



Den 21. juni 2025

Notat om straffuldbyrdelse i menneskeretligt lys

Højesteret har i en dom den 21. august 2024 fastslået, at straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indsattes fortrolige kommunikation med visse advokater skal fortolkes i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, og at loven derfor blev krænket, da Kriminalforsorgen i strid med artikel 8 nægtede at lade en indsat føre fortrolige telefonsamtaler med en advokatfuldmægtig, som var juridisk rådgiver for den indsatte.¹

Justitsministeriet meddelte den 9. oktober 2024 i et svar til Folketingets Retsudvalg, at ministeriet sammen med Direktoratet for Kriminalforsorgen (DfK) var i færd med at analysere konsekvenserne af dommen, herunder behovet for ændringer af straffuldbyrdelsesloven.² Der ses på nuværende tidspunkt endnu ikke at være taget initiativ til lovændringer som følge af Højesterets dom.

Hensigten med dette notat er at bidrage til en analyse af dommens umiddelbare konsekvenser og dens betydning for fortolkningen af øvrige dele af lovgivningen om straffuldbyrdelse.

1 Højesterets dom

Efter sfbl. § 57, stk. 6, jf. § 56, stk. 1, har en indsat ret til at føre fortrolige telefonsamtaler med en række nærmere angivne myndigheder mv. og med den advokat, der har været beskikket for eller valgt af den indsatte som forsvarer i den straffesag, der har ført til indsættelse i institutionen, eller i en verserende straffesag samt med advokater, som i medfør af retsplejelovens § 733 er antaget af justitsministeren til at beskikkes som offentlige forsvarere.

1. U 2024.4708 H.

2. Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1473 (Alm. del) 2023-24 fra Folketingets Retsudvalg.

En indsat i Storstrøms Fængsel modtog juridisk rådgivning af en advokatfuldmægtig. Fængslet henholdt sig til ordlyden i straffuldbyrdsloven og optog telefonsamtaler mellem den indsatte og advokatfuldmægtigen med mulighed for senere at aflytte samtalerne, jf. straffuldbyrdslovens § 57, stk. 3. Den indsatte udtog stævning mod Kriminalforsorgen med påstand om, at Storstrøms Fængsels optagelse af telefonsamtalerne udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8, som beskytter enhvers ret til respekt for sin korrespondance, og at den indsatte i den anledning havde krav på en godtgørelse.

Medens byretten og landsretten frifandt Kriminalforsorgen, nåede Højesteret til det modsatte resultat:

»Højesteret finder, at straffuldbyrdslovens regler om en indsats adgang til fortrolig kommunikation med en advokat, jf. lovens § 56, stk. 1, og § 57, stk. 6, jf. stk. 1, skal fortolkes i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

(...)

Højesteret lægger til grund, at fængslet var bekendt med B's stilling som advokatfuldmægtig, og at han var juridisk rådgiver for A. Højesteret lægger endvidere til grund, at fængslet afslog at undlade at optage telefonsamtalerne, fordi advokatfuldmægtig B efter fængslets opfattelse ikke var omfattet af straffuldbyrdslovens § 56, stk. 1, jf. § 57, stk. 6.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og Storstrøm Fængsel har ikke gjort gældende, at der forelå ekstraordinære omstændigheder ('exceptional circumstances'), som gjorde det nødvendigt at optage telefonsamtalerne.

På denne baggrund finder Højesteret, at A havde krav på, at hans telefonsamtaler med advokatfuldmægtig B ikke blev optaget, jf. straffuldbyrdslovens § 56, stk. 1, og § 57, stk. 6, jf. stk. 1, således som disse bestemmelser skal fortolkes i lyset af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Optagelserne er derfor sket i strid med artikel 8.«

Højesteret tilkendte den indsatte 10.000 kr. som godtgørelse for fængslets uberettigede optagelse af telefonsamtalerne, jf. princippet i erstatningsansvarslovens § 26 sammenholdt med Menneskerettighedskonventionens artikler 13 og 41.

2 Dommens umiddelbare konsekvenser

2.1 Fortrolig juridisk rådgivning

Højesteretsdommen må betyde, at ikke kun de i straffuldbyrdslovens § 56, stk. 1, udtrykkeligt nævnte advokater, men også andre, som yder professionel juridisk rådgivning, har ret til at kommunikere fortroligt med indsatte gennem både besøg, brevveksling og telefonering, jf. straffuldbyrdslovens §§ 51, stk. 2, 56, stk. 1, og 57, stk. 6. I den konkrete sag, var det en advokatfuldmægtig, som var juridisk rådgiver for den indsatte. Men også andre fagfolk, som yder juridisk rådgivning, må være omfattet af bestemmelsen, som den skal fortolkes i lyset af EMRK artikel 8, herunder repræsentanter for de af Civilretsstyrelsen godkendte retshjælpsinstitutioner,

hvoraf nogle er storleverandører af juridisk rådgivning til indsatte i fængslerne.³ DfK har efter Højesterets dom resolveret, at advokater og advokatfuldmægtige, der arbejder for en retshjælpsinstitution, fremover vil være omfattet af retten til ukontrolleret telefoni, medens telefonsamtaler mellem indsatte og andre retshjælps-rådgivere som udgangspunktet vil blive optaget med henblik på mulig efterfølgende aflytning.⁴ Højesteret synes imidlertid med formuleringen »fængslet var bekendt med B's stilling som advokatfuldmægtig, og at han var juridisk rådgiver for A« at have markeret, at det er funktionen som juridisk rådgiver, som er afgørende. At den juridiske rådgiver in casu var advokatfuldmægtig, kan efter Højesterets formulering næppe betyde, at alle andre, som yder professionel juridisk rådgivning, er udelukket fra at kommunikere fortroligt med indsatte. Det svarer også til EMD's praksis, som Højesteret nøje gennemgår, hvorefter en indsats ret til fortrolig kommunikation ikke er begrænset til advokater og advokatfuldmægtige, men mere generelt knytter sig til juridiske rådgivere, jf. bl.a. *A.B. v. the Netherlands*.⁵

2.2 Erstatning til andre

En konsekvens af dommen må være, at også stedfundne optagelser af telefonsamtaler mellem andre indsatte og deres juridiske rådgivere har været lovstridige, og at der i sådanne tilfælde bør ydes godtgørelse af tilsvarende størrelse som i den aktuelle sag.

Forældelsesfristen for erstatning må i dette tilfælde antages at løbe fra datoen for Kriminalforsorgens meddelelse til de berørte indsatte om muligheden for at ansøge om erstatning, jf. forældelseslovens § 3, stk. 2.

2.3 Lovændring

Højesterets dom bør umiddelbart føre til en lovændring, som bringer straffuldbyrdslovens regler om indsattes kommunikation med omverdenen via brevveksling, besøg og telefonering i overensstemmelse med gældende ret, jf. Højesterets dom. I første omgang må det forudsættes, at de relevante retsanvendere i Kriminalforsorgen allerede er instrueret om gældende ret vedrørende indsattes fortrolige kommunikation med juridiske rådgivere, jf. Højesterets fortolkning af loven.

3 Fortolkning af den øvrige lovgivning om straffuldbyrds i lyset af EMRK

I bemærkningerne til inkorporeringsloven fra 1992 blev det fremhævet, at en konstateret uoverensstemmelse mellem en nyere lov og EMRK efter omstændighederne kan føre til, at det af

3. <https://www.civilstyrelsen.dk/Media/638525867151954198/Liste%20over%20godkendte%20retshj%C3%A6lpsinstitutioner%20i%202024.pdf>

4. Jf. DfKs breve af 3. november 2024 og 13. november 2023 til Krims Retshjælp.

5. *A.B. v. the Netherlands*, 29.01.2002 (37328/97), § 86.

regeringen må overvejes at søge tilvejebragt overensstemmelse med konventionsforpligtelser ved forelæggelse af et lovforslag herom for Folketinget. Lovgivningsmagten må ikke slække på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen.⁶ Tilsvarende bemærkede det af Justitsministeriet nedsatte udvalg om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet i sin betænkning fra 2014, at regeringen og Folketinget skal sikre overensstemmelse mellem retssystemerne ved løbende at foretage en vurdering og tilpasning af dansk ret til de internationale konventioner om menneskerettigheder under hensyn til konventionsorganernes praksis og udtalelser mv.⁷ Senest har Justitsministeriet i et svar til Folketingets Retsudvalg den 4. juni 2025 fastslået, at Danmark er forpligtet til at indrette dansk lovgivning i overensstemmelse med konventionen og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁸

Højesterets dom af 21. august 2024 er – som tidligere domstolsafgørelser⁹ – på linje med den beskrevne retstilstand og er derfor principielt ikke nyskabende. Men dommen bringer de generelle tilkendegivelser i lovforarbejder, betænkninger og ministersvar ind i den konkrete fængselshverdag som et wake-upcall, der i klare vendinger minder de straffuldbyrðende myndigheder om, at retsanvendelsen i fængsler og arrester og i Direktoratet for Kriminalforsorgen skal baseres ikke alene på straffuldbyrðelsesloven med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger, men også på EMRK, jf. EMD's praksis, og at konventionspraksis skal anvendes med forrang i tilfælde af konflikt med ordlyden i straffuldbyrðelsesloven mv. Samtidig er dommen en påmindelse til lovgiver om pligten til at tilpasse lovgivningen til konventionspraksis.

I bestræbelserne på at undgå fremtidige krænkelser af de i EMRK beskyttede rettigheder bør lovgivningen om straffuldbyrðelse, herunder bekendtgørelser og tilhørende vejledninger samt tjenstlige instrukser, gennemgås systematisk og i fornødent omfang ændres for at sikre harmoni med EMRK. Der skal herved mindes om, at det i bemærkningerne til inkorporeringsloven blev understreget, at en minister ikke gyldigt kan udstede bekendtgørelser, der strider mod EMRK, og at det vil være klart, at også anden regeludstedelse og konkrete retsakter må opfylde kravene i EMRK.¹⁰

Så længe lovgivningen ikke er tilpasset EMRK, hviler der en tung opgave for Kriminalforsorgens retsanvendere i at skulle tolke straffuldbyrðelseslovgivningen i lyset af EMRK. Retsanvendere på alle niveauer i Kriminalforsorgen vil forudsættes at have færdigheder i at sætte sig ind i EMRK og i EMD's praksis. Den konkrete sag om optagelse af telefonsamtaler mellem en indsat

6. FT 1992, tillæg A, sp. 5468-5470.

7. Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, side 37.

8. Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1103 (Alm. del) 2024-25 fra Folketingets Retsudvalg.

9. Jf. eksempelvis U 2022.3807 H.

10. FT 1992, tillæg A, sp. 5470.

og hans juridiske rådgiver viser med al tydelighed, at anvendelse af straffuldbyrdelsesloven efter dens ordlyd på områder, som er konventionsbeskyttet, kan føre til ulovlige afgørelser, hvis den ikke er i harmoni med konventionspraksis. Dette er ikke blot bekymrende for de indsattes retsposition. Det er også utilfredsstillende for Kriminalforsorgens medarbejdere, som i den konkrete retsanvendelse burde kunne stole på, at den lovgivning, som de er instrueret i at administrere efter, inkl. DfKs vejledninger og instrukser, er udtryk for gældende ret. Der er en klar risiko for en svækkelse af fængselspersonalets respekt for loven, hvis det gentagne gange viser sig, at lovens ordlyd ikke er udtryk for gældende ret.

I det følgende nævnes nogle eksempler på områder, som må påkalde sig opmærksomhed.¹¹

3.1 Retfærdig rettergang

Flere bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven hjemler indgreb af forskellig art mod en indsat som følge af nye oplysninger om strafbart forhold begået af den indsatte:

- Tilladelse til udsættelse af fuldbyrdelsen, straffafbrydelse og alternativ afsoning kan tilbagekaldes, hvis »nye oplysninger tilvejebringes, hvorefter den dømte, før tilladelsen blev givet, *havde begået strafbart forhold*«, jf. henholdsvis sfbl. § 13, stk. 2, § 76, stk. 3, og § 78, stk. 4.
- Placering efter nærhedsprincippet kan fraviges i tilfælde, hvor den dømte *har begået strafbart forhold* mod en ansat, der gør tjeneste i institutionen, eller dennes nærtstående, § 23, stk. 2, nr. 8.
- Ved vurderingen af risikoen for misbrug af en udgangstilladelse skal det tillægges særlig vægt, hvis den indsatte under afsoningen *har begået strafbart forhold*, § 46, stk. 2, nr. 3.
- En indsat skal ikendes disciplinærstraf *ved overtrædelse af straffelovgivningen*, når overtrædelsen tillige indebærer en selvstændig krænkelse af orden eller sikkerhed i institutionen, § 67, stk. 1, nr. 7.
- Tilladelse til hjemmeafsoning (med elektronisk fodlænke) kan tilbagekaldes, hvis den dømte inden fuldbyrdelsens iværksættelse *har begået strafbart forhold*, § 78e, stk. 1, nr. 2.

Desuden kan en udgangstilladelse tilbagekaldes, hvis den indsatte overtræder det obligatoriske vilkår om ikke at begå strafbart forhold, jf. § 48, stk. 2, og det samme gælder ved tilsvarende

11. Det må understreges, at der er tale om eksempler og at notatet således ikke skal opfattes som en udtømmende beskrivelse af områder i lovgivningen om straffuldbyrdelse, som kræver tilpasning til konventionspraksis.

vilkårsovertrædelser i forbindelse med udsættelse, betinget benådning, straffabrydelse, alternativ afsoning og hjemmeafsoning.

Det er i almindelighed Kriminalforsorgen, som afgør, om den indsatte har begået strafbart forhold, og om dette skal føre til indgreb mod den indsatte. Formuleringen »har begået« betyder, at hverken mistanke, sigtelse eller tiltalerejsning er tilstrækkelig til at udløse et indgreb. Det er tidligere blevet påpeget af Justitsministeriet, at bestemmelsen i sfbl. § 67, stk. 1, nr. 7, om strafbare ordens- og sikkerhedskrænkelser ikke indebærer et krav om, at Kriminalforsorgen skal afgøre det strafferetlige skyldsspørgsmål. En mistanke om en ordenskrænkende overtrædelse af straffelovgivningen hævdes at være tilstrækkelig til at ikende disciplinærstraf.¹² Ordlyden i straffuldbyrdelsesloven er imidlertid klar og utvetydig. Der kan ikke ikendes disciplinærstraf alene for mistanke om et af de disciplinære delikter, som er omfattet af § 67, stk. 1, herunder bestemmelsens nr. 7.¹³ Højesteret har i 2021 i en sag om disciplinærstraf efter sfbl. § 67, stk. 1, nr. 7, bekræftet denne opfattelse: »Da det således har vist sig, at det forhold, der begrundede disciplinærstraffen, ikke fandtes at kunne føres igennem til en fældende straffedom, finder Højesteret, at disciplinærstraffen var et uforskyldt indgreb.«¹⁴

Ifølge EMRK artikel 6 har enhver, som er anklaget for en lovovertrædelse ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. Konventionen opstiller en række konkrete krav til processen, herunder den anklagedes ret til bistand af en forsvarer. Ifølge artikel 6-2 skal enhver, der anklages for en lovovertrædelse, anses som uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

I sagen *Böhrer v. Germany* fandt EMD artikel 6-2 krænket i en sag om fuldbyrdelse af en betinget dom på grund af ny kriminalitet, som endnu ikke var endeligt fastslået ved dom. Domstolen udtaler blandt andet:

»The presumption of innocence will be violated if a judicial decision or a statement by a public official concerning a person charged with a criminal offence reflects an opinion that he is guilty before he has been proved guilty according to law.«¹⁵

Lignende formuleringer ses i bl.a. *Minelli v. Switzerland*, *Daktaras v. Lithuania* og *Eshonkulov v. Russia*.¹⁶

12. Justitsministerens svar på spørgsmål nr. 5 til lovforslag L 201/2006-07.

13. Jf. P.V. Kessing: »Strafcelle – isolation af indsatte i danske fængsler«, Juristen 2019/2, side 60, med notehenvisninger. Se også H.J. Engbo: Straffuldbyrdelsesret – Fængsel og forvaring, Djøf Forlag 2025, side 216.

14. U 2022.150 H.

15. *Böhrer v. Germany*, 03.10.2002 (37568/97) § 54.

16. *Minelli v. Switzerland*, 25.03.1983 (8660/79) § 37; *Daktaras v. Lithuania*, 10.10. 2000 (42095/98) § 41; *Eshonkulov v. Russia*, 15.01.2015 (68900/13) §§ 74-75.

Kriminalforsorgens afgørelse om skyld i et strafbart forhold i de omtalte sagstyper må utvilsomt betragtes som »a statement by a public official concerning a person charged with a criminal offence reflects an opinion that he is guilty before he has been proved guilty according to law«, hvorved afgørelsen indebærer en krænkelse af artikel 6-2.

Det tilføjes, at formuleringen i § 67, stk. 1, nr. 7: »en selvstændig krænkelse af orden eller sikkerhed i institutionen« ikke synes at rumme den grad af klarhed og forudsigelighed, som efter det strafferetlige (og det forvaltningsretlige) legalitetsprincip bør præge lovens beskrivelse af disciplinære delikter, og som lever op til kravet i EMRK artikel 8-2, om at indgreb i respekten for privat- og familieliv skal være »in accordance with the law«.¹⁷

For at undgå fremtidige domme mod Kriminalforsorgen for krænkelse af de indsattes konventionsbeskyttede rettigheder bør det derfor overvejes at bringe indholdet i de nævnte bestemmelser i harmoni med EMRK artikel 6, f.eks. ved at erstatte »har begået strafbart forhold« med »er dømt for at have begået strafbart forhold«.

3.2 Hensynet til retsfølelsen

I lovgivningen om straffuldbyrdelse nævnes retsfølelsen (ofte betegnet »retshåndhævelsen«) som et hensyn, der konkret kan føre til nægtelse af en tilladelse. Det gælder i følgende sagstyper:

- Udsættelse af fuldbyrdelsen, sfb. § 10, stk. 2, nr. 2.
- Udgang, § 46, stk. 1.
- Alternativ afsoning, § 78, stk. 1, nr. 3, og stk. 2.
- Hjemmeafsoning med elektronisk kontrol, § 78 b, stk. 3.
- Ytringsfrihed, §§ 59, stk. 2 og 59 a.
- Tidlig prøveløsladelse, straffelovens § 40 a, stk. 1.

Alle disse sagstyper vedrører henholdsvis familie-/privatliv, jf. EMRK artikel 8, og ytringsfrihed, jf. artikel 10.

EMD har i flere domme fastslået, at indgreb i konventionsbeskyttede rettigheder ikke kan baseres alene på, hvad der ville krænke den almene retsfølelse (»cannot be based solely on what would offend public opinion«), jf. *Dickson v. the UK* og *Hirst v. the UK*.¹⁸

17. Jf. henholdsvis T. Baumbach: Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, side 157 ff. og J.F. Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 6. udgave, Djøf Forlag 2023, s. 840 ff.

18. *Dickson v. the UK*, 04.12.2007 (44362/04) § 68; *Hirst v. the UK* (No. 2), 06.10.2005 (74025/01) § 70.

I *Nilsen v. the UK* fandt EMD, at »public outrage« (almen harme eller afsky), som er et endnu stærkere udtryk end »public opinion«, kunne begrunde indgreb i ytringsfriheden, men Domstolen understregede for en ordens skyld, at hensynet hertil ikke var den eneste begrundelse for indgrebet, jf. Dickson-dommen.¹⁹

Ved fortolkning af de ovennævnte bestemmelser i lyset af EMRK må således gælde, at hensynet til, hvad der måtte krænke retsfølelsen, ikke kan benyttes som selvstændig begrundelse for indgreb i indsattes konventionsbeskyttede rettigheder, herunder nægtelse af en tilladelse, som rationelle hensyn taler for at meddele.

For at sikre en korrekt retsanvendelse i Kriminalforsorgen vil det være rigtigst, at indholdet i de nævnte bestemmelser bringes i harmoni med EMRK, jf. EMD's praksis.

Hensynet til retsfølelsen spiller også ind i visse sager om varetægtsfængsling, jf. rpl. § 762, stk. 2, hvorefter »hensynet til retshåndhævelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod«. Her gælder ifølge konventionspraksis, at kun hvis den almene retsfølelse konkret antager en sådan karakter, at der er risiko ikke alene for følelseskrænkelser, men tillige for krænkelse af den offentlige orden (»prejudice to public order«), vil hensynet hertil kunne begrunde varetægtsfængsling af en sigtet, i hvert fald for en periode, jf. bl.a. *Tomasi v. France* og *Maassen v. the Netherlands*. Det forudsættes i dommene, at afgørelsen om fængsling er baseret på fakta, som dokumenterer, at løsladelse af den sigtede rent faktisk vil forstyrre den offentlige orden. Hertil kommer, at opretholdelse af en varetægtsfængsling kun vil være lovlig, hvis den offentlige orden rent faktisk vedbliver med at være truet.²⁰

EMD's praksis bør føre til overvejelser om en skærpet formulering af kravene til varetægtsfængsling af hensyn til retshåndhævelsen, jf. rpl. § 762, stk. 2, således at bestemmelsens indhold er i harmoni med EMRK, jf. EMD's praksis.

3.3 Indsattes ytringsfrihed

De indsattes ytringsfrihed er begrænset gennem lovgivningen, bl.a. i følgende tilfælde:

- a) Det er ikke tilladt at medtage, besidde og råde over tøj, som kan virke som en magtdemonstration over for andre (rockerveste og lignende), tøj, som bærer racistiske eller

19. *Nilsen v. the UK*, 09.03.2010 (36882/05) § 54.

20. *Tomasi v. France*, 27.08.1992 (12850/87) § 91; *Maassen v. the Netherlands*, 09.02.21 (10982/15), § 62. Se også J.F. Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 6. udgave, 2023, s. 478.

andre stærkt krænkende symboler eller slogans, og tøj, som reklamerer for forsvarsadvokater, jf. genstandsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, og § 2, stk. 1, nr. 12, 13 og 17.²¹

- b) De indsattes ret til at udtale sig til medierne kan begrænses af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller for i øvrigt at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen, sfbl. §§ 59, stk. 2, og 59 a.
- c) En indsat, der udstår fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid, må ikke uden tilladelse offentligt fremsætte tilkendegivelser om den eller de forbrydelser, som den pågældende har fået en livstids- eller forvaringsdom for, eller forbrydelser med tilknytning hertil, og Kriminalforsorgen kan kræve tilkendegivelsen begrænset for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller dennes pårørende eller for at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen, jf. sfbl. § 59 a.
- d) »Upassende sprogbrug« kan medføre disciplinærstraf, hvis dette er hjemlet i lokale ordensregler.²²

Ad a):

Indgrebene mod tøj, som kan virke som en magtdemonstration over for andre, og tøj, som bærer racistiske eller andre stærkt krænkende symboler eller slogans må efter EMD's praksis anses for legitime efter undtagelsesbestemmelsen i artikel 10-2.²³ Det er derimod tvivlsomt, om forbuddet mod tøj, som reklamerer for forsvarsadvokater, kan legitimeres. Forbuddet mod at forsvarsadvokater giver gaver, herunder reklametøj, til deres klienter, jf. rpl. § 126, stk. 6, kan sandsynligvis legitimeres, idet EMD i sager om kommerciel ytringsfrihed har givet staterne en forholdsvis vid skønsmargin.²⁴ Men én ting er advokaternes ret til at reklamere, en anden ting er de indsattes ret til at bære tøj med reklamer.

EMD's praksis vedrører alene indgreb mod den person eller det firma, som reklamerer for sit produkt – i dette tilfælde en forsvarsadvokat – og ikke indgreb mod en person, som agerer »reklamesøjle« – i dette tilfælde den indsatte. Ifølge lovbemærkningerne skal forbuddet mod at bære tøj med reklamer for forsvarsadvokater sikre, at valget af forsvarer sker ud fra objektive kriterier, og at respekten for advokatbranchen beskyttes. Disse hensyn synes ikke at være omfattet af EMRK artikel 10-2, og forbuddets lovlighed må derfor drages i tvivl og bør genovervejes.

21. Se FT 2018-19, tillæg A, lovforslag L 18, s. 9-13, om forbuddet mod advokatreklamer.

22. Jf. justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 159 (Alm. del) 2023-24 fra Folketingets Retsudvalg.

23. Se fx *Donaldson v. the UK*, 25.01.2011 (56975/09) §§ 28-33.

24. Jf. J.F. Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 6. udgave, 2023, s. 1184.

Det særlige ved dette forbud er, at det – i modsætning til alle andre indgreb og restriktioner under straffuldbyrdelsen – ikke tjener fængselssaglige hensyn.

Ad b):

Om begrænsning af ytringsfriheden for at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen henvises til afsnit 3.2 ovenfor.

EMD har gentagne gange understreget, at ytringsfriheden udgør en af de væsentlige hjørnestene for et demokratisk samfund og en af de grundlæggende betingelser for dets udvikling og for den enkelte borgers selvudfoldelse. Retten til ytringsfrihed er »applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but *also to those that offend, shock or disturb*. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’«. ²⁵ Straffuldbyrdelseslovens hjemmel til at gribe ind mod krænkende ytringer synes således at være i strid med EMD’s praksis. Hertil kommer, at EMRK artikel 10-2 om adgangen til undtagelsesvis at gøre indgreb i ytringsfriheden efter Domstolens praksis skal fortolkes strengt, og behovet for indgreb må være overbevisende. ²⁶

Det bør overvejes, om forbuddet i sfbl. § 59 mod krænkende udtalelser kan opretholdes, når bestemmelsen skal fortolkes i lyset af EMRK.

Ad c):

EMD har i *Nilsen v. the UK* godkendt fængselsmyndighedernes indgreb mod udgivelsen af en selvbiografi, hvori en indsat i detaljer beskrev, hvordan han havde dræbt seks mennesker og groft skændet deres lig. Domstolen fandt, som omtalt ovenfor under afsnit 2.3, at der i denne sag var tale om et hensyn til ikke blot at krænke en almen retsfølelse (»public opinion«), men til at undgå almenhedens afsky eller harme (»public outrage«). Desuden lagde Domstolen vægt på selvbiografiens krænkelse af menneskelig værdighed, som beskrives som »one the fundamental values underlying the Convention«. Sagen må ses som et eksempel på, at Domstolen har anset behovet for indgreb for at være overbevisende, jf. ovenfor. ²⁷

Det bør overvejes, om den gældende ordlyd i § 59a er for bredt formuleret i forhold til konventionspraksis, og om Kriminalforsorgens adgang til at kræve offentlige tilkendegivelser begrænset

25. *Handyside v. the United Kingdom* 07/12/1976 (5493/72) § 49 (kursiveret her).

26. Se bl.a. *Yankov v. Bulgaria* 11.12.2003 (39084/97) § 129i og *Janowski v. Poland* 21.01.1999 (25716/94) § 30.

27. *Nilsen v. the United Kingdom* 09.03.2010 (36882/05) § 54.

derfor bør indskrænkes til at gælde tilkendegivelser, som kan krænke menneskelig værdighed og tillige vække almenhedens afsky eller harme.

Der kan desuden rejses spørgsmål om bestemmelsens forenelighed med censurforbuddet i grundlovens § 77, hvorefter censur og andre forebyggende forholdsregler ingensinde på ny kan indføres. Dette spørgsmål behandles ikke nærmere i dette notat.

Ad d):

De indsattes sprogbrug har traditionelt været genstand for disciplinære reaktioner, når sprogbbru- gen efter Kriminalforsorgens opfattelse konkret er karakteriseret som »upassende«. I 2017 blev reaktionerne for denne type af forseelser – af DfK betegnet »grimt sprog og dårlig opførsel« – markant skærpet. Som eksempler på adfærd, som skulle medføre en streng disciplinærstraf i form af strafcelle (isolation), nævntes »at kalde nogen luder, nazisvin eller snotabe« eller at sige »Jeg knepper din mor« eller »Fuck dig«. Også nonverbale ytringer blev betragtet som upassende sprogbrug, som f.eks. »at give nogen fingeren, at rulle med øjnene eller slå hårdt i bordet for at understrege en pointe«.²⁸

I *Yankov v. Bulgaria* fandt EMD, at det havde været uberettiget at ikende en indsat syv dages isolationsstraf for (skriftligt) at have betegnet fængselsbetjente som »velnærede dovendyr« (well-fed idlers) og »enfoldige bønderkarle« (simple villagers). Domstolen udtalte bl.a., at »[t]he need to ensure that civil servants enjoy public confidence in conditions free of undue per- turbation can justify an interference with the freedom of expression only where there is a *real threat* in this respect«.²⁹

Flere af de nævnte eksempler vil måske – afhængig af konteksten – kunne ses som en lettere intimi- derende opførsel, men næppe som *en reel trussel* mod den offentlige tillid til fængselspersonalet.

Konteksten, hvori en fornærmende sprogbrug mod en offentligt ansat er anvendt, har ifølge EMD's praksis betydning for vurderingen. I *Janowski v. Poland* udtalte Domstolen, at græn- serne for kritik i nogle tilfælde kan være bredere i forhold ikke kun til politikere, men også til embedsmænd i deres tjeneste end i forhold til privatpersoner. Alligevel fandt Domstolens flertal, at det havde været et legitimt indgreb i en persons ytringsfrihed at straffe ham for at have kaldt to kommunale parkeringsvagter »dumrianer« og »uintelligente« (»ćwoki« og »głupki«), idet

28. Jf. »Nye retningslinjer om grimt sprog og dårlig opførsel« Information til de indsatte udsendt af DfK 26.07.2017.

29. *Yankov v. Bulgaria*, 11.12.2003 (39084/97) § 142 (kursiveret her).

Domstolen lagde vægt på, at fornærmelsen af parkeringsvagterne var fremsat på et offentligt sted foran en gruppe tilskuere, medens de var i færd med at udføre deres arbejde.³⁰

Det er værd at bemærke, at lovgiver ikke har fundet anledning til at medtage »upassende sprogbrug« i kataloget i sfbl. § 67 over adfærd, som skal medføre disciplinærstraf, men i stedet har overladt til de lokale myndigheder (kriminalforsorgsområderne) at fastsætte regler om ikendelse af disciplinærstraf for overtrædelse af lokale ordensregler, jf. sfbl. § 67, stk. 1, nr. 9. Spørgsmålet er, om lokale ordensregler udstedt med hjemmel i anstaltsforhold kan opfylde legalitetskravet bag indgreb i de indsattes konventionsbeskyttede rettigheder. Ombudsmanden har i en sag fra Sikringsafdelingen om indgreb i patienternes informationsfrihed givet udtryk for den opfattelse, at »mest taler for, at (...) anstaltsforhold [ikke] indeholder en tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte begrænsninger i patienternes adgang til informationsmateriale, [og] at det under alle omstændigheder kan anses for tvivlsomt, om et sådant muligt hjemmelsgrundlag opfylder kravene til klarhed og forudsigelighed som krævet efter praksis fra Menneskerettighedsdomstolen«.³¹

Det bør overvejes,

- om lokale ordensregler udstedt med hjemmel i anstaltsforhold udgør det fornødne hjemmelsgrundlag for indgreb i ytringsfriheden som følge af »upassende sprogbrug«, jf. kravet i EMRK artikel 10-2, om at indgreb skal være »prescribed by law«,
- om betegnelsen »upassende« sprogbrug er strækkelig klar og præcis til at give de indsatte mulighed for at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke ytringer – verbale og nonverbale – som kan medføre disciplinærstraf,³²
- om de ytringer, som efter praksis medfører disciplinærstraf, i alle tilfælde har en sådan karakter og er fremsat i en sådan sammenhæng, at et disciplinærretligt indgreb kan legitimeres i lyset af EMRK artikel 10-2, jf. EMD's praksis.

Det kunne tillige overvejes, om der bør skabes en mere sikker hjemmel direkte i lovens § 67 til at ikende disciplinærstraf for visse ytringer. Det mest naturlige måtte dog være at lade straffelovens § 121 om straf for hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale mod offentligt ansatte udgøre et tilstrækkeligt værn mod reelle trusler mod den offentlige tillid til fængselspersonalet, således som det er tilfældet for andre grupper af offentligt ansatte.

30. Janowski v. Poland, 21.01.1999 (25716/94) §§ 33-34.

31. FOB 2020-16.

32. Jf. eksempelvis Maestri v. Italy, 17.02.2004 (39748/98) § 30. J.F. Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 6. udg. 2023, side 840.

3.4 Livstidsdømtes kontakt med omverdenen

En livstidsdømt vil under de første 10 års afsoning ikke kunne få tilladelse til at kommunikere gennem besøg, brevveksling og telefonering med personer, som han/hun ikke havde kontakt til før varetægtsfængslingen, jf. sfbl. §§ 51a, 55a og 57a. Lovindgrebet, som også omfatter visse forvaringsdømte, blev motiveret således:

»Regeringen (Socialdemokratiet) *ønsker at sætte hårdt ind* over for de personer, som har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser. Livstidsdømte og visse forvaringsdømte har i særlig grad vendt samfundet ryggen og har som konsekvens fået den hårdest mulige straf. *Dette skal også kunne mærkes ved fuldbyrdelsen af straffen.* Det er derfor regeringens opfattelse, at reglerne for livstidsdømtes og visse forvaringsdømtes afsoning skal strammes, og at sådanne dømte derfor i fremtiden bl.a. skal have begrænset mulighed for kontakt med omverdenen under afsoningen.

I de særligt grove sager, for hvilke livstidsdømte og visse forvaringsdømte afsoner, er der *et helt særligt hensyn at tage til retsfølelsen.*«³³

Det er med andre ord (sammenfaldende) pønale hensyn og retsfølelseshensyn, som ligger bag begrænsningerne i de livstidsdømtes ret til kontakt med omverdenen.

Der kan gøres undtagelser i særlige tilfælde, men det drejer sig ifølge lovbemærkningerne kun om mere professionelle kontakter med bl.a. besøgsvenner samt repræsentanter for retshjælpsinstitutioner og medier.³⁴ Kontakt med sigte på etablering af venskab eller parforhold vil således ikke kunne tillades.

Retten til respekt for privatliv, jf. EMRK artikel 8, omfatter ifølge EMD's praksis »the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world«. ³⁵ Pønale og retsfølelsesmæssige hensyn er ikke nævnt blandt de hensyn, som efter artikel 8-2 kan legitimere indgreb i retten til respekt for privatliv, ³⁶ jf. tillige omtalen ovenfor af EMD's afvisning af retsfølelsen som argument for indgreb i de konventionsbeskyttede rettigheder. Der henvises herved også til EMD's afgørelse i *Khoroshenko v. Russia*, hvor de russiske fængselsmyndigheder afskar en livstidsdømt indsats ret til besøg de første 10 år af afsoningen med henvisning »the restoration of justice, reform of the offender and the prevention of new crimes«. ³⁷ EMD stillede spørgsmålstejn ved, om de nævnte hensyn var legitime hensyn, men afstod fra endeligt at

33. FT 2021-22, tillæg A, lovforslag L 76, s. 4. (Kursiveret her).

34. FT 2021-22, tillæg A, lovforslag L 76, s. 13.

35. *Pretty v. the UK*, 29.04 (2346/02), § 61. Se også *Niemietz v. Germany*, 16.12.1992 (13710/88), § 29.

36. Følgende udtømmende opregning af hensyn kan efter artikel 8-2 legitimere indgreb: »... 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.«

37. *Khoroshenko v. Russia*, 30.06.2015 (41418/04), §§ 113-115.

afgøre spørgsmålet allerede fordi den automatiske afskæring af besøg uden mulighed for individuel vurdering var uproportional efter artikel 8-2.

Det må således anses for tvivlsomt, om de nævnte bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven kan opretholdes efter deres ordlyd, når de skal fortolkes i lyset af EMRK, og bestemmelserne bør derfor revurderes.

3.5 *Udvisningsdømtes resocialisering*

Indsatte, som er dømt til udvisning, er i flere henseender vanskeligere stillet end andre indsatte, når det gælder mulighederne for resocialisering. Straffuldbyrdelseslovens regler herom blev indført i 2017 ved en lovændring med det sigte at »sætte hårdere ind over for udlændinge, som begår kriminalitet under deres ophold i Danmark« og fordi det ikke er formålstjenligt at anvende ressourcer på resocialiserende tiltag over for udvisningsdømte indsatte, som ikke skal resocialiseres til det danske samfund efter løsladelsen.³⁸ Visse lempelser vil dog kunne ske ved udsigten til lang tids afsoning eller til overførsel til fortsat afsoning i hjemlandet.

- a) Retten til at få udarbejdet en handleplan er begrænset, idet planen ikke – som for andre indsatte – skal omfatte tiden efter løsladelsen, jf. sfbl. § 31, stk. 2, in fine.
- b) Retten til beskæftigelse ved deltagelse i uddannelse, undervisning eller programvirksomhed gælder ikke for udvisningsdømte, medmindre særlige forhold taler herfor, jf. sfbl. § 38, stk. 2. Med særlige formål har man ifølge lovbemærkningerne bl.a. tænkt på sikringen af et hensigtsmæssigt afsoningsforløb (opretholdelse af orden og sikkerhed i fængslet) og ikke på den indsattes muligheder for resocialisering.³⁹
- c) Udvisningsdømte indsatte er afskåret fra retten til vederlagsfri social behandling mod stofmisbrug, med mindre særlige forhold taler herfor, jf. sfbl. § 45a, stk. 2. Med særlige forhold er der ifølge lovbemærkningerne tænkt på hensynet til den indsattes helbred og hensynet til at gøre ham/hende i stand til at indgå i en dagligdag i fællesskab med andre indsatte og personale og være beskæftiget ved arbejde i fængslet. Resocialisering nævnes ikke som et hensyn, der kan begrunde adgang til behandling.⁴⁰

EMD har gentagne gange slået fast, at en indsat har ret til at rehabilitere sig, og at myndighederne har pligt til at give den indsatte en reel mulighed herfor, jf. *Murray v. the Netherlands*

38. FT 2016-17, tillæg A, lovforslag L 130, side 2 og side 4.

39. FT 2016-17, tillæg A, lovforslag L 130, s. 5.

40. FT 2016-17, tillæg A, lovforslag L 130, s. 7.

(G.C.) og *Harakchiev and Tolumov v. Bulgaria*.⁴¹ Tilsidesættelse af denne pligt kan indebære en krænkelse af EMRK artikel 3 om forbud mod umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.⁴²

Det bør overvejes, om de nævnte bestemmelser i straffuldbyrddelsesloven om begrænsede rettigheder for udvisningsdømte fængselsafsonere er forenelige med EMRK artikel 3, jf. EMD's praksis. Der kan også rejses spørgsmål om diskrimination af de udvisningsdømte indsatte efter artikel 14, jf. artikel 3.

Det må i denne sammenhæng også nævnes, at udvisningsdømte indsatte – i modsætning til indsatte med bopælsregistrering i Danmark – opkræves betaling for behandling på sygehus, herunder også akut behandling, jf. sundhedslovens §§ 8 og 81, stk. 2. Der kan rejses spørgsmål om diskrimination efter EMRK artikel 14, jf. artikel 3. Dette spørgsmål er nærmere behandlet af Mathilde Carøe Munkholm i en artikel i tidsskriftet *Juristen*, hvortil der henvises.⁴³

4 Fortolkning af straffuldbyrddelsesloven i lyset af andre internationale forpligtelser

Højesterets udtalelse om, at straffuldbyrddelsesloven skal fortolkes i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, må forstås sådan, at ikke kun EMRK, men også andre internationale forpligtelser skal inddrages i fortolkningen af straffuldbyrddelsesloven mv. Det gælder bl.a. følgende konventioner:

- FN's konvention om flygtninges retsstilling (1951) med protokol (1967);
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (1965);
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med valgfri protokol (1966);
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966);
- FN's Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (1979);
- FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984);
- FN's konvention om Barnets Rettigheder (1989);
- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (2006).

41. *Murray v. the Netherlands*, 26.04.2016 (10511/10) § 103; *Harakchiev and Tolumov v. Bulgaria*, 08.07.2014 (15018/11 og 61199/12) § 264.

42. J.F. Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 6. udg. 2023, side 348.

43. Mathilde Carøe Munkholm: »Udvisningsdømte indsatte adgang til sundhedsbehandling Betalingskravet ved akut og fortsat sygehusbehandling«. *Juristen* 2023/4, side 147 ff.

Med ratificeringen af disse konventioner har Danmark forpligtet sig til at sikre, at dansk lovgivning og praksis indholdsmæssigt lever op til konventionernes krav. Dette gælder, selv om konventionerne ikke formelt er inkorporeret i dansk ret, som det er tilfældet med EMRK.⁴⁴ I den praktiske retsanvendelse skal fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglerne sikre, at dansk ret fortolkes og anvendes i lyset af traktatkravene.⁴⁵

Det anbefales, at det sikres, at lovgivningen om straffuldbyrdelse er i harmoni med indholdet i de enkelte konventioner.

5 Tilpasning af Færøernes straffuldbyrdelseslov og Grønlands kriminallov

Indholdet i den færøske straffuldbyrdelseslov og i nogen grad også i den grønlandske kriminallovs afsnit III om fuldbyrdelse af foranstaltninger er i store træk identisk med indholdet i den danske straffuldbyrdelseslov. I det omfang det er nødvendigt for at sikre harmoni med Kongerigets internationale forpligtelser, bør der foretages tilpasning af de nordatlantiske love og bekendtgørelser.

Peter Vedel Kessing

Seniorforsker, ph.d., Institut for Menneskerettigheder, og adj. professor, Syddansk Universitet

Hans Jørgen Engbo

Cand.jur., tidligere fængselsinspektør i Danmark og direktør for Kriminalforsorgen i Grønland

44. Jf. Folketingets Retsudvalg 2003-04, B 134, bilag 8.

45. Fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglerne er blandt andet beskrevet i betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, side 35f.