

Østre Landsret
Præsidenten



Den 01/07-2016
J.nr. 40A-ØL-39-16
Init: cr


Justitsministeriets
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til strafferetskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 30. juni 2016 (Sagsnr. 2016-730-0956) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Bent Carlsen


Ellen Busck Porsbo

Vestre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til strafferetskontoret@jm.dk

J.nr. 40A-VL-40-16
Den 16 08-2016

Justitsministeriet har ved brev af 30. juni 2016 (sagsnr. 2016-730-0956) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Helle Bertung

Københavns Byret



Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J. nr. 9099.2016.40

Den 12. august 2016

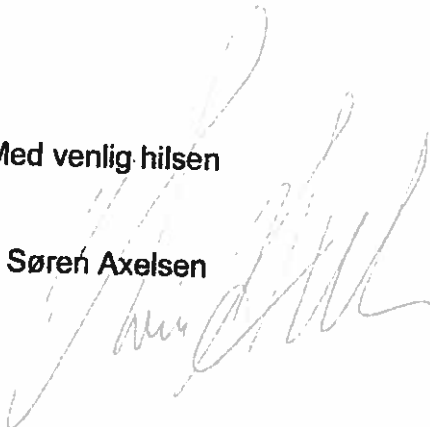
Ved en mail af 30. juni 2016 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billiggelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at udkastet ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til j.nr. 2016-730-0956.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Store Kongensgade 1-3
1264 København K
Tlf. +45 70 10 33 22
post@domstolsstyrelsen.dk
CVR-nr. 21659509
EAN-nr. 5798000161184

Sendt pr. e-mail til strafferetskontoret@jm.dk

J.nr.: 2016-4101-0031-9
Sagsbehandler: Camilla Abel Trier
Mail: CAAT@domstolsstyrelsen.dk
17. august 2016

Domstolsstyrelsens høringssvar over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven

Ved e-mail af 30. juni 2016 (sagsnr. 2016-730-0956) har Justitsministeriet anmodet Domstolsstyrelsen om en udtalelse om udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Domstolsstyrelsen på baggrund af de beskrevne forudsætninger forventer et begrænset øget ressourceforbrug, som vil kunne håndteres inden for domstolenes eksisterende økonomiske rammer.

Med venlig hilsen

Charlotte Münter



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DATO 23. august 2016

JOURNAL NR.

RA-2016-601-0038

BEGÆR ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: MB

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 88 90 00

FAX 72 88 90 04

Ved e-mail af 30. juni 2016 (sagsnr. 2016-730-0956) har Justitsministeriet anmodet om at modtage eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

I den anledning skal jeg bemærke, at det efter min opfattelse vil være nærliggende at overveje i bemærkningerne til det endelige lovforslag nærmere at beskrive, i hvilke tilfælde der for andre end religiøse forkyndere kan være tale om virksomhed, der vil have karakter af religiøs oplæring omfattet af den foreslåede bestemmelse, samt i hvilke tilfælde der i relation til internettet, sociale medier mv. kan være tale om religiøs oplæring omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Jeg har i øvrigt ikke bemærkninger til det foreliggende lovudkast, idet jeg dog skal tilføje, at gennemførelsen af en straffesag om overtrædelse af den omhandlede bestemmelse i sagens natur vil forudsætte, at det i den konkrete situation er muligt at tilvejebringe de fornødne oplysninger og beviser for, at der er tale om en overtrædelse af bestemmelsen.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard

Justitsministeriet
strafferetskontoret@jm.dk

14 JULI 2016
J.nr. 2016-005-591
Sagsbehandlert:bo

POLITIOMRADET

Ledelsessekretariatet
Polititorvet 14
1780 København

Telefon: 4515 0000

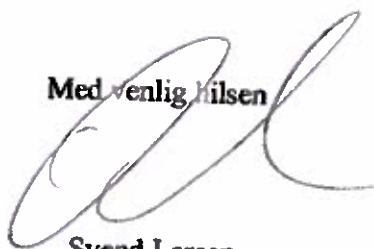
Web: www.politi.dk

Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

Justitsministeriet har ved e-mail af 30. juni 2016 anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956.

Rigspolitiet har ingen bemærkninger til høringsforslaget.

Med venlig hilsen



Svend Larsen
politidirektør



Fra: TAH007@politi.dk
Sendt: 10. august 2016 15:43
Til: EStrafferetskontoret (951s18)
Cc: kos-Direktionssekretariatet@politi.dk
Emne: VS: Høring over lovforslag om ændring af straffeloven - 2016-730-0956

Ved e-mail af 30. juni 2016 har Justitsministeriet fremsendt høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

PET har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Der henvises til J.nr. 2016-730-0956.

Med venlig hilsen

RIGSPOLITIET

Tanwir Ahmad
Politifuldmægtig



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato. 9. august 2016

Sendt pr mail til strafferetskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved mail af 30. juni 2016 anmodet Dommerforeningen om eventuelle bemærkninger til et forslag om lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

Efter forslaget indsættes der en ny bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, hvorefter den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Forslaget har været drøftet i Dommerforeningens bestyrelse.

Lovforslaget er overvejende af politisk karakter og giver derfor ikke Dommerforeningen anledning til at udtale sig. Dommerforeningen har hermed ikke taget stilling til, om der måtte være dele af lovforslaget, der eventuelt strider mod Danmarks internationale forpligtelser, EU-retten eller anden lovgivning.

Dette brev sendes kun elektronisk og med kopi til Domstolsstyrelsen.
Der henvises til sagsnr. 2016-730-0956

Med venlig hilsen


Mikael Sjöberg



dommerfuldmægtigforeningen

Justitsministeriet

Odense, den 20. juli 2016

Vedr. Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som i religiøs oplæring), Deres sagsnr. 2016-730-0956

Ministeriet har ved e-mail af 30. juni 2016 anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens eventuelle bemærkninger til forslaget.

Foreningen skal i den anledning meddele, at der ikke er bemærkninger til forslaget.

Dette høringssvar sendes alene elektronisk til: strafferetskontoret@jm.dk.

På foreningens vegne,

Teresa Lund Tøgern
Høringsansvarlig
Dommerfuldmægtigforeningen

Fra: KPE013@politi.dk
Sendt: 11. august 2016 08:42
Til: EStrafferetskontoret (951s18)
Emne: Vedr. sagsnr. 2016-730-0956 - Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956
Vedhæftede filer: Høringsbrev (andre) [DOK2010335].pdf; Høringsliste [DOK2003876].pdf; Udkast til lovforslag [DOK2004556].pdf; fesdaPacket.xml

Til Justitsministeriet.

Foreningen af Offentlige Anklagere har ingen bemærkninger til udkastet til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Klaus Meinby Lund
 Bestyrelsesmedlem
 Kasserer



Foreningen af Offentlige Anklagere
 c/o Midt- og Vestjyllands Politi
 Anklagemyndigheden
 Stationsvej 74, 3.sal
 7500 Holstebro
 Tjenestemobil: 61 90 00 09
 Privat tlf: 20 23 02 07
 e-mail: kpe013@politi.dk

Fra: Scharf, Line [<mailto:LSC@ankl.dk>]
Sendt: 30. juni 2016 15:17
Til: Lund, Klaus Meinby (KPE013)
Emne: VS: Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]
Sendt: 30. juni 2016 15:12
Til: trykkefrihed@trykkefrihed.dk; sos@sosmodracisme.dk; politi@politi.dk; RAD FP Sikker <rigsadvokaten@ankl.dk>; post@retssikkerheds-fonden.dk; formand@retspolitik.dk; mail@politiforbundet.dk; pt@swlp.dk; kl@kl.dk; info@kit-danmark.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; Scharf, Line <LSC@ankl.dk>; hoeringer@dommerfm.dk; drc@drcenter.dk; dkr@dkr.dk; main@helsinki-komiteen.dk; dommerforeningen@gmail.com; regioner@regioner.dk; mail@danskemedier.dk; mail@danskeadvokater.dk; ds@socialrdg.dk; info@drk.dk; pen@pen.dk;

Fra: Jan Hempel [Jan.Hempel@politiforbundet.dk]
Sendt: 1. juli 2016 13:49
Til: Justitsministeriet
Emne: Høringssvar fra Politiforbundet - ingen bemærkninger
Vedhæftede filer: Høringsbrev (andre) [DOK2010335].pdf; Høringsliste [DOK2003876].pdf; Udkast til lovforslag [DOK2004556].pdf; fesdPacket.xml

Til Justitsministeriet, IT og Service.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovforslag om ændring af straffeloven (jr.nr. 2016-00558).

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel
 Forbundssekretær



H C. Andersens Boulevard 38
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5900

E-mail mail@politiforbundet.dk

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

Sendt: 30. juni 2016 15:12

Til: trykkefrihed@trykkefrihed.dk; sos@sosmodracisme.dk; politi@politi.dk; rigsadvokaten@ankl.dk; post@retssikkerheds-fonden.dk; formand@retspolitik.dk; Politiforbundet <mail@politiforbundet.dk>; pt@swlp.dk; kl@kl.dk; info@kit-danmark.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; lsc@ankl.dk; hoeringer@dommerfm.dk; drc@drcenter.dk; dkr@dkr.dk; main@helsinki-komiteen.dk; dommerforeningen@gmail.com; regioner@regioner.dk; mail@danskemedier.dk; mail@danskeadvokater.dk; ds@socialrdg.dk; info@drk.dk; pen@pen.dk; dmr@dmr.org; dj@journalistforbundet.dk; drc@drc.dk; kmaar@km.dk; kmvib@km.dk; kmros@km.dk; kmrib@km.dk; lfstift@km.dk; kmbbh@km.dk; kmhel@km.dk; kmhad@km.dk; biskop@ilagiit.fi; kmfyn@km.dk; kmaal@km.dk; amnesty@amnesty.dk; samfund@advokatsamfundet.dk

Emne: Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen



IT og Service
 Slotsholmsgade 10
 1216 København K
 Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

strafferetskontoret@jm.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 11. august 2016
SAGSNR.: 2016-2086
ID NR.: 414749

Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse straffbare handlinger som led i religiøs oplæring)

Ved e-mail af 30. juni 2016 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Lovforslaget indebærer en udvidelse af straffelovens § 136, idet det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, hvorefter:

"Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år."

Den foreslåede bestemmelse adskiller sig herved navnlig fra bestemmelsen i § 136, stk. 2, ved ikke at indskrænke gerningsindholdet til offentlige fremsatte ytringer, men også private. I bemærkningerne (på side 21) nævnes følgende eksempel:

"Private ytringer er ytringer, der fremsættes i lukkede sammenhænge og ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds. Det vil f.eks. kunne ramme ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynder under en (fortrolig) samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning."

Hensigten er således at kriminalisere private ytringer, der ikke er beregnet på en udbredelse. Hermed adskiller bestemmelsen sig markant fra andre begrænsninger af ytringsfriheden (f.eks. i straffelovens §§ 266 b, 267 og 268) derved, at det ikke er en betingelse for realiseringen af gerningsindholdet, at der skal være forsæt til udbredelse. Dette er efter Advokatrådets opfattelse ganske betænkeligt.

Hertil kommer, at såfremt reglen tillige efter sin ordlyd kan finde anvendelse på holdninger, som f.eks. en præst måtte fremkomme med under et skriftemål, kan en forfølgelse tillige bryde med helt fundamentale tavshedsprincipper, der normalt er knyttet til forholdet mellem troende og deres religiøse vejledere, jf. herved også retsplejelovens § 170, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelsen kan efter Advokatrådets opfattelse også anses for problematisk i forhold til diskriminationsforbuddet i EMRK's artikel 14, idet der er tale om en form for forsøg på at kontrollere bestemte personers tanker og holdninger, f.eks. fra en arbejdsgivers eller en offentlig myndigheds side. En sådan kontrol udgør et indgreb i en begrænset gruppe menneskers ytringsfrihed, men ikke i alle andres.

Justitsministeriet anfører på side 12:

"Det vil efter Justitsministeriets opfattelse udgøre et indgreb i religionsfriheden efter EMRK artikel 9, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring."

Samt på side 13:

"Det vil efter Justitsministeriets opfattelse udgøre et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring."

Med det udgangspunkt må der efter Advokatrådets opfattelse foreligge særdeles tungtvejende grunde samt en betydelig dokumentation for, at der er tale om et proportionelt og nødvendigt indgreb i et demokratisk samfund. Man kan herunder sætte spørgsmålstejn ved, om det reelt må anses som et nødvendigt og proportionalt indgreb at straffe for billigende private udtalelser vedrørende eksempelvis flerkoneri, jf. straffelovens § 208.

Justitsministeriet anfører endvidere på side 14:

"Justitsministeriet finder, at lovforslaget, der afgrænses til alene at gælde udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, ikke er udtryk for forskelsbehandling af sammenlignelige grupper.

Personer, der foretager religiøs oplæring, kan således ikke sammenlignes med andre personer, herunder politikere eller debattører, idet religiøse forkyndere mv. har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres menighed mv."

Advokatrådet finder ikke, at denne beskrivelse er tilstrækkelig klar. Det kan derfor frygtes, at bestemmelsen kan blive anvendt på en hvilken som helst "gruppe" af personer, herunder foreningsformænd, folketingsmedlemmer, byrådsmedlemmer, rockere, sportstrænere og lærere, der alle i en eller anden relation fratages retten til at udtrykke deres billigelse.

Forslaget tager heller ikke stilling til, hvad der nærmere ligger i betegnelsen "religiøs". Dette er i sig selv en yderst vanskelig afgrænsning, hvilket kun synes at gøre bestemmelsen yderligere uklar.

Det henstår endvidere uklart, hvad der skal forstås ved "*religiøs oplæring*". I bemærkningerne (på side 22) er angivet følgende eksempel, der dog ikke er omfattet af bestemmelsen:

"En lærer i folkeskolen underviser i faget religion og udtaler i den forbindelse, at han/hun mener, at det er i orden at slå sine børn som led i opdragelsen."

Man kan i forlængelse heraf stille det spørgsmål, hvad der så gælder, hvis den pågældende lærer uden for skolearbejdet har et ståsted i en religiøs bevægelse og fremsætter udtalelsen i denne forbindelse? Hvad gælder der eksempelvis i den situation, hvor udtalelsen i stedet fremsættes i en katolsk skole, en jødisk privatskole eller i en koranskole?

Det er således samlet set Advokatrådets opfattelse, at lovforslaget på en række punkter er uklart og bør præciseres. Endvidere er det Advokatrådets opfattelse, at det er tvivlsomt, om forslaget er i overensstemmelse med fundamentale menneskerettigheder, jf. EMRK. Advokatrådet skal på denne baggrund foreslå, at lovforslaget ikke fremsættes nu, men at eventuelle lovgivningsmæssige initiativer imod religiøse forkyndere først gennemføres efter at problemstillingen har været genstand for en nærmere behandling i et hurtigtarbejdende, sagkyndigt udvalg. Alternativt skal Advokatrådet opfordre til, at Folketingets Retsudvalg som led i den kommende behandling af lovforslaget tager skridt til at gennemføre en eksperthøring om lovforslaget.

Afslutningsvis bemærkes, at Advokatrådet under alle omstændigheder er enig i, at lovforslaget skal undergives lovovervågning og at der skal indsættes en revisionsklausul. Da lovforslaget er meget vidtgående er fem år efter rådets opfattelse dog for lang en periode før en revision af loven, og Advokatrådet skal derfor foreslå, at revisionsbestemmelsen ændres, således at der skal fremsættes forslag om en revision senest i folketingsåret 2018/2019. Endvidere er Advokatrådet noget uforstående overfor, at den lovovervågningsrapport, som skal udarbejdes til Folketinget, kun skal indeholde "generelle oplysninger om politiets og anklagemyndighedens erfaringer på området", jf. afsnit 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Et sådan vurderingsgrundlag er alt for snævert og ensidigt, og der bør som minimum også indhentes oplysninger om erfaringerne med

Sekretariatet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

de nye bestemmelser fra forsvarsadvokater, domstolene, anerkendte og godkendte trossamfund, religiøse grupperinger mv. svarende til kredsen af høringsparter i lovforslagets afsnit 9.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Justitsministeriet

strafferetskontoret@jm.dk

Formand: Kristian Molgaard

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

20 64 44 23

krm@boelskifteadvokater.dk

Sekretariat: Peter Trudsø

Rådhuspladsen 16

1550 København V

28 13 64 95

pt@strafferetsadvokaten.dk

www.lffa.dk

11. august 2016

Sagsnr. 2016-730-0956, Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

Ved e-mail af 30. juni 2016 har Justitsministeriet anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater om bemærkninger til ovennævnte høring.

Efter lovforslaget skal der i straffelovens § 136 som stk. 3 indsættes følgende:

"Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs § 114-114h, § 208, § 210, 216, 222, § 223, § 225, jf. § 216, § 222 og § 223, § 237, § 244-246, § 260 og § 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år."

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder forslaget ganske betænkeligt.

Det er efter bestemmelsens ordlyd og forarbejder ganske uklart, hvad der nærmere forstås ved "religiøs oplæring" og "udtrykkeligt billiger". Dermed kan det være vanskeligt for den enkelte borger – der risikerer helt op til tre års fængsel - at forudse sin retsstilling.

Endvidere er det vidtgående, at det ikke alene er ytringer fremsat i offentlige sammenhænge men også private (lukkede) sammenhænge, der kan være omfattet af bestemmelsen.

Det fremgår af lovforslaget, at Justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22. Hvis lovforslaget vedtages, er det naturligvis hensigtsmæssigt med lovovervågning – dog helst med en noget kortere tidshorisont end fem år. Lovovervågningen tyder også på, at man er opmærksom på, at der er betænkeligheder ved bestemmelsen.

Da straffeloven som nævnt i lovforslagets pkt. 2.1.1 allerede indeholder en række bestemmelser, der kriminaliserer ytringer i forskellig form, bør fremsættelse af lovforslaget afvente, at der foretages yderligere undersøgelser og overvejelser om nødvendigheden af bestemmelsen samt bestemmelsens forhold til ytrings-

LANDSFORENINGEN AF
FORSVARSAADVOKATER

friheden og religionsfriheden.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard

Justitsministeriet
Strafferetskontoret,
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Christianshavn den 9. august 2016

Dansk PENs svar vedr. Høring af udkast til lovforslag om ændring af Straffeloven: Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

Dansk PEN har pr 30. juni 2016 modtaget Justitsministeriets udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) i høring.

Dansk PEN vender sig mod enhver gradbøjning af ytringsfriheden, som denne er fastslået i Grundlovens § 77, der ikke alene udelukker censur, men også ”andre forebyggende foranstaltninger”. Ganske særlig vender vi os imod at udpege særlige grupper eller personer som mindre værdige til at nyde ytringsfrihed end andre. Grundlovens § 77 taler tillige om ”ansvar over for domstolene”. Den eksisterende lovgivning er fuldt ud tilstrækkelig til at efterforske og evt. retsforfølge ytringer, som måtte være lovstridige, f.eks. opfordringer til vold. Men lovgivningen rækker ikke, og må aldrig række, til at kriminalisere ytringer, man ikke bryder sig om.

PEN International, og dermed også Dansk PEN, har stedse to opgaver: At forsvare og fremme ytringsfriheden og at arbejde for en så vidt mulig fordragelig tone i den politiske og religiøse debat.

Ytringer skal kunne kritiseres – også for deres stil og tone – men de skal ikke ved lovgivning eller ”andre forebyggende foranstaltninger” kunne forhindres.

Så vidt vi kan konstatere må lovforslaget give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Vi foreslår derfor, at Justitsministeriet foretager en grundigere proportionalitetsafvejning af den foreslåede bestemmelse i lyset af, at der foretages indgreb i to fundamentale rettigheder, religions- og ytringsfriheden. Hvis lovforslaget godkendes, så opfordre vi til at Folketinget løbende vil modtage rapporter om de til enhver tid gældende bestemmelsers anvendelse for evt. revideringer, for at sikre alle borgeres ytringsfrihed.

Om lovforslaget

Lovforslaget berører såvel religions- som ytringsfriheden, beskyttet i henholdsvis grundloven og i en række internationale konventioner og erklæringer, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 9 (religionsfrihed) og artikel 10 (ytringsfrihed) samt FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 18 (religionsfrihed) og artikel 19 (ytringsfrihed).

Dansk PENs arbejdsområde omfatter primært de artikler der vedrører ytringsfrihed, hvorfor vi alene vil kommentere på disse.

Dansk PEN er bekendt med at ytringsfriheden blandt andet er beskyttet af grundlovens § 77, ligesom den er beskyttet i henhold til artikel 10, stk. 1 i EMRK. Vi er ligeledes bekendt med, at der kan forekomme forekommer begrænsninger, således at beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter fx artikel 10 ikke er absolut, idet der kan foretages indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet forebyggelse af uorden eller forbrydelse og for at beskytte andres rettigheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har igennem en omfattende praksis fastslået anvendelsesområdet for artikel 10. Desuden findes en lang række domme ved EMD der er baseret på dette princip.

Dansk PEN er også opmærksom på, at EMRK tillader stater at undtage visse handlinger den beskyttelse, som konventionen ellers sikrer, jf. artikel 17. Derfor vil blandt andet grove ytringer, der har til hensigt at

undergrave EMRK's formål, aldrig være dækket af ytringsfrihedsbeskyttelsen i henholdsvis artikel 9 og 10 i konventionen, fx ytringer, der populært sagt går fra ord til handling og blandt andet opildner eller opfordrer til terrorisme, had, drab eller forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Den foreslåede lovgivning forekommer imidlertid at gå langt videre, end hvad der følger af relevant praksis fra EMD og den generelle danske retstradition, idet den også vil skabe hjemmel til at strafforfølge personer, der alene udtrykkeligt billiger forbrydelser. Hertil kommer, at kriminaliseringen ikke forudsætter, at den strafbare handling rent faktisk er blevet begået.

Derfor bør Justitsministeriet se grundigt på proportionaliteten af den foreslåede bestemmelse i lyset af, at der ved bestemmelsen skabes hjemmel til indgreb imod bl.a. ytringsfriheden.

Den individuelle ytringsfrihed

Så vidt Dansk PEN kan se af bemærkningerne til lovforslaget, så udviskes den hidtidige grænse i fx Straffelovens § 266 b mellem ytringer fremsat i offentligheden, fx i forbindelse med prædiken eller mødeaktiviteter, og i private sammenhænge.

Denne kriminalisering af ytringer fremsat i en privat sammenhæng, foranlediger en række alvorlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Idømmelse af straf på baggrund af ytringer fremsat i private sammenhænge er særlig indgribende for individet, og er derfor underlagt en skærpet proportionalitetsafvejning.

Derfor ser Dansk PEN gerne en proportionalitetsvurdering med udtrykkelig inddragelse af det forhold, at ytringerne i disse situationer er fremsat under fortrolige og tillidsfulde forhold og muligvis uden noget forsæt til udbredelse. Hertil kommer, at lovændringen stemmer dårligt overens med den almindelige danske retstradition, hvorefter ytringer, der sanktioneres, dels skal fremsættes med forsæt til udbredelse i en videre kreds, dels skal have en vis grovhed der klart opfordre til bl.a. vold.

Dansk PEN må konkludere, at denne del af lovforslaget åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand, da håndhævelsen kan risikere at blive arbitrær. Hertil kommer det forhold, at bevisspørgsmålet, som en beslutning om at rejse straffesag hviler på, bliver usikkert og potentielt vil kunne svække de berørte individers grundlæggende retssikkerhedsgratier.

Offentlig og politisk debat

Lovforslaget omhandler i særlig grad den offentlige og politiske debat, og blandt bemærkningerne er der flere eksempler der ikke nødvendigvis ligger inden for bestemmelsens anvendelsesområde. Dansk PEN er tilfreds med at debatindlæg i de gængse massemedier ikke er omfattet, fordi de er udtryk for almindelig offentlig debat. I 2016 er mediebilledet

imidlertid mere kompleks, og det kan overlades til et vilkårligt skøn at afgøre, hvornår en ytring konkret vil være omfattet af bestemmelsen, ligesom brug af debat på de sociale medier ikke i sig selv udgør en saglig begrundelse for kriminalisering, som man kan iagttage i en række totalitære regimer verden over.

På samme måde vender Dansk PEN sig imod den mulige forskelsbehandling der kan blive et resultat af lovforslaget. Forskelsbehandling er i sig selv ikke nødvendigvis diskriminerende, hvis den har et sagligt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål. Men bevisbyrden for, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, påhviler staten.

Det fremgår af lovforslaget, at formålet med reglerne er at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, og dermed at beskytte den offentlige orden. Det er et formål som Dansk PEN kan støtte så længe ytringsfriheden tilgodeses. Men det er en potentiel trussel mod demokrati og frihed at der i lovforslaget er lagt til grund, at religiøse forkyndere ikke kan sammenlignes med andre grupper. Sådanne vurderinger af eventuel strafbar adfærd bør være begrundet sagligt og proportionalt, hvilket vi ikke finder belæg for i det udsendte lovforslag.

Afsluttende bemærkninger

Dansk PEN skal afslutningsvis støtte, at der er lagt op til at lovforslaget undergives lovovervågning, og at der foreslås udarbejdes en rapport til Folketinget om anvendelsen af den forslåede bestemmelse, men vi beklager samtidig at der ikke er bestemmelser om løbende afrapporteringer til Folketinget om en så vidtgående lov.

Med venlig hilsen



Per Øhrgaard, præsident

Klaus Slavensky, bestyrelsesmedlem



DANSKE MEDIER

Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Pressens Hus
Skindergade 7
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk
www.danskemedier.dk

Sendt pr. mail til strafferetskontoret@jm.dk

København, 11. august 2016

Danske Mediers hørings svar til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

Danske Medier har med tak modtaget Justitsministeriets opfordring til at komme med udtalelser til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

Danske Medier skal indledningsvis gøre det klart, at foreningen tager afstand fra enhver opfordring, tilskyndelse eller støtte til at begå strafbare handlinger.

Danske Medier kan dog helt grundlæggende ikke bakke op om lovforslaget om at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, da lovforslaget begrænser den grundlovssikrede ytringsfrihed, således som denne skal forstås i lyset af den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 (EMRK).

Danske Medier finder, at ytrings- og informationsfriheden er en så grundlæggende værdi i det danske demokrati, at enhver yderligere indskrænkning heraf vil være en begrænsning af demokratiet.

Straffeloven indeholder bestemmelser, der kriminaliserer ytringer i forskellig form. Dette kommer til udtryk i straffeloven §§ 140, 266 b, 267, 270 og 136 sammenholdt med straffeloven § 23 om medvirken i form af råd, dåd eller tilskyndelse. Det er Danske Mediers overbevisning, at de ytringer, som lovforslaget sigter på at straffe, er dækket ind gennem disse bestemmelser.

Det konkrete lovforslag

Danske Medier er uenige i betragtningerne i lovforslagets hovedpunkter i afsnit 3.4, hvoraf det fremgår, at *"det er samlet set Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget vil kunne gennemføres inden for rammer af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK"*.

Det er foreningens opfattelse, at det konkrete lovforslag medfører et betydeligt indgreb i yt-
rings- og informationsfriheden, og indgrebets karakter synes ikke at være proportionelt i for-
hold til det ønskede formål. Danske Medier er derfor af den opfattelse, at lovforslaget ikke vil
kunne retfærdiggøres i medfør af EMRK artikel 10, stk. 2.

Danske Medier finder det desuden betænkeligt, at forslaget rummer stor usikkerhed om,
hvornår noget er omfattet af kriminaliseringen. Dette skyldes, at der hersker stor tvivl om,
hvornår noget kan defineres som værende "religiøs oplæring" eller "udtrykkelig billigelse".

Det er foreningens opfattelse, at hverken lovforslagets hovedpunkter eller bemærkningerne
til lovforslagets enkelte bestemmelser formår at skabe en sammenhængende definition af be-
greberne og dermed anvendelsesområdet for bestemmelsen. Dette vil medføre en betydelig
usikkerhed omkring bestemmelsens indhold og anvendelsesområde, hvilket giver anledning
til betænkeligheder i forhold til retssikkerheden.

Danske Medier kan derfor heller ikke af denne grund bakke op om lovforslaget.

Danske Medier håber med ovenstående bemærkninger at have anskueliggjort de væsentlige
problemer, som lovudkastet vil indebære, og opfordrer til, at lovforslaget ikke bliver fremsat.
Foreningen står naturligvis til rådighed, såfremt disse bemærkninger ønskes uddybet. Hen-
vendelser herom kan rettes til Rasmus Roed Borg, rrb@danskemedier.dk eller telefon 3397
4228 eller til undertegnede

Med venlig hilsen

Danske Medier



Christian Kierkegaard

Journalistisk direktør

Fra: Rannvá Møller Thomsen [rmt@dkr.dk]
Sendt: 10. august 2016 13:05
Til: ÆStrafferetskontoret (951s18)
Emne: SV: Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven
 (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956

Til rette vedkommende

Det Kriminalpræventive Råd har ingen bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

Venlig hilsen

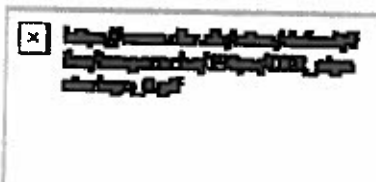
Rannvá Møller Thomsen
 Analytiker

Kommunikationsteamet
 Direkte tlf. 45 15 36 62

Det Kriminalpræventive Råd
 Ejby Industrivej 125 - 135
 2600 Glostrup

Tlf. 45 15 36 50

rmt@dkr.dk
www.dkr.dk



[Tilmeld DKRs nyhedsbrev](#)

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

Sendt: 30. juni 2016 15:12

Til: trykkefrihed@trykkefrihed.dk; sos@sosmodracisme.dk; politi@politi.dk; Ole Hasselgaard; post@retssikkerheds-fonden.dk; formand@retspolitik.dk; mail@politiforbundet.dk; pt@swlp.dk; kl@kl.dk; info@kit-danmark.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; lsc@ankl.dk; hoeringer@dommerfm.dk; drc@drcenter.dk; DKR; main@helsinki-komiteen.dk; dommerforeningen@gmail.com; regioner@regioner.dk; mail@danskemedier.dk; mail@danskeadvokater.dk; Bettina Post; info@drk.dk; pen@pen.dk; dmr@dmr.org; dj@journalistforbundet.dk; drc@drc.dk; kmaar@km.dk; kmvib@km.dk; kmros@km.dk; kmrib@km.dk; lfstift@km.dk; kmkbh@km.dk; kmhel@km.dk; kmhad@km.dk; biskop@ilagilt.fi; kmfyn@km.dk; kmaal@km.dk; amnesty@amnesty.dk; samfund@advokatsamfundet.dk

Emne: Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) 2016-730-0956

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5761

LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02064-4

Att. strafferetskontoret@jm.dk

11. JULI 2016

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (KRIMINALISERING AF UDTRYKkelig BILLIGELSE AF VISSE STRAFBARE HANDLINGER SOM LED I RELIGIØS OPLÆRING)

Institut for Menneskerettigheder har ved e-mail af 30. juni 2016 modtaget Justitsministeriets udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) i høring.

Instituttet har en række bemærkninger og anbefalinger til lovforslaget. Instituttet vurderer, at Justitsministeriet bør foretage en grundigere proportionalitetsafvejning af den forslåede bestemmelse i lyset af, at der foretages indgreb i to fundamentale rettigheder, religions- og ytringsfriheden. Hertil kommer, at lovforslaget efter instituttets opfattelse har et vagt defineret anvendelsesområde, der kan give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Indledningsvist beskrives lovforslagets baggrund og indhold efterfulgt af en opridsning af de relevante menneskerettigheder. Herefter gengives kort lovforslagets bemærkninger om forholdet til menneskeretten efterfulgt til slut af instituttets bemærkninger og anbefalinger.

LOVFORSLAGETS BAGGRUND OG INDHOLD

Med lovforslaget lægger Justitsministeriet op til, at der i straffelovens § 136 tilføjes et stykke 3, der kriminaliserer udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Bestemmelsen indebærer, at billigelse af terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri fremadrettet vil være strafbart, når det sker som led i religiøs oplæring.

Justitsministeriet har i bemærkningerne til lovforslaget anført, at begrebet "udtrykkelig billigelse" skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i straffelovens § 136, stk. 2.

Lovforslaget er en udmøntning af den politiske aftale indgået mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative

Folkeparti den 31. maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Lovforslaget berører såvel religions- som ytringsfriheden, beskyttet i henholdsvis grundloven og i en række internationale konventioner og erklæringer herunder, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 9 (religionsfrihed) og artikel 10 (ytringsfrihed) samt FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 18 (religionsfrihed) og artikel 19 (ytringsfrihed). Fælles for bestemmelserne er, at en stat i visse tilfælde kan begrænse individets religions- eller ytringsfrihed såfremt indgrebet 1) er foreskrevet ved lov, 2) er nødvendigt i et demokratisk samfund, og 3) forfølger et legitimt formål.

Religionsfrihed

Grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden. Det centrale i bestemmelsen er beskyttelsen af "gudsdyrkelsen", herunder gudstjenester, religiøs forkyndelse, undervisning, bøn, dåb m.v. Bestemmelsen beskytter også i den sammenhæng ytringsfriheden. Religionsfriheden efter grundlovens § 67 er imidlertid ikke absolut, idet lovgivningsmagten kan begrænse friheden, såfremt gudsdyrkelsen strider mod sædeligheden (dvs. den offentlige moral) eller den offentlige orden. Denne begrænsning skal være proportional.

Artikel 9, stk. 1 i EMRK beskytter ligeledes religionsfriheden. Bestemmelsen beskytter enhver persons ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne rettighed beskytter blandt andet friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, religiøs forkyndelse, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Religionsfriheden kan som nævnt begrænses og er derfor ikke absolut. Indgreb i rettigheden forudsætter imidlertid, at indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at beskytte den offentlige orden og andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har afsagt en række domme, der afgrænser artikel 9's anvendelsesområde.

Ytringsfrihed

Ytringsfriheden er blandt andet beskyttet i grundlovens § 77. Ytringsfriheden er absolut i den forstand, at der som udgangspunkt ikke kan foretages forudgående indgreb i retten til at offentliggøre ytringer (den formelle ytringsfrihed). Bestemmelsen omfatter "enhver", herunder religiøse forkyndere med videre. Det er den overvejende opfattelse i den juridiske litteratur, at grundlovens § 77 ikke beskytter mod efterfølgende sanktioner på grund af fremsatte ytringer (den materielle ytringsfrihed).¹

I henhold til artikel 10, stk. 1 i EMRK, har enhver ret til ytringsfrihed. Artikel 10 beskytter udtrykkeligt dels ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold, dels tilkendegivelser af personlige meninger. Bestemmelsen beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer og retten til at modtage ytringer. Bestemmelsen beskytter desuden mod efterfølgende sanktioner på baggrund af fremsatte ytringer (den materielle ytringsfrihed). Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er ikke absolut, idet der kan foretages indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet forebyggelse af uorden eller forbrydelse og for at beskytte andres rettigheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. EMD har igennem en omfattende praksis fastslået anvendelsesområdet for artikel 10.

LOVFORSLAGETS BEMÆRKNINGER OM FORHOLDET TIL Menneskeretten

Det fremgår af Justitsministeriets bemærkninger, at den foreslåede ændring af straffeloven varetager hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, og at lovændringen derfor kan gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det vil være et indgreb i religionsfriheden efter EMRK artikel 9, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, men at indgrebet vil være sagligt og proportionalt blandt andet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden og andres rettigheder og friheder, jf. artikel 9, stk. 2.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at Justitsministeriet tilslutter sig den juridiske litteratur om, at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed. Ministeriet har på denne baggrund fundet, at forslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til

¹ Se blandt andet Jens Elo Rytter, *individets grundlæggende rettigheder*, 2016, side 274

grundlovens § 77, og har herefter alene vurderet beskyttelsen af den materielle ytringsfrihed i forhold til artikel 10 i EMRK.

I forhold til artikel 10 finder Justitsministeriet, at det vil udgøre et indgreb i ytringsfriheden, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, men at et sådant indgreb af hensyn til forebyggelsen af uorden eller forbrydelse og andres rettigheder vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 10, stk. 2.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at Justitsministeriet i sin vurdering samlet har lagt vægt på, at artikel 9 og 10 i EMRK ikke giver personer, der følger deres religiøse overbevisning, ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, at personer, der foretager religiøs oplæring, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed samt at de pågældende ytringer, der ønskes kriminaliseret, i almindelighed vil være af begrænset samfundsmæssig interesse.

INSTITUTTETS VURDERING OG ANBEFALINGER

“Udtrykkelig billigelse” af visse strafbare handlinger

Ifølge bemærkningerne er ytringer, der har karakter af billigelse, ytringer, der er med til at legitimere den strafbare handling. En ytring om på demokratisk vis at ændre retstilstanden vil dog ikke være omfattet, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse.

Den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller religiøse forskrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger vil ifølge bemærkningerne heller ikke være omfattet af bestemmelsen, medmindre den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne i en eller anden form.

Instituttet er opmærksom på, at EMRK tillader stater at undtage visse handlinger den beskyttelse, som konventionen ellers sikrer, jf. artikel 17. Derfor vil blandt andet grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRK's formål, aldrig være dækket af ytringsfrihedsbeskyttelsen i henholdsvis artikel 9 og 10 i konventionen. Denne undtagelse er dog forbeholdt meget grove ytringer, så som ytringer, der blandt andet opildner eller opfordrer til terrorisme, had, drab eller forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.²

I den forbindelse kan instituttet henvise til sagen *Kasymakhunov og Saybatalov mod Rusland*, hvor EMD blandt andet udtalte, at *“a political organisation whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of*

² Se f.eks. Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2016, side 290 f.

democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties".³

Denne retsopfattelse er på linje med den gældende danske retstilstand, hvor straffeloven kriminaliserer udtrykkelig billigelse af væsentlige grovere forbrydelser fremsat offentligt, navnlig forbrydelser, der retter sig mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øvrige myndigheder, jf. straffelovens § 136, stk. 2.

Instituttet vurderer på grundlag af relevant praksis fra EMD, at der er en vis risiko for, at kriminalisering af ytringer, der alene udtrykkeligt billiger strafbare handlinger nævnt i bestemmelsen, ikke kan antages at være proportionalt, jf. artikel 9, stk. 2 og artikel 10 stk. 2.

Instituttet henviser til, at EMD i sagen Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland har forholdt sig til blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat har ret til at beslutte hvilke religiøse budskaber, der må undervises i. EMD har således generelt udtalt, at staten *"does not have the right under the Convention to decide what beliefs may or may not be taught because the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate".⁴*

EMD har desuden behandlet spørgsmålet om, hvordan beskyttelsen skal forstås i forhold til ytringer om religiøse regler, der ikke er forenelige med demokratiske værdier. I sagen Gündüz mod Tyrkiet fra 2004, fastslog EMD blandt andet, at enhver kommentar, der er rettet mod konventionens underliggende værdier, eller udtryk, der har til hensigt, at opildne eller retfærdiggøre had på grund af intolerance, herunder religiøs intolerance, ikke nyder beskyttelse efter artikel 10. EMD bemærkede imidlertid, at *"the mere fact of defending sharia, without calling for violence to establish it, cannot be regarded as "hate speech"*. Ifølge EMD skulle den konkrete sag desuden ses i en særlig kontekst, navnlig at formålet med arrangementet, hvor ytringen blev fremsat, var at præsentere den sekt, som klageren var leder af, at klagerens ekstremistiske synspunkter allerede var kendt i offentligheden, at klagerens holdninger tidligere havde været drøftet i det offentlige rum, at klagerens holdninger blev imødegået af andre deltagere under arrangementet, og endelig at klagerens holdninger fremkom som led i en pluralistisk debat. EMD fandt på denne baggrund,

³ EMD, Kasymakhunov og Saybatalov mod Rusland, dom af 14. juni 2013, appl.nr. 26261/05, præmis 105.

⁴ EMD, Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland, dom af 22. november 2010, appl.nr. 302/02, præmis 141. Se endvidere dommen Manoussakis and Other, dom af 26. september 1996, appl.nr. 18748/91, præmis 47.

at der var tale om et indgreb i klagerens ret til ytringsfrihed, der ikke kunne retfærdiggøres. EMD statuerede derfor krænkelse af artikel 10 i EMRK.⁵

Instituttet finder samlet set, at den foreslåede lovændring går et væsentligt stykke videre end, hvad der følger af relevant praksis fra EMD og den generelle danske retstradition, ved også at skabe hjemmel til straffeforfølgelse af personer, der alene udtrykkeligt billiger forbrydelser. Hertil kommer, at kriminaliseringen ikke forudsætter, at den strafbare handling rent faktisk er blevet begået.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet foretager en mere udførlig vurdering af proportionaliteten af den foreslåede bestemmelse i lyset af, at der ved bestemmelsen skabes hjemmel til indgreb i to grundlæggende rettigheder (religions- og ytringsfriheden).

Religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre

Det fremgår af bemærkningerne, at bestemmelsen både vil omfatte religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring i den nævnte forstand.

Bestemmelsen vil derved finde anvendelse på en meget bred kreds af personer. Dette er umiddelbart stridende med de hensyn, som Justitsministeriet har lagt vægt på i bemærkningerne om, at religiøse forkyndere har en særlig autoritet i forhold til deres menigheder og, at deres udtrykkelige billigelse derfor bør strafbelægges.

Instituttet finder det derfor betænkeligt, at "andre" skal indgå som retssubjekter i bestemmelsen, da kredsen dermed bliver for bredt – og for vagt – defineret.

"Religiøs oplæring"

Det fremgår af lovbemærkningerne, at "religiøs oplæring", er oplæring, der er religiøst begrundet og har et forkyndende element. Det forkyndende element består navnlig i at udbrede bestemte budskaber, og at vinde nye tilhængere eller fastholde de eksisterende.

Instituttet finder, at definitionen af religiøs oplæring er retssikkerhedsmæssig problematisk, idet det i praksis vil være vanskeligt at vurdere, hvornår der er tale om almindelig oplæring/undervisning, der ikke har et forkyndende element, og religiøs oplæring, der har et forkyndende element. Dette må særligt ses i lyset af, at bestemmelsen ikke kun omfatter religiøse forkyndere, der antages at have en særlig religiøs indsigt, men også andre

⁵ EMD, *Gündüz mod Tyrkiet*, dom af 14. juni 2004, appl.nr. 3507/97, præmis 51.

persongrupper, der ytrer sig som led i religiøs oplæring. Bestemmelsen risikerer dermed at skabe betydelig usikkerhed og en uforudsigelig retstilstand.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet foretager en udførlig analyse af de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som bestemmelsens vage anvendelsesområde og den vide personkreds, rejser.

Ytringer fremsat offentlig eller privat

Det fremgår af bemærkningerne, at ytringer fremsat i både offentligheden, herunder i forbindelse med prædiken eller mødeaktiviteter, og i private sammenhænge, hvor det sagte ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds, er omfattet af bestemmelsen.

Instituttet finder, at kriminaliseringen af ytringer fremsat i en privat sammenhæng, herunder eksempelvis ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynder under en fortrolig samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning, rejser en række alvorlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Idømmelse af straf på baggrund af ytringer fremsat i private kredse er særligt indgribende for individet, og er derfor underlagt en skærpet proportionalitetsafvejning.

Instituttet efterlyser derfor en nøjere proportionalitetsvurdering med udtrykkelig inddragelse af det forhold, at ytringerne i disse situationer er opstået under fortrolige og tillidsfulde forhold og muligvis uden noget forsæt til udbredelse. Hertil kommer, at lovændringen stemmer dårligt overens med den almindelige danske retstradition, hvorefter ytringer, der sanktioneres, dels skal fremsættes med forsæt til udbredelse i en videre kreds, dels skal have en vis grovhed. Instituttet efterlyser Justitsministeriets udtrykkelige stillingtagen til dette forhold.

Instituttet vurderer ligeledes, at også dette aspekt i lovforslaget åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand, da håndhævelsen kan risikere at blive arbitrær. Hertil kommer, at bevisspørgsmålet, som en beslutning om at rejse straffesag hviler på, bliver usikkert og potentielt vil kunne svække de berørte individers grundlæggende retssikkerhedsgrantier.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet nøje vurderer de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, herunder den alvorlige risiko for vilkårlighed og uforudsigelighed, der er forbundet med at kriminalisere ytringer fremsat i private sammenhæng uden forsæt til udbredelse. I den sammenhæng bør Justitsministeriet tage særlig hensyn til det spinkle bevisgrundlag, der er forbundet med en sådan kriminalisering, og at lovforslaget strider mod gældende dansk retstradition for beskyttelse af ytringsfriheden.

Offentlig og politisk debat

Det fremgår af bemærkningerne, at den kontekst, hvori en ytring offentliggøres, navnlig om der er tale om en offentlig og politisk debat, er afgørende for bestemmelsens anvendelsesområde.

I bemærkningerne er der blandt andet oplyst en række eksempler på situationer, som henholdsvis falder uden for og inden for bestemmelsens anvendelsesområde. For eksempel er det anført, at opslag på Facebook med religiøst fokus og indlæg i religiøse blade efter omstændighederne, og når afsenderen har en autoritet, kan have karakter af oplæring, men at kronikker og debatindlæg i almindelige massemedier ikke er omfattet, da disse er udtryk for almindelig offentlig debat.

Instituttet finder, at bestemmelsens anvendelsesområde er særdeles vagt og uklart, og derfor medfører risiko for retsusikkerhed. Instituttet vurderer således, at det i praksis vil være meget svært at afgøre, hvornår en ytring konkret vil være omfattet af bestemmelsen.

Instituttet bemærker, at det er i overensstemmelse med EMD's praksis, at vurderingen af beskyttelsen ses i lyset af den særlige kontekst, som ytringen er fremsat i (se således f.eks. den ovenfor citerede EMD dom Gündüz mod Tyrkiet, præmis 51), men den kontekstuelle afgrænsning må efter instituttets opfattelse ske på en måde, der tager hensyn til blandt andet lovens forudsigelighed.

Endelig skal instituttet i den sammenhæng bemærke, at opslag med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade, der har karakter af oplæring, også kan bidrage til den offentlige debat. Instituttet er i denne vurdering naturligvis opmærksom på, at der kan være forskel på målgruppen for de respektive medier, men at dette ikke i sig selv udgør en saglig begrundelse for kriminaliseringen.

Diskriminationsforbuddet

Den persongruppe, der vil kunne straffes efter den foreslåede lovændring er religiøse forkyndere. Dette kan være problematisk i forhold til EMRK artikel 14, som forbyder diskrimination i forhold til konventionens øvrige rettigheder, herunder religionsfriheden.

For at der kan være tale om forskelsbehandling i artikel 14's forstand skal der være tale om sammenlignelige situationer. Justitsministeriet anfører i lovforslaget, at religiøse forkyndere med videre ikke kan sammenlignes med andre personer, herunder politikere eller debattører, idet religiøse forkyndere med videre har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres medlemmer.

Udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger kan imidlertid forekomme fra anden side end religiøse forkyndere, og den behøver ikke nødvendigvis at være forankret i religion. En person kan således

have opnået en særlig position og tilhørerskare uden om en religion, eksempelvis i en læringssituation, i en kulturel eller politisk forening med videre. Det er derfor instituttets opfattelse, at religiøse forkyndere med videre vil kunne sammenlignes med andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres tilhørerskare.

Da religiøse forkyndere med de foreslåede regler får en forskellig behandling end andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold deres tilhørerskare, kan der være tale om forskelsbehandling.

Forskelsbehandlingen er ikke diskriminerende, hvis den har et sagligt formål, og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål. Det påhviler staten at påvise, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, og det følger af praksis fra EMD, at staterne er overladt en vis skønsmargin med hensyn til begrundelse for forskelsbehandlingen.

Det fremgår af lovforslaget, at formålet med reglerne er at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, og dermed at beskytte den offentlige orden. Da Justitsministeriet i lovforslaget har lagt til grund, at religiøse forkyndere ikke kan sammenlignes med andre grupper, er der imidlertid ikke foretaget en vurdering af, om en forskelsbehandling af religiøse forkyndere og andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold deres tilhørerskare, vurderes at være saglig og proportional.

- Instituttet anbefaler på denne baggrund, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget foretager en vurdering af, om en sådan forskelsbehandling kan anses for saglig og proportional.

Lovovervågning af bestemmelsen

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven, således at Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er behov for kriminalisering. Endvidere skal der udarbejdes en rapport til Folketinget om erfaringerne med den nye bestemmelse hvert tredje år efter lovforslagets ikrafttræden.

Instituttet finder det positivt, at lovforslaget, såfremt det vedtages i sin nuværende eller i en lignende form, undergives lovovervågning, og at der udarbejdes en rapport til Folketinget om anvendelsen af den foreslåede bestemmelse. Instituttet finder det imidlertid beklageligt, at der alene er lagt op til en eventuel revision af loven i 2021-22, og at der i den forbindelse alene vil ske afrapporter til Folketinget om erfaringer med videre hvert tredje år.

- Instituttet anbefaler, at bestemmelsen, såfremt den vedtages af Folketinget i sin nuværende eller i en lignende form, undergives

lovovervågning i højere grad end foreslået i
lovbemærkningerne.

Der henvises til ministeriets journal nr. 2016-730-0956.

Med venlig hilsen

Louise Holck
VICEDIREKTØR



LOVUDKAST OM KRIMINALISERING AF RELIGIØSE YTRINGER ER UKLART OG PROBLEMATISK I FORHOLD TIL MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN

1. Executive summary

Regeringen har fremsat et lovdkast om "Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring" (Lovudkastet). Forhandlingerne blev igangsat efter TV2's dokumentar "Moskeerne bag sløret", som bl.a. viste visse imamer udtrykke støtte til bl.a. fysisk afstraffelse af børn, stening af utro kvinder og flerkoneri. Nærværende analyse undersøger Lovudkastets forhold til religionsfriheden i grundlovens § 67, samt ytrings- og religionsfriheden i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Det konkluderes, at der ikke vurderes at være holdepunkter for at antage, at Lovudkastet er i strid med grundlovens § 67.

Det konkluderes dernæst, at Lovudkastets behandling af forholdet til EMRK er overfladisk og mangelfuld. Det kan således ikke udelukkes, at Lovudkastets uklare ordlyd og upræcise omfang i konkrete situationer vil kunne være i strid med EMRKs kvalitative legalitetskrav, hvorefter en lovhjemmel skal være klar og forudsigelig, så retstilstanden ikke bliver vilkårlig. Hvad angår forholdet til den religiøse ytringsfrihed, finder Justitia, at Lovudkastet rejser tvivl om foreneligheden med EMRK artikel 9 og 10. Mens der findes praksis fra EMD, der viser, at billigelse af eksempelvis terror, drab og grov og systematisk vold falder udenfor artikel 9 og 10's beskyttelse, ses der ikke at være retspraksis, der støtter Lovudkastets kriminalisering af billigelse af mindre alvorlige strafbare handlinger som flerkoneri og revselsesret. Justitsministeriet har da heller ikke henvist til en eneste afgørelse, der sandsynliggør, at så bredt et anvendelsesområde opfylder EMRKs proportionalitetskrav. Det anbefales, at behandlingen af Lovudkastet sættes i bero og at der foretages en langt mere grundig vurdering af det konkrete behov for at kriminalisere de omhandlede ytringer, sammenholdt med de eksisterende begrænsninger af ytringsfriheden. Herudover bør der foretages en langt mere grundig vurdering af retspraksis fra EMD. Såfremt Lovudkastet fastholdes bør man som minimum fjerne henvisningerne til bigami og simpel vold, ligesom der bør indsættes et krav om, at udtrykkelig billigelse af de nævnte strafbare handlinger alene er strafbar, hvis udtalelserne medfører en nærliggende fare for at handlingerne føres ud i



livet. Endelig bør bemærkningerne til Lovudkastet i højere grad præcisere bestemmelsens omfang og anvendelsesområde med henblik på at minimere risikoen for uklarhed og vilkårlighed.

2. Indledning

Regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik den 31. maj 2016 en aftale om flere initiativer rettet mod religiøse forkyndere. Aftalen omfatter blandt andet en delaftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.¹ Denne delaftale er udmøntet i Lovudkastet

Forhandlingerne om initiativer rettet mod religiøse forkyndere blev igangsat som reaktion på TV2's dokumentar "Moskeerne bag sløret", som blev sendt den 1. marts 2016, og som blandt andet viste imamer i den århusianske Grimhøj-moske tale for både fysisk afstraffelse af børn og stening af utro kvinder. Dagen efter udtalte kirkeminister Bertel Haarder (V), at "det er helt uacceptabelt, når religiøse forkyndere tilskynder til den slags"². Allerede den 30. marts bekendtgjorde statsminister Lars Løkke Rasmussen (V), at regeringen vil "kriminalisere ytringer, der undergraver dansk lovgivning". Formålet var, at "komme efter de mennesker, som under dække af religion og teologi i virkeligheden undergraver vores samfund"³. Forud for forhandlingerne udarbejdede Justitsministeriet et notat om juridiske rammer for nye tiltag, der blev udgangspunktet for forhandlingerne⁴.

Denne analyse undersøger, hvorvidt Lovudkastet er foreneligt med religionsfriheden, som beskyttet i grundlovens § 67 og ytrings- og religionsfriheden i EMRK artikel 9 og 10. Lovudkastet kan også rejse spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination. Dette ses ikke at være tilfældet i forhold til grundlovens § 70, men det kan ikke udelukkes, at Lovudkastet kan være problematisk i forhold til EMRK artikel 14. Spørgsmålet om

¹ [Aftalen kan findes her](#)

² Pressemeldelse fra Kirkeministeriet 2. marts 2016. Pressemeldelsen kan findes [her](#).

³ Pressemøde den 30. marts 2016 med Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V). Læs mere [her](#).

⁴ Til de indledende forhandlinger udarbejdede Justitsministeriets lovafdeling et "Udleveringsnotat om de grundlæggende rammer for nye tiltag rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser" af 12. april 2016. I notatet konkluderer Justitsministeren, at grundlovens §§ 67 og 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver ganske vide rammer for at kriminalisere ytringer, som ikke i dag er strafbare, såfremt de strider mod sædeligheden og den offentlige orden.



diskrimination behandles dog ikke nærmere i denne analyse. Afslutningsvist anbefales en række tiltag for at mindske de potentielle retlige og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der udspringer af Lovudkastet.

3. Lovudkastet og gældende ret

3.1. Lovudkastet

Bestemmelsen, som med Lovudkastet påtænkes indsat i straffeloven, er affattet således:

"[136] Stk. 3. Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år."⁵

Med vedtagelse af Lovudkastet vil det dermed blive strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige fx terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Lovudkastet angiver, at der ved religiøs oplæring forstås, "at oplæringen er religiøst begrundet og har et forkyndende element". Af de specielle bemærkninger til Lovudkastet fremgår, at det afgørende for, om der er tale om oplæring, afhænger af, hvorvidt "formålet med oplæringen er at gøre et bestemt budskab kendt og at vinde nye tilhængere (eller fastholde eksisterende)". Lovudkastet nævner, at fx gudstjenester, undervisning på bibelskoler, koranskoler, visse religiøse studiekredse og konfirmationsforberedelse vil være omfattet.

Udover de nævnte eksempler fremgår det af Lovudkastet, at religiøs oplæring vil kunne omfatte "opslag i grupper med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade mv., hvis afsenderen har en autoritet, der i forhold til modtagergruppen gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af oplæring". Herudover kan oplæring forekomme, hvor ytringer fremsættes "i både offentlige og private (lukkede) sammenhænge". Hertil også "ytringer på internettet og i medierne mv.". Hvorvidt der er tale om oplæring afhænger af karakteren af ytringerne. Religiøs oplæring er defineret således, at alle tænkelige situationer, hvor religiøs forkyndelse indgår, uanset hvilken platform eller situation der er tale om, omfattes. Almindelig religionsundervisning, som ikke indeholder et forkyndende element, vil dog falde uden for bestemmelsens

⁵ Lovudkastet kan tilgås her [http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/b7c2035c-5251-4681-bcf3-46d833f79542/Udkast%20til%20lovforslag%20\[DOK2004556\].pdf](http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/b7c2035c-5251-4681-bcf3-46d833f79542/Udkast%20til%20lovforslag%20[DOK2004556].pdf)



anvendelsesområde. Hertil fremgår, at almindelig politisk debat som udgangspunkt ikke vil være omfattet, men at en sådan debat under åben himmel kan udvikle sig til religiøs oplæring. Det er derfor *karakteren af forkyndelse og fraværet af mere almindelig offentlig eller politisk debat*, som er afgørende for om der er tale om religiøs oplæring.

Dernæst skal ytringen udtrykkeligt billige et af de opregnede strafbare forhold. Det fremgår først og fremmest i Lovudkastet, at "den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller af religiøse forskrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger" ikke anses som udtrykkelig billigelse. Det afgørende for, om en ytring er strafbar, er derfor, om "den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne". Den blotte oplæsning er således ikke omfattet, men vedkommendes ytringer, som billiger et strafbart forhold kriminaliseres, hvis ytringen har "en sådan karakter, at den kan være med til at legitimere den form for strafbar handling, som ytringen angår". Sidst angives i bemærkningerne, at "det vil bero på en samlet vurdering af den pågældende ytring, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder, om gerningsindholdet er opfyldt". Som analysen vil behandle i de følgende afsnit, giver Lovudkastets uklare definition af anvendelsesområdet anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der i sig selv kan rejse spørgsmål i forhold til overholdelsen af EMRK.

3.3. Gældende ret

I dag er retstilstanden, at tilskyndelse, råd og dåd til konkrete strafbare handlinger er strafbart efter straffelovens § 23 om medvirken. Herudover er det særskilt kriminaliseret offentligt at tilskynde til forbrydelser, jf. straffelovens § 136, stk. 1, ligesom § 266 a kriminaliserer offentlige udtalelser, der, uden at udgøre tilskyndelse eller trusler, "tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk". Det antages, at begrebet *forbrydelse* indeholder en kvalificering, således at straffelovens § 136, stk. 1 ikke omfatter enhver lovovertrædelse⁶. Endvidere kriminaliserer straffelovens § 114 e "fremme" af terrorisme, ligesom straffelovens § 114 kriminaliserer hvervning med henblik på at begå eller fremme terror, og den nyligt vedtagne § 101 a, stk. 2, i straffeloven kriminaliserer offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig fjendtlige styrker i visse væbnede konflikter.

⁶ Karnovs note 641 til Straffelovens § 136, stk. 1. Karnov henviser til en antagelse i Komm II 118.



Lovudkastets kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" ligger i forlængelse af straffelovens § 136, stk. 2. Bestemmelsen blev indført i 1939 under indtryk af truslen fra nazismen og kommunismen, og er siden blevet væsentligt udvidet i medfør af flere de såkaldte terrorpakker⁷. Bestemmelsen kriminaliserer udtrykkelig billigelse af forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13), uanset om sådanne udtalelser fremsættes som led i religion oplæring eller mere generelt.

4. Forholdet til grundlovens § 67

Grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden og giver ret til at dyrke religion, både hvad angår kollektiv religiøs praksis, herunder ved bøn og gudstjeneste, samt andre aktiviteter, som har en særlig tilknytning til den egentlige gudsdyrkelse⁸. Som sådan beskytter § 67 også den religiøse ytringsfrihed, jf. beskyttelsen af "læren". Beskyttelsen i § 67 er materiel i den forstand, at myndigheder ikke kan gribe ind i beskyttede aktiviteter hverken ved forbud eller påbud. § 67 giver dog mulighed for at begrænse det, som "læres" eller "foretages" ud fra hensynet til "sædeligheden og den offentlige orden"⁹. Gudsdyrkelse skal derfor iagttage almindelige love og retsfor skrifter¹⁰. Ifølge Henrik Zahle kan lovgivningsmagten begrænse det, som læres og foretages, men ikke selve religionens trosindhold. Zahle mener derfor, at det er "*troens faktiske udadvendte konsekvenser*", der kan begrænses¹¹. Alf Ross antager, at den almindelige borgerlige straffelov skal overholdes. Det indebærer, at "et religiøst samfund ikke kan tolereres hvis det *forkynder* eller praktiserer den lære at det er gudvelbehageligt at stjele, begå blodskam, eller flerkoneri"¹². Samtidig antager Ross også, at det særligt er *troens praktiske*

⁷ Udvidelsen af bestemmelsen beskrives i Karnovs noter til strfl § 136, stk. 2: "Indholdet af § 136, stk. 2, afhænger af indholdet af de kapitler i strfl, hvortil bestemmelsen henviser. Således er § 136, stk. 2, indholdsmæssigt blevet væsentligt udvidet ved L 2002 378, der indsatte § 114 om terrorisme i strfl kap. 13 og L 2006 542, der indsatte § 114 a om foretagelsen af forskellige handlinger, som er omfattet af forskellige konventioner om straf for kapring af luftfartøjer, voldshandlinger i lufthavnen, forbrydelser mod diplomatiske repræsentanter, gidseltagning, handlinger vedr. nukleart materiale, ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden og sikkerheden på platforme samt terrorbombninger."

⁸ Jens Peter Christensen, *Grundloven med kommentarer*, 2015, s. 407, herefter JPC, 2015

⁹ JPC, 2015, s. 408

¹⁰ JPC, 2015, s. 408

¹¹ Henrik Zahle, *Danmarks Riges grundlov med kommentarer*, 2006, s. 417, herefter Henrik Zahle, 2006

¹² Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret, bind II*, 1980, s. 755ff, herefter Alf Ross, 1980



konsekvenser, der kan begrænses ved sædeligheden og den offentlige orden¹³. Jens Peter Christensen fremfører med henvisning til Alf Ross, at det som læres kan begrænses, "for så vidt læren har karakter af et *handlingsprogram*, der rækker ud over metafysiske sætninger"¹⁴. I teorien er der således forskellige antagelser om, hvor grænsen for lovgivningsmagten går. Det er uafklaret, om grundloven beskytter retten til ved forkyndelse at udtrykke en holdning, der billiger faktiske ulovlige handlinger.

Ifølge Max Sørensen er lovgivningsmagten overladt et vidt skøn til at bestemme de grænser, som følger af hensynet til sædeligheden og den offentlige orden¹⁵. Det er derfor udgangspunktet, at Lovudkastet kan gennemføres, uden at grundlovens § 67 herved krænkes.

Jens Peter Christensen anfører dog, at det ikke kan afvises, at begrænsninger i religionsfriheden, som skaber et misforhold (disproportionalitet) mellem den berørte gudsyndelse og de forfulgte interesser begrundet i sædeligheden og den offentlige orden, kan være i strid med beskyttelsen i grundlovens § 67¹⁶. Dette synspunkt fremføres også i et notat fra Folketingets Lovsekretariat¹⁷.

En kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring vil udgøre et indgreb i religionsfriheden efter grundlovens § 67. Om Lovudkastet udgør et disproportionalt indgreb i religionsfriheden må antageligt afhænge særligt af, hvilke strafbare forhold billigelsen angår.

Lovgivningsmagtens skøn må givetvis være videre, når det angår terrorisme og alvorlige forbrydelser såsom grov vold. På den anden side er skønnet mere snævert, når lovgivningen begrænser religionsfriheden for at modvirke mindre alvorlige forhold såsom simpel vold, revselsesret eller flerkoneri. Lovudkastet forholder sig dog ikke til, hvorvidt der gælder et krav om proportionalitet.

¹³ Henrik Zahle, 2006, s. 417, Alf Ross, 1980, s. 756-757. Jens Peter Christensen, 2015, s. 408 udtrykker at det som læres kan begrænses, "for så vidt læren har karakter af et *handlingsprogram*, der rækker ud over metafysiske sætninger" med henvisning til Alf Ross.

¹⁴JPC, 2015, s. 408

¹⁵ JPC, 2015, s. 408, Max Sørensen, 1973, s. 374

¹⁶ JPC, 2015, s. 409

¹⁷ Folketinget Lovsekretariatet, *notat om grundlovens §§ 67, 69 og 70*, udgivet 6. april 2016, med særligt fokus på lovgivningsmagtens mulighed for at begrænse religionsfriheden. "Lovgivningsmagten er formentlig overladt et vidt skøn i forhold til at fastlægge grænserne for sædeligheden eller den offentlige orden. Nogle juridiske forfattere fremhæver dog, at der kan være et krav om proportionalitet mellem formålet med en begrænsning i religionsfriheden og hensynet til gudsyndelsen.", s. 2



I det omfang at grundlovens § 67 indeholder et proportionalitetskrav, som anført i visse dele af litteraturen, kan det ikke fuldstændig udelukkes, at Lovudkastets kriminalisering af udtrykkelig billigelse af de mindre alvorlige forbrydelser som fx flerkoneri eller simpel vold i konkrete sager vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 67. Henset til den manglende praksis og lovgivers vide adgang til at fastlægge den nærmere grænsedragning mellem hensynet til den religiøse ytringsfrihed på den ene side og sædeligheden og den offentlige orden på den anden, synes der ikke på det foreliggende grundlag at være holdepunkter for at antage, at Lovudkastet er i strid med grundlovens § 67.

5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Lovudkastet giver anledning til at undersøge foreneligheden med religions- og ytringsfriheden i EMRK, der er inkorporeret i og udgør en del af dansk ret. Først undersøges, hvorvidt det kvalitative hjemmelskrav er opfyldt og herefter, om Lovudkastet er i overensstemmelse med den materielle religions- og ytringsfrihed i artikel 9 og 10. Lovudkastet rejser også spørgsmål vedrørende EMRK artikel 14 om diskrimination, der dog ikke behandles nærmere i denne analyse.

5.1. Hjemmelskravet

Ved indgreb i frihedsrettigheder som beskyttet ved EMRK artikel 8-11, stilles visse krav til lovgrundlaget. Hjemmelskravet betyder, at begrænsninger i frihedsrettigheder skal være vedtaget ved lov el. bekendtgørelse (formelt) og være tilstrækkeligt klart og forudsigeligt affattet (kvalitativt). Det formelle hjemmelskrav vil være opfyldt, når Folketinget vedtager forslaget. Derimod afhænger det kvalitative hjemmelskrav af, hvorledes Lovudkastet er affattet (når vedtaget). Det kvalitative hjemmelskrav betyder, at lovhjemmelen med en tilstrækkelig klarhed skal angive, hvad der er strafbart. Det skyldes, at borgeren i rimeligt omfang skal kunne forudse sin retsstilling, herunder hvilke handlinger der er strafbare. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har uddybet kravet i en række afgørelser i relation til indgreb i ytringsfriheden og privatlivet. Af *Sunday Times v. Storbritannien, 1979*, beskriver EMD kravet om klarhed:



"a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail"¹⁸.

Det er dog ikke et krav, at konsekvenserne af en lov skal kunne forudses med "absolute certainty", hvorfor det ikke er uforeneligt med det kvalitative legalitetskrav, såfremt en lovhjemmel indeholder en vis vaghed, der kan afklares med retspraksis.¹⁹

Altug Taner Akcam v. Turkey vedrørte en tyrkisk lovs kriminalisering af bl.a. "denigrating the Turkish Nation" (besudle, kritisere den tyrkiske nation)²⁰, en bestemmelse, som Tyrkiet havde ændret efter omfattende international kritik. På trods af disse ændringer fandt EMD, at "while the legislator's aim of protecting and preserving values and State institutions from public denigration can be accepted to a certain extent, the scope of the terms under Article 301 of the Criminal Code, as interpreted by the judiciary, is too wide and vague and thus the provision constitutes a continuing threat to the exercise of the right to freedom of expression. In other words, the wording of the provision does not enable individuals to regulate their conduct or to foresee the consequences of their acts."²¹ Dermed forelå der en krænkelse af det kvalitative legalitetskrav i artikel 10(2).

Det foreliggende lovudkast kriminaliserer som nævnt det at ytre udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

Den brede definition af religiøs oplæring i Lovudkastet kan give anledning til uklarhed. Det angives eksempelvis, at religiøs oplæring kan ske både i offentlige og private (lukkede) sammenhænge ligesom både ytringer, der er fremsat offentligt og privat til en lukket kreds, omfattes. Det fremstår eksempelvis klart, at prædiken vil være omfattet af religiøs oplæring, men det kan være uklart, hvornår der vil foreligge religiøs oplæring i tilfælde, hvor en imam eller øvrig religiøs autoritet eksempelvis fører en samtale og religiøse emner i et privat hjem. I private sammenhænge vil det (udover de bevismæssige problemer) således være svært at afgrænse, om der er tale om fri debat af religiøse fortolkninger, og hvornår der vil være tale om oplæring. I Lovudkastet anføres det også, at "Religiøs oplæring vil [...] kunne omfatte opslag i grupper med religiøst fokus

¹⁸ Sunday Times v. Storbritannien, 1979, præmis 49

¹⁹ Ibid.

²⁰ Altug Taner Akcam v. Turkey, 2011

²¹ Ibid, præmis 93.



på Facebook og indlæg i religiøse blade mv., hvis afsenderen har en autoritet, der i forhold til modtagergruppen gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af oplæring". Det forekommer ganske uklart og uforudsigeligt, hvornår en debat på eks. Facebook har tilstrækkeligt "religiøst fokus", og i hvilke tilfælde afsenderen har den fornødne "autoritet" til at være omfattet af Lovudkastet, hvilket øger risikoen for vilkårlighed.

Af bestemmelsens ordlyd fremgår, at "udtrykkelig billigelse" "som led i religiøs oplæring" af bestemte strafbare forhold kriminaliseres. Den række af øvrige betingelser for, at der netop er tale om "udtrykkelig billigelse" og "religiøs oplæring" fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet. Her skal særligt fremhæves Lovudkastet passus om, at

"ytringer om på demokratisk vis at ændre retstilstanden ikke vil være omfattet. En ytring om fx støtte til genindførelse af revselsesretten vil således ikke kunne straffes, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse af at slå børn også før en eventuel ændring af retstilstanden".

Selvom denne formulering synes at indsnævre anvendelsesområdet, forekommer Lovudkastets ordlyd svært tilgængeligt, og det synes ikke umiddelbart muligt at kunne udlede den nærmere afgrænsning.

Lovudkastet angiver, at udtrykket "udtrykkelig billigelse" skal forstås i overensstemmelse med tilsvarende udtryk i straffelovens § 136, stk. 2. Det i sig selv medfører dog ikke klarhed, da bemærkningerne til straffelovens § 136, stk. 2 og rets- og tiltalepraksis for bestemmelsen kan give anledning til uklarhed²².

Hvad angår afgrænsningen af, hvornår der foreligger "billigelse", defineres billigelse i Den Danske Ordbog²³ som, at "tilslutte sig eller være tilfreds med; erklære sig enig i; godkende". Hertil har Justitsministeriet i bemærkninger til tidligere udvidelser af § 136, stk. 2 angivet, at "påskønnelse" og "anerkendelse" af konkrete terrorhandlinger kan være omfattet²⁴. Forarbejder til § 136, stk. 2, som den blev indsat i 1939, nævner, at

²² I en tidligere analyse har Justitia på baggrund af en ordlydsfortolkning samt en sparsom doms- og tiltalepraksis konkluderet, at straffelovens § 136, stk. 2, "indebærer en væsentlig grad af uklarhed og uforudsigelighed, med deraf øget risiko for vilkårlighed" og derfor bør ophæves, jf. Justitias analyse af 16. august 2016, "[Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser](#)".

²³ Den Danske Ordbog – Moderne Dansk Sprog

²⁴ Bemærkningerne til Forslag til Lov om ændring af straffeloven, mv. fremsat den 13. december 2001, punkt 2.3.1.1



bestemmelsens sigte er at ramme dem, der "roser eller billiger en forbrydelse..." (min kursivering).²⁵ Brugen af "billigelse" har derfor i relation til straffelovens § 136, stk. 2 umiddelbart en videre rækkevidde end bestemmelsens ordlyd, hvilket også blev bemærket under forhandlingerne ved bestemmelsens indsættelse i 1939.²⁶

Samlet set må Lovudkastets ordlyd siges at indeholde en ganske uklar ordlyd, hvis omfang ikke på tilfredsstillende vis afklares af bemærkningerne. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at anvendelsen af Lovudkastet i konkrete situationer vil være i strid med det kvalitative legalitetskrav i EMRK artikel 10 og/eller 9. Såfremt en konkret anvendelse af Lovudkastet medfører en uklar og vilkårlig retstilstand i EMRKs forstand, vil et deraf følgende indgreb allerede af denne grund være i strid med konventionen.

5.2. Ytringsfriheden- og religionsfriheden

EMRK artikel 10(1) beskytter retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter både den formelle (forbud mod censur og forudgående kontrol) og den materielle ytringsfrihed (beskyttelse mod efterfølgende sanktioner). Det vil udgøre et indgreb i ytringsfriheden, såfremt en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Såfremt det kvalitative legalitetskrav er opfyldt, er spørgsmålet, om et sådant indgreb i ytringsfriheden, som Lovudkastet hjemler, kan retfærdiggøres i medfør af EMRK artikel 10(2). Efter artikel 10(2) kan ytringsfriheden begrænses, såfremt indgrebet forfølger et anerkendelsesværdigt formål, er egnet til at opnå formålet og ikke går videre, end hvad der kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitet). Ytringsfriheden kan begrænses af hensyn til den nationale sikkerhed, offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sædeligheden eller andres rettigheder m.fl., jf. artikel 10(2). Artikel 9 beskytter religions- og tankefriheden, og for så vidt angår den religiøse ytringsfrihed må det antages, at bestemmelsen i vidt omfang overlapper med artikel 10, ligesom bestemmelserne er opbygget efter samme skabelon. Dog således, at der ved artikel 9 består en absolut ret til at være af en bestemt religiøs eller filosofisk overbevisning (i modsætning til at manifestere denne ved ytringer eller handlinger), og at artikel 9 ikke tillader indgreb begrundet i den nationale sikkerhed.

²⁵ Forslag til Lov om Ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930, de specielle bemærkninger til § 136, fremsat i Landstinget den 13. januar 1939.

²⁶ Rigsdagstidende, Landstinget – 1938-39, sp. 365



Lovforslagets formål om at modvirke religiøse forkyndere, ”som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser”, må antages at udgøre et anerkendelsesværdigt formål i henhold til artikel 9(2) og 10(2), herunder i henhold til andres rettigheder.

Dernæst skal indgrebet i ytrings- og religionsfriheden være egnet og nødvendigt. Hvad angår proportionalitetsvurderingen angiver Justitsministeriet, at Lovudkastet er i overensstemmelse med artikel 9 og 10, da de ytringer, som kriminaliseres (udtrykkelig billigelse af fx vold og flerkoneri) ”i almindelighed vil være af begrænset samfundsmæssig interesse”²⁷. Justitsministeriet har i denne forbindelse ikke sandsynliggjort på hvilken baggrund, at kontroversielle ytringer ikke skulle være af samfundsmæssig interesse. Det fremgår fx nedenfor, at revselsesretten, flerkoneri og tortur har været offentligt debatteret i medierne af medlemmer af Folketinget.

Det skal bemærkes, at bemærkningerne til Lovudkastet ikke henviser til én eneste afgørelse fra EMD i vurderingen af, om det er foreneligt med EMRK artikel 10 og alene én afgørelse fsva. angår religionsfriheden i EMRK artikel 9. Den juridiske vurdering af forholdet til EMRK forekommer derfor ganske overfladisk, hvilket i sig selv er kritisabelt. Særligt den manglende differentiering mellem udtrykkelig billigelse af grove og alvorlige forbrydelser som terror på den ene side og mindre alvorlige forbrydelser som flerkoneri på den anden, forekommer mangelfuld og giver anledning til tvivl om, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at Lovudkastets fulde rækkevidde er foreneligt med artikel 9 og 10.

Det følger af EMDs praksis, at medlemsstaterne kan begrænse ytringsfriheden, når det gælder billigelse af alvorlige forbrydelser som organiseret vold, drab og terror. Det blev eksempelvis fastslået i *Leroy v. Frankrig*²⁸, hvor EMD fandt det foreneligt med artikel 10, at en bladtegner og avis blev idømt bøde for ved en tegning få dage efter terrorangrebet 11. september 2001 at have forskyldt sig i ”glamorising an act of death” og ”condoned terrorism”²⁹. Dernæst har en række admissibilitetsafgørelser bekræftet det vide skøn ved billigelse af alvorlige forbrydelser³⁰. Her kan nævnes *Zana v. Tyrkiet, 1996*, hvor EMD afviste at behandle en sanktion mod en taler for at have holdt en tale, hvis dominerende tema havde været ”the justification of violence in the

²⁷ Udkastet til lovforslag som sendt i høring, s. 14

²⁸ *Leroy v. Frankrig, 2008*, domsreferat

²⁹ *Leroy v. Frankrig, 2008*, domsreferat

³⁰ *Zana v. Tyrkiet, 1996* (Application no. 29851/96), *Kaptan v. Schweiz* (Application no. 55641/00), *Kern v. Tyskland* (Application no. 26870/04)



face of the alleged oppressive policies being pursued in the region by the respondent State". På lignende vis afviste EMD at behandle en sag om konfiskering af propagandamateriale i *Kaptan v. Schweitz, 2000*, da materialet havde "advocated and glorified violence and aimed at winning over as many persons as possible for the armed struggle against the Turkish authorities". Det vide skøn for stater til at foretage begrænsninger i ytringsfriheden ved billigelse af alvorlige forbrydelser af hensyn til statens sikkerhed og offentlige orden er kommet til udtryk i dansk ret ved straffelovens § 136, stk. 2, der som nævnt kriminaliserer udtrykkelig billigelse af terrorisme, og må anses for forenelig med artikel 9 og 10.

På den anden side har EMD så vidt ses ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt billigelse af (relativt) mindre alvorlig kriminalitet som simpel vold, flerkoneri og revselsesret kan kriminaliseres uden at krænke artikel 10. Der foreligger så vidt ses ingen domme eller admissibilitetsafgørelser om kriminalisering af billigelse af mindre alvorlige strafbare forhold. Der er så vidt ses derfor ingen praksis fra EMD, der understøtter, at stater brede skønsmargin i forhold til at kriminalisere ytringer der billigerterror og forbrydelser mod staten, også finder anvendelse på indgreb over for billigelse af eks. bigami, revselsesret eller simpel vold. I den forbindelse er det også væsentligt at fremhæve, at artikel 9 særskilt beskytter retten til at forkynde, jf *Barankevich v. Rusland, 2007*³¹ og *Nolan and K v. Rusland 2009*³² og herunder også kontroversielle og upopulære religiøse doktriner³³. Det forhold, at den religiøse ytringsfrihed er beskyttet både af artikel 10 og som en art *lex specialis* i artikel 9, kan muligvis også medføre en skærpet proportionalitetsvurdering i forhold til at begrænse religiøse ytringer.

I Lovudkastets bemærkninger vedrørende bestemmelsens proportionalitet henviser Justitsministeriet til EMDs dom i *Leyla Sahin v. Tyrkiet* og fastslår, "at artikel 9 ikke giver personer, der følger sin religiøse overbevisning, en ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn". *Sahin* dommen vedrørte en tyrkisk kvinde, der blev nægtet adgang til forelæsninger og eksaminer på et universitet på grund af et forbud mod visse religiøse symboler i offentlige institutioner, da hun nægtede af fjerne sit muslimske tørklæde. På den baggrund finder Justitsministeriet, at det også vil være sagligt og proportionalt at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger, når det sker som led i religiøs oplæring. Lovudkastets kriminalisering af religiøse ytringer fremsat i eks. en privat moske/kirke eller i en Facebook-gruppe med religiøst fokus, adskiller sig dog væsentligt

³¹ *Barankevich v. Rusland, 2007*, præmis 25-26 (I relation til forsamlingsfriheden)

³² *Nolan and K v. Rusland 2009*, præmis 66

³³ *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 2001*, præmis 128-130



fra situationen i *Sahin*. Forbuddet i *Sahin* vedrørte således alene offentlige institutioner og ikke *Sahins* ret til at bære tørklæde på gaden eller det offentlige rum som sådan. EMD har da også i en række domme vedrørende Ungarn slået fast, at det er uforeneligt med ytringsfriheden at forbyde totalitære og kontroversielle symboler på flag og t-shirts i det offentlige rum.³⁴

Endnu mindre sammenligneligt med *Sahin* er Lovudkastets kriminalisering af ytringer fremsat i private hjem eller i private Facebook-grupperum, der derfor antager en langt mere indgribende karakter end et forbud mod religiøse symboler på offentlige institutioner.³⁵ På den baggrund forekommer *Sahin*-dommen ikke som en overbevisende praksishenvisning i forhold til Lovudkastets proportionalitet.

Justitsministeriet har foruden *Sahin*-dommen lagt vægt på, "at personer, der foretager religiøs oplæring, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv.". Det er imidlertid ikke i Lovudkastet sandsynliggjort, at religiøse forkyndere i særlig grad skulle adskille sig fra andre ledere eller personer med autoritet eksempelvis ledende personer i mere eller mindre ekstreme politiske organisationer eller bevægelser, der ikke er omfattet af Lovudkastet. Det er således problematisk, at Lovudkastet ikke har demonstreret et større konkret behov for forbuddet eksempelvis ved at påvise eller sandsynliggøre, at religiøs billigelse af forbrydelser specifikt medfører en øget risiko for alvorlige lovbrud eller radikalisering. Det er i denne sammenhæng vigtigt at fremhæve, at der som nævnt ovenfor allerede findes et omfattende strafferetligt værn mod ytringer, som tilskynder til strafbare handlinger og billiger og fremmer terror.

For så vidt angår kriminalisering af kontroversielle religiøse ytringer, kan EMDs praksis vedrørende ytringer, som støtter sharia også inddrages. Det er relevant at undersøge EMDs praksis vedrørende sharia, da Lovudkastet har til formål at modvirke udtrykkelig billigelse af holdninger som fx "stening, piskning, korporlig afstraffelse af børn, håndsafhugning, tvangsomskæring af kvinder, indgåelse af tvangsægteskaber og flerkoneri mv", der indgår i ekstreme fortolkninger af islamisk ret. EMD har slået fast, at sharia som styreform i sig selv er uforeneligt med grundlæggende demokratiske principper³⁶. På den anden side skal agitation for sharia tolereres, så længe sådan agitation ikke opfordrer til at ændre samfundsordenen ved brug af vold eller medfører en nærliggende fare for at demokratiet afløses af sharia. Det fremgår eksempelvis af EMDs afgørelse i *Müslüm Gündüz v. Tyrkiet* 2004, at "merely defending the sharia, without calling for the use of violence to

³⁴ *Vajnai v. Hungary* 2008, og *Faber v Hungary*, 2012

³⁵ *Leyla Sahin v. Tyrkiet*, præmis 114-116

³⁶ *Refah Partisi v. Tyrkiet*, 2003, præmis 123.



establish it, cannot be regarded as "hate speech"³⁷. I en anden tyrkisk sag *Erbakan v Tyrkiet*, 2006, blev en politiker dømt for at holde en tale, hvori han kom med stærkt ekstremistiske ytringer, der bl.a. talte for at inddele befolkningen i troende og vantro og kaldte sekulære politikere for udbyttere, der gjorde befolkningen til slaver af Vesten og kristne. EMD fandt, at sanktionen mod Erbakan udgjorde en krænkelse af EMRK og lagde blandt en række andre faktorer vægt på, at det ikke var sandsynliggjort, at "the speech in question had given rise to, or been likely to give rise to, a "present risk" and an "imminent danger"³⁸. Ud fra ovenstående domme fremstår det ikke afgørende, at ytringer, der opfordrer til vold er religiøst motiveret, men udelukkende om de opfordrer til vold, eller medfører en nærliggende fare for indførelsen af totalitære styreformere. I de sager, hvor EMD har anerkendt forbud mod islamistiske organisationer (som Hizb-ut-Tahrir), har EMD også lagt afgørende vægt på, at disse eller deres medlemmer opfordrede til vold og terror³⁹. Lovudkastet indeholder dog hverken krav om, at de kriminaliserede ytringer skal opfordre til vold eller ulovligheder (hvilket allerede er strafbart) eller medføre en nærliggende risiko for sådanne strafbare handlinger. Det kan også fremhæves, at FN's Menneskerettighedskomiteé har gjort det klart, at restriktioner af ytringsfriheden med henblik på at imødegå terror – såsom forbud mod billigelse - skal være klart formuleret og mindst muligt indgribende⁴⁰. Også FN's særlige rapportør for Menneskerettigheder har i 2016 kritiseret mange staters implementering af uklare love, som kriminaliserer billigelse.⁴¹

Hvad angår vurderingen af, hvorvidt Lovudkastet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund i henhold til både artikel 9 og 10, kan det særligt tale imod Lovudkastets nødvendighed, at Lovudkastet at det medfører en vilkårlig forskelsbehandling i kriminaliseringen af ytringer. Efter indførelsen af Lovudkastet vil det være fuldt ud lovligt som led i den generelle offentlige debat at udtrykke klar støtte til og billigelse af revselsesret, flerkoneri, tortur mv., hvorimod religiøse forkyndere vil kunne risikere op til tre års fængsel for lignende udtalelser fremsat som led i religiøs oplæring.⁴²

³⁷ *Gündüz v. Tyrkiet*, 2003, domsreferat

³⁸ Chamber Judgement *Erbakan v. Tyrkiet*, 6. juli 2006, press release

³⁹ *Hizb-ut-Tahrir m.fl. v. Tyskland*, 2012 og *Kasymakhunov og Saybatalov v. Rusland*, 2013.

⁴⁰ Human Rights Committee, General Comment No. 34, "Article 19: Freedom of opinion and expression" 2011

⁴¹ Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism", 31th session, 22. februar 2016, afsnit 39.

⁴² Det står også i kontrast til, at ikke-religiøs billigelse af terror og statsforbrydelser straffes med op til 2 års fængsel, mens religiøs billigelse af revselsesret kan straffes med op til 3 års fængsel.



Eksempelvis skrev Søren Krarup, som MF'er for Dansk Folkeparti i 2006: "Hvad er nemlig revselsesret? Det er forsvaret for familiens frihed i forhold til behandlersamfund og totalitarisme. Det er et andet ord for forældrenes opdragelsesmandat. Det er et værn for den private familie og forældremyndigheden"⁴³. Ifølge Lovudkastet vil denne udtalelse muligvis være strafbar at fremsætte for en religiøs forkynder. På lignende vis kan nævnes Liberal Alliances Joachim B, som i 2011 udtalte, at: "Hvis to kvinder kan blive enige om, at de vil giftes med én mand, så synes jeg, det vil være i orden"⁴⁴. Også Dansk Folkepartis Martin Henriksens udtalelse om, at muslimske mænd, der håndhævede æresbegreber, skulle sendes "hjem til tortur og politisk forfølgelse" og, at "vi vil frydes, når mændene udleveres til tortur og politisk forfølgelse"⁴⁵, kunne muligvis anses for omfattet af billigelse af grov vold, som vil være strafbart for religiøse forkyndere at fremsætte.

Lovudkastets differentiering mellem religiøse og ikke-religiøse ytringer vil også give anledning til vilkårlighed på sociale medier, hvor talrige eksempler på billigelse af vold forekommer i andre end religiøse sammenhænge. Nedenstående Facebook kommentarer vedrører eksempelvis et overfald på tidligere justitsminister Morten Bødskov i juni 2016.

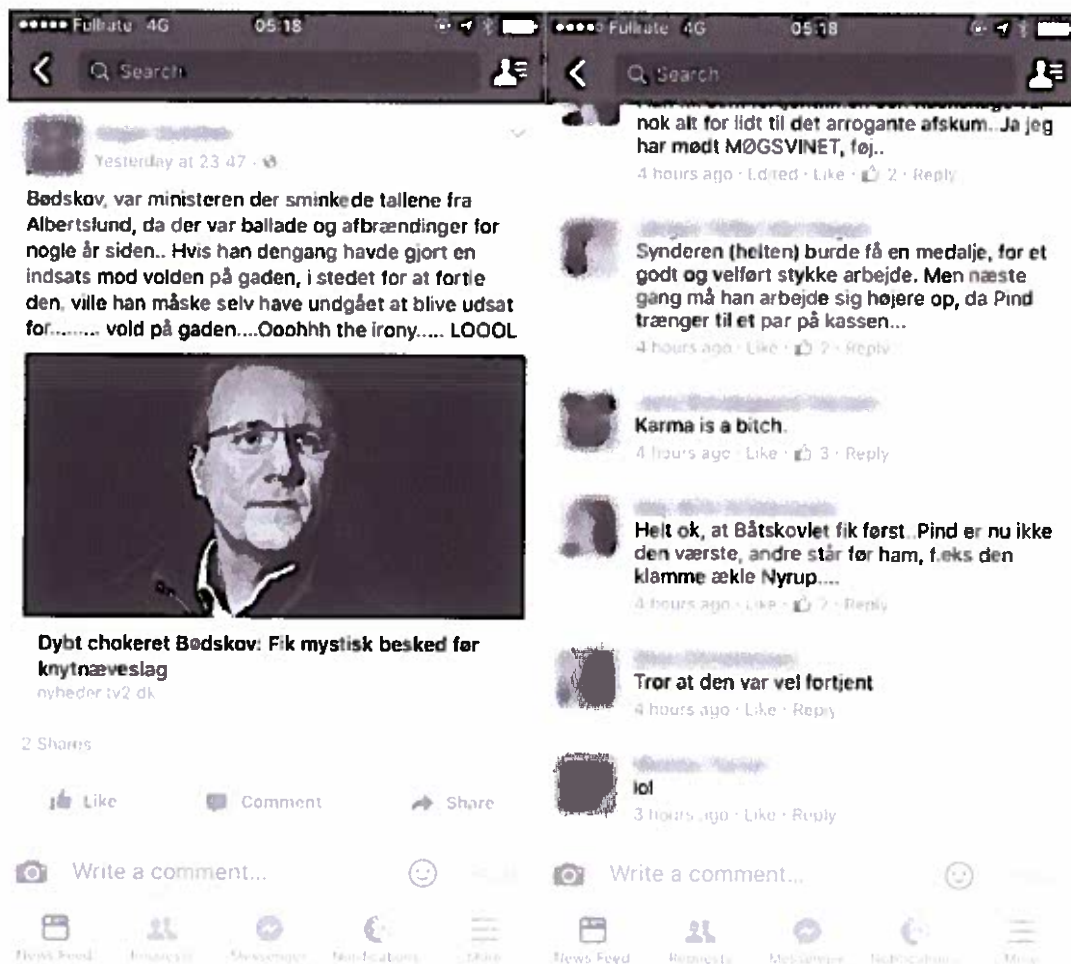
⁴³ Politiken, "Søren Krarup holder fast i retten til smæk", 10. november 2008

⁴⁴ Berlingske Tidende, "Joachim B. Olsen støtter retten til flere koner", 07. september 2011

⁴⁵ Udtalelsen er gengivet og omtalt i Kristeligt Dagblad, "DF'er fjerner torturudtalelse fra hjemmeside", 23. maj 2006



Skrevet af
Jacob Mchangama
d. 11. august 2016



Det synes ikke overbevisende, at en person med "religiøs autoritet" vil risikere at blive straffet for sådanne ytringer, hvis udtalelserne anses for "religiøs oplæring", mens eksempelvis en leder af en højre- eller venstrestrem politisk gruppe straffrit kan fremsætte lignende udtalelser rettet til medlemmer og tilhængere.

I relation til Lovudkastets anvendelse på ytringer fremsat i private sammenhænge er en sådan kriminalisering tillige indgribende i privatlivets fred, som beskyttet af artikel 8. Det kan formentlig tale for større krav til nødvendigheden og proportionaliteten af Lovudkastet.

Endelig taler det imod foreneligheden med artikel 9 og 10, at virkningen af Lovudkastet på overholdelsen af danske love og på at modvirke parallelle retsopfattelser er tvivlsom. Kirkeminister Bertel Haarder (V) har eks. udtalt, at det ikke kan udelukkes, at dele af Lovudkastet er symbollovgivning, uden virkning: "Jeg ser sådan på



det, at det kan godt være at noget af det er signalpolitik, men det er meget vigtige signaler. Og som politiker har man også behov for at gøre noget. Også selvom det man gør ikke har den store virkning”⁴⁶.

Ud fra ovenstående betragtninger kan der rejses tvivl om, hvorvidt Lovudkastet er foreneligt med proportionalitetskravet i EMRK artikel 9 og 10i tilfælde, hvor det måtte blive anvendt på religiøse forkyndere, der udtrykkeligt billiger (relativt) mindre alvorlige strafbare forhold som eksempelvis flerkoneri eller revselsesret. Omvendt må billigelse af eksempelvis terror, drab og grov vold klart antages at være uden for artikel 9 og 10s beskyttelse.

6. Konklusion og anbefalinger

6.1. Konklusion

Lovudkastet kriminaliserer udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Lovudkastet ligger i forlængelse af og medfører en betragtelig udvidelse af en række bestemmelser i straffeloven, der kriminaliserer opfordring, tilskyndelse til forbrydelser, hvervning til terror og særligt udtrykkelig billigelse af forbrydelser mod staten mv.

Henset til manglende praksis og lovgivers vide adgang til at fastlægge den nærmere grænsedragning mellem hensynet til den religiøse ytringsfrihed på den ene side og sædeligheden og den offentlige orden på den anden, er der ikke på det foreliggende grundlag holdepunkter for at antage at Lovudkastet er i strid med grundlovens § 67. I det omfang at grundlovens § 67 indeholder et proportionalitetskrav, som anført i visse dele af litteraturen, kan det dog ikke fuldstændig udelukkes, at lovudkastets kriminalisering af udtrykkelig billigelse af de mindre alvorlige forbrydelser som fx flerkoneri eller simpel vold i konkrete sager vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 67.

⁴⁶ Radio 24/7, Rushys Roulette - uge 20 (2), 18. maj 2016, minuttal 26:30-26:50 i radioprogrammet. Bertel Haarder udtaler ”Jeg ser sådan på det, at det kan godt være at noget af det er signalpolitik, men det er meget vigtige signaler. Og som politiker har man også behov for at gøre noget. Også selvom det man gør ikke har den store virkning”, vært: ”det er hullet som en si”, Bertel Haarder ”ja”.



Samlet set må Lovudkastets ordlyd siges at indeholde en ganske uklar ordlyd, hvis omfang ikke på tilfredsstillende vis afklares af bemærkningerne. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at anvendelsen af Lovudkastet i konkrete situationer vil være i strid med det kvalitative legalitetskrav i EMRK artikel 10 og/eller 9.

I forhold til Lovudkastets overensstemmelse med den materielle beskyttelse af ytrings- og religionsfriheden i EMRK er det tilmed kritisabelt, at Lovudkastets behandling af forholdet til konventionen og relevant retspraksis fra EMD er overfladisk og ufuldstændigt. Der foretages heller ikke en differentiering mellem udtrykkelig billigelse af grove og alvorlige forbrydelser som terror på den ene side og mindre alvorlige forbrydelser som flerkoneri på den anden. Det giver anledning til tvivl om, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at lovudkastets fulde rækkevidde er foreneligt med artikel 9 og 10.

6.2. anbefalinger

På baggrund af ovenstående anbefales det, at regeringen sætter behandlingen af Lovudkastet i bero og foretager en langt mere grundig vurdering af det konkrete behov for Lovudkastet sammenholdt med de eksisterende begrænsninger af ytringsfriheden. Endvidere bør regeringen foretage en langt mere grundig vurdering af forholdet til EMRK og retspraksis fra EMD. I det tilfælde at regeringen fastholder fremsættelsen af Lovudkastet, bør man som minimum fjerne henvisningerne til straffelovens §§ 208 og 244 om simpel vold og bigami. Endvidere bør der indsættes et krav om, at udtrykkelig billigelse af de nævnte strafbare handlinger alene er strafbar, såfremt billigelsen medfører en nærliggende fare for, at sådanne handlinger føres ud i livet. Endvidere bør bemærkningerne til Lovudkastet i højere grad præcisere bestemmelsens omfang og anvendelsesområde med henblik på at minimere risikoen for uklarhed og vilkårlighed.