

Justitsministeriet

KRONPRINSESSEGADE 28

1306 KØBENHAVN K

TLF. 33 96 97 98

DATO: 04.03.2026

SAGSNR.: 2026-428

Høring over udkast til forslag til lov om kontrolforanstaltninger for terrordømte og radikaliserede

Ved e-mail af 28. januar 2026 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Vi har på baggrund af valgudskrivelsen kontaktet ministeriet, med henblik på at få afklaret om, hvorvidt ministeriet fortsatte høringsprocessen for nærværende lovforslag, hvilket ministeriet bekræftede. Vi fremsender på den baggrund Advokatrådets bemærkninger til lovforslaget jf nedenfor.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

1. I lovudkastet foreslås det at indføre en række kontrolforanstaltninger, dels over for personer dømt efter terrorlovgivningen, dels over for "særligt farligt radikaliserede".

Efter gældende ret kan fastsættelse af opholdsforbud og kontaktforbud over for personer i målgruppen ske i forbindelse med idømmelse af ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, jf. straffelovens § 79 b.

Efter lovudkastet udvides listen af foranstaltninger til samlet at omfatte følgende indgreb:

- opholdsforbud,
- gps-fodlænke,
- kontaktforbud,
- våbenforbud,
- forbud mod deltagelse i skytteforeninger,
- kontrol med adgang til internet og brug af mobil,
- forbud mod omgang med terrorpropaganda,
- påbud om deltagelse i psykiatrisk eller psykologisk behandling samt
- påbud om deltagelse i møder med en tilsynsførende fra politiet.

Det foreslås at regulere de nævnte kontrolforanstaltninger i en ny hovedlov og at ændre § 79 b, således at der ved dom kan pålægges vilkår om fastsættelse af kontrolforanstaltninger efter hovedloven forud for løsladelsen med henblik på ikrafttrædelse ved løsladelsen. At kontrolforanstaltningerne fastsættes ved løsladelsestidspunktet frem for på domstidspunktet giver mulighed for at målrette kontrolforanstaltningerne ud fra den pågældendes aktuelle og specifikke risikoprofil ved løsladelsen. Dermed kan der tages højde for en eventuel udvikling i positiv eller negativ retning i forbindelse med afsoningen mv.

Kontrolforanstaltningerne skal fastsættes af domstolene på baggrund af en vurdering af, om indgrebene er egnede og ikke går videre end nødvendigt for at forebygge den trussel, som den terrordømte eller radikaliserede vurderes at udgøre. Kontrolforanstaltningerne fastsættes efter anmodning fra anklagemyndigheden på baggrund af en farlighedsvurdering og en indstilling fra Politiets Efterretningstjeneste.

Det foreslås samtidig at erstatte den regulering af gennemførelsen mv. af opholdsforbud og kontaktforbud, som eftergældende ret findes i § 79 b, med et omfattende regelsæt i hovedloven med virkning for alle de af denne omfattede kontrolforanstaltninger.

I begrundelsen for den foreslåede ordning henvises der til, at antallet af terrordømte og radikaliserede indsatte i de danske fængsler er steget til et historisk højt niveau, og at denne gruppe udgør en sikkerhedsrisiko for det danske samfund. Det er personer, der på løsladelsestidspunktet går fra en situation med høj kontrol i et overvåget og lukket miljø til en situation, hvor de er på fri fod med begrænset kontrol og kontakt til myndighederne. Risikohåndteringen af disse løsladte personer, der potentielt kan udgøre en terrortrussel, er vanskelig, og myndighederne har i dag begrænsede muligheder for at føre kontrol med eller overvåge løsladte terrordømte og radikaliserede.

Advokatrådet har ikke grundlag for at anfægte denne beskrivelse og bemærker i øvrigt, at der til grund for det fremlagte lovudkast tydeligvis ligger en grundig forberedelse, bl.a. ved tilvejebringelse af to rapporter med anbefalinger fra en såkaldt indsatsgruppe nedsat af Justitsministeriet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at indsatsgruppen udelukkende bestod af medlemmer fra myndigheder på Justitsministeriets ressortområde. Eksterne eksperter burde have været inddraget i dette arbejde for at sikre et mere nuanceret grundlag for beslutninger.

Den foreslåede ordning indebærer adgang til at træffe skønsbetonede afgørelser om fastsættelse af foranstaltninger, som efter omstændighederne kan være særdeles indgribende og belastende. Advokatrådet anerkender, at Justitsministeriet med det fremlagte lovudkast har tilstræbt at tilgodese de væsentlige retssikkerhedshensyn, som knytter sig til ordningen, herunder ved udformningen af

reglerne om advokatbeskikkelse.

Alt andet lige finder Advokatrådet det velbegrundet, at afgørelser om kontrolforanstaltninger træffes i forbindelse løsladelsestidspunktet frem for på domstidspunktet.

2. Advokatrådet vil særligt knytte nogle bemærkninger til forslaget om indførelse af kontrolforanstaltninger, som kan fastsættes for personer, der i bemærkningerne betegnes som "terrordømte og radikaliserede".

Advokatrådet finder anledning til at bemærke, at betegnelsen "terrordømte" ikke er helt retvisende, idet den kan være egnet til at give indtryk af, at kun personer dømt for egentlige terrorhandlinger eller anden særlig alvorlig overtrædelse af terrorlovgivningen er omfattet.

Hovedmålgruppen for ordningen angives som "terrordømte", der ved dommen er blevet pålagt vilkår herom i medfør af straffelovens § 79 b, der som nævnt påtænkes ændret med henblik på at tilvejebringe hjemmel hertil. Med afsæt i den gældende formulering af § 79 b indeholder lovudkastet følgende forslag til afgrænsningen af hovedmålgruppen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 1:

"1) Personer, der er blevet dømt for overtrædelse af straffelovens § 101 a, §§ 114-114 j, § 136, stk. 1, for så vidt angår tilskyndelse til en af de i straffelovens §§ 114-114 j omhandlede forbrydelser, eller § 136, stk. 2 eller 3, for så vidt angår billigelse af handlinger omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, og som i forbindelse med dommen i medfør af straffelovens § 79 b er pålagt vilkår om kontrolforanstaltninger i medfør af denne lov."

Vilkåret vil kunne gives, uanset hvilken af de nævnte bestemmelser den pågældende dømmes for at have overtrådt. Det er endvidere som udgangspunkt uden betydning, hvor lang den ubetingede frihedsstraf er, eller om der er tale om forsøg eller medvirken.

Den foreslåede ordning vil således omfatte alle, der er dømt efter terrorlovgivningen i bred forstand, herunder også personer idømt korte frihedsstraffe, f.eks. for terrorbilligelse. Advokatrådet finder derfor terminologien uheldig.

Det er i øvrigt Advokatrådets opfattelse, at den foreslåede ordning indebærer en væsentlig risiko for en tilsidesættelse af relevante proportionalitetshensyn. Ved fastsættelsen af vilkåret på domstidspunktet skal retten ikke forholde sig til, om der på løsladelsestidspunktet vil være behov for at udmønte vilkåret i fastsættelse af særlige kontrolforanstaltninger, hvilket vil kunne befordre en vis automatik og til dels en overdreven fastsættelse af den slags vilkår for alle tilfældes skyld, idet konsekvensen af vilkåret først indtræder på et senere tidspunkt. Når først vilkåret

indgår i dommen, vil der være risiko for, at automatikken fortsætter i forbindelse med løsladelsen, idet formodningen vil være, at vilkåret nu skal udmøntes i kontrolforanstaltninger, uanset om der reelt måtte være behov herfor.

3. Efter forslaget er det ikke kun dømt med vilkår om kontrolforanstaltninger i dommen, der i forbindelse med løsladelsen kan blive underlagt sådanne. Efter den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 2, skal kontrolforanstaltninger tillige kunne fastsættes for andre "særligt farlige radikaliserede", der er blevet idømt fængselsstraf eller anden frihedsberøvende retsfølge. Bestemmelsen tager særligt sigte på personer, som er "dømt for terror" forud for ikrafttrædelsen af den foreslåede lov, og som derfor ikke i forbindelse med dommen var blevet pålagt vilkår om kontrolforanstaltninger i medfør af denne lov i medfør af den senere indførte hjemmel hertil ved ændringen af straffelovens § 79 b. Men også personer, der er dømt for andet end overtrædelse af terrorlovgivningen, vil kunne være omfattet af denne bestemmelse.

I lyset heraf bemærker Advokatrådet, at bestemmelsen i § 1, nr. 1, forekommer at være uden selvstændig retlig betydning. Fastsættelse af vilkår om kontrolforanstaltninger i forbindelse med domfældelse for overtrædelse af terrorlovgivningen er i bedste fald en overflødig del af en straffedom, der som nævnt kan foregribe en senere afgørelse på en uheldig måde. Det foreslås derfor, at det overvejes helt at ophæve straffelovens § 79 b og hovedlovens § 1, nr. 1. Dette vil bevirke et enklere regelsæt, som bl.a. vil indebære en vis procesbesparelse, idet hverken de involverede myndigheder, forsvareren eller retten behøver at beskæftige sig med dette spørgsmål på domstidspunktet.

4. Efter forslaget skal der tillige være mulighed for at fastsætte kontrolforanstaltninger for "særligt farlige radikaliserede", der ikke tidligere er dømt, hvis de udgør en trussel, som ikke kan imødegås på anden måde, jf. bestemmelsen i § 1, nr. 3.

For personer, som ikke gives vilkår om kontrolforanstaltninger i tilknytning til en terrordom, vil der være tale om foranstaltninger, der ikke følger af en strafbar handling.

I bemærkningerne til lovudkastet bemærkes det med rette, at udtrykket »radikalisering« er et ikke-entydigt begreb, der dækker over varierende grader af tilslutning til radikale synspunkter og handlinger.

Det er forudsat, at der vil være tale om "helt ekstraordinære tilfælde", og det bemærkes generelt, at terrortrusler forudsættes håndteret gennem straffesager eller eksisterende indsatser. Det vil derfor skulle begrundes i farlighedsvurderingen, hvorfor der er tale om en sådan helt ekstraordinær særlig situation. At en ikke-tidligere dømt udgør en trussel, der ikke kan imødegås på anden måde, vil f.eks.

kunne være tilfældet, hvis der er tale om en person, der er i kontakt med andre særligt farlige radikaliserede og f.eks. besidder terrorpropaganda, eller at det i øvrigt kan lægges til grund, at der er en risiko for, at den pågældende vil søge på voldelig vis at føre religiøs eller politisk ekstremisme, herunder militant islamistiske, højreekstremistiske, venstreekstremistiske, antimyndighedsekstremistiske eller lignende synspunkter ud i livet, og at denne risiko ikke kan imødegås ved straffeprocessuelle skridt.

Afgørelser efter denne del af det foreslåede regelsæt må forventes at have et i høj grad skønsmæssigt præg. Justitsministeriet har i lovudkastet opregnet en række omstændigheder, som kan være relevante i forbindelse med farlighedsbedømmelsen og proportionalitetsafvejningen. Der savnes imidlertid en mere præcis redegørelse for, hvorledes den angivelige særligt farlige radikalisering skal give sig udslag for at være omfattet af de foreslåede regler om kontrolforanstaltninger. Der savnes tillige en redegørelse for, hvorfor risikoen ikke kan imødegås ved straffeprocessuelle skridt eller på anden vis.

Retssikkerhedsmæssigt finder Advokatrådet det utilstrækkeligt, at kriteriet for fastsættelse af foranstaltninger i disse tilfælde ikke fremgår mere klar af selve lovteksten, men må udledes af eksemplificeringer i bemærkningerne.

Det bemærkes særligt, at lovteksten anvender begrebet "trussel" uden nærmere kvalificering. Det samme er tilfældet i bemærkningerne, hvor også begreberne "terrortrussel" og "sikkerhedstrussel" forekommer.

Advokatrådet betragter grundlæggende denne del af forslaget som særdeles kontroversielt og retssikkerhedsmæssigt højst betænkeligt. En sådan nyskabelse i dansk ret vil ikke være i god overensstemmelse med grundlæggende strafferetlige principper om, at pålæggelse af straf eller strafferetlige foranstaltninger forudsætter lovhjemmel af en vis klarhed.

I lovudkastet henvises der til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen M.B. mod Frankrig (sagsnr. 31913/21), dom af 5. december 2024. Sagen handlede om en række administrative foranstaltninger om, at en radikaliseret, men ustraffet, person ikke måtte forlade et bestemt geografisk område afgrænset til fire departementer i Paris-regionen, og at han skulle melde sig dagligt hos politiet som led i bekæmpelsen af terror. Domstolen fandt, at der i det konkrete tilfælde ikke var tale om uforholdsmæssige foranstaltninger, og der derfor ikke forelå en krænkelse af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK.

Det skal bemærkes, at den i lovudkastet foreslåede ordning til forskel fra foranstaltningerne i den franske sag ikke handler om administrative foranstaltninger, men om foranstaltninger hjemlet i straffeloven, ligesom det er tanken, at sager om fastsættelse af kontrolforanstaltninger sker i strafferetsplejens former. Advokatrådet opfordrer Justitsministeriet til at fremlægge en nærmere redegørelse for rækkevidden af Domstolens afgørelse i forhold til den foreslåede ordning.

Der kan i den forbindelse henvises til analyser og retningslinjer omtalt i nedennævnte dokumenter:

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Saul – Best practices to protect human rights while using administrative measures to prevent terrorism: restrictive orders, terrorist listings, security detention and compulsory interventions, særligt afsnit II, A-B [<https://docs.un.org/en/A/80/284>].

European Court on Human Rights: Guide on the case-law of the European Court of Human Rights: Terrorism, Updatet 25 August 2025, særligt afsnit IV [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_terrorism_eng].

ECHRCASELAW: ECtHR: M.B. v. France. Administrative Control and Surveillance Measure for Terrorism Prevention. No Violation of Article 2 of Protocol No. 4 ECHR [<https://www.echrcaselaw.com/en/echr-decisions/ecthr-m-b-v-france-administrative-control-and-surveillance-measure-for-terrorism-prevention-no-violation-of-article-2-of-protocol-no-4-echr>].

5. Efter forslaget vil kontrolforanstaltningerne få en mindste varighed af 1. år. Advokatrådet bemærker, at varigheden af de fastsatte foranstaltninger i M.B. v. France var mere begrænset. FN's Special Rapporteur anbefaler, at grænsen maksimalt sættes ved seks måneder og anbefaler fortrinsvis tre måneder, med adgang til forlængelse. Se således pkt. 16 i ovennævnte rapport. Advokatrådet anbefaler, at det overvejes at imødekomme denne anbefaling.

6. I sager om overtrædelse af terrorlovgivningen er frifindelsesprocenten høj. En opgørelse af tal fra Rigsadvokaten har således vist, at ud af 48 personer tiltalt efter straffelovens § 114 blev 22 frifundet (Kristeligt Dagblad den 2. januar 2026). Det må formentlig kunne antages, at nogle af de frifundne med større eller mindre sikkerhed vil kunne anses for omfattet af kategorien "særligt farligt radikaliserede", og at det derfor vil være nærliggende at overveje fastsættelse af kontrolforanstaltninger med hjemmel i hovedlovens § 1, nr. 3. En sådan praksis vil imidlertid kunne opleves som selvmodsigende og vanskelig at forklare. Den tiltalte er ikke fundet skyldig efter anklagen, men underkastes alligevel mere eller mindre indgribende foranstaltninger på grund af sin angivelige farlighed. Advokatrådet anbefaler, at Justitsministeriet redegør for de overvejelser, der knytter sig til dette skisma, herunder hvorledes det kan sikres, at fastsættelse af kontrolforanstaltninger i sådanne tilfælde ikke i sig selv bevirker mistillid til myndighederne og derved skaber grobund for yderligere radikalisering.

7. Det fremgår af kapitel 4 i lovudkastet, at sagen indledes ved retten ved afholdelse af et forberedende retsmøde for lukkede døre. Retten beskikker en

advokat for "den terrordømte eller radikaliserede". Denne person og dennes advokat modtager ikke forkyndelse til et forberedende retsmøde og deltager ikke heri. I øvrigt underrettes vedkommende og advokaten om alle retsmøder i sagen, medmindre der er tale om et retsmøde om tilbageholdelse af oplysninger, der ligger til grund for farlighedsvurderingen.

Anklagemyndigheden kan efter indstilling fra PET anmode om, at retten træffer afgørelse om, at oplysninger i den farlighedsvurdering, som er udarbejdet af PET af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den person, vurderingen angår, eller dennes advokat.

Retten beskikker "en særlig advokat" til at varetage den terrordømtes eller radikaliseredes interesser og på vegne af denne udøve partsbeføjelser i forbindelse med det forberedende retsmøde og med hensyn til farlighedsvurderingen. Den særlige advokat har adgang til det samme fortrolige materiale som retten, men må ikke dele dette med den person, som farlighedsvurderingen angår, eller med dennes advokat. Den særlige advokat må ikke drøfte sagen med de nævnte.

Den processuelle ramme for sagen tilrettelægges på en sådan måde, at "den terrordømte eller radikaliserede" og dennes advokat ikke får kendskab til, hvem der er beskikket som særlig advokat i sagen.

Bevismaterialet opdeles i fortroligt og ikke-fortroligt materiale, og der bliver mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge det fortrolige materiale, der ligger til grund for PETs farlighedsvurdering. Det er forudsat, at der i den åbne del af domstolsbehandlingen vil blive fremlagt tilstrækkeligt materiale til, at den terrordømte eller radikaliserede og dennes advokat har mulighed for kontradiktion. Det er yderligere forudsat, at der sker "en vis prøvelse af det faktuelle grundlag for farlighedsvurderingen". Der kræves en rimelig sandsynliggørelse af, at der har været et sådant faktisk grundlag for farlighedsvurderingen, at fastsættelsen af kontrolforanstaltninger ikke kan anses for uhjemlet eller ubegrundet. Denne sandsynliggørelse skal ske ved, at myndighederne for retten fremlægger de fornødne oplysninger med passende adgang til kontradiktion. Det forudsættes, at farlighedsvurderingen vil kunne oplæses i retten.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at ordningen sikrer, at den terrordømte eller radikaliserede har adgang til tilstrækkelige oplysninger om grundlaget for de ønskede kontrolforanstaltninger og mulighed for kontradiktion, herunder gennem den særlige advokat.

Advokatrådet har forståelse for, at konkrete hensyn kan begrunde, at ikke alle oplysninger i en farlighedsvurdering kan videregives til den person, som vurderingen angår. Advokatrådet finder det afgørende vigtigt, at den person, som sagen angår, under alle omstændigheder altid modtager tilstrækkelig information

om de faktiske omstændigheder, der på en belastende måde indgår i farlighedsvurderingen, således at vedkommende har en reel mulighed selv og gennem sin advokat at tage til genmæle, således at sagen ikke får karakter af en skueproces. I tilslutning her skal Advokatrådet anbefale, at det af selve lovteksten i § 15, stk. 2, kommer til at fremgå, at en afgørelse om, at oplysninger ikke kan videregives forudsætter "bestemte og åbenbare sikkerhedsmæssige grunde" el.lign.

Med venlig hilsen

Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær