

## Hørings svar til udkast til forslag til lov om kontrolforanstaltninger for terrordømte og radikaliserede

Justitsministeriet har den 28. januar 2026 sendt ovenstående udkast til lovforslag i høring<sup>1</sup>. Justitia takker for muligheden for at afgive hørings svar.

Justitia anerkender naturligvis behovet for at forebygge og undgå fatale og ulykkelige terrorangreb såsom terrorangrebet for 11 år siden på Krudttønden og angrebet på synagogen i Krystalgade. Justitia anerkender også, at der, som det var tilfældet i de to fatale angreb i Krudttønden og synagogen, er eksempler i Europa på, at terrorangreb bliver begået af radikaliserede personer, der kort tid forinden er blevet løsladt - enten løsladt fra varetægtsfængsling, prøveløsladt under afsoning eller løsladt efter endt afsoning. Der kan således være et legitimt behov for at sikre, at radikaliserede terrordømte og øvrige dømte ikke begår (nye) terrorforbrydelser

Den foreslåede ordning indeholder dog en række vidtgående og indgribende kontrolforanstaltninger såsom udvidelse af de eksisterende muligheder for kontaktforbud og opholdsforbud, opholdsforbud, GPS-fodlænke og kontaktforbud, begrænsning af våbenadgang, begrænsning af deltagelse i skytteforeninger, kontrol med internetaktivitet og brug af mobiltelefoner, forbud mod besiddelse og deling af terrorpropaganda, påbud om deltagelse i psykologisk eller psykiatrisk behandling, udvidet mulighed for operativ monitoring, herunder elektronisk overvågning via enten fodlænke eller mobiltelefon, og meldepligt hos en tilsynsførende.

Ordningen omfatter en proces, hvor sagen om kontrolforanstaltninger anlægges af anklagemyndigheden på baggrund af en farlighedsvurdering fra PET. Den berørte part får beskikket en særlig forsvarer i en eventuelt lukket sag i et hemmeligt retsmøde, med mulighed for anvendelse af fortroligt materiale. Retten behandler anmodningen og tager stilling til, om kontrolforanstaltninger er egnede og nødvendige med en konkret proportionalitetsvurdering. Der skal i sagens åbne del fremlægges tilstrækkeligt materiale til kontradiktion, og rettens afgørelse træffes ved kendelse. Ordningen indeholder tilsyn ført af politiet, for om foranstaltningerne overholdes med bistand fra PET. Oplysninger fremkommet ved tilsynet indgår som faktisk grundlag for eventuelle ændringer, lempelser eller ophør samt for sanktion ved overtrædelser.

Der er flere tiltag i udkastet til lovforslaget, som Justitia finder meget betænkelige. Disse gennemgås i det følgende. Der er tale om en lang række foreslåede kontrolforanstaltninger i et meget omfattende lovforslag, og Justitia har valgt at koncentrere sine bemærkninger til følgende temaer, der vurderes at være de mest problematiske.

---

<sup>1</sup> <https://www.ft.dk/samling/20251/almdel/reu/bilag/142/index.htm>

- Udfordringerne ved en ny hovedlov, der adskiller de administrative kontrolforanstaltninger fra politiets tvangsindgreb, når sidstnævnte aktuelt er under revision
- Manglende dokumentation for kontrolforanstaltningernes effekt kontra risikoen for radikaliserings som følge af modvilje mod foranstaltningerne
- Krav om klar lovhjemmel og forudsigelighed i indgrebenes rækkevidde.
- Betydelig uklarhed ved brug af "radikaliserings" som kriterium for indgreb.
- Strenge proportionalitetskrav efter EMRK (*særligt artikel 8 og 4. tillægsprotokol artikel 2*).
- Indgrebenes intensitet herunder varighed.
- Øget risiko for vilkårlighed og uforholdsmæssige indgreb over for personer, der ikke er dømt for terror, samt ustraffede unge over 15 år.

Justitias anbefalinger er i hovedtræk:

- Gennemfør ikke ordningen i den foreslåede form, og placer regler om kontrolforanstaltninger under strafferetsplejen.
- Ledsag alternativt ordningen af meget snævre adgangskriterier, væsentligt kortere standardvarigheder, hyppig obligatorisk domstolsprøvelse og styrkede og stigende åbne begrundelseskrav.
- Lad alene ordningen for administrativt pålagte kontrolforanstaltninger omfatte terrordømte, dvs. personer dømt efter straffelovens § 101 a, §§ 114-114 j eller § 136, stk. 1-3, som også aktuelt ved dom kan pålægges vilkår om opholds- og/eller kontaktforbud m.v.
- Lad personkredsen for straffelovens § 79 b være uændret og udvid ikke til øvrigt dømte og ustraffede radikaliserede, der i øvrigt ikke er omfattet af en aktuel straffesag.
- Benyt Justitias tidligere anbefalinger i tilknytning til indførelsen af straffelovens § 79 b, herunder anbefalingen om at Folketinget gives mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med ordningen.
- Udvis generel tilbageholdenhed med at fratage borgere rettigheder som følge af forhold, der ligger uden for bedømmelse ved dom.
- Følg gældende regler og principper om oplyst samtykke og tvang i sundhedslovgivningen og psykiatriloven og udvis forsigtighed ved indførelse af tvangsbehandling hos psykolog eller psykiater - også grundet manglende viden om effekt og virkning.
- Erstat den faste minimumsperiode på 12 måneder med løbende domstolskontrol i korte intervaller og med supplement af et stigende begrundelseskrav.
- Vær opmærksom på en række øvrige betænkeligheder i forhold til sagens proces og formelle rammer.

## 1. En ny hovedlov adskilt fra retsplejelovens regler om politiets tvangsindgreb

Lovforslaget foreslår at etablere en selvstændig hovedlov for kontrolforanstaltninger, med henvisning til, at en væsentlig del af ordningen ikke knytter sig til straffesagsbehandling, men til forebyggende kontrol over for terrordømte og særligt farlige radikaliserede efter løsladelse eller uden for en konkret straffesag. Reguleringen placeres primært i en ny hovedlov og ikke i straffeloven eller retsplejeloven, bl.a. fordi ordningen også omfatter personer, der ikke får vilkår i tilknytning til en terrordom, og fordi der indføres en særlig domstolsproces med hemmeligholdelse og "særlig advokat" mv. snarere end almindelige tvangsindgreb efter retsplejeloven.

Justitia ser de foreslåede kontrolforanstaltninger som en samlet pakke af tiltag, der er designet til at udfylde "vakuummet" mellem strafferetsplejens tvangsindgreb og myndighedernes behov for forebyggende kontrol efter løsladelse eller uden en verserende straffesag. Kontrolforanstaltningerne fastsættes ved domstolskendelse på anmodning af anklagemyndigheden, baseret på PET's farlighedsvurdering, når en konkret terrortrussel ikke kan imødegås via efterforskning/straffesag eller almindelige midler, herunder for særligt farlige radikaliserede og i helt ekstraordinære tilfælde også ikke tidligere dømte.

Det fremstår i forslaget uvist, hvad der afgør, at behovet for en kontrolforanstaltning er så pågående, at kontrolforanstaltningen er nødvendig, uden at de eksisterende redskaber ikke finder anvendelse, hvilket synes at skabe en dissonans mellem aktualitet og fare kontra, at der ikke foregår en reel politiefterforskning. Der ses således ikke klar dokumentation for, at de forskellige situationer, hvor tiltagene tænkes anvendt ikke også ville være omfattet af de eksisterende regler fordi der opstår mistanke om, at en person er ved at forberede et terrorangreb.

Indsatsgruppen peger på erfaringer fra lande i Europa, der viser, at terrorangreb kan ske meget kort tid efter en persons løsladelse<sup>2</sup>. PET har tidligere men også i sin seneste rapport om terrortruslen i Danmark fra 2025, at PET løbende iværksætter operationer med henblik på at afdække og afværge mulige terrortrusler mod mål i Danmark<sup>3</sup>. Det er uklart, om der i de omtalte situationer, hvor man antager at kunne bruge de foreslåede kontrolforanstaltninger, ved brug af en politimæssig indsats havde været mulighed for at anvende eksisterende værktøjer. Denne usikkerhed svækker grundlaget for den foreslåede ordning, samtidig med hensigtserklæringer om en kun begrænset anvendelse af kontrolforanstaltningerne ikke er bindende for myndighederne, som får stillet et meget omfattende katalog af indgribende redskaber til rådighed. Lovforslaget omtaler, at der i en række europæiske lande det seneste årti i stigende omfang anvendes administrative kontrolforanstaltninger i kontraterrorindsatsen<sup>4</sup>, men de præcise tiltag beskrives ikke i detaljer, lige som der ikke er en grundig

---

<sup>2</sup> Lovforslaget side 23

<sup>3</sup><https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark-2025.pdf>, side 5

<sup>4</sup> Lovforslaget side 23

gennemgang af de pågældende landes øvrige tiltag, som kan vise forskellen mellem disse og de danske eksisterende tvangsindgreb.

Anbefalingerne angives<sup>5</sup> at have afsæt i anbefalinger fra den i 2020 nedsatte tværministeriel indsatsgruppe vedrørende løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte (Indsatsgruppen I)<sup>6</sup>. Indsatsgruppen afleverede sin første delrapport i oktober 2021<sup>7</sup> og afleverede den anden delrapport i marts 2024 (Indsatsgruppen II).

Det angives i lovforslaget, at der efter Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse et behov for at give myndighederne supplerende værktøjer til at håndtere sikkerhedstruslen fra terrordømte og radikaliserede. Det fremstår uklart, hvordan det behov er klarlagt, og hvorfor eksisterende tiltag i tilknytning til en straffesag herunder med retsplejelovens bestemmelser og politiets tvangsindgreb ikke vurderes at være tilstrækkeligt.

Af Justitsministeriets faktaark om lovforslaget om kontrolforanstaltninger for terrordømte og radikaliserede<sup>8</sup> fremgår, at "*Det er PET's vurdering, at der årligt vil være 10-15 personer, som vil være i lovforslagets målgruppe*". Dette må skulle forstås således, at 10-15 personer er omfattet af den nedenfor beskrevne personkreds, men det faktiske antal af personer, der de facto bliver underlagt kontrolforanstaltninger må formodes mindre når henses til kravene for at pålægge kontrolforanstaltningerne herunder om proportionalitet, jf. den foreslåede lovs § 2<sup>9</sup>, som at foranstaltningerne alene er relevante såfremt politiets vanlige tvangsindgreb ikke er relevante, fordi personen ikke er omfattet af en aktuel efterforskning.

En særskilt ordning med vidtgående kontrolforanstaltninger, designet til årligt kun 10–15 personer, rejser grundlæggende retssikkerhedsspørgsmål, når den udskilles fra det etablerede system for politiets tvangsindgreb og den almindelige straffeprocess. Netop fordi populationen er lille, bliver kravene til klar hjemmel, proportionalitet, forudsigelighed, effektive klage- og prøvelsesmekanismer samt gennemsigtighed skærpede.

Forslaget ses ikke i sin helhed at angive dokumentation for en sådan ordnings effekt - altså for om ordningen vil kunne nedbringe antallet af terroranslag foretaget af radikaliserede, der ikke er under aktuel efterforskning. Faktaarket om lovforslaget og indsatsgruppens delrapporter beskriver formål, målgruppe, katalog af foranstaltninger og udenlandsk inspiration, men anfører ikke dokumenteret effektmåling af de foreslåede kontrolforanstaltninger, og den første delrapport angiver, at decideret effektmåling er vanskelig, og at evidensgrundlaget er sparsomt, med overvejende teoretisk forskning

---

<sup>5</sup> Lovforslaget side 20

<sup>6</sup> Denne var tidligere omtalt "Bjelkesgruppen " men omtales nu "Indsatsgruppen"

<sup>7</sup> <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/10/Rapport-1-fra-Bjelkegruppen-Indsatsen-under-varetaegt-og-afsoning-FINAL.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2026/01/Faktaark-1.pdf>

<sup>9</sup> Lovforslaget side 2 og 30

og få empiriske studier<sup>10</sup>. Ligesom lovforslaget ikke ses at indeholde henvisninger til tilsvarende modeller som den foreslåede i øvrige europæiske lande. Samlet må det anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at etablere et nyt, parallelt og mere indgribende regime for kontrolforanstaltninger uden for de almindelige tvangsindgrebsrammer, når målgruppen er så begrænset som angivet og uden dokumentation for ønsket effekt. Det må ligeledes anses for betænkeligt at indføre kontrolforanstaltninger, der griber ind i grundlovssikrede rettigheder, bl.a. boligens ukrænkelighed og meddelelshemmeligheden, ved at give politiet adgang til bolig, papirer og digitale enheder uden forudgående retskendelse som led i tilsyn og endda mulighed for at undlade efterfølgende underretning. Selv om sådanne indgreb kan hjemles ved særlige love, forudsætter grundlovens § 72 snævre undtagelser og stærke proportionalitets- og kontrolgarantier, som må beskrives og afskærmes klart<sup>11</sup>.

Hertil kommer et foreslået forbud mod at "besidde, gøre sig bekendt med eller dele terrorpropaganda", der – udover gældende straffelovens §§ 114 e og 136 – vil begrænse ytrings- og informationsfriheden ved at forbyde ikke blot udbredelse af materialet men også ren besiddelse af samme.

Der pågår aktuelt et arbejde i Strafferetsplejeudvalget som skal afklare bl.a., hvordan tvangsindgreb kan anvendes på internetbaserede tjenester og nye aktørtyper (ud over teleudbydere), herunder når udbydere er etableret i udlandet eller lagrer data uden for Danmark, samt sikre klare grænser mellem retsplejelovens tvangsindgreb og åbne kilder/andre hjemler<sup>12</sup>. Det omfatter overvejelser om, hvem der kan pålægges at medvirke (mistænkte, ikkemistænkte, tredjemænd (som tele- og onlinetjenester), betingelserne og varigheden for hvert indgreb, orienteringspligt og partsinddragelse før/efter indgreb, den praktiske gennemførelse (hvad politiet må under indgrebet, retsmøder mv.), anvendelse efter dom (fx til konfiskationssikring), territorial afgrænsning og gennemtvungelse i udlandet. Udvalget skal også ensrette begreber på tværs af retspleje- og telelovgivning, forslag til at regulere brug, opbevaring og sletning af indhentet materiale (herunder fejlmottaget og privilegeret materiale), regler for deling mellem myndigheder og forsvarerens aktindsigt i grundlaget for indgreb. Hvor det er relevant, skal udvalget udarbejde lovudkast og afgive delbetænkninger for at sikre sammenhæng mellem kapitlerne og en samlet modernisering.

De foreslåede kontrolmekanismer overlapper tematisk med de tvangsindgreb, som retsplejeloven regulerer. For at undgå retssikkerhedsmæssig omgåelse, bevissvigt og kompetenceklarhed – og for at realisere kommissoriets mål om teknologineutral, samlet og garantibåret regulering – bør nye

---

<sup>10</sup> Indsatsgruppen I side 46-47

<sup>11</sup> Zahle, Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk forfatningsret. Bind 3: Menneskerettigheder*, 3. udg. (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020), s. 258.

<sup>12</sup> Kommissorium af 24. april 2024 - <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2024/05/Strafferetsplejeudvalgets-kommissorium-om-modernisering-af-retsplejelovens-regler-om-tvangsindgreb-i-strafferetsplejen-april-2024.pdf>

regler om kontrolforanstaltninger integreres i retsplejelovens kapitelstruktur (evt. som særskilt afsnit med klare henvisninger til retsplejelovens kapitel 71, 73 og 74 for de konkrete indgreb), i stedet for at placeres i et parallelt administrativt kontrolspor uden de samme tvangsgarantier.

Justitsministeriet bør i forbindelse med nærværende lovforslag overveje at afvente Strafferetsplejeudvalgets anbefalinger samt overveje muligheden for, at udvalget i forlængelse af sit nuværende kommissorium bliver bedt om at afdække, om der er kontrolforanstaltninger, politiet mangler at have til rådighed for effektivt at kunne bekæmpe risikoen for terror udført af radikaliserede. Dette også da anbefalingerne kan tænkes at mindske behovet for en selvstændig regulering. I den forbindelse vil udvalgets viden som følge af det aktuelle kommissorium være fuldt opdateret, og eventuelle anbefalinger vil kunne gives både i det eksisterende regelsæt således, at der ikke indføres to systemer med sammenfaldende anvendelsesområder.

Overfor ønsket om effektive redskaber til forebyggelse af terror, står den udfordring, at man omvendt kan forestille sig, at et tæt kontrol-, påbuds- og overvågningsregime opleves som indgribende og stigmatiserende, så man derved fremkalder radikaliseringsprocesser ved systemlede eller mistillid til myndighederne. En sådan oplevet urimelighed kan i sig selv virke kontraproduktivt i et forebyggende sikkerhedsperspektiv og kan i yderste konsekvens tænkes at forstærke radikaliseringsprocesser hos den berørte, herunder hvis indsatserne ikke løbende målrettes proportionalt og lempes gradvist efter udviklingen i personens risikoprofil. Dette udtrykkes i Indsatsgruppen anden rapport således, at " en for omfattende kontrol kan have en kontraproduktiv effekt i et forebyggende sikkerhedsperspektiv."<sup>13</sup>

Hvis ordningen alligevel gennemføres, bør den også af disse grunde ledsages af meget snævre adgangskriterier, korte standardvarigheder, hyppig obligatorisk domstolsprøvelse, styrkede åbne begrundelseskrav og uafhængig ekstern kontrol af både farlighedsvurderinger og praksis for hemmeligholdelse.

Hele ordningen rejser væsentlige betænkeligheder i lyset af proportionalitets- og forudsigelighedskravene for så vidt angår blandt andet ytringsfriheden, retten til privatliv og familieliv efter EMRK artikel 8 og artikel 10, hvorfor man i stedet - hvis overhovedet - bør håndtere behovet inden for eller i nær tilknytning til de eksisterende regler, herunder strfl. § 79 b, men dog alene for de personer i målgruppen, der har modtaget dom. Det taler også for at sikre at forebyggelse mod radikaliseringsprocesser og terrorhandlinger ved brug af de eksisterende tvangsindgreb og efterforskningsredskaber samt afradikaliserende tiltag samfundet i øvrigt har til rådighed.

Såfremt ordningen alligevel gennemføres, bør den alene kunne anvendes ved snævre, klart definerede adgangskriterier og med stærke garantier så som skærpet bevis- og begrundelseskrav og dokumentationskrav for "særligt farlig radikaliseret". Varighederne af kontrolforanstaltningerne bør

---

<sup>13</sup> Indsatsgruppen II, side 54

være kortest mulige og med faste "sunset"-mekanismer for de mest indgribende foranstaltninger. Der bør indføres hyppig obligatorisk domstolsprøvelse i kortere tidsrum end de foreslåede 3 år og dette med effektiv indsigt i sagens oplysninger og med mulighed for kontradiktion trods brug af særlig advokat. Anvendelsen bør da alene med afsæt i straffelovens § 79b fastsætte mulighed for kontrolforanstaltninger for terrordømte og alene ved dom.

## Anbefaling

Justitia anbefaler i det hele, at ordningen ikke gennemføres i den foreslåede form, og at regler om kontrolforanstaltninger placeres under strafferetsplejen. En særskilt kontrollov med mulighed for indgribende påbud for en meget lille målgruppe (anslået 10–15 personer årligt) skaber et parallelt tvangsregime uden for den eksisterende straffe- og retsplejeretlige ramme, med vidtgående og langvarige indgreb i bevægelsesfrihed, ytringsfrihed og privatliv omfattende tilsynsindgreb uden retskendelse i bolig og digitale enheder samt processuel brug af hemmeligt materiale og "særlig advokat".

Modellen bør eksplicit tilpasses EMRK's krav om præcision<sup>14</sup>, garantier mod vilkårlighed og benytte sig af løbende genovervejelse af anvendelsen og domstolskontrol af både lovlighed og proportionalitet.

## 2. Personkredsen omfattet af mulige kontrolforanstaltninger

Justitsministeriets forslag er begrundet blandt andet i et historisk højt og stigende antal terrordømte og radikaliserede i fængslerne, og i at gruppen udgør en sikkerhedsrisiko ved løsladelse, hvor myndighedernes kontrolmuligheder i dag er begrænsede. Personkreds, der vil være omfattet af ordningen angives til at være

- i) Terrordømte personer dømt efter straffelovens § 101 a, §§ 114-114 j eller § 136, stk. 1-3, som ved dom pålægges vilkår om kontrolforanstaltninger efter ny hovedlov via en nyaffattet § 79 b i straffeloven
- ii) Særligt farlige radikaliserede tidligere dømte personer, som er idømt fængsel eller anden frihedsberøvende retsfølge, som efter PET's farlighedsvurdering foretaget ved løsladelse anses som særligt farlige radikaliserede – uanset hvilken kriminalitet de tidligere er dømt for

---

<sup>14</sup> Beghal v. The United Kingdom pr. 87-88 <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-191276%22%7D>

iii) Særligt farlige radikaliserede og ikke tidligere dømte personer over 15 år, dog kun i helt ekstraordinære tilfælde, hvor en konkret terrortrussel ikke kan imødegås på anden vis end ved kontrolforanstaltninger.

Kvantitativt angives personerne omfattet af den mulige kategorisering ikke klart, men det oplyses i Indsatsgruppen II, at der i perioden 2018–2021 i gennemsnit blev løsladt ca. én person om måneden med aktiv radikaliseringsbekymring, og at niveauet forventes højt fremover, ligesom der oplyses om dokumenterede europæiske erfaringer med angreb kort efter løsladelse i størrelsesordenen af mindst 35 angreb foretaget siden 2015<sup>15</sup>.

Udkastet angiver, at "tiden efter løsladelse er typisk en periode, hvor den dømte går fra en situation med en høj grad af kontrol i et overvåget og lukket fængselsmiljø til en situation, hvor de er på fri fod med begrænset kontrol og kontakt til myndighederne.

Det principielle og vanskelige spørgsmål er således, om det er rimeligt, at de enkelte persongrupper omfattes af en ordning med et kontrolregime. For den første gruppes tilfælde vil der være tale om personer, der efter det oplyste modtager en dom med et gennemsnit for fængselsstraffen på ca. 4,6 år<sup>16</sup>. Dette står over for den omstændighed, at terrordømte sjældent prøveløslades, og at mere end 80 % af de løsladte har afsonet den fulde straffetid<sup>17</sup>. Konsekvensen er på den ene side, at terrordømte ofte går direkte fra fuld afsoning til frihed uden vilkår, men omvendt har fængselsystemet en lang årrække til at benytte sig af forebyggende tiltag for at undgå afsonerens radikaliserings, hvor en del af disse allerede blev beskrevet i Regeringens nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings fra 2016<sup>18</sup>. Ordningen står således over for et hensyn til normalisering efter endt afsoning og må ses i lyset af myndighedernes, herunder fængselsvæsenets mangeårige kontrolsfære over de relevante personer.

For den anden og tredje persongruppe er der tale om en uklart defineret persongruppe, som følge af, at afgrænsningen tager afsæt i, om man er "særligt farligt radikaliseret"

Ordningen er udfordret ved at benytte sig af brede og dynamiske begreber så som "radikaliserings". Radikaliserings er i forbindelse med en tidligere revision af straffuldbyrdelsesloven beskrevet nærmere som værende et "ikke entydigt" begreb, og som "*en proces, som kan foregå på forskellige måder, og som kan ske over kortere eller længere tid. Der er ingen simple årsagssammenhænge, og*

---

<sup>15</sup> Indsatsgruppens rapport II side 6

<sup>16</sup> Indsatsgruppen I, side 12f

<sup>17</sup> Indsatsgruppen II, side 26

<sup>18</sup> <https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-og-bekaempelse-af-ekstremisme-og-radikaliserings.pdf>

*radikaliseringen kan igangsættes på baggrund af mange forskellige faktorer og have forskellige endemål.<sup>19</sup>*

Institut for Menneskerettigheder har i rapporten "Forebyggelse af radikalisering i fængsler (2017) beskrevet, at der ikke findes en universel, bindende definition af radikalisering eller "radicalization", og at FN angiver, at definitioner tilkommer medlemsstater, men praksis bør målrettes voldelig ekstremisme og være menneskeretligt forankret<sup>20</sup>

PET beskriver radikalisering som "Radikalisering er karakteriseret ved en proces, hvor en person i stigende grad accepterer anvendelsen af vold til at opnå politiske, religiøse eller ideologiske mål."<sup>21</sup>

Efter aktuelle internationale forskningsrammer, som nyligt er blevet opsummeret og gennemgået i den peer reviewede gennemgåede artikel "Far-Right Online Radicalization: A Review of the Literature" er der aktuelt ingen konsensus om én autoritativ definition, og hele forskningsfeltet er præget af en grundlæggende dobbelthed mellem ideologi (ekstremisme) og handling (vold/terror) samt betydelig begrebsklarhed<sup>22</sup>. Et stringent skel mellem ideologi og vold er analytisk og normativt nødvendigt, fordi forskning ikke dokumenterer en simpel kausalitet fra ekstrem ideologi til vold. "radicalization" bør derfor reserveres til processer mod/med vold eller retfærdiggørelse heraf.

Også her kritiseres begrebet "radicalization" som upræcist og normativt, og der udledes en anbefaling om at anvende mere præcise begreber og teorier om online fællesskaber, konversion, mainstreaming og platforme ved analyse af højreradikale idéers spredning.

Selvom betænkelighederne i ovennævnte forskning koncentrerer sig om online radikalisering, kan betænkelighederne ved afgrænsning af begrebet udstrækkes til radikaliseringsbegrebet bredt, ligesom det bemærkes, at forslaget om kontrolforanstaltninger indeholder tiltag netop med fokus på onlineradikalisering og brugen af internet, mobiltelefon mv.

Også i lovforslaget, er der tale om et meget vidtgående begreb(er), som ikke er klart defineret. Når adgang til vidtgående indgreb knyttes til sådanne løse begreber, må EMRK's krav om klar og forudsigelig lovgivning forudsætte, at rammen for ordningen ud over de anvendte løse begreber suppleres af snævre, operationelle indikatorer, dokumentationskrav og løbende domstolskontrol af både lovlighed og proportionalitet. EMD har understreget, at indgreb i bevægelsesfriheden kræver

---

<sup>19</sup> L 21 Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen – almindelige bemærkninger afsnit 2.1.3

[https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/l21/20181\\_l21\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/l21/20181_l21_som_fremsat.pdf) side 7

<sup>20</sup> Institut for Menneskerettigheder –

[https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/imr\\_radikalisering\\_web.pdf](https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/imr_radikalisering_web.pdf) side 34ff

<sup>21</sup> <https://pet.dk/pets-opgaver/forebyggelse-af-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme>

<sup>22</sup> Marwick, A., Clancy, B., & Furl, K. (2022). Far-Right Online Radicalization: A Review of the Literature. *The Bulletin of Technology & Public Life*. <https://doi.org/10.21428/bfcb0bff.e9492a11>

en tilstrækkeligt præcis hjemmel, procesgarantier og periodisk genprøvning. Det taler som minimum for kortere standardperioder for foranstaltningerne, hyppig pligtig domstolsprøvelse og klare "solnedgangs"-mekanismer for de mest indgribende tiltag.

## Anbefaling

Såfremt der skabes selvstændig hjemmel til kontrolforanstaltninger, bør reglerne alene omfatte terrordømte, dvs. personer dømt efter straffelovens § 101 a, §§ 114-114 j eller § 136, stk. 1-3, som ved dom kan pålægges vilkår om opholds- og/eller kontaktforbud m.v. – som det mindre personer med øvrig dom, som vurderes at være i den øverste bekymringskategori blandt radikaliserede med følgende højeste risiko for terroranslag. Dette svarer til ordningens kerneformål og til erfaringen med, at langt de fleste terrordømte løslades uden kontrol efter fuld afsoning, hvilket netop motiverer en målrettet kontrolperiode for denne gruppe.

## 3. De enkelte foranstaltninger

### Kontaktforbud og opholdsforbud - Udvidelse af personkredsen for straffelovens § 79 b

Justitsministeriet foreslår, at kontaktforbuddet og opholdsforbuddet, der allerede er kendt på terrorområdet fra straffelovens § 79 b, også bør overvejes som mulige kontrolforanstaltninger over for målgruppen. Justitsministeriet foreslår, at der skal kunne gives påbud om elektronisk overvågning i en periode via fodlænke til at sikre overholdelse af kontrolforanstaltninger vedrørende færden.

Straffelovens § 79 b blev indført ved lovforslag L 130 i folketingsåret 2019-20 som led i regeringens "Vi passer på Danmark – 8 tiltag mod fremmedkrigere". Bestemmelsen gav domstolene adgang til, som led i straffedommen, at pålægge opholdsforbud og kontaktforbud for personer dømt for nærmere angivne terrorbestemmelser, med det udtrykkelige formål at forebygge nye terrorhandlinger ved at hindre, at terrordømte fastholdes i eller vender tilbage til radikaliserede miljøer, samt at forhindre rekruttering af andre til disse miljøer<sup>23</sup>. Lovbemærkningerne understregede, at ordningen skulle anvendes over for den personkreds, der dømmes for de i § 79 b, stk. 1, nævnte terrorovertrædelser, og præciserede forståelsen af "kontakte" meget bredt som enhver personlig, skriftlig, telefonisk og digital kontakt, hvilket var centralt for håndhævelsen af kontaktforbuddet (Alm. bemærkning til straffeloven 2.11.1).

Det fremgår klart af lovbemærkningerne, at § 79 b er udformet og begrundet som en ordning målrettet terrordømte og terrorrelaterede overtrædelser så som bl.a. §§ 114-114 j, § 101 a og visse

---

<sup>23</sup> L 130 (2019-20), bemærkninger: formål og målgruppe (terrordømte; forebyggelse af radikalisering og rekruttering) - [https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l130/20191\\_l130\\_som\\_fremSAT.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l130/20191_l130_som_fremSAT.pdf) side 4-5

led af § 136. Bemærkningerne understreger, at kontaktforbuddet retter sig mod "andre terrordømte" og at formålet er at forebygge nye terrorhandlinger og radikaliseringsmiljøer, hvilket afgrænser personkredsen fra andre kriminalitetsområder.

Det er særligt problematisk, at en ordning som blev udformet til brug for et snævert anvendelsesområde nemlig at forhindre fastholdelse eller tilbagefald i radikaliserede miljøer og negativ påvirkning af radikaliseringsudsatte nu udvides til de to nye grupper. Og forslaget om udvidelse af personkredsen viser, at kritik af brugen af "salamimetoden" for frihedsrettigheder eller "glidebaneargumenter" kan have sin berettigelse.

Justitia afgav høringssvar<sup>24</sup> i forbindelse med fremsættelse af lovforslaget med en lang række kritikpunkter og udtalte " De foreslåede indgreb indebærer dog så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder og deres ret til privatliv, at det bør sikres, at forslaget ledsages af tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, og at forslaget ikke går videre end nødvendigt."

De daværende anbefalinger lød:

" De foreslåede indgreb indebærer dog så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder og deres ret til privatliv, at det bør sikres, at forslaget ledsages af tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, og at forslaget ikke går videre end nødvendigt.

Justitia anbefaler derfor:

- At billigelse af terrorisme, herunder som led i religiøs oplæring, ikke bør være en del af anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse. Forbuddene udgør meget væsentlige indgreb i frihedsrettighederne, som kun bør finde anvendelse ved lovovertrædelser af særdeles grov karakter for at sikre proportionalitet, og fordi yderligere kriminalisering af billigelse af terror vil udgøre et uproportionelt indgreb i ytringsfriheden.
- At det bør indgå i vurderingen af opholdsforbuddets nærmere afgrænsning, om den dømte selv eller dennes familie har bopæl i et givent område.
- At det ikke bør være udgangspunktet, at kontaktforbuddet gives til dømte personer, men at det kun gives efter en konkret vurdering af, om det er hensigtsmæssigt for at forebygge terrorisme. Det bør desuden kun omfatte bestemte navngivne og identificerbare personer, som den dømte tidligere har haft kontakt med, og som vedkommende evt. har begået forbrydelsen med og ikke alle til enhver tid terrordømte m.v. personer. Som forslaget er udformet, er det

---

<sup>24</sup>Bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Initiativer mod fremmedkrigere og andre terrordømte) - [https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2020/02/H%C3%B8ringssvar\\_Initiativer-mod-fremmedkrigere-og-andre-terrord%C3%B8mte.pdf](https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2020/02/H%C3%B8ringssvar_Initiativer-mod-fremmedkrigere-og-andre-terrord%C3%B8mte.pdf)

retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at folk kan straffes med op til 2 års fængsel for manglende overholdelse af et kontaktforbud samtidig med, at de ikke har krav på at få udleveret en liste over hvem, de ikke må kontakte. Det er på den anden side betænkeligt at give terrordømte en komplet liste over andre terrordømte.

- At den dømte får adgang til at indbringe forbuddenes opretholdelse for retten allerede to år efter endelig dom for at sikre, at forbuddene fortsat er nødvendige og har den ønskede præventive effekt.
- At der bør fastsættes meget klare retlige rammer for tilsynet, og at der bør indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte.
- At der indføres krav om forudgående retskendelse for tvangsindgreb ifm politiets tilsynsvirksomhed dog med et signifikant lempeligere mistankekrav, end hvad der følger af retsplejelovens almindelige regler i kapitel 71 og 73. Det kunne eksempelvis være et krav om, at politiet skal have en "rimelig grund til at antage", at den pågældende overtræder kontaktforbuddet."

Hvor Justitia altså allerede ved lovbestemmelsens indførelse anbefalede, at reglerne om kontaktforbud skulle indsnævres og præciseres, lægger det aktuelle lovforslag paradoksalt nok op til en udvidelse af anvendelsesområdet.

Justitia kan i det hele gentage sin kritik af forslaget med øget styrke henset til lovforslagets foreslåede målgruppe, hvor også ikke-terrordømte og ikke-dømte, vil blive omfattet af anvendelsesområdet.

Justitia angav i høringssvaret, at der burde fastsættes meget klare retlige rammer for et tilsynet med ordningen, og at der bør indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte. Justitia er ikke bekendt med, at en sådan ordning er etableret, hvorfor Justitia indstiller til, at en sådan indføres.

I tillæg hertil bør det bemærkes, at kontaktforbuddet i det oprindelige lovforslag<sup>25</sup> er "dynamisk" og omfatter "enhver kontakt", herunder digital, med hele kredsen af terrordømte, hvilket stiller store krav til klarhed, undtagelser og håndhævelsespraksis. En udvidelse til andre personkredse vil øge indgrebets rækkevidde og bebyrdende karakter uden tilsvarende tilstedeværende domfældelsesgrundlag, som der var til stede for den nu omfattede gruppe af terrordømte.

Indsatsgruppens anbefalinger om udvidede kontrolforanstaltninger er udtrykkeligt tænkt til terrordømte men dog også - i helt særlige tilfælde - radikaliserede. Det anerkendes i gruppens anden delrapport, at der retssikkerhedsmæssige udfordringer, og ordningen forudsætter stærke proceduregarantier. Dette taler for at fastholde den lovfæstede model snævert for terrordømte og

---

<sup>25</sup> L 130 (2019-20), bemærkninger: formål og målgruppe (terrordømte; forebyggelse af radikalisering og rekruttering) - [https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l130/20191\\_l130\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l130/20191_l130_som_fremsat.pdf) side 8

håndtere øvrige risici gennem andre, mere målrettede værktøjer så som prøveløsladelsesvilkår, kriminalpræventive indsatser, efterretning mv.<sup>26</sup>

Det er grundlæggende retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at udvide personkredsen og anvendelsen fra domstolsfastsatte forbud knyttet til en konkret terrordømt og med præcise proportionalitetskrav, til generelle kontrolindgreb baseret på efterretningsmæssige "radikalisering"-vurderinger over for dømte dømt for "anden kriminalitet", og ustraffede radikalisere herunder unge over 15 år.

Efter Justitias vurdering kan national sikkerhed nærmere bestemt forebyggelse af terrorisme være et legitimt hensyn, når der fastsættes hjemmel til kontrolforanstaltninger. Justitia vurderer, at der er betænkeligheder ved, om, at indgrebene vil varetage et legitimt formål henset til usikkerheden om begreberne "radikaliseret". Justitia har identificeret problemstillinger i forhold til kravet om, at et indgreb skal fastsættes ved lov, som indebærer, at loven er formuleret klart og præcist nok til, at borgere kan forudse deres retsstilling (forudsigelighedskravet). Derudover er der problemer i forhold til indgrebenes proportionalitet, og i forhold til om de øvrigt dømte og ikke-dømte personer i relation til politiets tilsyn i tilstrækkelig grad er beskyttet mod vilkårlige indgreb i deres rettigheder fra staten.

## Anbefaling

Justitia anbefaler, at personkredsen for straffelovens § 79 b ikke udvides. Såfremt personkredsen udvides, anbefaler Justitia, at de tidligere fremsatte anbefalinger til bestemmelsen følges, herunder at Folketinget gives mulighed at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med ordningen.

## 4. Våbenforbud og forbud mod deltagelse i skytteforeninger,

Adgangen til våben er generelt tilladelsesreguleret i våbenlovgivningen med vandelskrav, og skytteforeninger kan i dag overlade våben ved prøveskydninger inden for gældende rammer. Forslagene om et generelt (eventuelt livsvarigt) våbenforbud for terrordømte samt forbud i skytteforeninger med tilhørende registrerings- og identitetskrav går videre end de nuværende ordninger og er tænkt som kontrolforanstaltninger målrettet at forhindre kapacitetsopbygning og adgang til våben efter løsladelse.

Forbuddene angives, som de øvrige forslag, at have til formål at forebygge nye terrorhandlinger, herunder ved at terrordømte og radikaliserede ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer, og at terrordømte og radikaliserede forhindres i at rekruttere andre til radikaliserede miljøer. Lige som det angives, at Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke går videre, end hvad der er

---

<sup>26</sup> Indsatsgruppens rapport II, side 53-54

nødvendigt for at varetage de nævnte hensyn, og at ordningen således ikke strider med beskyttelsen i EMRK artikel 8, stk. 1.

Straffelovrådet har i betænkning 1587 udtalt sig om rettighedsfortabelse ved dom og udtaler blandt andet:

” Rådet skal mere generelt pege på, at der på den ene side naturligvis kan være hensyn, som på det enkelte lovgivningsområde begrunder regler, der giver mulighed for at nægte eller fratage vedkommende en nærmere angivet rettighed som følge af strafbart forhold. På den anden side er og bør det fortsat som omtalt ovenfor i afsnit 1 være udgangspunktet, at en straffedom ikke medfører tab af borgerlige rettigheder.”

Om end at tanken om radikaliserede med adgang til våben ikke er betryggende, kan Justitia tilslutte sig ovenstående, hvorfor man også særligt i en situation, hvor der ikke foreligger dom eller aktuelle straffesager bør være meget tilbageholdende med at fratage borgere rettigheder.

## Anbefaling

Justitia opfordrer til generel tilbageholdenhed med at fratage borgere rettigheder som følge af forhold, der ligger uden for bedømmelse ved dom.

## 5. Kontrol og påbud knyttet til kommunikation og internet og besiddelse af terrorpropaganda - Lovens § 7-9

Forslaget § 7-9 indeholder en række indgribende forbud herunder forbud mod at besidde eller anvende internetaktiverede enheder uden forudgående polititilladelse, mod at slette brugshistorik, mod besiddelse af mere end én mobiltelefon mv. samt et forbud mod at besidde, gøre sig bekendt med eller dele terrorpropaganda, herunder materiale der forherliger eller tilskynder til terror samt manualer og manifeste, i hvilken forbindelse forbud mod besiddelse af terrorpropaganda kan gøres livsvarigt mod en afgrænset varighed på 1-5 år for de øvrige foranstaltninger.

Pålæg af foranstaltninger alene på grundlag af en farevurdering er i høj grad retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, også henset til usikkerheden ved kriterierne, der anvendes for at afgøre, om kontrolforanstaltningerne finder anvendelse.

Hvad angår bestemmelsen om forbud mod besiddelse af terrorpropaganda rejser forslaget en række betænkeligheder, som Justitia allerede har rejst i analyse foretaget i forbindelse med lovforslag om

blokeringsfiltre og forbud mod terrorpropaganda<sup>27</sup>. Også dette forslag havde som nærværende forslag et muligt vidt anvendelsesområde med en risiko for begrænset effektivitet pga. nem omgåelse. Også her blev angivet en uforholdsmæssigheder i ordningen, og i den foreslåede ordning kan peges på det uhensigtsmæssige i at lade ordningen gælde ud over de tilfælde, hvor en person er dømt eller i det mindre under begrundet mistanke for terrorvirksomhed.

Analysen konkluserede, hvilket også vil være tilfældet for den nærværende ordning, at der ikke foreligger en helt åbenbart EMRK-stridig ordning ved i øvrigt proportional håndhævelse, men de tidligere beskrevne uklarheder skaber risiko for problemer med legalitetsprincippet.

Indgreb i bevægelsesfrihed, privatliv, ytrings- og informationsfrihed kræver klar hjemmel, forudsigelighed og en konkret proportionalitetsvurdering med effektive retsmidler. EMD anerkender antiterrorforanstaltninger, når loven er præcis, varigheden er tæt indrammet, fornyelser beror på nye/supplerende oplysninger, og der er hurtig, effektiv domstolskontrol af lovlighed og proportionalitet, og ordningens brede kriterier, foranstaltningernes faste længere varigheder, den vide adgang til brugen af fortrolige beviser og muligheden for indgribende tilsyns kontrol uden retskendelse rejser betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, navnlig for ikke-dømte.

I et demokrati er fri og uovervåget adgang til information, internet og mobiltelefoni grundlæggende for borgerens mulighed for at danne sig meninger, deltage i den offentlige debat og udøve politisk indflydelse. Dette gælder også for borgere, der er ramt af samfundets misbilligelse pga. sine tanker eller handlinger.

Uhindret informationssøgning og kommunikation er tæt forbundet med ytrings- og informationsfriheden og retten til privatliv, og uden et privat rum for tankeudveksling svækkes både pressefriheden og civilsamfundets kontrol med staten.

At blive begrænset helt eller delvist i sin frie og uovervågede adgang til mobil, computer og internet føles i et digitaliseret samfund som at få lukket døren til arbejde, uddannelse, myndighedskontakt, sociale relationer og offentlig debat på én gang. Det griber ind i hverdagsfunktioner som MitID, sundheds- og banktjenester, job- og studiekommunikation og forældre- og netværkskontakt, og skaber social og professionel isolation. Samtidig påvirker det den personlige integritet og tankefriheden, fordi man ikke frit kan søge information, udtrykke sig eller følge med i nyheder uden en klar bevidsthed om kontrol eller forbud, som virker både hæmmende og fører til selvcensur. I praksis opleves det derfor ikke som det kan fremstå - som en snæver teknisk begrænsning - men som en omfattende indskrænkning af privatliv, informations- og ytrings frihed samt deltagelse i samfundslivet.

---

<sup>27</sup> [https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/01/Analyse Lovforslag-om-blokeringsfiltre-og-forbud-mod-terrorpropaganda\\_31-01-17.pdf](https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/01/Analyse_Lovforslag-om-blokeringsfiltre-og-forbud-mod-terrorpropaganda_31-01-17.pdf)

Overvågning og adgangsbegrænsninger eller kriminalisering af videregivelse af udtalelser kan skabe en kølende effekt, hvor borgere undlader at søge viden, kontakte medier eller engagere sig, hvilket forrykker magtbalancen til ugunst for den demokratiske samtale. At der kan forekomme en sådan kølende og potentielt konventionsstridig effekt ses blandt andet i Ali Gürbüz mod Tyrkiet, hvor gentagne straffesager mod en avisudgiver for publicering af udtalelser fra terrororganisationer udgjorde en krænkelse af artikel 10.

Indgreb også i ytringsfriheden og privatlivets fred kan være nødvendige i ganske snævre tilfælde, men de skal altid være klart hjemlede, målrettede, tidsmæssigt korte og proportionalt begrundede, med effektiv og hurtig domstolskontrol. Særligt når personer ikke er dømt, må staten dokumentere et specifikt og aktuelt behov, der går ud over et behov, der kunne dækkes ved politimæssig efterforskning, eller som risikerer man at undergrave den tillid og frihed, der bærer et åbent samfund.

Dette lægger sig til den allerede rejste kritik af ordningen, som et yderligere argument for at genoverveje at indføre ordningen i det foreslåede brede omfang.

### **Anbefaling**

Justitia anbefaler, at alene nødvendige og proportionale indgreb indføres, herunder for så smal en målgruppe som muligt for at opnå formålet med kontrolforanstaltningerne.

## **6. Påbud om psykologisk eller psykiatrisk behandling**

Forslaget lægger op til, at persongruppen kan pålægges at møde regelmæssigt hos psykolog/psykiater/læge som en individuel kontrolforanstaltning herunder efter løsladelse. Påbuddet tænkes anvendt, hvor en fagligt underbygget risikovurdering peger på, at psykisk lidelse eller udiagnosticerede mentale problemer bidrager til radikaliseringsforløb, voldsrisiko eller svækket reintegration; det retter sig mod deltagelse i aftaler (ikke tvangsmedicin) og indgår i en tidsbegrænset, proportional kontrolpakke, der løbende kan justeres og prøves.

Justitia forstår den eksisterende lovgivning således, at hovedreglen i sundhedsloven er informeret samtykke i hvilken forbindelse, et påbud om behandling ikke vil være nødvendigt. Tvangsbehandling kan, kun anvendes, når betingelserne i psykiatriloven er opfyldt, mindstemiddel-princippet er fulgt, overlægen træffer afgørelse efter betænkningstid, patientrådgiver beskikkes, og indgrebet registreres og kan påklages.

På trods af betænkeligheder, der kan være ved at indføre påbud om medicinsk eller terapeutisk behandling – herunder de etiske, behandlingsfaglige og retssikkerhedsmæssige udfordringer ved tvangsnære indsatser – skal Justitia understrege, at spørgsmålet om den forventede effekt af påbudt

behandling for personer, der vurderes som radikaliserede til dels er et lægefagligt og psykologfagligt spørgsmål.

Vi finder det derfor rigtigst at overlade en vurdering af sandsynlig effekt, indikationer, kontraindikationer og behandlingsrammer til de relevante faglige organisationer og lægeforeninger, herunder psykiatriske og psykologfaglige selskaber, som har den nødvendige metodiske og kliniske ekspertise. Vi vil naturligvis indgå i dialog om rammer og garantier, hvis sådanne påbud måtte blive overvejet, men afstår fra at udtale os om den behandlingsmæssige effektvurdering. Vi bemærker også, at de meget kortfattede bemærkninger til den specifikke bestemmelse i forslaget, vanskeliggør desuden en konkret stillingtagen til forslaget kontra de eksisterende regler i psykiatriloven bl.a.

## Anbefaling

Justitia indstiller henset til de gældende regler og principper om oplyst samtykke og tvang i sundhedslovgivningen og psykiatriloven til forsigtighed ved indførelse af tvangsbehandling også grundet manglende viden om effekt og virkning.

## 7. Kontrolforanstaltningernes varighed

Forslagets § 12 opererer med en fast varighedsramme for kontrolforanstaltninger, hvor udgangspunktet er mindst 12 måneder, med mulighed for forlængelse i yderligere perioder. Der lægges op til domstolskontrol ved fastsættelse og ved forlængelser, men minimumsperioden er fast og relativt lang, uanset konkret risikoudvikling hos den enkelte.

EMD accepterede i sagen MB mod Frankrig<sup>28</sup> administrative foranstaltninger begrundet i antiterror, fordi lovgrundlaget var klart og præcist, kriterierne kumulative, og varigheden stramt indrammet. Foranstaltningerne var hjemlet som fast til tre måneder ad gangen, fornyelser kunne kun foretages ved nye eller supplerende oplysninger, og der var en samlet maksimumsvarighed på 12 måneder, tillige med hurtig og effektiv domstolskontrol af både lovlighed og proportionalitet.

Uden hjemmel til mere fintmaskede tidsintervaller og med en fast minimumsperiode på 12 måneder, er muligheden for tæt, løbende proportionalitetskontrol formindsket, og en løbende tilpasning til individets faktiske risikoudvikling vil ikke være opfyldt, modsat hvis ordningen indføres med væsentlig kortere fastsatte intervaller med stigende skærpet begrundelseskrav for hver fornyelse. Ved løbende kontrol vil det kunne forudsættes, at hver forlængelse beror på nye, konkrete elementer og undergives hurtig, effektiv domstolskontrol, hvor en model med faste 12 måneder som

---

<sup>28</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-238275%22%5D%7D> , præmis 47

minimumsperiode i praksis indfører indgreb for personer, der ikke (længere) vil opfylde de objektive betingelser for at blive pålagt kontrolforanstaltninger.

Tilsvarende krav til kortest mulig varighed af foranstaltninger, der ikke er knyttet til en straffesag men alene til en vurdering af risikoen for en forbrydelse, ses i sagen S., V. og A. v. Danmark<sup>29</sup>, hvor Storkammeret fastslog, at forebyggende frihedsberøvelse af fodboldhooligans ikke var en krænkelse af EMRK artikel 5. Domstolene fandt, at politiets indgreb var proportionale for at forhindre voldelige sammenstød, da konkrete beviser pegede på en overhængende fare.

Den franske MICAS-model, som EMD accepterede i afgørelsen, adskiller sig grundlæggende fra den danske ved varighed, fornyelseskrav og prøvelsesintensitet. Der er en sådan forskel på rammerne for kontrolforanstaltningerne i forslaget og foranstaltningerne omtalt i MB mod Frankrig, at afgørelsen ikke kan anvendes som legitimation for den danske foreslåede ordning.

## Anbefaling

Justitia anbefaler, at den faste minimumsperiode på 12 måneder erstattes med løbende domstolskontrol i korte intervaller og med supplement af et stigende begrundelseskrav, så proportionalitetsprincippet reelt efterlevs over tid. Dette svarer til EMD's krav om tidsmæssig indramning, revurdering og effektiv kontrol ved indgribende sikkerhedsforanstaltninger.

## 8. Øvrige betænkeligheder

Hvad angår ordningens kapitel 4-8 opsummerer Justitia nedenfor kort en række alvorlige betænkeligheder, der yderligere bidrager til argumenterne for Justitias primære anbefalinger.

Der indføres i § 14, stk. 2 mulighed for at indgreb kan iværksættes af anklagemyndigheden alene med en efterfølgende efterprøvelse. Dette er begrundet i et tænkt særligt akut behov for at handle. Dette forslag svækker både forsvars- og kontradiktionsmulighederne og afviger fra almindelige "*periculum in mora*"-garantier, hvor hurtig domstolsgodkendelse og destruktion ved manglende godkendelse er centrale. I det omfang behovet for kontrol anses for så akut, at man ikke kan afvente en egentlig behandling af en sag om kontrolforanstaltninger, må der være grundlag for at antage, at der foreligger så akutte forhold, at det er politiet tvangsindgreb, der er relevante at bringe i spil.

Der indføres i § 15, stk. 2 en vidtgående mulighed for at undtage PET-oplysninger fra borgeren og forsvareren med blandt andet brug af en lukket behandling i et retsmøde med en særlig advokat.

---

<sup>29</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/#{?%22itemid%22:\[%22001-187391%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{?%22itemid%22:[%22001-187391%22]})

Omtalt i <https://menneskeret.dk/monitorering/afgoerelsesdatabase/s-v-and-a-v-denmark>

Efter § 23 angives prøvelse at skulle ske på borgerens eget initiativ og først efter 3 år og dernæst efter yderligere 2 år. Den efterfølgende domstolskontrol beror altså på, at den berørte selv aktiverer prøvelsen, hvilket reducerer den løbende proportionalitetskontrol. Dette kan lede til en unødvendig fastholdelse af indgreb efter, at grundlaget er bortfaldet.

I § 30, stk. 1 skabes mulighed for, at politiet uden retskendelse kan få adgang til bolig m.v., for at gennemse papirer, telefoner og computere og medtage dem som led i tilsyn – også til trusselsvurdering ved § 7. Dette er meget problematisk og udfordrer blandt andet grundlovens § 72's udgangspunkt om retskendelse og indebærer meget indgribende kontrol i privatliv og hjem. Selv om der henvises til retssikkerhedslovens proportionalitetskrav og efterfølgende straffeprocessuelle spor ved "rimelig mistanke" er den foreslåede ordning, som skal imødegå et effektivt tilsyn og ikke imødegår selve faren ved radikaliserings, meget problematisk.

Med ordningen § 35, hvor med der indføres en pligt for sundhedspersoner til at videregive helbredsoplysninger til PET, bryder man med patientlægefortroligheden ved lovbestemt tvangsvideregivelse til efterretningstjenesten som led i farlighedsvurdering. Det går videre end sundhedslovens hovedregel om samtykke og rejser klare artikel 8-betænkeligheder, også selv om der etableres udtrykkelig hjemmel

Med venlig hilsen



**Nina Palesa Bonde**

Programchef – Ytringsfrihed - Justitia Danmark