

Forebyggelse af radikalisering i fængsler – menneskeret og retssikkerhed for de indsatte *

Af Peter Vedel Kessing¹ og Lisbeth Garly Andersen²

Abstract

Following a February 2015 terror attack in Copenhagen committed by a perpetrator recently released from prison, the Danish government implemented a series of measures to prevent radicalisation and extremism in prisons and detention centres. One of these measures was to introduce an obligation for prison staff to report inmates suspected of being radicalised to the Danish Security and Intelligence Service (PET) and, upon release, to the relevant municipality and its local police force. Following criticisms of the new reporting system, the Danish Institute for Human Rights decided to carry out a thorough study of these new obligations in 2017. The aim of the study was to assess the compulsory reporting system's impact on due process and human rights of prisoners. We analysed international and national regulations on countering radicalisation in prisons; interviewed prisoners, prison staff, and staff at the Danish Prison and Probation Service; and reviewed 259 concerns reported to the Danish Prison and Probation Service. The article describes the study in detail and reviews the main findings and recommendations.

1. Indledning, metode og kildegrundlag

København blev i dagene d. 13.-14. februar 2015 udsat for to terrorangreb.³ To civile personer blev dræbt og seks politifolk såret. Gerningsmanden, en dansk-palæstinenser født i Danmark, blev efterfølgende dræbt under en skudveksling med politiet.

Gerningsmanden var kort inden terrorangrebene blevet løsladt fra Vestre Fængsel i København, hvor han angiveligt var blevet yderligere radikaliseret, og den danske regering besluttede derfor at gennemføre en række tiltag for at styrke indsatsen mod radikalisering og ekstremisme i danske fængsler og arresthuse. Et af tiltagene var at skærpe den såkaldte indberetningsordning til bl.a. Politiets Ef-

* Title in English: *Prevention of radicalization in prisons: Human Rights and due process for inmates.*

terretningstjeneste (PET) om adfærd hos indsatte, der giver bekymring om radikaliserings. Den skærpede indberetningsordning blev indført med Direktoratet for Kriminalforsorgens vejledning af juli 2016, jf. nærmere afsnit 3 nedenfor.

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

Formålet med undersøgelsen, der blev gennemført i 2017, var at vurdere de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser af Kriminalforsorgens indberetningsordning.

Vi har gennemgået en række internationale anbefalinger om forebyggelse af radikaliserings i fængsler samt den danske lovgivning og regulering af området. For at få et indblik i, hvordan indberetningsordningen fungerer i praksis, har vi endvidere gennemført en række kvalitative interviews med fængselsbetjente og indsatte og gennemgået et stort antal fortrolige anonymiserede bekymringsindberetninger.

Vi gennemførte i alt 22 interviews fordelt på 8 interviews med indsatte i forskellige fængsler, 11 fængselsansatte, to ansatte i Direktoratet og formanden fra Fængselsforbundet. 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.

Herudover har vi gennemgået 259 bekymringsindberetninger. Alle indberetningerne var anonymiserede og indeholdt oplysninger om baggrunden for indberetningen og en kort beskrivelse af hændelsesforløbet. Nogle indberetninger indeholdt kun få linjers beskrivelse, andre var mere detaljerede.⁴

I denne artikel fremlægger vi undersøgelsens væsentligste konklusioner og anbefalinger. I afsnit 2 giver vi et overblik over de internationale retningslinjer om forebyggelse af radikaliserings i fængsler. Dernæst beskriver vi i afsnit 3-5 selve indberetningsordningen; hvor mange der er blevet indberettet; og konsekvenserne af at blive indberettet. I afsnit 6 drøfter vi, hvordan radikaliserings og ekstremisme defineres i danske fængsler. Endelig drøfter vi i afsnit 7 og 8 de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser af den danske indberet-

ningsordning. I afsnit 9 sammenfatter vi og kommer med anbefalinger til revision af indberetningsordningen.

2. Internationale retningslinjer om forebyggelse af radikaliserings 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. Terrorhandlinger samt medvirken, opfordring og tilskyndelse til terror fik selvstændig plads i straffeloven. Denne udvikling foregik både nationalt i Danmark og internationalt via vedtagelsen af en række anti-terrorkonventioner og resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd.⁵

I løbet af de seneste år er fokus skiftet fra at straffe *handling* og *ytringer*, der kan føre til terror, til mere grundlæggende via præventive social og polititiltag at forebygge, at *personer* bliver radikaliseret til voldelig ekstremisme.

I FN-regi har FN's Sikkerhedsråd i 2014 og FN's Menneskerettighedsråd i 2015 vedtaget en resolution om bekæmpelse af voldelig ekstremisme.⁶ Ligesom FN's generalsekretær i januar 2016 fremlagde en handlingsplan om forebyggelse af voldelig ekstremisme.⁷

De nævnte instrumenter opfordrer stater til at forebygge voldelig ekstremisme. Men begreberne »radikaliserings« eller »voldelig ekstremisme« defineres ikke. Det er således overladt til national ret nærmere at definere begreberne.

Ligeledes er der i Danmark gennemført en lang række tiltag på området. Den seneste danske nationale handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings er fra oktober 2016,⁸ og der er i overensstemmelse med denne plan gennemført eller ved at blive gennemført en lang række tiltag i bl.a. uddannelsesinstitutioner, politikredsene, kommuner, asylcentre og altså også i fængsler for at forebygge og modvirke ekstremisme.

Et område, der har påkaldt sig særlig opmærksomhed både i Danmark og internationalt i forhold til at forebygge ekstremisme, er fængsler og arresthuse. Det er velkendt, at indsatte, der ofte befinder sig i en sårbar situation, er modtagelige over for påvirkning og dermed kan være lette ofre for radikaliserings, der ønsker at fremme ekstremistiske verdenssyn.

Det kan således ikke undre, at der er udviklet internationale retningslinjer på området. Men det er ikke desto mindre påfaldende, at der inden for de seneste par år er udviklet ikke færre en syv internationale retningslinjer om forebyggelse af radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler, herunder alene fire i 2016. Det drejer sig om følgende:

Peter Vedel Kessing og Lisbeth Garly Andersen

- *Council of Europe: Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism (2016)*⁹
- *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)*¹⁰
- EU, Radicalisation Awareness Program (RAN), *Dealing with radicalisation in a prison and probation context*, Ran P & P – Practitioners working paper (marts 2016)¹¹
- Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), *Radicalization in detention – the ICRC’s perspective* (juni 2016).¹²
- *International Institute for Justice and the Rule of Law: Prison Management Recommendations to Counter and Address Prison Radicalization (2015)*¹³
- *Global Counterterrorism Forum: Rome Memorandum on Good Practices for the Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders (2012)*¹⁴
- *International Centre for Counter-Terrorism: The Hague Core Principles and Good Practices Paper on the Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders (2012)*¹⁵

Selvom de nævnte standarder ikke er retligt bindende, men alene har karakter af soft-law, så indeholder de internationalt anerkendte retningslinjer og god praksis for at opdage og modvirke radikalisering og voldelig ekstremisme i fængsler. Der henvises flere steder i denne artikel til de nævnte standarder.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at det samstemmende fremhæves i alle de nævnte internationale retningslinjer:

- At brud på menneskeret og manglende retssikkerhed i fængsler kan føre til yderligere risiko for radikalisering af indsatte, samt
- At forebyggelse af radikalisering og ekstremisme (derfor) skal ske med respekt for folke- og menneskeretlige forpligtelser.¹⁶

3. Indberetningsordningen

Der var også før terrorangrebet i Danmark i februar 2015 en indberetningsordning i Kriminalforsorgen vedrørende radikaliserede indsatte. Men ordningen blev, som nævnt, skærpet efter terrorangrebene i København i februar 2015. Direktoratet for Kriminalforsorgen udstedte i juli 2015 en vejledning om voldelig ekstremisme og radikalisering. Vejledningen er siden ændret og opdateret i marts 2016 og senest i januar 2017.¹⁷

Den seneste vejledning indeholder en definition af begreberne radikaliserings og ekstremisme;¹⁸ den beskriver procedurerne for indberetning; kategorisering af indberetninger; mulighederne for at ophæve en indberetning; og følgevirkningerne af at blive indberettet.

Det følger af vejledningen fra Kriminalforsorgen, at det er den enkelte fængselsbetjent, der foretager indberetning til Direktoratet. 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 Direktoratet. Fængslet eller arresthuset skal efter indberetningen følge op med relevante sikkerhedsmæssige og socialfaglige tiltag.

Direktoratet for Kriminalforsorgen inddeler de modtagne indberetninger i fire bekymringskategorier – kategori 0 til 4 – hvor kategori 4 er de mest bekymrende indberetninger, og kategori 0 de mindst bekymrende.¹⁹ Direktoratet vurderer løbende ved modtagelse af nye indberetninger på de indberettede, om der er behov for at justere, hvilken bekymringskategori den indsatte er placeret i.

Alle indberetninger sendes videre til PET. Fængslet skal herefter altid høre (spørge) politiet/PET, før der kan gives tilladelse til nogen form for udgang (fx weekend-udgang) og prøveløsladelse, ligesom der skal ske underretning af kommunen ved løsladelse. Hørings- og underretningskravet gælder dog ikke for indberettede i kategori 0.

Konsekvensen af den skærpede indberetningsordning er således, at beslutningskompetencen vedrørende udgang og prøveløsladelse overføres fra fængslerne/Direktoratet til PET. En bekymringsindberetning kan ifølge Vejledningen også få betydning i forhold til valg af afsoningssted, herunder fx overførsel til en særlig sikret afdeling.

Bekymringsindberetningen varer hele afsoningen/varetægsperioden og kan ikke trækkes tilbage eller ændres af hverken det pågældende fængsel eller Direktoratet.²⁰ Tidligere blev bekymringsindberetningerne ikke ophævet ved løsladelse, men fra den 1. juni 2016 har Kriminalforsorgen indført en ny praksis, hvorefter bekymringsindberetninger i kategori 0, 1 og 2 ophæves i forbindelse med løsladelse men kan genaktiveres, hvis der sker genindsættelse inden for visse tidsfrister.²¹ Bekymringsindberetninger i kategori 3 og 4, der er de mest alvorlige, opretholdes imidlertid også efter løsladelse og genaktiveres ved senere genindsættelse.

4. Antallet af bekymringsindberetninger

Det skærpede fokus efter terrorangrebene i København i februar 2015 på at indberette indsatte, hvor der er risiko for radikaliseringsførte til, at antallet af indberetninger om radikaliseringsførte i fængsler steg efter terrorangrebene i København i februar 2015.²²

I måneden umiddelbart efter hændelserne blev der foretaget 30 indberetninger til PET. Til sammenligning blev der gennemført seks indberetninger i 2013 og 17 i 2014, mens der blev gennemført 51 i 2015. Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste den 9. juni 2017, at:

- Direktoratet i perioden fra februar 2015 til og med april 2017 modtog 348 bekymringsindberetninger, som alle blev 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.²³

Der kan som beskrevet i afsnit 3 ovenfor være flere efterfølgende indberetninger på den samme indsatte, og den indsatte kan i løbet af afsoningen blive rykket til en anden bekymringskategori afhængigt af de modtagne bekymringsindberetninger. Antallet af indberetninger svarer derfor ikke til antallet af indberettede indsatte.

5. Konsekvenser af at blive indberettet

Det kan få ganske store konsekvenser for en indsat at blive bekymringsindberettet. Det kan få konsekvenser *under afsoningen* i form af forsinket eller nægtet udgang eller prøveløsladelse eller placering i særlig sikret afdeling/fængsel.

De gennemførte interviews med fængselsbetjente og indsatte tyder på, at en bekymringsindberetning også kan få andre negative konsekvenser under afsoningen, bl.a. i forhold til mulighederne for at deltage i uddannelsesforløb. Der er endvidere en risiko for, at bekymringsindberettede oplever *de facto* isolation, idet andre indsatte kan være tilbageholdende med at omgås en bekymringsindberettet for ikke selv at komme i søgelyset.

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 PET's 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 hvilke konsekvenser en indberetning rent faktisk har haft for den indsatte 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 endvidere på, at der er stor usikkerhed blandt de indsatte om, hvad det betyder at blive bekymringsindberettet, herunder hvilke retssikkerhedsgarantier der er knyttet til indberetningen.

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 den 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. Kriminalforsorgen kan dog vælge at operere med en bredere indberetningsordning, således at der sker en vis over-indberetning af sikkerhedshensyn, jf. afsnit 6.4 nedenfor.

Vanskelighederne med at identificere ekstremistiske og radikaliserede indsatte kan til en vis grad afhjælpes, hvis der er en tydelig og klar 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, er der ikke opnået enighed om en definition af begreberne. Der er således tale om ganske uklare og upræcise begreber.²⁴ 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 prerogativ 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.*« (Kursiv 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 sondrer, 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 radikaliserings

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

6.2.1. Den nationale handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings

I januar 2009 udgav regeringen den første danske handlingsplan for forebyggelse af ekstremisme og radikaliserings. Den blev fulgt op af en nyrevideret handlingsplan i september 2014, og den seneste reviderede handlingsplan er fra oktober 2016.²⁵

Alle tre handlingsplaner søger at indkredse begreberne ekstremisme og radikaliserings.

I regeringens nuværende handlingsplan fra oktober 2016 defineres begreberne ekstremisme og radikaliserings således:

»**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. venstreekstremisme, højreekstremisme og militant islamisme.

Radikaliserings betegner en kortere eller længerevarende proces, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi.«²⁶

Ekstremisme og radikalisering (til ekstremisme) forudsætter, som det fremgår, at personen begår eller legitimerer »vold eller andre ulovlige handlinger«. I modsætning til de tidligere definitionerne af begreberne i handlingsplanerne fra 2009 og 2014 er der nu kun fokus på ekstremistiske handlinger – på voldelig ekstremisme – og ikke på ekstremistiske holdninger.²⁷

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.«²⁸

Der er over de tre handlingsplaner sket et bemærkelsesværdigt skift fra, at fokus i 2009 i væsentlig grad var på at forebygge ekstremistiske holdninger, 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 i afsnit 6.1., hvor fokus alene er på at forebygge ekstremistiske handlinger – »voldelig ekstremisme« – og radikalisering hertil.

6.2.2. Definitionen af ekstremisme og radikalisering i danske fængsler og arresthuse

Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikalisering 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 radikalisering fra 2014. Det anføres således:

»Radikalisering 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:

Forebyggelse af radikalisering i fængsler – menneskeret og retssikkerhed for de indsatte

- 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.²⁹

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

At der inden for fængselsområdet tilsyneladende er tale om en bevidst inddragelse af både ekstremistiske handlinger og ekstremistiske holdninger, fremgår af et lovforslag fra Justitsministeriet fra december 2015 om udveksling af tegn på radikalisering og radikalisme.³⁰ Lovforslaget drøfter begreberne ekstremisme og radikalisme, og det anføres, at:

»Den foreslåede bestemmelse [bekymringsindberetning] 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.«³¹ (Kursiv 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.

6.2.3. Sammenhængen med retten til ytringsfrihed

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.³² Ret-

ten 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, jf. nærmere afsnit 8.1 nedenfor.

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 indsatets ret til ytringsfrihed.³³

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.³⁴

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.«³⁵

6.3. Forståelse og anvendelse af begreberne i praksis

Gennemgangen af de 259 modtagne *indberetningsskemaer* 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. Ligeledes 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 gennemtvinge ekstreme holdninger.

En række indberetninger vedrører ekstreme, men lovlige, ytringer, som fx rene sympati-tilkendegivelser 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, opslags-tavle 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.«

Peter Vedel Kessing og Lisbeth Garly Andersen

»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 indsatte 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 8.3 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 »uheldig«, 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 radikalisering fra oktober 2016 er der ligeledes kun fokus på at forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering. I Kriminalforsorgen derimod er der både fokus på ekstremistiske handlinger (voldelig ekstremisme) og fokus på ekstremistiske holdninger (ekstremisme). 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 radikalisering. Ligeledes lægges der i indberetningerne oftest vægt på den indsatte 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 religiøse praksis skal indberettes – alt andet lige bevirker, at der er større risiko for konflikt med de indsatte ret til ytringsfrihed, privatliv og religionsfrihed (se nærmere i afsnit 8 nedenfor).

Vi anbefaler på den baggrund bl.a., at definitionen af begreberne »ekstremisme« og »radikalisering« afgrænses til kun at omfatte voldelig ekstremisme – dvs. ekstremistiske handlinger – og ikke også ekstremistiske holdninger.

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 følgevirkninger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder i forhold til de menneskeretlige konsekvenser for de indsatte. Ligeledes bør de processuelle beskyttelsesgarantier for at blive indberettet i så fald styrkes, jf. afsnit 7 nedenfor.

7. Processuelle beskyttelsesgarantier

For at begrænse risikoen for såvel over- som underindberetning og for misbrug af 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 er en betryggende procedure for at opdage og identificere voldelige ekstremistiske indsatte, jf. afsnit 7.1.
- At den indberettede indsatte sikres individuelle retssikkerhedsgarantier i form af en begrundelse for indberetning, mulighed for at kontradiktion, samt klageadgang- og vejledning, jf. afsnit 7.2.
- At der er klare og præcise regler for de involverede myndighedernes registrering, brug, videregivelse, sletning og berigtigelse af bekymringsindberetninger, jf. afsnit 7.3.

7.1. Identificering af radikaliserede indsatte

De internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings indeholder 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 radikaliserings. Risikovurderingen bør endvidere foretages af et multidisciplinært team.

Den danske regulering og praksis synes på visse punkter ikke at være på linje med de internationale anbefalinger bl.a. ved at det er den enkelte fængselsbetjent, som vurderer den indsatte og foretager bekymringsindberetningen. 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.

Vi anbefaler på den baggrund bl.a., at risikovurderingen i fængslet altid foretages af såvel fængselspersonale, som af et multidisciplinært team, som har modtaget særlig træning og undervisning i at identificere tegn på voldelig ekstremisme og radikaliserings, og som har et nært og dagligt kendskab til den indsatte. Samt at fængselspersonalet kan inddrage og trække på en særlig ressourceperson med mere indgående kendskab til radikaliseringsprocesser.

7.2. Den indsatte retssikkerhedsgarantier

Det fremgår ikke af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings, om den indberettede indsatte skal eller bør modtage en *begrundelse for indberetningen og have adgang til kontradiktion* inden indberetningen. 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«.

Derimod fremgår det 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 kritiserede, at de ikke havde haft mulighed for *kontradiktion eller for på anden vis at »forsvare sig« mod anklagen*. Det skal dog bemærkes, at årsagen til den manglende *begrundelse og kontradiktion* kan være »*afgørende hensyn til offentlige eller private interesser*«.

Vi anbefaler bl.a., at der sker en styrkelse af den indsatte retssikkerhedsgarantier i forhold til at blive bekymringsindberettet, herunder som udgangspunkt modtager en *skriftlig begrundelse for indberetningen og bliver hørt og får adgang til kontradiktion inden indberetningen medmindre »afgørende hensyn til offentlige eller private interesser«* taler imod det.

7.3. Videregivelse af oplysninger

Adgangen til at udveksle oplysninger mellem Kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet (KSP-samarbejdet) om dømte (strafafsonere), der skal løslades, blev 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«. ³⁶

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 ændret i 2016, således at der også var hjemmel til inden for KSP-samarbejdet at udveksle oplysninger om radikaliserede *varetægtsfængslede* indsatte. 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.*» ³⁷ (kursiv tilføjet)

Videregivelse af oplysninger efter § 115 i retsplejeloven synes således at forudsætte en konkret nødvendighedsvurdering. På den baggrund kan der sættes 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), som blev indført efter terrorangrebene i København i februar 2015.

Vi anbefaler bl.a., 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 Kriminalforsorgen videregiver oplysninger til politiet, PET og kommunen.³⁸

8. Menneskeretlige konsekvenser

I dette afsnit undersøger vi, hvilke menneskeretlige konsekvenser det danske rapporteringssystem om radikalisering og ekstremisme har haft for indsatte i danske fængsler. 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 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).³⁹ Det har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fastslået i flere domme første gang i *Hirst*-dommen fra 2005.⁴⁰

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.⁴¹

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 mulighed for indgreb. 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 krænkede, 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.⁴²

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. 2.⁴³ 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.⁴⁴

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 »prostituert« i politiets database alene på grundlag af en løs mistanke.⁴⁵

I forhold til politiets registrering af *strafbare forhold*, herunder advarsler om 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.⁴⁶ Indsattes ret til privatliv fremhæves også i de internationale retningslinjer om voldelig ekstremisme. Det anføres bl.a. i UNODC's håndbog:

»Any cooperation and exchange of information with the police or other law enforcement agencies must be based on strict and clear procedures in terms of privacy and data protection. Confidentiality and privacy issues can hinder multi-agency cooperation.«⁴⁷

Europarådets retningslinjer om voldelig ekstremisme i fængsler indeholder et næsten enslydende afsnit.⁴⁸

8.2.2. Den danske regulering – særligt om videregivelse af oplysninger

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 overført 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«.⁴⁹ 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.

8.2.3. Sammenfatning og anbefalinger

Det er Justitsministeriets opfattelse, at fængslets 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, jf. afsnit 7.3 ovenfor. 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 at forebygge kriminalitet.

Der kan imidlertid stilles spørgsmålstegn ved, om de tre betingelser fortsat er opfyldt. Særligt i forhold til den tredje betingelse. Justitsministeriets forudsætning om, at indgrebet i retten til privatliv er proportionalt, fordi der altid foretages en konkret nødvendighedsvurdering inden videregivelse af oplysninger, kan ikke længere opretholdes efter terrorangrebet i 2015, hvor praksis blev ændret, så bekymringsindberetninger og visse personfølsomme oplysninger altid skal videregives.

Pligtmæssig automatisk videregivelse af personfølsomme oplysninger fra kriminalforsorgen til politiet, PET og kommunerne – uden gennemførelsen af en konkret nødvendighedsvurdering – vil være i strid med de indsatte ret til privatliv.

Vi anbefaler derfor, at indberetningsordningen ændres, således 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 og PET. Det svarer til forudsætningerne i § 115 i retsplejeloven, og til ordningen før terrorangrebet i februar 2015. Det kan endvidere fremhæves, at PET efter en konkret vurdering (formodning) altid kan anmode om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven.

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.

Forebyggelse af radikaliserings i fængsler – menneskeret og retssikkerhed for de indsatte

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. 2.⁵⁰ 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 trosfæller. 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.«⁵¹

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.«⁵²

Organisationen EuroPris,⁵³ 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 radikaliseringslinjer (»Prison Chaplaincy and Deradicalisation«).⁵⁴ Det understreges bl.a. i retningslinjerne, at religionen er et vigtigt element til at forebygge radikaliseringslinjer 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.«⁵⁵

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 til religionsfrihed som andre, følger også af § 35 i straffuldbydelsesloven:

»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 besluttet 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 radikaliseringslinjer 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 radikaliseringslinjer.

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 religionsudøvelse indgår i den uddannelsesindsats, som ressourcepersoner og øvrige medarbejdere gennemgår.

8.3.3. Religionsfrihed i praksis – indberetninger og interviews

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 radikalisering eller ekstrem adfærd end den nævnte religiøse praksis. Følgende indberetninger kan illustrere dette forhold:

»XX har flere end 10 bøger om islam på stuen. Skærbilledet 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 indsatte 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).«

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.⁵⁶ 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.

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

8.3.3.1. *Selvpålagte 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 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.⁵⁷ Imamen fortæller således om flere episoder, hvor han har oplevet, at indsatte er urolige for, at en kontakt med ham vil have uhensigtsmæssige 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.

8.3.3.2. *Selvpålagte begrænsninger i forhold til kontakt til imam*

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 radikalisering. 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 kun-

ne »have en stor betydning og påvirke i den rigtige retning« og »spredte 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.

Det fremgår af regeringens Nationale Handlingsplan mod ekstremisme fra oktober 2016, at:

»Der er fra Kriminalforsorgens side sket en indskærpelse over for religiøse forkyndere af deres anmeldelsespligt for at tydeliggøre, at religiøse forkyndere til trods for deres tavshedspligt har pligt til at afværge terrorisme og andre alvorlige forbrydelser, om nødvendigt gennem politianmeldelse.«⁵⁸

Det kan ud fra en menneskeretlig vinkel 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 indsattes sindelag, holdninger og sympatier.

Princippet i Danske Lov 2-5-20 om præsters (strenge) tavshedspligt bør respekteres også i forhold til imamer.⁵⁹ 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, jf. EMRK, artikel 9. Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste i maj 2017 skriftligt til Institut for Menneskerettigheder, at der i Kriminalforsorgen er en meget klar skelnen, og at imamer ikke inddrages i sikkerhedsopgaver. En udmelding der umiddelbart synes at være vanskeligt forenelig med det lige ovenfor gengivne citat fra regeringens Nationale Handlingsplan mod ekstremisme fra oktober 2016.

8.3.3.3. 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.

8.3.4. Sammenfatning 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 radikalisering.

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, f.eks. 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 indsattes religionsfrihed, idet der ville være fokus på at indberette forhold, som kan være kriminelle, og dermed på at forebygge kriminalitet.

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 Race-diskrimination, 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.⁶⁰

Det understreges i flere af de internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikalisering, 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.«⁶¹

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.«⁶²

8.4.2. 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.

Hvad 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.⁶³ Den nævnte passus er ikke medtaget i Kriminalforsorgens seneste opdaterede vejledning fra januar 2017.

8.4.3. 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 iden-

tificere radikaliserings. 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 radikaliserings]. Når du får noget information, så fokuserer du på den ting.«

Flere fængselsbetjente mener, at indberetningsordningen fokuserer uforholdsmæssigt på muslimske indsatte. En fængselsbetjent fortæller f.eks., at når det angår muslimer er fængselsbetjentene hurtigere til at tænke i radikaliserings »uden, at det er veldokumenteret«.

Det forhold, at fængselsbetjentene primært har blik for muslimsk radikaliserings, betyder samtidig, at der er mindre fokus på andre typer af radikaliserings, fx højreekstremisme. Flere fængselsbetjente mener således ikke, at Kriminalforsorgen, med det nuværende fokus, ville identificere højreekstremister, 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 terror dømt] 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 højreekstremisme som en trussel, fordi fængselsbetjentene lettere kan forstå den tankegang, end de kan forstå muslimer. En fængselsbetjent siger således, at højreekstremisterne »går under radaren«. 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.«

8.4.4. *Sammenfatning 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 f.eks. 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.

9. Konklusion 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. Der er åbenlyst – 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 radikaliserede.

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 januar 2018, at:

»Terrortruslen mod Danmark er alvorlig. Truslen kommer i første række fra militant islamisme og udgår fra både mænd og kvinder ... Grundet voldsparathed er radikaliserings af personer i fængsler eller af personer i kriminelle miljøer med adgang til våben særligt bekymrende ... CTA vurderer, at der i de kommende år vil være en skærpet risiko for radikaliserings af indsatte i fængsler, da et voksende antal personer vil komme til at afsone domme relateret til terror og derved ville kunne påvirke medfanger i militant islamistisk retning.«⁶⁴

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.

Ligesom det fremhæves i samtlige internationale retningslinjer om forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikaliserings 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 skete en voldsom stigning i antallet af bekymringsindberettede indsatte, der muligt kan indikere, at der i tiden lige efter terrorangrebet skete en overrapportering.

Undersøgelsen viser overordnet, at Kriminalforsorgens definition af ekstremisme og radikalisering er bred og omfattende; at der har været og fortsat er en usikkerhed om, hvem der i praksis skal indberettes; at indberetningen ofte sker uden basale retsgarantier for den indsatte; samt at der er risiko for brud på de indberettede indsatte ret til privatliv, religionsfrihed og ligebehandling. Der kan endvidere stilles spørgsmålstegn ved, om indberetningsordningen, herunder den pligtmæssige videregivelse af oplysninger til politi/PET og kommunerne, bliver administreret i overensstemmelse med videregivelseskravene i retsplejeloven, der forudsætter en individuel konkret nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering inden personfølsomme oplysninger videregives, jf. afsnit 7.3 ovenfor.

Direktoratet har 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 indsatte retssikkerhed i forhold til indberetningsordningen, herunder gjort det muligt siden august 2016 at ophæve og nedjustere en bekymringsindberetning.⁶⁵

Men for at sikre en så korrekt fremtidig indrapportering som muligt, og for at begrænse de mulige negative konsekvenser af at blive indberettet, anbefaler vi bl.a., 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
- 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 radikalisering fra 2016 vedrører kun voldelig ekstremisme

- 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 følgevirkninger af en sådan bredere indberetningsordning, herunder i forhold til de menneskeretlige konsekvenser 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 indsigt i radikalisering og med tæt kontakt til den indsatte
- Sikrer, at indberettede indsatte beskyttes af individuelle retssikkerhedsgarantier, herunder begrundelse, kontradiktion, samt klageadgang- og vejledning
- I overensstemmelse med § 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
- Sikrer, at der er klare og præcise regler for Kriminalforsorgens håndtering af bekymringsindberetninger
- Løbende har fokus på de mulige negative menneskeretlige konsekvenser af at blive indberettet

Det er bemærkelsesværdigt, at der alene i 2016 er fire internationale organisationer, der har udviklet retningslinjer for at forebygge radikalisering i fængsler, henholdsvis Europarådet, UNODC, EU/RAN og ICRC. Retningslinjer, der udtrykker best-practice på området, var særdeles nyttige i forhold til vurderingen af den nationale danske regulering og praksis.

Det fremhæves i alle retningslinjerne, at tiltag mod voldelig ekstremisme i fængsler skal respektere menneskeretlige forpligtelser, herunder særligt retten til privatliv, religionsfrihed og ligebehandling. Men derudover giver retningslinjerne ingen konkret vejledning i, hvordan fængselspersonalet i praksis skal sikre overholdelse af de nævnte menneskerettigheder, herunder under hvilke omstændigheder rettighederne legitimt kan begrænses, jf. 8.1 ovenfor.

Ligeledes er det bemærkelsesværdigt, at de internationale retningslinjer stort set ikke forholder sig til de retssikkerhedsmæssige spørgsmål, der knytter sig til rapporteringssystemet. Det drejer sig om væsentlige processuelle garantier bl.a. om indsattes adgang til at modtage en fyldestgørende begrundelse for en bekymringsindberetning og muligheden for at tage til genmæle/kontradiktion.

Ved en mulig kommende revision af de internationale retningslinjer, der er behandlet her, ville det være nyttigt, hvis retningslinjerne inddrog de retssikkerhedsmæssige spørgsmål og mere fyldestgørende beskrev de menneskeretlige spørgsmål, der opstår i forhold til at forebygge voldelig ekstremisme i fængsler.

Noter og litteratur

1. Peter Vedel Kessing er cand.jur., Ph.D. og ansat som seniorforsker på Institut for Menneskerettigheder og ekstern lektor på juridisk fakultet, Københavns Universitet.
2. Lisbeth Garly Andersen er antropolog og ansat som chefkonsulent på Institut for Menneskerettigheder.
3. Det blev efterfølgende diskuteret i den danske presse, om der var tale om en terrorhandling eller en »hate-crime«. Københavns Byret fandt det i en kendelse af 27. september 2016 bevist, at Omar El-Husseins handlinger ved Krudttønden den 14. februar 2015 og ved synagogen den 15. februar 2015 var terrorisme. Kendelsen kan ses her: <http://www.domstol.dk/KoebenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/Enigtn%C3%A6vningetingfrikenderfirem%C3%A6ndformedvirkentilterrorismen.aspx>
4. For yderligere oplysninger se Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, *Institut for Menneskerettigheders rapport: Forebyggelse af radikaliserings i fængsler*, 2017: <https://menneskeret.dk/udgivelser/forebyggelse-radikaliserings-faengsler>
5. For en drøftelse heraf se bl.a. Peter Vedel Kessing, *Terrorbekæmpelse og menneskeret*, DJØF, 2009.
6. Jf. FN's Sikkerhedsråd, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*, Resolution 2178 (2014), og FN's Menneskerettighedsråd, *Human rights and preventing and countering violent extremism*, A/HRC/30/15, 1 October 2015.
7. General Assembly, *Plan of Action to prevent Violent Extremism*, A/70/674, 24. December 2015.
8. Jf. *infra* note 26.
9. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1a69
10. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf
11. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/random/docs/ran_p_and_p_practitioners_working_paper_en.pdf
12. <https://www.icrc.org/en/document/responding-radicalization-detention-icrc-perspective>
13. <https://theijj.org/wp-content/uploads/Prison-Recommendations-FINAL-1.pdf>
14. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>
15. <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Background-Paper-Rehab-Core-Principles-Good-Practices.pdf>
16. For en nærmere beskrivelse heraf og relevante citater se instituttets rapport *supra* note 2, s. 14-18.
17. Kriminalforsorgen, *Voldelig ekstremisme og radikaliserings – Vejledning til håndtering og indberetning af bekymrende adfærd*, 31. januar 2017. Når der i artiklen henvises til Kriminalforsorgens vejledning, er det denne seneste vejledning, der er tale om.

Forebyggelse af radikalisering i fængsler – menneskeret og retssikkerhed for de indsatte

18. Jf. nærmere afsnit 6 nedenfor.
19. Det bemærkes, at kategori 0) først blev indført af Direktoratet den 1. august 2016 senere end de tre øvrige oprindelige kategorier. Se nærmere Institutets udredning, *supra* note 4, s. 20-21.
20. Når der herefter tales om afsoning, afsoningsperioden mv., omfatter det ikke alene strafafsonere, men også varetægtsarrestanter, der er fængslet i arresthuse.
21. Se instituttets udredning, *supra* note 4, s. 21.
22. Se instituttets udredning, *supra* note 4, s. 23.
23. Jf. Retsudvalget 2016-17, REU Alm. del endeligt svar på spørgsmål nr. 20, 4. november 2016.
24. Se bl.a. *Report of the Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism*, A/HRC/31/65, 22 February 2016, para. 11.
25. Regeringen, *En fælles og tryk fremtid, Handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge januar 2009* http://www.stm.dk/multimedia/En_f_lles_og_tryk_fremtid.pdf; Regeringen, *Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme, Regeringens handlingsplan*, september 2014 http://www.stm.dk/multimedia/Forebyggelse_af_radikalisering_og_ekstremisme_-_Regeringens_handlingsplan.pdf; Regeringen, *Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering, National handlingsplan*, oktober 2016 <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-og-bekampelse-af-ekstremisme-og-radikalisering.pdf>
26. Jf. *ibid.*, Regeringen, *Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering, National handlingsplan*, oktober 2016, s. 7.
27. For en nærmere beskrivelse af definitionen af begreberne i 2009- og 2014-handlingsplanerne, se Institutets udredning, *supra* note 4, s. 36-38.
28. Jf. *supra* note 26, s. 6.
29. Jf. Kriminalforsorgens vejledning fra 2017, *supra* note 17.
30. Jf. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger om tegn på radikalisering og ekstremisme), fremsat den 9. december 2015 af justitsministeren.
31. *Ibid.*
32. Jf. bl.a. EMD, *Handyside v. UK 7/12 1976*, pr. 49.
33. Jf. bl.a. Europarådets retningslinjer om radikalisering og voldelig ekstremisme, 2016, para. 2, *supra* note 9; samt UNODC's håndbog fra 2016, s. 2, *supra* note 10.
34. Betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet, Straffelovrådet, 2016.
35. *Ibid.*, s. 214.
36. Jf. 2010/1 LSF 3, (Skærpede straffe for hæleri og tæt samarbejde om udveksling af oplysninger mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet i forbindelse med dømtes løsladelse (KSP-samarbejdet)) fremsat den 6. oktober 2010, afsnit 3.2.1.
37. Jf. afsnit 3 i 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.
38. Det bemærkes, at PET efter en konkret vurdering (formodning) kan anmode myndigheder om oplysninger i henhold til § 4 i PET-loven.

39. Se også Hans Jørgen Engbo og Peter Scharff Smith, *Fængsler og menneskerettigheder*, DJØF, 2012; samt Jakob Schiøler, *Straffulbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte*, DJØF, 2012.
40. Se EMD, *Hirst v. UK* (No. 2), 6/10 2005, særligt pr. 69-70.
41. Jf. Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, DJØF, 4. udgave, 2017, s. 767.
42. Jf. nærmere afsnit 2.3 ovenfor om menneskerettighedernes betydning i forhold til at forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.
43. 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.* (Kursiv tilføjet).
44. Eller et af de øvrige legitime hensyn opregnet i artikel 8, stk. 2.
45. Jf. EMD, *Khelili v. Schweiz* 18/10 2011.
46. Jf. EMD, *M.M. v. The United Kingdom* 13/11 2012, pr. 199.
47. UNODC's håndbog fra 2016 om håndtering af voldelig ekstremisme og forebyggelse af radikalisering i fængsler, *supra* note 10, s. 121.
48. Jf. Europarådets retningslinjer fra 2016, *supra* note 9, afsnit III, b, para. 3.
49. Jf. 2010/I LSF 3, fremsat den 6. oktober 2010, afsnit 3.2.1.
50. 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.*« (Kursiv tilføjet).
51. Jf. UNODC's håndbog fra 2016, *supra* note 10, s. 16.
52. Jf. EU, RAN, working paper fra 2016, *supra* note 11, s. 3.
53. Se Organisationen EuroPris, Promoting Professional Prison Practice <http://www.europris.org/>
54. Kan ses på EuroPris hjemmeside, jf. *ibid.*
55. *Ibid.*
56. Hannah, Clutterbuck, Rubin. *Radicalisation or rehabilitation: understanding the challenge of extremist and radicalized prisoners* 2008, s. 10. Se også Linda Minhke Kjær, *Fængslets indre liv*, 2012.
57. Citatet fra imamen er personhenførbart grundet det begrænsede antal imamer ansat i Kriminalforsorgen. Den interviewede imam har imidlertid givet sin tilladelse til ovennævnte fremstilling.
58. Jf. *supra* note 26, s. 20.
59. Jf. nærmere Hans Jørgen Engbo (red.), *Straffulbyrdelsesretten*, 2. udgave, 2005, DJØF, s. 176.
60. Om indirekte diskrimination se bl.a. EMD, *DH v. Tjekkiet* 13/11 2007.
61. Europarådets retningslinjer fra 2016, *supra* note 9, para. 9.
62. ICRC's retningslinjer fra 2016, *supra* note 12, s. 4-5.

Forebyggelse af radikalisering i fængsler – menneskeret og retssikkerhed for de indsatte

63. Jf. s. 6 i vejledningen.
64. Jf. PET, Vurdering af terrortruslen mod Danmark, 12. januar 2018, s. 3. Vurderingen kan ses her: <https://www.pet.dk/CTA/~media/VTD%202018/VurderingaferrortruslenmodDanmark2018pdf.ashx>
65. Jf. nærmere instituttets udredning, *supra* note 4, s. 8-9.