres celle. Af hensyn til, at betjentene ikke skal kunne se, at de laver det".

En fængselsbetjent fortæller endvidere, at en (tilsyneladende spinkelt begrundet) indberetning i en afdeling havde spredt frygt blandt de indsatte, hvor der blev stillet spørgsmålstejn ved, om man som indsat kunne risikere en indberetning ved at gå til fredagsbøn. Interviewpersonen beskriver ligeledes, at den pågældende efterfølgende forsøgte at berolige de indsatte og tale med de ansatte om, hvornår der var grund til at være bekymret for radikaliserings og dermed grundlag for en indberetning.

Interviewene indikerer også, at besiddelse af religiøse symboler giver anledning til overvejelser. En imam fortæller således, at han oplever, at indsatte ikke ønsker at have en koran liggende på cellen. Imamen forklarer: "Jeg har været ude for indsatte, hvor jeg snakker

frem og tilbage med ham, og han spørger om bedetider. Da han kan arabisk, spørger jeg, om han vil have en koran. Og det siger han nej til. Han forklarer hvorfor, og det er, fordi han er bange for, 'at de vil se mig have den'. Dette udtrykkes også fra en indsat, som synes det er for risikofyldt. En indsat beskriver tilsvarende: "Jeg tænker over, hvad jeg har inde på værelset, og hvad de synes. [...] Så det er jo nogle ting, man er nødt til at tænke over, for det har givet mig meget hovedpine. Jeg går rundt og tænker på det konstant". Interviewene tyder således på, at indsatte oplever begrænsninger i forhold til at have effekter med religiøs symbolik. Interviewmaterialet kan dog ikke sige noget om omfanget af disse oplevelser.

Fredagsbøn

Indsatte og ansatte er blevet spurgt, hvorvidt der er mindre tilslutning til fredagsbønnen, efter at der er kommet mere fokus på radikaliserings i fængsler. Dette ser umiddelbart ikke ud til at være tilfældet. I Vestre Fængsel, hvor der er tradition for stor tilslutning til fredagsbøn, er der fortsat stor tilslutning. Fredagsbønnen opleves som en kollektiv handling og derfor ikke noget, som de indsatte oplever, at der er fokus på fra fængselsmyndighedernes side.

8.3.5 OPSAMLING OG ANBEFALINGER

Indsatte har både efter internationale og danske standarder ret til religionsfrihed. Det er ikke ualmindeligt, at indsatte bliver mere religiøse og benytter sig af muligheden for at lytte til og tage kontakt til en religiøs forkynder.

Kriminalforsorgen har fokus på, at indsatte skal have ret til og mulighed for at udøve religiøs praksis, samt på risikoen for, at religiøs praksis forveksles med tegn på ekstremisme eller radikaliserings.

Det må antages, at en indberetning af en indsats religiøse praksis efter omstændighederne vil kunne udgøre et indgreb i retten til religionsfrihed. Det kan være tilfældet, hvis der er en direkte sammenhæng mellem den indberettede religiøse praksis og en efterfølgende negativ sanktion i form af afslag på udgang eller prøveløsladelse.

De gennemgåede indberetninger og interviews tyder på, at en række indsatte er blevet indberettet under henvisning til deres religiøse praksis. Flere interviewede indsatte såvel som ansatte gav endvidere udtryk for, at de indsatte selv pålagde sig visse begrænsninger i religionsudøvelsen af frygt for at blive bekymringsindberettet, fx i forhold til kontakt med imamen i fængslet.

Der kan foretages indgreb i en indsats ret til religionsfrihed, hvis det er nødvendigt og proportionalt for at opnå et legitimt formål, herunder sikre ro og orden i fængslet.

En afgrænsning af definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre **voldelig** ekstremisme, som anbefalet i afsnit 6 ovenfor, ville begrænse risiko for, at der sker uberettigede brud på de indsatte religionsfrihed, idet der ville være fokus på at indberette forhold, som kan

være kriminelle, og dermed på at forebygge kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at følgende fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisning af fængselspersonale:

- Alle indsatte har ret til religionsfrihed, og religionsudøvelse kan ikke sidestilles med radikaliserings eller voldelig ekstremisme. Det fremgik af et særligt afsnit om religionsitet i Kriminalforsorgens tidligere vejledninger fra såvel juli 2015 og marts 2016, men er blevet slettet i den nye opdaterede vejledning fra januar 2017.
- Videregivelse af oplysninger om en indsats religiøse praksis efter omstændighederne **kan** udgøre et indgreb i vedkommendes ret til religionsfrihed pga. de negative konsekvenser, det kan få.
- Det kan være legitimt at foretage indgreb i en indsats religionsfrihed ved at videregive oplysninger om den indsatte ytringer og holdninger, hvis det sker for at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden i fængslet. Videregivelse af oplysninger, der ikke tjener sådanne formål, vil derimod være et uberettiget indgreb i den indsatte religionsfrihed.
- Der skal altid foretages en **konkret og individuel vurdering** af, om det – for at forebygge kriminalitet eller opretholde

ro og orden i fængslet – er nødvendigt og proportionalt at videregive oplysninger om en indsats religionsudøvelse og derved muligt begrænse vedkommendes ret til religionsfrihed.

- Der er opmærksomhed på, at selve risikoen for at blive indberettet kan føre til, at indsatte pålægger sig selv begrænsninger i deres religionsfrihed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere:

- At Kriminalforsorgen ved gennemgangen af de modtagne indberetninger har særlig opmærksomhed på indsattes ret til religionsfrihed.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der i undervisningen af ressourcepersoner og øvrige medarbejdere er særlig opmærksomhed på indsattes ret til religionsfrihed, samt at Direktoratet er opmærksomt på spørgsmålet ved gennemgangen af de modtagne indberetninger.

Det kan endvidere fremhæves, at en afgrænsning af definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre **voldelig** ekstremisme, som anbefalet i afsnit 6 ovenfor, ville begrænse risikoen for, at der sker uberettigede brud på de indsattes ret til religionsfrihed, idet fokus så ville være på at indberette forhold, som kan være kriminelle, og dermed på at forebygge kriminalitet (som er et legitimt formål).

Ligeledes ville en registrering af, hvilke konsekvenser en indberetning har for den indsatte, som anbefalet i afsnit 5 ovenfor, gøre det muligt at vurdere, om en indberetning/ indgreb i retten til religionsfrihed konkret er proportional og nødvendig. Manglende viden om konsekvenser af en indberetning gør det svært at foretage en korrekt konkret nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering.

8.4 RETTEN TIL LIGEBEHANDLING

8.4.1 INTERNATIONALE STANDARDER OM LIGEBEHANDLING

Menneskeretten indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Forbuddet mod diskrimination på grund af anden etnisk baggrund er udtrykkeligt beskyttet i FN's Konvention om Racediskrimination, EMRK, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Diskrimination kan bestå både i direkte og indirekte diskrimination på grund af etnicitet. Indirekte diskrimination kan opstå, når en neutral handling eller undladelse stiller personer med anden etnisk baggrund særligt ringe, og denne forskelsbehandling ikke er saglig eller proportional.¹⁰⁷

Det understreges i flere af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings, at diskrimination kan føre til risiko for yderligere radikaliserings.

Det fremhæves således i Europarådets retningslinjer fra 2016, at:

While not necessarily sufficient in themselves to trigger radicalisation – violence, racism, islamophobia and other forms of discrimination – generate resentment and provide the ground for radicalising narratives to take root.¹⁰⁸

Det fremhæves også, at det er vigtigt, at fængselspersonale er undervist i og opmærksomme på, at der ikke sker forskelsbehandling af indsatte fx på grund af deres etniske eller religiøse baggrund. Det anføres bl.a. i ICRC's retningslinjer fra 2016, at:

Unskilled staff lack the capacity and credibility to address questions of religion or any other ideology. In addition, staff who are insufficiently aware of cross-cultural perspectives or whose prejudices or discriminatory attitudes towards certain ideologies or religions are uncurbed, undermine “de-radicalization” efforts and are met with suspicion and rejection. This can lead to entrenching detainees in negative or violent attitudes.¹⁰⁹

8.4.1 DEN DANSKE REGULERING

Det fastslås i § 3 i lov om etnisk ligebehandling, at ”ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse”.

Hvis en person påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at tro, at vedkommende har været udsat for direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det myndighederne (modparten) at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat. Der er i sådanne situationer såkaldt omvendt bevisbyrde, jf. § 7.

Det fastslås endvidere i loven, at Institut for Menneskerettigheder har til opgave at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling til Ligebehandlingsnævnet, jf. § 10.

For så vidt angår bekymringsindberetninger og ligebehandling af indsatte, blev det fremhævet i Kriminalforsorgens vejledning fra juli 2015, at ”den militante islamisme fylder mest i trusselsbilledet lige nu. Men det er også vigtigt at have fokus på de **højre- og venstreekstremistiske miljøer**”, og der nævnes eksempler på sådanne kendte grupper, bl.a. Rote Armé Fraktion, Combat 18 og DNSB.¹¹⁰ Den nævnte passus er ikke medtaget i Kriminalforsorgens seneste opdaterede vejledning fra januar 2017.

8.4.2 PRAKSIS SOM BESKREVET VED INDBERETNINGER OG INTERVIEWS

De gennemgåede 259 indberetningsskemaer viser, at stort set alle indberettede er muslimske indsatte.

Langt hovedparten af de interviewede fængselsansatte mener, at Kriminalforsorgen har sit primære fokus på muslimer, hvad angår at identificere radikalisering. Selvom det tilkendegives i retningslinjerne, at det også er vigtigt, at personalet har fokus på højre- og venstreekstreamister, indikerer interviewene, at den militante islamisme og dermed muslimer, er det, der er i Kriminalforsorgens søgelys. En fængselsbetjent forklarer, at det kun er militant islamisme, som fængselsbetjentene er blevet bedt om at holde øje med, og en anden uddyber, at deres fokus "helt klart" er rettet mod muslimer. En fængselsbetjent fortæller om den ensidige fokus på muslimer: "Der er ikke andet, der bliver nævnt [end at betjentene skal holde øje med religiøs radikalisering]. Når du får noget information, så fokuserer du på den ting. En termokande. Jamen så holder du øje med en termokande. Du holder ikke øje med krus og glas. Det er det samme med radikalisering og muslimsk islamisering".

Flere fængselsbetjente mener, at indberetningsordningen fokuserer uforholdsmæssigt på muslimske indsatte. En fængselsbetjent fortæller fx, at når det angår muslimer er fængselsbetjentene hurtigere til at tænke i radikalisering "uden, at det er veldokumenteret".

Det forhold, at fængselsbetjentene primært har blik for muslimsk radikalisering, betyder samtidig, at der er mindre fokus på andre typer af radikalisering, fx højreekstreamisme. Flere fængselsbetjente mener således ikke,

at Kriminalforsorgen, med det nuværende fokus, ville identificere højreekstreamister, idet opmærksomheden ikke er i denne retning. En fængselsbetjent forklarer følgende: "Jeg ville ikke kunne opdage [en] Breivik [...]. For jeg har ikke redskaberne til det. Det hører under det samme system, men jeg er ikke den vej i min tankegang. (...) Man er så fokuseret på etnisk herkomst". En anden fængselsbetjent udtrykker endvidere, at en type som Anders Breivik [norsk terrordømt] ikke ville være blevet indberettet, fordi "han hed, som han hed, og ikke havde den religion [ikke var muslim]". Ifølge en fængselsbetjent er fængselsystemet således mindre optaget af højreekstreamisme som en trussel, fordi fængselsbetjentene lettere kan forstå den tankegang, end de kan forstå muslimer. En fængselsbetjent siger således, at højreekstreamisterne "går under radaren", dels fordi såvel højreekstreamister som venstreekstreamister ikke er lige så udbredte i fængslerne.

Det ensidige fokus på muslimer og risikoen for islamisk radikalisering hænger i følge flere interviewede sammen med, at politikernes og mediernes distribution af trusselsbilledet fokuserer på muslimer og islamisk radikalisering. Samfundsdiskursen afspejler sig således i fængselsbetjentenes vurdering og håndtering af forskellige samfundsgrupper. En fængselsbetjent forklarer fx det ensidige fokus på muslimer gennem udsagn som, at "det er dem [muslimske terrorister], der er 'fjenden' lige nu". Og en anden forklarer, at terrorangrebet i Danmark har skabt frygt blandt

fængselsbetjentene. Samtidig er muslimske indsatte nemme at udpege og den gruppe, som fængselsbetjentene har mindst kendskab til. Flere fængselsbetjente mener dermed, at indberetningen af muslimer udtrykker manglende viden om islam, hvilket fører til fejltolkninger og misforståelser og dermed også fejlbaserede indberetninger.

Det ensidige fokus på muslimer betyder også, at de samme udsagn vil blive tolket forskelligt, afhængigt af om det er en muslim eller en ikke-muslim, der fremkommer med udsagnene. Siger en muslimsk indsat, at han vil "smide en bombe", vil det således blive taget mere alvorligt, end hvis det samme udsagn blev udtrykt af en indsat med etnisk dansk baggrund. Muslimske indsatte er således i større risiko for at blive indberettet. At muslimske indsatte primært er i fokus, er også indsattes erfaring. En indsat fortæller eksempelvis følgende om fokus på muslimer: "Der er også kristne, der begår ting. Der er også jøder, der begår ting. Men i øjeblikket er det bare islam, der begår ting".

8.4.3 OPSAMLING OG ANBEFALINGER

Det følger af internationale standarder og af de danske regler, at der ikke må ske hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling af indsatte således, at der fx kun er fokus på at indberette indsatte med en muslimsk baggrund.

Det fremhæves også i Kriminalforsorgens vejledning fra juli 2015, at selvom militant islamisme fylder meget i trusselsbilledet lige

nu, så skal der også være fokus på højre- og venstreekstremistiske miljøer.

På den anden side viser de gennemgåede indberetninger, at det stort set kun er indsatte med muslimsk baggrund, der er blevet indberettet, ligesom det er den udbredte holdning blandt de interviewede indsatte, at det kun er muslimske indsatte, der indberettes.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at følgende fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisning af fængselspersonale:

- Alle indsatte har ret til ligebehandling.
- Der er skærpet fokus på, at der i forbindelse med bekymringsindberetninger ikke sker hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling pga. race eller etnisk oprindelse
- Direktoratet har ved gennemgangen af de modtagne indberetninger særlig opmærksomhed på indsattes ret til ligebehandling, herunder at der ikke sker en uberettiget over-indberetning af indsatte med muslimsk baggrund.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der i undervisningen af fængselspersonale om bekymringsindberetninger er særlig opmærksomhed på retten til ligebehandling, samt at Direktoratet ved gennemgangsmøder er opmærksom på spørgsmålet.

KAPITEL 9

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Erfaringer fra både Danmark og sammenlignelige lande viser, at det er nødvendigt at have fokus på at forebygge voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler.

Det er åbenbart – som det også fremgår af de gennemførte interviews med fængselsbetjente – at det ofte kan være en særdeles svær opgave for den enkelte fængselsbetjent at identificere radikaliserede indsatte eller indsatte, der er i risiko for at blive radikaliseret.

Det er åbenlyst vigtigt, at alle indsatte voldelige ekstremister og radikaliserede bliver indberettet – at der ikke sker underindberetning. Det er nødvendigt, at danske myndigheder har fokus på den sikkerhedsrisiko, som radikaliserede og voldelige ekstremistiske indsatte kan udgøre både under og særligt efter afsoningen.

Det fremgår af PET's seneste vurdering af terrortruslen mod Danmark fra februar 2017, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig:

Terrortruslen mod Danmark er fortsat alvorlig. Det betyder, at der er personer

med intention om og kapacitet til at begå terrorangreb i Danmark. Angreb kan finde sted, uden at der på forhånd foreligger efterretningsmæssige indikationer herpå. Risikoen for at blive offer for et terrorangreb i Danmark er fortsat begrænset.¹¹¹

Videre er det PET's vurdering, at "gruppefællesskaber som dem, man finder i kriminelle bander, fængsler og islamistiske miljøer, [kan] virke fremmende for radikalisering".¹¹²

På den anden side er det vigtigt at være opmærksom på, at det som beskrevet i afsnit 5 kan få ganske væsentlige negative konsekvenser for en indsat både under og efter afsoningen at blive bekymringsindberettet.

Ligeledes fremhæves det i samtlige internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikalisering i fængsler – samt i forskning på området – at fejlindberetninger, eller indberetninger i strid med den indsatte grundlæggende menneskerettigheder kan føre til risiko for (yderligere) radikalisering af den indsatte.

Det er derfor også vigtigt at være opmærksom på, at der ikke sker en unødvendig overrapportering. Kriminalforsorgsområderne kan vælge at operere med en "sikkerhedsmargin" og også indberette i tvivlstilfælde, men grundløse og udokumenterede indberetninger bør undgås. Risikoen for indberetningsfejl og de mulige negative konsekvenser heraf bør begrænses mest muligt.

Statistikken viser, at der efter terrorangrebet i Danmark i februar 2015 er sket en voldsom stigning i antallet af bekymringsindberettede indsatte. Det kan muligt indikere, at der særligt i tiden lige efter terrorangrebet skete en overrapportering.

Undersøgelsen viser overordnet:

- Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikaliserings er bred og omfattende.
- Der har været og er fortsat en usikkerhed om, hvem der i praksis skal indberettes.
- Indberetningen sker ofte uden basale retsgarantier for den indsatte.
- Der er risiko for brud på de indberettede indsattes ret til privatliv, religionsfrihed og ligebehandling.
- Særligt lige efter terrorangrebet i 2015 var der tegn på overrapportering.

Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse kan der stilles spørgsmålstejn ved

hjemmelsgrundlaget for den pligtmæssige videregivelse af oplysninger til politi/PET og kommunerne, jf. afsnit 7.3. nedenfor.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i maj 2017 skriftligt oplyst, at alle indberetninger er blevet gennemgået, og at det siden august 2016 har været fast praksis løbende at gennemgå de modtagne indberetninger for at sikre en korrekt og opdateret sikkerhedsvurdering og kategorisering.

Direktoratet har i øvrigt i løbet af det seneste år, bl.a. ved en ændring af vejledningen om voldelig ekstremisme og radikalisering i januar 2017, gennemført flere tiltag, der har til hensigt at styrke de indsattes retssikkerhed i forhold til indberetningsordningen, herunder gjort det muligt siden august 2016 at ophæve og nedjustere en bekymringsindberetning. Men for at sikre en så korrekt fremtidig indrapportering som muligt og for at begrænse de mulige negative konsekvenser af at blive indberettet **anbefaler Institut for Menneskerettigheder**, at:

- Kriminalforsorgen løbende registrerer og fører tilsyn med, hvilke konsekvenser bekymringsindberetningerne har haft for den enkelte indsatte, bl.a. i forhold til afslag på udgang og prøveløsladelse, jf. afsnit 5
- Kriminalforsorgen præciserer og afgrænser definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre voldelig ekstremisme. De internationale retningslinjer mod voldelig ekstremisme og radikalisering i fængsler fra 2016 og

den danske nationale handlingsplan mod radikaliserings fra 2016 vedrører kun voldelig ekstremisme, jf. afsnit 6.

- Justitsministeriet/Direktoratet for Kriminalforsorgen, såfremt det efter ministeriet/direktoratets opfattelse er nødvendigt at operere med en bredere definition af ekstremisme i Kriminalforsorgen, som også omfatter ekstremistiske holdninger, nærmere bør begrunde hvorfor, samt udtrykkeligt tage stilling til de negative følger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder i forhold til de menneskeretlige konsekvenser for de indsatte, jf. afsnit 6
- Kriminalforsorgen sikrer, at der er en betryggende procedure for at identificere og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte, herunder bl.a. at vurderingen foretages af et tværfagligt sammensat team med særlig indsigt og undervisning i radikaliserings så tæt på den indsatte som muligt, jf. afsnit 7.1.
- Kriminalforsorgen sikrer, at indberettede indsatte beskyttes af individuelle retssikkerhedsgarantier, herunder begrundelse, kontradiktion, samt klageadgang- og vejledning, jf. afsnit 7.2.
- Kriminalforsorgen i overensstemmelse med ordningen i § 115, stk. 4, i retsplejeloven kun videregiver bekymringsindberetninger til politiet, PET og kommunerne efter en konkret nødvendighedsvurdering, jf. afsnit 7.3. PET kan efter en konkret vurdering (formodning)

anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.

- Kriminalforsorgen sikrer, at der er klare og præcise regler for Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger, jf. afsnit 7.3.
- Kriminalforsorgen løbende har fokus på de mulige negative menneskeretlige konsekvenser af at blive indberettet, jf. afsnit 8.

Institut for Menneskerettigheder har endvidere igennem udredningen fremsat en række mere specifikke anbefalinger på baggrund af en gennemgang og analyse af:

- De internationale og menneskeretlige standarder og retningslinjer for forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings i fængsler
- Den danske regulering, herunder navnlig straffuldbyrdsloven og Kriminalforsorgens vejledning
- Praxis i danske fængsler, som dokumenteret ved de analyserede bekymringsindberetninger og afholdte interviews.

Disse mere specifikke anbefalinger gengives nedenfor sammen med kommentarer fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, som instituttet har modtaget i juni og juli 2017.

a. Konsekvenserne af at blive indberettet

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Kriminalforsorgen løbende og systematisk registrerer og fører statistik over og tilsyn med, hvilke konsekvenser de modtagne bekymringsindberetninger har ført til
- Kriminalforsorgen er opmærksom på, at det muligt kan få videre utilsigtede negative konsekvenser for en indsat at blive indberettet, herunder også i forholdet til andre indsatte
- Kriminalforsorgen udarbejder en kort informationspjece eller folder, der kan udleveres til indberettede indsatte, hvori de bliver gjort bekendt med indberetningsordningen, de mulige konsekvenser, retssikkerhedsgarantier, mv.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at fængselspersonalet, som en almindelig del af deres arbejde, er opmærksomme på følgevirkninger af indsættelsen, herunder tillige grundet en bekymringsindberetning, samt at der i undervisningen af fængselspersonale er særlig opmærksomhed på de mulige negative konsekvenser af at blive indberettet. Det er yderligere oplyst, at de faktuelle forhold, der danner grundlag for en bekymringsindberetning kan indgå i afgørelsessager vedrørende fx afsoning, men at det ikke er muligt at trække statistik herom fra Kriminalforsorgens sagsbehandlingssystem.

Endeligt er det oplyst, at informationsmateriale til indsatte om indberetningsordningen er udarbejdet

b. Definitionen af voldelig ekstremisme og radikalisering i fængsler og arresthuse

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet/Kriminalforsorgen afgrænser definitionen af begreberne ekstremisme og radikalisering til kun at omfatte voldelig ekstremisme – dvs. ekstremistiske handlinger – og ikke også ekstremistiske holdninger, således som det fremgår af den danske nationale handlingsplan om forebyggelse af ekstremisme og radikalisering fra 2016, og som det anbefales i de internationale retningslinjer.
- Såfremt det efter ministeriet/direktoratets opfattelse er nødvendigt at operere med en bredere definition af ekstremisme i Kriminalforsorgen, som også omfatter ekstremistiske holdninger, så bør ministeriet/direktoratet nærmere begrunde hvorfor, samt udtrykkeligt tage stilling til de mulige negative følgevirkninger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder i forhold til de menneskeretlige konsekvenser for de indsatte.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 oplyst, at Kriminalforsorgens vejledning indeholder en gennemgang af både radikalisering, voldelige ekstremisme

og ekstremisme, hvilket tillige indgår i de uddannelsesindsatser, som målrettes både ressourcepersoner og øvrige medarbejdere. Formålet hermed er netop at skabe en forståelse for de forskelligheder, der gør sig gældende ved vurderingen af, om den enkelte medarbejder skal være bekymret for den udviste adfærd.

Justitsministeriet har i juli 2017 oplyst, at ”en afgrænsning af begreberne ekstremisme og radikalisering til kun at omfatte voldelig ekstremisme efter ministeriets opfattelse ikke vil være hensigtsmæssig i relation til indberetningsordningen vedrørende bekymringstegn i forhold til radikalisering og ekstremisme. Ministeriet finder således, at indberetningsordningen både bør omfatte personer, der søger at fremme radikale og ekstremistiske holdninger gennem vold eller andre ulovlige midler, og personer, der har – eller er i risiko for at udvikle – radikale og ekstremistiske holdninger, men som ikke nødvendigvis søger at fremme disse gennem ulovlige midler. Dette hænger sammen med, at det kan være meget vanskeligt for Kriminalforsorgens personale at genkende tegn på radikalisering og ekstremisme, og det er vigtigt, at alle bekymringstegn noteres og videreformidles til PET, fordi de i den rette sammenhæng kan være netop den brik, som mangler i et større puslespil, både i forhold til at undgå radikalisering i Kriminalforsorgen og i forhold til PETs arbejde med at forebygge, modvirke og efterforske terror”.

c. Processuelle beskyttelsesgarantier

1) Betyggende procedure for at identificere og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet og Kriminalforsorgen styrker proceduren for, undervisningen i og kompetencen til i fængslerne og arresthuse at opdage og indberette voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Instituttet anbefaler:

Risikovurderingen i fængslerne

- At selve risikovurderingen og herunder indplacering i bekymringskategori så vidt muligt foretages så tæt på den indsatte som muligt. Det vil i udgangspunktet sige i fængslet eller arresthuset, der kender den indsatte, og ikke som nu i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet vil herefter i højere grad have en monitorerende og superviserende rolle.
- At risikovurderingen i fængslet kun foretages af personer, som har modtaget særlig træning og undervisning i at identificere tegn på voldelig ekstremisme og radikalisering, evt. ved inddragelse af en særlig ressourceperson.
- At risikovurderingen altid foretages af et multidisciplinært team, om nødvendigt med inddragelse af personale fra områdekantoret. Et sådant team kunne fx bestå af en fængselsbetjent, en værkfører,

en psykolog, en socialrådgiver, en lærer, en sygeplejerske og en leder.

- At der etableres faste tidsfrister for fængslets/arresthusets og Koncern Sikkerheds løbende genvurdering af, hvilke bekymringskategori en indberettet indsat befinder sig i. Det bemærkes, at det fremgår af vejledningen fra 2017, at der i kategori 1, 2 og 3 henholdsvis kan, bør eller skal laves ugentlige notater om den indsattes adfærd. Ligeledes fremgår det, at fængslet/arresthuset "løbende" skal orientere Koncern Sikkerhed om ny relevant information, der kan underbygge eller afkræfte en bekymring, samt at Koncern Sikkerhed "løbende" skal vurdere, om der kan ske nedjustering af bekymringskategori. Men der ses ikke at være faste tidsfrister for denne genvurdering.

Træning og undervisning

- At det overvejes at udarbejde egentlige indikatorer – inspireret af de internationale erfaringer – der kan bistå fængselsbetjente med at identificere voldelige ekstremistiske og radikaliserede indsatte. Sådanne indikatorer kan ikke stå og anvendes alene.
- At relevant personales uddannelse i og kompetence til at opdage ekstremistiske og radikaliserede indsatte styrkes.
- At relevant personale også uddannes i de menneskeretlige forhold, der bør være særlig opmærksomhed på i forbindelse med bekymringsindberetning af indsatte.

- At der i alle kriminalforsorgsområder uddannes i og er adgang til særlige ressourcepersoner med kompetence i radikaliseringsprocesser og i at identificere tegn på radikalisering og voldelig ekstremisme.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der særligt med tilpasningen af procedurer og etableringen af tværfagligt team og ressourcepersoner er taget højde for de anførte anbefalinger i den nuværende praksis. Det er endvidere oplyst, at understøttelsen af lokale processer og uddannelsen af ressourcepersoner og øvrige medarbejdere er en fortløbende proces, der også fremadrettet vil være fokus på.

Det fremgår i den nye nationale handlingsplan om forebyggelse af ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016, at der bl.a. vil blive etableret en ny radikaliseringsenhed i Kriminalforsorgen, samt at uddannelsen af fængselspersonale i at opdage bekymringstegn vil blive styrket, jf. afsnit 7.1.2. ovenfor. Direktoratet har i maj 2017 skriftligt oplyst, at der endnu ikke foreligger en endelig politisk aftale om den nationale handleplan, hvorfor iværksættelsen af nye initiativer som følge heraf udestår.

2) Individuelle retssikkerhedsgarantier

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den indsatte:

- Bliver hørt og får adgang til kontradiktion inden indberetningen
- Modtager en begrundelse for indberetningen.

Instituttet anbefaler endvidere, at Kriminalforsorgen:

- Reviderer indberetningskemaet, således at der tilføjes en yderligere rubrik, hvor det skal noteres, om den indsatte har modtaget en begrundelse for indberetningen, har haft adgang til kontradiktion og er informeret om klagemuligheder
- Løbende monitorerer, om de omhandlede retssikkerhedsgarantier efterleves i praksis i fængsler og arresthuse, herunder fører overordnet tilsyn med antal og indhold af indsatte klager over indberetningssystemet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at vejledning og procedurer er blevet præciseret i forhold til de tre første anbefalinger, og at den tredje anbefaling tillige vil indgå i en kommende IT-understøttelse af bekymringsindberetningerne. I forhold til den fjerde anbefaling monitoreres området på nuværende tidspunkt manuelt, hvilket arbejde forventes at blive bedre understøttet med det kommende IT-system.

Justitsministeriet har i juli 2017 skriftligt oplyst, at den indsatte, i det omfang en bekymringsindberetning indgår i en **afgørelsessag**, vil have adgang til partshøring

og begrundelse. Der kan dog være grundlag for at begrænse adgangen til partshøring og begrundelse af hensyn til bl.a. at forebygge og opklare forbrydelser, eller for at beskytte vidner. Efter Justitsministeriets opfattelse vil Kriminalforsorgen i praksis "i vid udstrækning have adgang til at undlade at give oplysninger om bekymringsindberetninger eller til at anonymisere indberetninger, fx hvis dette vurderes at kunne kompromittere personalets sikkerhed. Der kan dog også fra et myndighedsperspektiv være gode grunde til at orientere den indsatte om en bekymringsindberetning og baggrunden for denne, idet inddragelse af den pågældende kan være en forudsætning for iværksættelse af meningsfyldte tiltag over for den pågældende".

3) Klare og præcise regler om myndighedernes brug, håndtering og videregivelse af bekymringsindberetninger

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Kriminalforsorgens vejledning og praksis ændres således, at der i overensstemmelse med ordningen i § 115, stk. 4, i retsplejeloven – og de lovgivningsmæssige forudsætninger bag KSP-samarbejdet – altid skal foretage en konkret nødvendighedsvurdering, inden der videregives oplysninger til politiet, PET og kommunerne, således som det var tilfældet før terrorangrebet i Danmark i februar 2015, jf. afsnit 7.3. PET kan efter en konkret vurdering (formodning) anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.

- Det sikres, at der i Kriminalforsorgen er klare, præcise og detaljerede regler om registrering, opbevaring og berigtigelse af personfølsomme oplysninger om bekymringsindberettede indsatte, herunder hvor længe sådanne oplysninger må være registreret, og hvorledes de slettes.
- At alle relevante ansatte i Kriminalforsorgen er bekendt med de nævnte regler.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger er blevet tilpasset for at have klare regler for blandt andet registrering, opbevaring og håndtering af personfølsomme oplysninger. Disse tilpasninger er tillige indgået i uddannelsen af personalet. Det fremgår således blandt andet af Direktoratet for Kriminalforsorgens vejledning fra januar 2017, at Kriminalforsorgen er forpligtet til at berigtige og slette oplysninger, såfremt indholdet i en bekymringsindberetning skulle vise sig at være urigtigt – også i forhold til andre myndigheder. For så vidt angår videregivelsen af oplysninger til andre myndigheder, har direktoratet oplyst, at videregivelsen efter Direktoratets opfattelse finder sted inden for gældende regler.

Justitsministeriet har i juli 2017 skriftligt oplyst, at "for så vidt angår spørgsmålet om **hjemmel** til videreformidling af bekymringsindberetninger fra Kriminalforsorgen til PET, politiet og kommunerne, skal Justitsministeriet bemærke, at der i de tilfælde, hvor der ikke måtte

være hjemmel i retsplejelovens § 115 (KSP-samarbejdet) eller i PET-lovens § 4 (konkret anmodning), vil være hjemmel i §§ 9-10 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger til at videregive relevante oplysninger, når det er nødvendigt (eller strengt nødvendigt) (...) Justitsministeriet finder på den baggrund, at der – inden for rammerne af §§ 9-10 i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger – er hjemmel til ordningen med pligtmæssig videregivelse af oplysningerne til PET".

d. De menneskeretlige konsekvenser

1) Retten til privatliv

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisning af fængselspersonalet:

- At alle indsatte har ret til privatliv.
- At det er et indgreb i retten til privatliv at videregive personfølsomme oplysninger om indsatte, herunder bekymringsindberetninger, til andre myndigheder inden for KSP-samarbejdet.
- At det kan være legitimt at videregive personfølsomme med det formål at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden i fængslet. Men det er ikke legitimt at videregive oplysninger, der ikke tjener et sådant formål.

- At der altid skal foretages en konkret og individuel vurdering af, om det – for at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden – er nødvendigt og proportionalt at videregive personfølsomme oplysninger om radikaliserede indsatte til andre myndigheder i KSP-samarbejdet, herunder til kommunerne, politiet og PET, således som det er forudsat i § 115 i retsplejeloven, og som det skete før terrorangrebet i februar 2015. PET kan efter en konkret vurdering (formodning) anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven, jf. afsnit 7.3.2.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at videregivelsen af

personoplysninger efter Kriminalforsorgens opfattelse sker inden for gældende regler, og at retten til privatliv indgår som en almindelig del af arbejdet med indsatte i fængsler og arresthuse.

2) Retten til religionsfrihed

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisning af fængselspersonale:

- At alle indsatte har ret til religionsfrihed, og at religionsudøvelse ikke kan sidestilles med radikalisering eller voldelig ekstremisme. Det fremgik af et særligt afsnit om religiøsitet i Kriminalforsorgens tidligere vejledninger fra såvel juli 2015 og marts 2016, men er blevet slettet i den nye opdaterede vejledning fra januar 2017.

- At videregivelse af oplysninger om en indsats religiøse praksis efter omstændighederne **kan** udgøre et indgreb i vedkommendes ret til religionsfrihed pga. de negative konsekvenser, det kan medføre.

- At det kan være legitimt at foretage indgreb i en indsats religionsfrihed ved at videregive oplysninger om den indsatte ytringer og holdninger, hvis der sker for at forebygge kriminalitet eller sikre ro og orden i fængslet. Videregivelse af oplysninger, der ikke tjener sådanne formål, vil derimod være et uberettiget indgreb i den indsatte religionsfrihed.

- At der altid skal foretages en **konkret og individuel vurdering** af, om det – for at forebygge kriminalitet eller opretholde ro og orden i fængslet – er nødvendigt og proportionalt at videregive oplysninger om en indsats religionsudøvelse og derved muligt begrænse vedkommendes ret til religionsfrihed.

- At der er opmærksomhed på, at selve risikoen for at blive indberettet kan føre til, at indsatte pålægger sig selv begrænsninger i deres religionsfrihed.

- At Kriminalforsorgen ved gennemgang af de modtagne indberetninger har særlig opmærksomhed på indsatte ret til religionsfrihed.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der i

undervisningen af ressourcepersoner og øvrige medarbejdere er særlig opmærksomhed på indsattes ret til religionsfrihed, samt at Direktoratet er opmærksom på spørgsmålet ved gennemgangen af de modtagne indberetninger.

3) Retten til ligebehandling

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremhæves i Kriminalforsorgens vejledning samt i undervisning af fængselspersonale:

- At alle indsatte har ret til ligebehandling.
- At der er skærpet fokus på, at der i forbindelse med bekymringsindberetninger ikke sker hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling pga. race eller etnisk oprindelse.
- At Direktoratet ved gennemgangen af de modtagne indberetninger har særlig opmærksomhed på indsattes ret til ligebehandling, herunder at der ikke sker en uberettiget over-indberetning af indsatte med muslimsk baggrund.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i juni 2017 skriftligt oplyst, at der i undervisningen af fængselspersonale om bekymringsindberetninger er særlig opmærksomhed på retten til ligebehandling, samt at direktoratet ved gennemgangsmøder er opmærksomt på spørgsmålet.

Institut for Menneskerettigheder fremhæver endvidere i forhold til de mulige indgreb i retten til privatliv og religionsfrihed, at en afgrænsning af definitionen af ekstremisme til kun at vedrøre **voldelig** ekstremisme, som anbefalet i afsnit 6 ovenfor, ville begrænse risikoen for, at der sker uberettigede brud på de indsattes rettigheder, idet fokus så ville være på at indberette forhold, som kan være kriminelle, og dermed på at forebygge kriminalitet (som er et legitimt formål).

Ligeledes ville en registrering af, hvilke konsekvenser en indberetning har for den indsatte, som anbefalet i afsnit 5 ovenfor, gøre det muligt at vurdere, om en indberetning/ indgreb i de pågældende rettigheder konkret er proportional og nødvendig. Manglende viden om konsekvenser af en indberetning gør det svært at foretage en korrekt nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering.

FEM EKSEMPLER PÅ INDSATTES EGNE FORKLARINGER PÅ, HVORFOR DE BLEV INDBERETTET:

Case 1. Indberettet shia-muslim

En indsat er blevet indberettet, fordi han taler meget om Gud og generelt er meget optaget af det religiøse. Herudover har fængselspersonalet fundet en e-mailadresse på en person, han har mødt tidligere under sin afsoning. E-mailadressen indeholdt et navn, som havde vakt personalets bekymring. En anden årsag til indberetningen af ham er, at den kriminalitet, han er dømt for, blev begået mod to homoseksuelle. At ofrene var homoseksuelle, var den indsatte imidlertid ikke klar over før senere. Den indsatte erkender, at han er meget optaget af og taler meget om Gud. Han opfatter imidlertid ikke sig selv som radikaliseret og er på ingen måde tiltrukket af militant islamisme. Han tager stor afstand fra Islamisk Stat og siger: "Jeg synes det er forfærdeligt (krig, hvor Islamisk Stat er involveret). Det er jo ligesom bander for mig. Jeg kan ikke lide dem. Det er bare nogle bander, og de skal bare væk. De skal stoppes". Indsatte er shia-muslim og dermed del af en gruppe muslimer, som Islamisk Stat fører krig imod og opfatter som vantro. Som shia-muslim at skulle være tilhænger af Islamisk Stat er derfor ifølge den indsatte en særdeles usandsynlig tese, hvilket gør ham uforstående over for indberetningen af ham.

Den indsatte fik første at vide, han var blevet indberettet, efter seks måneder. Han har herefter anmodet om at tale med Direktoratet for Kriminalforsorgen, med sin socialrådgiver og med sin advokat, som bl.a. har hjulpet ham med at få aktindsigt i indberetningen.

Den indsatte mener, at hans indberetning har fået konsekvenser for hans placering i et lukket frem for i et åbent fængsel. Indsatte mener herudover også, at indberetningen har fået konsekvenser for hans mulige prøveløsladelse. Herudover var indsatte blevet godkendt til et behandlingsprogram i fængslet, som han med henvisning til indberetningen mistede godkendelsen til. Den indsatte forklarer endvidere, at indberetningen har "ødelagt ham", og at han tænker på det hele tiden.

Den indsatte fortæller, at han siden indberetningen er blevet mere opmærksom på, om fængselsbetjentene vil finde andre tegn i hans adfærd, der kan tyde på radikalisering i forhold til hans religiøse praksis.

Den indsatte kritiserer, at han ikke har haft mulighed for at forsvare sig og forklare den rette sammenhæng over for fængselsmyndighederne. Han mener, at indberetningen er meget tyndt funderet og beror på misforståelser.

Indsat case 2. Indberettet med etnisk dansk baggrund

Den indsatte er af etnisk dansk herkomst og er blevet indberettet for radikaliserings. Han er i den forbindelse blevet tilbudt en mentor. Den indsatte forstår ikke, hvorfor han er blevet indberettet, og har ikke fået en begrundelse for indberetningen. Han er uforstående over for, at det er muligt at blive indberettet, uden at man kan forsvare sig. Han har fået afslag på flere udgange, men ved ikke, om indberetningen har spillet en rolle i forhold til dette. Han frygter, at indberetningen vil få indflydelse på hans prøveløsladelse.

Indsat case 3. Indberettet på grund af graffiti på væggen

Den indsatte er blevet indberettet på baggrund af graffiti i hans celle, hvor der dels stod skrevet "bomb USA" og "PKK".¹¹³ Ifølge den indsatte har han ikke begået graffiti, og han tager herudover afstand til indholdet af teksten. Den indsatte blev ikke orienteret om sin indberetning, før han skiftede afsoningssted, men først oplyst om indberetningen på det nye afsoningssted. Da han fik beskeden om indberetningen, blev han både overrasket og chokeret. Den indsatte har efterfølgende haft en samtale med lederen i fængslet og er blevet oplyst, at han senere vil tilbydes en samtale med Direktoratet for Kriminalforsorgen. På

tidspunktet for interviewet har denne samtale imidlertid endnu ikke fundet sted. Den indsatte er meget kritisk over for at være blevet – i hans optik – fejlindberettet. Han efterlyser, at fængselsmyndighederne havde indhentet flere oplysninger om hans adfærd og personlige holdninger. Han udtrykker kritik over for, at Kriminalforsorgen ikke har fulgt op på hans indberetning, og at han ikke har fået den lovede samtale, hvor han ville have haft mulighed for at gøre indsigelse mod indberetningen. Ifølge den indsatte har indberetningen haft betydning for, at han er blevet overført fra en åben til en lukket fængselsafdeling, såvel som betydning for hans udgangsforløb. Af en samtale med en fængselsbetjent det samme sted fremgår det endvidere, at der ikke er noget, der tyder på, at den indsatte er radikaliseret.

Indsat case 4. Indberettet på grund af vred udtalelse

En indsat er indberettet på grund af en radikal udtalelse, han har fremført i vrede. I udtalelsen siger han, at han vil tilslutte sig Islamisk Stat. Ifølge den indsatte er udtalelsen ikke ment alvorligt, men udtrykt i forbindelse med en optrapning af en konflikt med en fængselsbetjent. Den indsatte mener sig på ingen måde radikal. Af en samtale med en fængselsbetjent det pågældende sted fremgår det, at der ikke er noget, der indikerer, at den indsatte skulle være radikaliseret, eller at der er grund til bekymring. Den indsatte

blev ikke orienteret om sin indberetning, før han blev overført til et andet fængsel i forbindelse med fuldbyrdelse af straffen. Ifølge den indsatte har indberetningen sammenholdt med en række andre faktorer fået konsekvenser på den måde, at han er blevet nægtet prøveløsladelse. Herudover har indberetningen betydning for det antal fængselsbetjente, der skal ledsage han ved udgang til fx behandlinger på hospitalet. Den indsatte efterspørger, at Kriminalforsorgen havde taget sig tid til at snakke grundigere med ham og havde undersøgt, om der var en reel risiko for radikalisering, fremfor at basere en indberetning på en enkelt udtalelse fremført i vrede.

Indsat case 5. Ikke indberettet indsat

Den indsatte er ikke blevet indberettet, men udtrykker bekymring for at blive indberettet og det – efter hans mening – utilstrækkelige grundlag, som indberetninger foretages på. Han har viden om en indsat, der blev indberettet på grund af en biblioteksbog, og at det forhold har fået den pågældende til at tænke over, hvilke bøger han låner på biblioteket. Han fortæller også, at han er påpasselig med at diskutere krigen mod Islamisk Stat, når fængselsbetjente er til stede. I forhold til religionsudøvelse er det hans oplevelse, at fængselsbetjentene følger med i, om indsatte indleder en ny religiøs praksis, og at dette mistænkeliggøres.

NOTER

- 1 Jf. L79, **Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Sektionering af radikaliserede og ekstremistiske indsatte)**, vedtaget den 23. februar 2016; og L 78 Lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger om tegn på radikalisering og ekstremisme), vedtaget den 23. februar 2016.
- 2 Se <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l79/bilag/1/1579877/index.htm>
- 3 Ibid.
- 4 "Kampen mod radikalisering har taget overhånd". Kronik i Politiken den 12. maj 2016 af tidligere fængselsinspektør Bodil Philip.
- 5 Jf. bl.a. http://nyheder.tv2.dk/2016-10-22-is-videoer-terrorjubel-og-halshugget-bamse-50-mistanker-om-radikalisering-paa-asyllcentre?utm_source=Facebook&utm_campaign=TV_2_Nyhederne&utm_medium=Social
- 6 Jf. bl.a. antiradikaliseringsstrategien i Århus Kommune: <https://www.aarhus.dk/~media/Subsites/Antiradikaliseringsindsats/Dokumenter/Flyer-om-antiradikaliseringsindsatsen.pdf>
- 7 Den interviewede imam har givet sin tilladelse til at blive benævnt direkte, selvom det, grundet det lille antal imamer, kan være personhenførbart.
- 8 Formanden for Fængselsforbundet (Kim Østerby) har udtrykt ønske om ikke at få anonymiseret sine udtalelser til rapporten.
- 9 Jf. bl.a. FN-konventioner og resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd bl.a. Res. 1371 (2001)
- 10 FN's Sikkerhedsråd, Resolution 2178 (2014).
- 11 Jf. FN's Specialrapportør om terrorbekæmpelse og menneskeret, A/HRC/31/65, 22 February, pr. 19.
- 12 Ibid., pr. 21.
- 13 Jf. UN Human Rights Council, **Human rights and preventing and countering violent extremism**, A/HRC/30/15, 1 October 2015.
- 14 General Assembly, **Plan of Action to prevent Violent Extremism**, A/70/674, 24. december 2015.
- 15 Ibid., pr. 40.
- 16 Jf. nærmere Jakob Schiøler, **Straf-fuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte**, DJØF, 2012, s. 29.
- 17 Jf. Kriminalforsorgen, **Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår**, 12. september 2011, s. 15.
- 18 Kan findes her: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1a69

- 19 https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf
- 20 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-news/docs/ran_p_and_p_practitioners_working_paper_en.pdf
- 21 <https://www.icrc.org/en/document/responding-radicalization-detention-icrc-perspective>
- 22 <https://theij.org/wp-content/uploads/Prison-Recommendations-FINAL-1.pdf>
- 23 <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>
- 24 <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Background-Paper-Rehab-Core-Principles-Good-Practices.pdf>
- 25 Jf. **op. cit.**, pr. 31.
- 26 Jf. **op. cit.**, pr. 1 og 9.
- 27 Jf. **op. cit.**, s. 2.
- 28 Jf. Kriminalforsorgen, **Notat om Kriminalforsorgens generelle antiradikaliseringssindsats**, 18. marts 2015.
- 29 Kriminalforsorgen, **Voldelig ekstremisme og radikaliseringsvejledning til håndtering og indberetning af bekymrende adfærd**, 31. januar 2017.
- 30 Jf. afsnit 6 nedenfor.
- 31 Regeringen, **Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliseringsvejledning**, National handlingsplan, oktober 2016.
- 32 Når der herefter tales om afsoning, afsoningsperioden mv., omfatter det ikke alene strafafsonere, men også varetægsarrestanter, der er fængslet i arresthuse.
- 33 Jf. Kriminalforsorgens vejledning, **Sådan foretages underretning af kommunen (infohuset) om radikaliserede klienter**, februar 2016.
- 34 Retsudvalget 2014-2015, spørgsmål 643
- 35 Jf. Retsudvalget 2016-17, REU Alm. del endeligt svar på spørgsmål nr. 20, 4. november 2016.
- 36 Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.
- 37 Oplysninger modtaget af Direktoratet for Kriminalforsorgen 20. juni 2017.
- 38 Kriminalforsorgen. Center for straffuldbyrdelse. **Vejledning til håndtering af bekymrende adfærd**. Juni 2015
- 39 Liebling og Arnold. **Journal of Criminal Justice**, 40(2012) s. 413-424.
- 40 Minke. **Radikaleret og sektioneret**. 2016 Om risiko for selvopfyldende profeti generelt i forhold til fokus på muslimer, se også Andersen and Moe: **Responding to radicalization** (2015) og Hemmingsen: **The Danish Approach to countering and preventing Extremism and Radicalization** (2015).
- 41 Minke (2016): **Radikaleret og sektioneret**.
- 42 Se bl.a. **Report of the Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism**, A/HRC/31/65, 22. februar 2016, præmis 11.
- 43 Handlingsplanen kan ses her: http://www.stm.dk/multimedia/En_f_lles_og_tryg_fremtid.pdf
- 44 Handlingsplanen kan ses her: http://www.stm.dk/multimedia/Forebyggelse_af_radikalisering_og_ekstremisme_-_Regeringens_handlingsplan.pdf
- 45 Handlingsplanen kan ses her: <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/>

media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-og-bekampelse-af-ekstremisme-og-radikalisering.pdf

46 Jf. Regeringen, **Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme, Regeringens handlingsplan**, september 2014, s. 5.

47 Jf. Regeringen, **Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering, National handlingsplan**, oktober 2016, s. 7.

48 Jf. Handlingsplanen,, s. 6.

49 Jf. Kriminalforsorgens vejledning juli 2015, jf. note ?? ovenfor.

50 Jf. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger om tegn på radikalisering og ekstremisme), fremsat den 9. december 2015 af justitsministeren.

51 Ibid.

52 Jf. bl.a. EMD, **Handyside v. UK 7/12 1976**, pr. 49.

53 Jf. bl.a. Europarådets retningslinjer fra 2016, para. 2; samt UNODC's retningslinjer fra 2016, s. 2.

54 Betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet.

55 Jf. UNODC's håndbog, s. 54-57.

56 Jf. UNODC-håndbogen fra 2016, s. 44.

57 Jf. UNODC-håndbogen fra 2016, s. 57.

58 EU, RAN, working paper, s. 4.

59 Jf. UNODC's håndbog fra 2016, s. 57.

60 Jf. EU, RAN, working paper, **supra** note ??, s. 5.

61 Jf. UNODC's håndbog fra 2016, , s. 61-62.

62 Jf. EU, RAN, working paper, s. 5.

63 Jf. UNODC's håndbog fra 2016, s. 119-131.

64 Jf. Europarådets retningslinjer fra 2016 s. 3.

65 Ibid.

66 Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de ikke ønsker, at de relevante uddrag af vejledningen gengives i denne udredning.

67 http://faengselsforbundet.dk/media/100710/ff_04_2015_4-5.pdf

68 Det bemærkes i denne forbindelse, at instituttet i denne rapport som nævnt ikke har forholdt sig til, om en indberettet indsat efter gældende dansk lovgivning har krav på at modtage en begrundelse for indberetningen og partshøring/kontradiktion og klagevejledning.

69 Jf. Europarådets retningslinjer fra 2016 s. 2

70 Tidligere var der efter § 115 alene adgang til at udveksle oplysninger mellem politiet, de sociale myndigheder og skolerne (SSP-samarbejdet), og mellem politiet, de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien (PSP-samarbejdet).

71 Jf. 2010/1 LSF 3, fremsat den 6. oktober 2010, afsnit 3.2.1.

72 Jf. *ibid.*

73 Jf. *ibid.*, afsnit 3.2.3.

74 Bestemmelsen fraviger således den "normale" ordningen i § 31 i forvaltningsloven, hvorefter en myndighed, der er berettiget til at videregive oplysninger, også normalt er forpligtet hertil på begæring af en anden myndighed, når oplysningen har betydning for myndigheden.

75 Jf. LF note 74, s. 11.

76 Jf. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger om tegn på radikalisering of ekstremisme), fremsat den 9. december 2015. LFF 2015-12-09 nr. 78, afsnit 2.2.2.

77 *Ibid.*, s. 9.

- 78 Jf. Forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) Fremsat den 27. februar 2013 af justitsministeren, LFF 2012-2013.1.161, s. 43.
- 79 Ibid., s. 44.
- 80 Institutet er opmærksomt på, at det fremgik af forarbejderne til § 10, stk. 2, i persondataloven, at videregivelse af personoplysninger til en af efterretningstjenesterne er omfattet af loven.
- 81 Se også Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, **Fængsler og menneskerettigheder**, DJØF, 2012; samt Jakob Schiøler, **Straffuldbyrdslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte**, DJØF, 2012.
- 82 Se EMD, **Hirst v. UK** (No. 2), 6/10 2005, pr. 69-70.
- 83 Jf. Jon Fridrik Kjølbro, **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere**, DJØF, 4. udgave, 2017, s. 767.
- 84 Jf. nærmere afsnit 2.3. ovenfor om menneskerettighedernes betydning i forhold til at forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.
- 85 Artikel 8, stk. 2, har følgende ordlyd: Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret [retten til privatliv], medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til **den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.** (ww tilføjet).
- 86 Eller et af de øvrige legitime hensyn opregnet i artikel 8, stk.2.
- 87 Jf. EMD, **Khelili v. Schweiz** 18/10 2011.
- 88 Jf. EMD, **M.M. v. UK**
- 89 Jf. **M.M. v. The United Kingdom** 13/11 2012, pr. 199.
- 90 Jf. 2010/1 LSF 3, fremsat den 6. oktober 2010, afsnit 3.2.1.
- 91 Jf. afsnit 3 i Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger om tegn på radikalisering af ekstremisme), fremsat den 9. december 2015. LFF 2015-12-09 nr. 78.
- 92 Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til **den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.** (Fed tilføjet).
- 93 Jf. , s. 16.
- 94 Jf. s. 3.
- 95 <http://www.europris.org/>
- 96 Kan ses på EuroPris hjemmeside, jf. *ibid.*
- 97 *Ibid.*
- 98 Hannah, Clutterbuck, Rubin. **Radicalisation or rehabilitation: understanding the challenge of extremist and radicalized prisoners**, s. 10.
- 99 *Ibid.*
- 100 Se også Minke. **Fængslets Indre Liv**, 2012.
- 101 Marranci. **Faith, Ideology and Fear** –

Muslim identities within and beyond prisons, 2009, s. 105-106

- 102 At det at få større tilknytning til sin religion ikke altid er en negativ ting, er også beskrevet i rapporten **Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory**. The Open Society Institute New York. 2009.
- 103 Citatet fra imamen er personhenførbart grundet det begrænsede antal imamer ansat i Kriminalforsorgen. Den interviewede imam har imidlertid givet sin tilladelse til ovennævnte fremstilling.
- 104 **DIIS Brief 2008**, Jon A. Olsen
- 105 **DIIS Brief 2008**, Jon A. Olsen s. 5.
- 106 Jf. nærmere Hans Jørgen Engbo (red.), **Straffuldbyrdelsesretten**, 2. udgave, 2005, DJØF, s. 176.
- 107 Om indirekte diskrimination se bl.a. EMD, **DH v. Tjekkiet** 13/11 2007.
- 108 Europarådets retningslinjer fra 2016, para. 9.
- 109 ICRC's retningslinjer fra 2016, s. 4-5.
- 110 Jf. s. 6.
- 111 Jf. PET, **Vurdering af terrortruslen mod Danmark**, 7. februar 2017, s. 3. Vurderingen kan ses her: <https://www.pet.dk/Nyheder/2017/~media/VTD%202017/VTD2017DKpdf.ashx>
- 112 Ibid., s. 4.
- 113 I følge Kriminalforsorgens vejledning i forhold til bekymrende adfærd indgår PKK på listen af nationalistiske og separatistiske grupper, som det er vigtigt at være opmærksom på.

Den 14. og 15. februar 2015 blev kulturhuset Krudttønden i København og Københavns Synagoge udsat for det, der betegnes som det værste terrorangreb i Danmark i nyere tid.

Efter terrorangrebet gennemførte regeringen en række tiltag for at styrke indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme i fængsler og arresthuse. Et af tiltagene var at skærpe den såkaldte indberetningsordning vedrørende adfærd hos indsatte, hvor der kan være en bekymring om radikalisering.

Flere organisationer, herunder Fængselsforbundet og Advokatrådet, udtrykte i 2016 bekymring over den skærpede indberetningsordning, og Institut for Menneskerettigheder besluttede på den baggrund, efter dialog med Direktoratet for Kriminalforsorgen, at gennemføre denne undersøgelse af indberetningsordningen.

I denne rapport undersøger Institut for Menneskerettigheder de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser af Kriminalforsorgens indberetningsordning vedrørende voldelig ekstremisme og radikalisering. Det gøres på baggrund af interviews med indsatte og fængselsbetjente såvel som gennemgang af en række indberetninger. Rapporten indeholder også en gennemgang af den gældende lovgivning på området samt af den menneskeretlige regulering. Afslutningsvis præsenteres en række anbefalinger.

Institut for Menneskerettigheder fremmer og beskytter menneskerettigheder og ligebehandling i Danmark og internationalt. Vi ønsker at sætte standarder og skabe forandring.