

August 2023

Indskrænket ytringsfrihed i danske fængsler

I år kan indsatte i de danske fængsler fejre 50 året for en demokratisering af retsordenen bag murene. Ved en reform af straffeloven og en ny bekendtgørelse om fuldbyrdelse af frihedsstraf fik de indsatte i 1973 status som borgere med rettigheder på lige fod med frie borgere. Tidligere havde de som udgangspunkt kun få rettigheder, som dog i løbet af afsoningen kunne suppleres med såkaldte begunstigelser eller goder tildelt af fængselsledelsen. Nu blev udgangspunktet vendt om, således at de indsatte allerede fra afsoningens begyndelse principielt havde fulde borgerrettigheder alene med de begrænsninger, som var nødvendige til gennemførelse af selve frihedsberøvelsen. Sagt med lovens ord fik de indsatte »adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra«.

Få år forinden var reformen blevet tyvstartet med flere administrative tiltag og med en lovændring, som i 1970 gav de indsatte adgang til at brevstemme ved valg til Folketinget.

I 2001 blev reglerne i straffeloven og bekendtgørelsen erstattet af en lov om fuldbyrdelse af straf (straffuldbyrdelsesloven), som i store træk opretholdt retstilstanden – nu med formuleringen: »Der må ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen«. Loven med tilhørende bekendtgørelser indeholdt imidlertid flere begrænsninger i de indsattes ytringsfrihed og dermed i et af de mest centrale elementer i en demokratisk retsorden:

1) Loven fremhæver, at de indsatte har ret til at udgive af blade, men i samme paragraf hedder det, at fængselsmyndighederne har adgang til på forhånd at gennemlæse de indsattes blade og forbyde offentliggørelsen af bestemte artikler, som groft forulemper enkeltpersoner eller som krænker nogle sikkerhedsmæssige hensyn. Det står uklart, hvilke sikkerhedsmæssige hensyn der er tænkt på. I forarbejderne til loven nævnes risikoen for, at de indsatte i et blad kan røbe sikkerhedssystemer, men hemmelige sikkerhedssystemer vil de indsatte selvsagt ikke have kendskab til.

2) De indsatte har ret til at udtale sig til medierne, men denne ret kan begrænses af fængselsledelsen ud fra ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, beskyttelseshensyn i forhold til forbrydelsens ofre eller hensynet til at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen. Denne adgang til indgreb i de indsattes ytringsfrihed benyttes ganske hyppigt enten i form af ren nægtelse eller ved forbud mod at omtale bestemte emner. I Direktoratet for Kriminalforsorgens retningslinjer nævnes som eksempel, at interview i tilknytning til optagelse af et tv-program af mere underholdende karakter efter omstændighederne bør nægtes ud fra hensynet til retsfølelsen. Kriminalforsorgens censurbeføjelse i disse mediasager administreres ganske restriktivt med ikke helt få afslag og restriktioner til følge. Det kan undre, at journalister i almindelighed affinder sig med sådanne begrænsninger i deres arbejde. Retssager og ombudsmandssager finder medierne yderst sjældent anledning til at rejse.

3) De indsatte må ikke bære tøj eller lignende genstande, som kan virke som en magtdemonstration over for andre, eller som indeholder racistiske eller andre stærkt krænkende symboler eller slogans. Ved en senere lovændring blev det tillige forbudt at bære tøj og andre genstande, der reklamerer for forsvarsadvokater.

4) Ifølge en mangeårig praksis bliver indsatte ikendt disciplinærstraf for ytringer, som af Kriminalforsorgen bedømmes som »upassende sprogbrug«. Hertil regnes ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgens retningslinjer også nonverbale ytringer som »at give nogen fingeren, at rulle med øjnene og at slå hårdt i bordet for at understrege en pointe«. Sådanne »upassende« ytringer sanktioneres næsten dagligt og betragtes som ganske alvorlige forseelser. Sanktionen er som udgangspunkt ubetinget strafcelle (isolation) i 3-5 dage i førstegangstilfælde, medens straffen i gentagne tilfælde kan gå op til 10 dages strafcelle.

5) Det seneste lovindgreb mod ytringsfriheden er rettet mod livstidsdømte og visse forvaringsdømte. Som led i en begrænsning af flere rettigheder for disse indsatte blev der ved lov indført forhåndscensur af offentlige tilkendegivelser om den eller de forbrydelser, som den livstids- eller forvaringsdømte er dømt for, eller forbrydelser med tilknytning hertil. Begrebet »tilkendegivelse« skal forstås bredt som et redskab eller værktøj, som den indsatte kan bruge til at offentliggøre budskaber, herunder bøger, artikler, lydfiler eller lignende. Forhåndscensuren kan resultere i, at Kriminalforsorgen nægter offentliggørelse, hvis dette findes nødvendigt »for at beskytte den forrettede ved lovovertrædelsen eller dennes pårørende eller for at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen«.

Indgrebet mod de livstids- og forvaringsdømte strider mod det absolut formulerede censurforbud i grundlovens § 77, som fastslår, at »censur og andre forebyggende forholdsregler ingensinde på ny kan indføres«. Justitsministeriet har i forarbejderne til lovindgrebet ikke forholdt sig nærmere til grundlovens censurforbud, men har blot lakonisk bemærket, at det er ministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse »ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 77 og artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention«. Tilsvarende problemer i forhold til grundloven gælder for forhåndscensur af fangeblade og for begrænsninger i de indsatte ret til at udtale sig til medierne.

Ifølge konventionens artikel 10 skal indgreb i ytringsfriheden bedømmes som nødvendigt, dvs. proportionalt i forhold til et eller flere nærmere bestemte formål. Formålet med indgrebet mod livstids- og forvaringsdømte er ifølge lovbemærkningerne at gøre straffen mere mærkbar for de dømte og at tilgodese et hensyn til den almene retsfølelse, og et sådant straforienteret (pønalt) formål indgår ikke i konventionens angivelse af legitime formål med indskrænkninger i ytringsfriheden.

Det skal understreges, at alle de nævnte indgreb er højst levende i den daglige praksis i fængslerne. Nogle indgreb kan måske være legitime ud fra saglige straffuldbyrdseshensyn. Legitimiteten af andre indgreb, herunder forhåndscensur og forbud mod offentlige tilkendegivelser, forekommer mere tvivlsom, men ses ikke at være sat afgørende på prøve ved domstolene, herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

Det er blevet fremført, at de grundlovssikrede rettigheder må forstås med begrænsninger for visse befolkningsgrupper, herunder indsatte i fængslerne. Sådan har myndighederne for mange år siden ræsonneret i relation til censur af fangeblade. Men er dette fortsat et rimeligt synspunkt efter demokratiseringen af de indsattes forhold i øvrigt og i lyset af de seneste årtiers skærpede forståelse af ytringsfrihedens rækkevidde? EMD har tidligere anerkendt sådanne underforståede begrænsninger i konventionsrettighederne, men denne doktrin om »implied limitations« blev reelt forladt i 1975 (dommen *Golder v. UK*), og i 2005 bekræftede Domstolens Storkammer denne retstilstand ved at fastslå, at de indsatte generelt fortsat kan nyde alle konventionsbeskyttede rettigheder, bortset fra retten til frihed (*Hirst v. UK*).

Det er bemærkelsesværdigt, at lovindgrebet mod de livstids- og forvaringsdømtes ytringsfrihed blev tiltrådt af samtlige partier til højre for Socialdemokratiet – dvs. partier (bortset fra Venstre), som nu med SF's og Enhedslistens støtte vender sig stærkt imod regeringens planer om indgreb mod koranafbrændinger. Hvorfor har man uden videre accepteret dybtgående indgreb i flere tusinde borgeres (indsattes) ytringsfrihed, medens man nu i stærke vendinger modsætter sig indgreb, som kun ser ud til skulle berøre nogle ganske få koranafbrænderes ytringsfrihed? Det er svært at få øje på en konsekvent linje i Folketingets holdning til ytringsfrihed.

Spørgsmålet er, om vi ikke her i 50-året for det markante regimeskifte i fængslerne skulle fuldføre den demokratiske udvikling ved – i god harmoni med EMD's praksis – at slå fast, at indsatte i fængslerne nyder godt af de i grundloven garanterede rettigheder, bortset fra retten til (bevægelses)frihed, uden at være undergivet særlige begrænsninger alene som følge af deres status som indsatte.

Hans Jørgen Engbo

Tidligere direktør for Kriminalforsorgen i Grønland og ekstern lektor i strafferet

Se kronikken i Dagbladet Information den 23. august 2023.