

Kriminalisering af ”udtrykkelig billigelse” af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser

1. Executive summary

Straffelovens § 136, stk. 2 straffer den, der ”offentligt udtrykkeligt billiger” bl.a. terrorisme, og udgør dermed et indgreb i ytringsfriheden. Bestemmelsen er blevet særlig relevant, da der i den seneste tid er rejst sigtelse og faldet dom i en række sager, hvor personer har udtrykt sympati over for terrorangreb og terrorgrupper. Nærværende analyse redegør for bestemmelsens oprindelse, udformning og dens sparsomme tiltale- og retspraksis. Det konkluderes, at bestemmelsen giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, herunder i forhold til dens ordlyd og den deraf følgende uvished om bestemmelsens rækkevidde og risikoen for vilkårlig og inkonsistent anvendelse. Selvom bestemmelsen ikke i sig selv er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, må det antages, at Danmark alene er forpligtet til at kriminalisere tilskyndelse til terrorisme, hvorfor bestemmelsen går videre end påkrævet. Justitias anbefaling er således, at straffelovens § 136, stk. 2 bør ophæves.

2. Indledning

Denne analyse redegør indledningsvist for bestemmelsens ordlyd og historiske baggrund. Dernæst behandles bestemmelsens nærmere indhold og rækkevidde, ligesom der gøres rede for den relevante rets- og tiltalepraksis. Analysen behandler også relevante internationale instrumenter, der har indflydelse på vurderingen af hensynet mellem ytringsfrihed og kriminalisering af ytringer, der udtrykker støtte til terror, samt udvalgt retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Afslutningsvis fremkommer analysen med konklusion og anbefalinger.

3. Det retlige grundlag

Straffelovens § 136 har følgende ordlyd:

”Den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentlig tilskynder til forbrydelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år.

Stk. 2 Den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år”.

Bestemmelsen sonderer mellem, hvorvidt en ytring udgør ”offentlig tilskyndelse” (stk. 1) eller ”udtrykkelig billigelse” (stk. 2). Mens stk. 1 formelt kriminaliserer ”tilskyndelse” til enhver forbrydelse, er en ytring alene kriminaliseret i medfør af stk. 2, såfremt den udtrykkeligt billiger en af de forbrydelser, der er kriminaliseret i straffelovens 12. og/eller 13. kapitel, som omhandler hhv. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

3.1 Den historiske baggrund og udvikling

§ 136, stk. 1 udgjorde en del af den oprindelige straffelov fra 1930.¹ Stk. 2 blev indsat i 1939,² som var en tid stærkt præget af, at statsforbrydelserne ”desværre [var] af adskillig aktuel Interesse”.³ Vagn Greve har beskrevet perioden som følger: *”(...) Der foregik gadekampe og andre voldelige konfrontationer i Danmark. Der blev foretaget bombeattentater. Den politiske debat var særdeles grov – uanset talerens ståsted. Det var ikke blot kulturen, der var radikal.”*⁴ Ydermere var der en frygt for en kommunistisk verdensrevolution og for det nazistiske Tyskland, der på selve dagen for lovændringen (15. marts 1939) invaderede og besatte Tjekkoslovakiet. Det må således antages, at vedtagelsen af § 136, stk. 2 skal ses i lyset af datidens højspændte politiske situation, hvor en tysk besættelse af Danmark var nært forestående, og hvor både nazismen og kommunismen havde organiserede tilhængere i landet. Bestemmelsen og dens konsekvenser for

¹ Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig Straffelov

² Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om Ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930

³ Rigsdagstidende 1938-39, Landstingets Forhandlinger sp. 319

⁴ Vagn Greve, Bånd på hånd og mund – strafforfølgning eller ytringsfrihed? s. 51 smh. Tage Kaarsted: Krise og krig 1925-1950, s. 171ff særligt om behovet for at sikre ”statens indre sikkerhed”.

ytringsfriheden blev dog også kritiseret, da Svenning Rytter (V) påpegede, at bestemmelsen var alt for vidtgående.⁵

Straffelovens § 136, stk. 2 blev indsat ved ovenfor nævnte lov nr. 87 af den 15. marts 1939 og skærpet ved lov nr. 225 af den 7. juni 1952, hvor strafferammen blev ændret fra 1 til 2 års fængsel. Bestemmelsen kriminaliserer ytringer, der "billiger" særlige forbrydelser, hvorfor den altså går videre end stk. 1, der alene kriminaliserer offentlige tilskyndelser. Således skal de kriminaliserede ytringer være knyttet til en allerede begået handling.

§ 136, stk. 2 relaterer sig alene til straffelovens kap. 12 og 13. Da Folketinget i 2002 og 2006 vedtog hhv. terrorkapitel I og II, der bl.a. indeholdt en række omfattende bestemmelser om terror og medvirken til terror i straffelovens §§ 114 ff i kap. 13, medførte det en indirekte, men markant udvidelse af det strafbare område efter § 136, stk. 2. Det er således nu ikke længere alene strafbart offentligt udtrykkeligt at billige terrorhandlinger rettet mod *danske* myndigheder, men også terrorhandlinger rettet mod *udenlandske* myndigheder og *internationale* organisationer.⁶ En sådan udvidelse af rækkevidden for bestemmelsen går langt videre end lovgivers oprindelige intentioner.⁷ Det fremgår da også af bemærkningerne til straffelovens daværende § 114b (nu 114e), at denne bestemmelse, der straffer den, der "i øvrigt fremmer" terrorisme, ikke omfatter "rene sympatitilkendegivelser", men at "Påskønnelse eller anerkendelse af konkrete terrorhandlinger" efter omstændighederne kan være omfattet af § 136, stk. 2.⁸

3.2 Bestemmelsens nærmere indhold

Hvordan begrebet "billigelse" skal afgrænses må umiddelbart bero på en almindelig ordlydstolkning. Den Danske Ordbog⁹ definerer "billige" som at "tilslutte sig eller være tilfreds med; erklære sig enig i; godkende", og som nævnt antager Justitsministeriet, at "påskønnelse" og "anerkendelse" af konkrete terrorhandlinger kan være omfattet. Bestemmelsens forarbejder angiver, at bestemmelsens sigte er at ramme dem, der "roser eller billiger en forbrydelse..." (min kursivering).¹⁰ Bestemmelsens motiver angiver derfor umiddelbart en videre

⁵ Rigsdagstidende, Landstinget – 1938-39, sp. 365

⁶ Kommenteret straffelov, almindelig del, 9. udgave, s. 107 smh. Straffelovrådets betænkning om: det strafferetlige værn mod terrorisme, Betænkning nr. 1474, s. 60f

⁷ Rigsdagstidende, Landstinget 1938-39, sp. 322

⁸ Bemærkningerne til Forslag til Lov om ændring af straffeloven, mv. fremsat den 13. december 2001, punkt 2.3.1.1.

⁹ Den Danske Ordbog – Moderne Dansk Sprog

¹⁰ 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

rækkevidde end dens ordlyd, hvilket da også blev bemærket under forhandlingerne.¹¹

§ 136, stk. 2 bestemmer eksplicit, at den pågældende billigelse skal være "udtrykkelig". Modsætningsvis kan det således slutes, at en mere indirekte form for billigelse af forbrydelser nævnt i straffelovens kap. 12 og 13 ikke er kriminaliseret efter stk. 2. Spørgsmålet er dog, hvorledes begrebet "udtrykkelig" skal fortolkes, og hvor grænsen skal trækkes i forhold til "indirekte" og dermed straffri billigelse.¹² Statsadvokaten vurderede i en nylig afgørelse, at bl.a. ytringerne "Vi er alle Omar" og "JE SUIS OMAR" på Facebook umiddelbart efter terrorangrebet i København 14. februar 2015 ikke kunne anses "klokkeklart som en billigelse af terror" henset bl.a. til, at sigtede efterfølgende forklarede, at ytringerne ikke var ment som støtte, samt at opslaget blev slettet, da vedkommende fandt ud af, at det havde "skabt røre".¹³ Domstolene har dog ikke foretaget nogen mere detaljeret vurdering af begrebet i de foreløbig trykte domme (se nærmere om rets- og tiltalepraksis ndf. i afsnit 4).

Som anført ovenfor kriminaliserer § 136, stk. 2 alene billigelser af forbrydelser, der relaterer sig til straffelovens kap. 12 og 13. Langt de fleste af de strafbare forhold omfattet af disse kapitler er grove, og indbefatter bl.a. terror, beskyttelse af staten under krig, beskyttelse af Folketingets sikkerhed, etc. Kapitlerne indeholder dog også en række bestemmelser, der kriminaliserer mere simple handlinger. Eksempelvis indeholder kap. 12 § 110 e, der med bøde eller fængsel indtil 2 år straffer den, der bl.a. offentligt forhåner et fremmed lands flag,¹⁴ hvorfor det som udgangspunkt også må være strafbart udtrykkeligt at billige den slags lovovertrædelser. Det rejser dog spørgsmålet om, hvorvidt hensynet til EMRK artikel 10 og det deraf følgende krav om proportionalitet forhindrer sådan anvendelse af straffelovens § 136, stk. 2.

Henvisningen til straffelovens kap. 12 og 13 og i særdeleshed bestemmelserne om terrorisme medfører umiddelbart, at forbrydelser begået af stater falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Som udgangspunkt vil det således ikke være strafbart at ytre udtrykkelig billigelse af Holocaust, folkemordet i Srebrenica, Assad-regimets giftangreb på børn, Stalins Gulag-fangelejrssystem og andre forbrydelser, hvis

¹¹ Rigsdagstidende, Landstinget – 1938-39, sp. 365

¹² Se nedenstående afsnit 4 om dommen mod Sam Mansour, hvor det anføres, at retten ikke foretager nogen vurdering af "udtrykkelig"

¹³ <http://www.anklagemyndigheden.dk/nyheder/Sider/ingen-straffesag-om-je-suis-omar%E2%80%9D.aspx>, sidst besøgt den 09. juli 2015

¹⁴ UfR.1936.820 Ø, s. 1

omfang langt overstiger eks. terrorangrebet mod Charlie Hebdo i Paris, hvis udtrykkelige billigelse som udgangspunkt er strafbar.

4. Rets- og tiltalepraksis

Domspraksis vedrørende § 136, stk. 2 er meget beskeden. I et skriftligt svar til Justitia¹⁵ oplyser Rigsadvokaten, at der siden 1970 er blevet rejst sigtelse efter § 136 31 gange (se tabel 1), hvoraf 19 af sagerne er afgjort.¹⁶ Af de 19 sager opgav Anklagemyndigheden påtalen i 10 af sagerne, mens den sigtede blev frifundet i en enkelt sag (se tabel 2). Tre af de afgjorte sager er rejst efter § 136, stk. 2.¹⁷ Rigsadvokaten har også oplyst, at der pr. 29. juni 2015 verserer 7 sigtelser for overtrædelse af § 136, hvis faktiske omstændigheder Justitia dog ikke kan få aktindsigt i, men til dagbladet Politiken har Rigsadvokaten oplyst at 5 af de 7 sigtelser vedrører § 136, stk.2. Som det ses, er der så vidt vides, i de seneste år, sket en mindre stigning i antallet af sigtelser efter § 136, samt at der aldrig har været rejst flere sigtelser efter denne bestemmelse end i 2015.

Tabel 1:

Gerningskode	Gerningstekst	1998	1999	2003	2006	2008	2009	2011	2012	2014	2015
70425	Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	1	2	2	3	1	2	4	5	1	6
Total		1	2	2	3	1	2	4	5	1	10

¹⁵ Rigsadvokatens brev af 29. juni 2015 til Justitia

¹⁶ Det har således kun været muligt at opnå aktindsigt i disse 19 sager.

¹⁷ Tallet er behæftet med en vis usikkerhed, idet der har været rejst sigtelse efter § 136 i sin helhed i enkelte af sagerne. I disse sager er det på baggrund af sagens faktiske omstændigheder vurderet, hvorvidt disse relaterede sig til stk. 1 og/eller stk. 2. I en enkelt sag har det ikke været muligt at fremskaffe sagens faktiske omstændigheder. Denne sag indgår som den ene af de tre nævnte sager.

Tabel 2:

Gerningstekst	Afgørelsestype	1998	1999	2004	2007	2008	2010	2011	2012	2013
Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	Betinget dom									1
Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	Delvis betinget dom					1				
Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	Frifundet	1								
Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	Andet		2						4	
Offentlig tilskyndelse til forbrydelse	Påtale opgivet (Rpl. § 721, stk. 1, nr. 2)			2	3		1	1	2	1
		1	2	2	3	1	1	1	6	2

Retspraksis indeholder kun én trykt dom,¹⁸ hvor talsmanden for Dansk Front i 2007 blev dømt efter § 136, stk. 2 for at have skrevet en billigende sympatierklæring om brandattentatet begået mod den daværende integrationsminister. Endvidere er en person blevet idømt 2 måneders betinget fængsel for at billige Anders Breiviks terrorangreb i 2013 på Facebook med følgende kommentar: "*vi elsker dig anders breivik. Stå på hail and kill manowar*".¹⁹ Derimod er der så vidt ses ikke rejst sigtelse mod nogle af brugerne af en højreekstrem Facebook-gruppe, der i forbindelse med samme begivenhed og i samme tråd bl.a. skrev: "*Han kunne med lidt held runde de magiske 100. Så er han i The BIG League. Ved ikke om det tæller for så meget når det "kun" er de røde*", ligesom en person, der havde ændret sit profilbillede til Anders Breiviks portræt, skrev: "*Hahahahahahahah*", "*Alle børnene svømmede i vandkanten – undtagen Anders han skiftede magasin*" og "*endelig et ordentligt menneske...!!!*".²⁰

Efter terrorangrebet mod Charlie Hebdo i Paris blev en 23-årig mand sigtet for angiveligt at have skrevet: "*al lovprisning tilkommer dig, Allah*" og anført en smiley i en Facebook-opdatering ledsagende en artikel om angrebet.²¹ I en anden sag blev en mand dømt for bl.a. billigelse af terror, da han fra sin fængselscelle råbte:

¹⁸ TfK.2007.774OE

¹⁹ <http://www.domstol.dk/kolding/nyheder/Pressemeddelelser/Pages/Domforathaveudtryktst%C3%B8ttetilterroriNorge.aspx> sidst besøgt den 9. juli 2015

²⁰ <http://ekstrabladet.dk/112/article4088138.ece> sidst besøgt den 9. juli 2015

²¹ <http://nyhederne.tv2.dk/krimi/2015-01-09-23-aarig-sigtet-i-danmark-for-at-billige-fransk-terrorangreb> sidst besøgt den 9. juli 2015

"IS-IS-Islamisk Stat, bare se Paris, Kurt Westergaard, det er dig næste gang".²² Derimod valgte Anklagemyndigheden, som nævnt ovenfor, ikke at rejse sigtelse mod en person, der på Facebook skrev: "Hvil i fred til vores kære bror Omar Abdel Hamid El-Hussein. Allah yerhamak. Vi er alle Omar.« »Allah yerhamak" (Allah velsigne dig, red.).²³

Østre Landsrets nylige dom af den 1. juli 2015²⁴ er således en af de få og den seneste dom, der beskæftiger sig med § 136, stk. 2. Sagen vedrører den prominente islamist Sam Mansour, som bl.a. var tiltalt for overtrædelse af § 136, stk. 2 (samt §§ 114e og 266b, stk. 2). Nærværende analyse vil dog alene beskæftige sig med tiltalen i medfør af § 136, stk. 2 omkring "udtrykkelig billigelse" af terrorisme og skal læses med det forbehold, at det endnu er muligt opnå tredjeinstansbevilling til Højesteret.

I første instans²⁵ foretog Retten på Frederiksberg en indledende opdeling af de af Sam Mansours pådømte ytringer. I relation til § 136, stk. 2 vurderede retten således bl.a. hvilke ytringer, der "*må anses for udtrykkelig billigelse af terrorhandlinger og dermed objektivt udgør en overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, uden at de samtidig kan anses for at have medvirket til at fremme terror.*"²⁶ Byretten fandt således, at fire af Sam Mansours ytringer var strafbare *alene* efter straffelovens § 136, stk. 2 (mens de ytringer, der var omfattet af § 114e, også var omfattet af § 136, stk. 2).

Retten foretog dog ikke nogen indgående vurdering af, hvorvidt de pågældende ytringer kunne anses som "udtrykkelig" billigelse eller ej. Dette lagdes uden videre til grund, tilsyneladende bl.a. på baggrund af en vidneforklaring i byretten.²⁷ Retten på Frederiksberg udtalte således:

"Retten finder navnlig på baggrund af vidneforklaringen fra Magnus Ranstorp (svensk terrorekspert, red.), at de enkelte Facebook-opslag bør vurderes som en helhed, herunder sammensætning af billede, tekst, anvendte farver og symboler (hest, sværd, krigere, flag, m.v.)²⁸". (min understregning)

²² <http://www.domstol.dk/Hilleroed/nyheder/domsresumeer/Pages/Frifundetfortrusselomterrorisme.aspx> sidst besøgt den 9. juli 2015

²³ Ibid note 13

²⁴ Østre Landsrets dom afsagt den 22. juni 2015 15. afdeling nr. S-3475-14

²⁵ Retten på Frederiksbergs dom af 4. december 2014 i sagen SS 7156/2014

²⁶ Ibid note 25, s. 106

²⁷ Ibid note 25, s. 106

²⁸ Ibid note 25, side 104

Ligesom Byretten fandt Landsretten, at størstedelen af de pådømte ytringer var omfattet af såvel § 136, stk. 2, som § 114e:

*"Landsretten finder, at tiltalte ved de opslag og e-mails, som er opregnet under nr. 2-11, 13 og 15-40 ovenfor, udtrykkeligt offentligt har billiget en forbrydelse omfattet af straffelovens kapitel 13 og dermed tillige har gjort sig skyldig i overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2."*²⁹

Samlet vurderer Landsretten, at 39 ytringer falder ind under bestemmelsens anvendelsesområde. Blandt de udtalelser, som både By- og Landsretten fandt omfattet af § 136, stk. 2 er en række, der mere direkte synes at indeholde opfordringer til, og billigelse af, konkrete terrorhandlinger med udtalelser som:

*"en invitation til forberedelse på Jihad på alle niveauer til hellig kamp for Allahs skyld. Og til bestræbelse på at kæmpe mod tyrannerne og deres tilhængere, og mod jøderne og deres allierede for at befri muslimerne og deres lande fra disses besættelse"*³⁰ og:

*"O Muslimer over alt: Skær leddene af deres stat – Amerika – riv dem i stykker, ødelæg deres økonomi, brænd deres virksomheder ned, ødelæg deres interesser, sænk deres skibe, skyd deres fly ned og dræb dem til lands, til vands og i luften"*³¹ og:

*"Vi er terrorister, og terror er en pligt. Både Øst og Vest må vide, at vi er terrorister. Udrust imod så mange kampheste, som i formår dermed at sætte en skræk i Allahs og jeres fjende. Derfor er terror en pligt ifølge Allahs religion"*³²

Men Landsretten finder også, at en række mere tvetydige og abstrakte udtalelser falder ind under 136, stk. 2 (og 114e), herunder:

*"[...], billede af World Trade Center i brand efter terrorangrebet den 11. september 2001 og med Osama bin Ladins [sic!] ansigt indsat i et bearbejdet 7-Eleven logo (omarbejdet til 9-eleven) med teksten "Made by Qaeda", signeret af tiltalte og opslået på Facebook-profilen den 7. september 2013 [...]"*³³

²⁹ Ibid note 24, side 19

³⁰ Ibid note 24, side 11, nr. 2

³¹ Ibid note 24, side 11, nr. 3

³² Ibid note 24, side 13, nr. 15

³³ Ibid note 24, side 12, nr. 8

"[...], billede med krigere med hævede sværd og sorte flag til hest og med koranversteksten "Fight in the way of Allah those who fight you"³⁴

"Billede af vand med klippeformationer i baggrunden og teksten: "Paradis har ethundrede grader, hvor afstanden mellem to grader er ligesom afstanden fra himlen til jorden og disse grader har Allah reserveret til Mujahidin'erne som kæmper for hans sag"³⁵

"Billede med kriger til hest med hævet sværd og citat af Abu Musa, en dansk statsborger dræbt i Syrien konflikten, hvorefter "enhver person, som kalder til islam og kæmper for det, vil blive forfulgt ligesom profeterne blev. Enhver profet blev forfulgt af sit folk på grund af sit kald, så det overrasker mig ikke, men rettere glæder det os, da vi følger profetens fodspor"³⁶

Det skal i den forbindelse nævnes, at samtlige af de udtalelser, som Landsretten fandt var omfattet § 136, stk. 2, også var omfattet af straffelovens § 114e om "fremme" af terror, men Landsretten går ikke ind i en nærmere grænsedragning mellem disse bestemmelser, der i Landsrettens afgørelse således i vidt omfang må anses for at overlappes. Derimod fandt Landsretten, at en række (ikke citerede) udtalelser, der bl.a. indeholdt korancitater, udtalelser fra danske Syrien-krigere og udtalelser om islam og demokrati efter en "konkret vurdering" ikke var strafbare henset til ytringsfriheden og beskyttelsen af "rene sympatierklæringer". Det skal fremhæves, at Landsretten lagde vægt på, at de mange udtalelser skal "vurderes samlet", herunder også sammenstillingen af billeder og tekst, ligesom Landsretten lægger vægt på en række vidneforklaringer, der i varierende grad konkluderer, at udtalelser på sociale medier kan være en medvirkende årsag til radikaliserings og rekruttering til ekstremisme. Landsretten lagde også vægt på, at tiltalte tidligere var dømt for overtrædelse af § 114e for lignende udtalelser, hvilket givetvis har skærpet Landsrettens bedømmelse af de pådømte udtalelser.

Desuagtet synes § 136, stk. 2 med Landsrettens afgørelse at have fået et særdeles bredt anvendelsesområde, der står i kontrast til den forudgående sparsomme tiltale- og retspraksis, hvilket må antages at få betydning for de verserende sager vedrørende bestemmelsen samt for fremtidig tiltale- og retspraksis.

³⁴ Ibid note 24, side 12, nr. 9

³⁵ Ibid note 24, side 12, nr. 10

³⁶ Ibid note 24, side 13, nr. 17

Samlet set synes den tilgængelige rets- og tiltalepraksis at give anledning til væsentlig tvivl om bestemmelsens anvendelsesområde, og den nærmere fortolkning af bestemmelsens enkelte dele, såsom kravet om "udtrykkeligt" og selve begrebet "billigelse", samt afgrænsningen i forhold til ytringsfriheden og straffelovens § 114e. Landsrettens dom i Sam Mansour-sagen synes at bekræfte den uklarhed og uforudsigelighed, som bestemmelsens ordlyd afføder, idet den som sagt finder, at 39 af Sam Mansours ytringer er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, herunder en række ganske tvetydige og abstrakte udtalelser og billeder, hvor det er diskutabelt, om der overhovedet er tale om billigelse, og hvor billigelsen i så fald næppe kan beskrives som "udtrykkelig", således som dette begreb almindeligvis forstås.

Det forhold, at Landsretten straffer fx billeder ledsaget af koranverstekster, samt de øvrige mere abstrakte og tvetydige udtalelser citeret ovenfor, indikerer således, at kravet om "udtrykkelig billigelse" ikke medfører en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen, hvilket ellers ville være nærliggende.

Faren ved at kriminalisere ytringer på baggrund af vage og uklare bestemmelser og uden krav om en mere direkte relation til en underliggende strafbar handling understreges måske tydeligst af straffelovsprovisoriet fra 1885. Dette tillæg til straffeloven kriminaliserede bl.a. en række særdeles bredt formulerede opfordringer til overtrædelse af straffeloven, ophidselse af "klasser eller dele af befolkningen til had og forbitrelse eller til voldsgjerninger imod andre klasser eller dele af den", samt det at "fremstille Forbrydelsers Begaaelse som fortjenstlig eller bifaldsværdig". Det medførte bl.a. en række domme (se eks. U.1887.142H og U.1887.211H) mod redaktører og journalister fra arbejderbevægelsen, der i publikationer som "Socialdemokraten" skrev stærkt kritiske artikler om den daværende Højre-regering, borgerskabet og præstestanden og af Højesteret blev dømt på baggrund af præmisser der med nutidens øjne forekommer meget lidt overbevisende og som et klart uacceptabelt indgreb i ytringsfriheden.³⁷ Det var da netop også straffelovsprovisoriet som Svenning Rytter advarede mod da § 136, stk. 2 blev behandlet af Folketinget i 1939.³⁸

³⁷ Se om provisorietiden Jens Himmelstrup: Den provisoriske lovgivning i Danmark. 1948. (Nyt nordisk forlag) p. 152-163, og p. 197-215

³⁸ Se afs. 3.2 og note 11

5. Norge

Den 3. oktober 2014 blev talsperson og stifter af den norske gruppe Profetens Ummah,³⁹ Ubaydullah Hussain, frifundet i den norske Tingrett (svarende til Byretten) for bl.a. at have "forherliget" terrorhandlinger.⁴⁰

Dommen blev anket og stadfæstet med samme resultat i den norske Lagmannsret (svarende til Landsretten) den 22. juni 2015.⁴¹ Nærværende analyse vil alene beskæftige sig med tiltalen i medfør af den norske straffelovs § 147 c, litra a omkring "opfordring til terrorhandlinger". Sagen har mange principielle lighedstræk med den danske dom mod Sam Mansour, eftersom begge tiltalte har erklæret deres udtrykkelige sympati for islamistisk terrorisme, indførelsen af et kalifat m.v. Således blev Ubaydullah Hussain tiltalt for bl.a. at have skevet: "*To hell with Boston and may Allah destroy america [sic!]!! Our prayers and tears og [sic!] to our loved ones in Afghanistan, Mali, Syria, Iraq, Myanmar, Yemen, Pakistan, Chechnya, Somalia Bosnia and to all the Muslims*" og: "*EKTE LØVER!!! Måtte Allah SWT belønne dem! Amiin*"⁴² ledsaget af billeder af de to gerningsmænd, der fire dage forinden havde udført et bombeangreb i forbindelse med Boston Marathon den 15. april 2013.

Den norske straffelovs⁴³ § 140 er sammenlignelig med den danske § 136, stk. 2 og bestemmer, at

"Den, som offentlig opfordrer eller tilskynder til Iværksættelsen af en strafbar Handling eller forherliger en saadan eller tilbyder at udføre eller bistaa ved Udførelsen af en saadan, eller som medvirker til Opfordringen, Tilskyndelsen, Forherligelsen eller Tilbudet, straffes med Bøder eller med Hefte eller Fængsel indtil 8 Aar, dog i intet Tilfælde med højere Frihedsstraf end to Tredjedele af den højeste for Handlingen selv anvendelige". (min understregning)

I modsætning til dommen mod Mansour lagde den norske byret afgørende vægt på ytringsfriheden:

"(...) ytringsfriheten skal tillegges meget stor vekt. I dette ligger at der må være adgang til å gi uttrykk for meninger som vekker sterke reaksjoner. De aller fleste i Norge vil oppfatte ytringer som i vår sak som

³⁹ "Profetens Ummah er oprettet av en gruppe muslimer som har som mål, først og fremstå tilfredsstille Allah SWT, deretter presentere Islam i sin reneste form, slik den er lært bort, fortsått og praktisert av Allahs siste sendebud, Profet Muhammed (...)", jf. TOSLO-2014-114499 s. 2

⁴⁰ Oslo tingrett TOSLO-2014-114499 (14-114499MED-OTIR/01)

⁴¹ Sagsnummer: 14-049903AST-BORG/01 og 14-174730AST-BORG/01

⁴² Ibid note 41, s. 1 under "Grunnlag"

⁴³ LOV-1902-05-22-10: Almindelig borgerlig Straffelov

avskyvekkende, og ta afstand fra de uttalelser som de tiltalte kom med i etterkant av terrorhandlingene som medførte at mange mennesker ble drept og skadet. Det er først og fremst de avskyvekkende utsagn som setter vår forståelse av prinsippet om ytringsfrihet på prøve.”⁴⁴

Henset til, at Lagmannsretten mener, at det ”var naturleg å forstå ytringane som hyllest av dei omtalte handlingane og gjerningspersonane,”⁴⁵ samt, at retten lagde til grund, at der var tale om ”etterfølgende bifall av disse handlinger”⁴⁶, er det bemerkelsesværdigt, at § 140 hverken synes gjort gjældende i Tings- eller Borgamansretten. Tingsretten bemærker blot, at ”partene er enige om at hyllester som i vår sak ikke rammes av straffeloven § 140.”⁴⁷, hvorfor bestemmelsen heller ikke er påberåbt for Lagmannsretten. I samme forbindelse anfører byretten i dens bedømmelse, at ”etterfølgende bifall av foretatte terrorhandling [..]” som udgangspunkt er straffri.⁴⁸ I både Tings- og Lagmannsretten synes der således alene rejst tiltale efter den norske straffelovs § 147 c omhandlende opfordringer til drab. I forbindelse med fortolkningen af Ubaydullah Hussains ytringer er begge domstole meget varsomme med at tillægge ytringerne et utilsigtet meningsindhold. Lagmannsretten tilslutter sig eksplicit Tingrettens præmis,⁴⁹ hvor den ”førstvoterende i plenumkjennelsen” angiver følgende:

”Jeg finner det for min del klart at retssikkerhetshensyn, særlig hensynet til forutberegnelighet, tilsier forsiktighet med utvidende tolkning ut fra sammenhengen. I forhold til straffbare ytringer må poenget være at man bare kan straffes for det man har uttalt, ikke hva man kunne tenkes å ha uttalt. Det følger etter mitt syn også av hensynet til ytringsfriheten at ingen bør kunne risikere strafferettslig ansvar ved at utsagn tillegges et meningsinnhold som ikke er uttrykkelig uttalt og heller ikke med rimelig stor sikkerhet kan utledes av sammenhengen. Retten legger disse prinsipper til grunn for sine tolkninger i saken.”⁵⁰ (mine understregninger)

Lagmannsretten går endda videre end byretten ved at understrege vigtigheden af ”rimelig stor sikkerhet”-

⁴⁴ Ibid note 41, s. 7

⁴⁵ Ibid note 42, s. 23

⁴⁶ Ibid note 42, s. 23, hvor lagmannsretten tilslutter sig tingrettens præmisser med henvisning dertil

⁴⁷ Ibid note 41, s. 6

⁴⁸ Ibid note 41, s. 7

⁴⁹ Ibid note 42, s. 23

⁵⁰ Ibid note 41, s. 5

kravet, hvorefter: *"ingen skal risikere strafferettslig ansvar ved at utsagn tillegges et meningsindhold som ikke er uttrykkelig uttalt, med mindre et slikt innhold med rimelig stor sikkerhet kan utledes av sammenhengen"*⁵¹.

Lagmannsretten understreger endda princippet's vigtighed ved at anføre, at dette princip *"for tolkinga av ytringa står heilt sentralt ved vurderinga av tiltalen"*.⁵² Dette står i kontrast til den ovenfor refererede danske dom mod Sam Mansour, hvor byretten lægger afgørende vægt på en eksperts fortolkning af de pådømte ytringer, og ikke anfører nogle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i den forbindelse, mens Landsretten ikke foretager nogen indgående vurdering heraf. Samlet set må det konstateres, at de norske domstole foretager en udvidende fortolkning af ytringsfriheden og en indskrænkende fortolkning af de relevante straffebestemmelser, og dermed er meget varsomme med at tillægge ytringerne betydning, der ikke fremgår eksplicit heraf.⁵³

Baseret på den norske lagmannsretsdom, og den tilgængelige danske rets- og tiltalepraksis, synes de norske domstole at lægge signifikant højere vægt på ytringsfriheden og de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at straffe tvetydige ytringer, end hvad der hidtil har været tilfældet i Danmark. Ud fra både hensynet til ytringsfrihedens status som en grundrettighed og det mere generelle hensyn til strafferettens klarhed og forudsigelighed synes den norske tilgangsvinkel væsentligt mere betryggende i forhold til den (sparsomme) praksis, der foreligger fra politi/anklagemyndighed og domstolene her i landet.

6. Internationale forpligtelser

Straffelovens § 136 indebærer indgreb i ytringsfriheden, der er beskyttet af såvel grundlovens § 77 (for så vidt angår censur), Den Europæiske Menneskerettighedskonventions ("EMRK") art. 10 og Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder ("ICCPR") art. 19. Modsat den formelle ytringsfrihed i grundloven er beskyttelsen af den materielle ytringsfrihed i EMRK (og ICCPR) ikke absolut. Såfremt visse betingelser er

⁵¹ Ibid note 42, side 23

⁵² Ibid note 42, side 23

⁵³ Smh. ibid note 41, s. 6: *"Retten har ved denne vurderingen tatt i betraktning at man skal være varsom med å innfortolke en oppfordring som ikke er direkte uttalt."*

opfyldt, kan myndighederne således foretage indgreb, der begrænser den materielle ytringsfrihed, jf. afsnit 7 vedr. EMD-praksis.

I 2005 vedtog FN's Sikkerhedsråd Resolution 1624, der opfordrer alle FN's medlemsstater til ved lov at forbyde tilskyndelse ("incitement") til terrorisme, jf. OP1(a). For så vidt angår "billigelse" ("glorification"/"apologie") fremgår det af præambelen, at medlemsstaterne alene afviser ("repudiate") sådan billigelse af terrorisme, ligesom Resolutionen udtrykkeligt henviser til ytringsfriheden i ICCPR artikel 19.

I 2005 vedtog Europarådet en konvention om forebyggelse af terrorisme, som Danmark har ratificeret.⁵⁴ Konventionens artikel 5 indeholder en forpligtelse til at gøre det strafbart at fremsætte en »*offentlig opfordring til at begå en terrorhandling*«, hvorved forstås:

"at udbrede eller på anden måde gøre en meddelelse til offentligheden tilgængelig med forsæt til at tilskynde nogen til at begå en terrorhandling, hvor denne adfærd, uanset om der derved direkte plæderes for terrorhandlinger eller ej, medfører fare for at der begås en eller flere terrorhandlinger."

Af den forklarende protokol til konventionens artikel 5 fremgår det, at billigelse og retfærdiggørelse af terror efter omstændighederne kan være omfattet af bestemmelsen, såfremt sådanne ytringer er fremsat med forsæt til at tilskynde terror, og medfører fare for, at der begås sådanne handlinger.⁵⁵

Konventionens artikel 12 fastslår, at det skal "*sikre[s], at kriminaliseringen [...] gennemføres og anvendes med respekt for de menneskeretlige forpligtelser, særligt retten til ytringsfrihed*", ligesom det af konventionens præambel fremgår, at "*det ikke er formålet med denne konvention at påvirke anerkendte retsprincipper om ytringsfrihed*".

Kriminaliseringen af "udtrykkelig billigelse" i Straffelovens § 136, stk. 2 går således umiddelbart videre end påkrævet af konventionen. Det fremgår da også af Straffelovrådets Betænkning nr. 1474, om det strafferetlige værn mod terrorisme, at Danmark opfylder forpligtelsen til at kriminalisere opfordringer til terror som følge af straffelovens § 136, stk. 1, der som nævnt kriminaliserer "tilskyndelse".⁵⁶ Endelig kan det nævnes, at EU i 2008

⁵⁴ Ratificeret ved BKI nr. 11 af 19. juni 2008: Bekendtgørelse af den europæiske konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme

⁵⁵ Straffelovrådets betænkning om det strafferetlige værn mod terrorisme, nr. 1474, pkt. 2.2.4.2.

⁵⁶ Ibid note 56, pkt. 2.3.1.2.1.1.

vedtog en ny rammeafgørelse, der harmoniserede reglerne om tilskyndelse til terrorhandlinger for at tilpasse sig Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og Sikkerhedsrådets resolution 1624.⁵⁷

7. Praksis fra Den Europæiske Domstol (EMD)

Indgreb i EMRK art. 10 skal både respektere legalitets- og proportionalitetsprincippet. Førstnævnte princip medfører ifølge domspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("EMD") ikke blot et formelt krav om, at indgreb har lovhjemmel, men også et kvalitativt krav om, at sådan hjemmel besidder fornøden grad af klarhed og forudsigelighed med henblik på at modvirke vilkårlighed.⁵⁸ I *Dink v. Turkey*⁵⁹ fandt EMD således, at legalitetskravet var krænket som følge af en tyrkisk lov, der kriminaliserede nedgørelse af "tyrkiskhed" (tyrkisk identitet),⁶⁰ (artikel 7 EMRK indeholder et selvstændigt krav om, at straf kræver forudsigelig lovhjemmel⁶¹). Eftersom EMRK er ratificeret og inkorporeret i dansk ret,⁶² er principperne om klarhed og forudsigelighed derfor en del af dansk ret. Straffelovens § 1 udgør dansk rets legalitetsprincip og bestemmer således, at straf kun kan pålægges ved lovhjemmel. Tankerne bag det strafferetlige legalitetsprincip er hensynet til borgernes retssikkerhed og hensynet til den demokratiske legitimitet af straffelovgivning: at lovgiver skal beskrive kriminaliserede gerninger så præcist som muligt. På trods af dette antager den juridiske litteratur ikke, at der – som under EMRK - er holdepunkter for at indfortolke et retligt krav om hverken klarhed eller forudsigelighed i dansk ret, hverken i straffelovens § 1 eller i grundloven.⁶³

⁵⁷ Retsakter vedtaget i henhold til afsnit VI i EU-traktaten. Rådets Rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2009 om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

⁵⁸ Jf. *Ahmet Yildirim v. Turkey* (3111/10), pr. 57,

⁵⁹ *Dink v. Turkey* (2668/07)

⁶⁰ *Dink v. Turkey* (2668/07), press release: "(...)the Turkish Criminal Code which made it an offence to denigrate "Turkishness" (Türklük) (Turkish identity)."

⁶¹ Jf. *Kokkinakis v. Greece* (14307/88), pr. 52: "(...)it follows from this that an offence must be clearly defined in law" og "This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will be him liable." Smh. fx *S.W. v. The United Kingdom* (20166/92), pr. 35 hvor EMD udtaler, at begrebet "law of notion" medfører nogle "qualitative requirements, notably those of accessibility and foreseeability."

⁶² Jf. Bekendtgørelse af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov. Nr. 285 af 29. april 1992

⁶³ Trine Baumbach, *Strafferet og Menneskeret*, s. 121f

EMD har i en række afgørelser fastslået, at indgreb i retten til at foretage ytringer, der billiger terrorisme, er omfattet af artikel 10.

I *Leroy v. France*⁶⁴ bragte det franske dagblad *Ekaitza* en karikaturtegning kreeret af tegneren Denis Leroy. Tegningen – der blev udgivet to dage efter terrorangrebet den 11/9 2011 i USA – forestillede fire højhuse i brand efter et flyangreb under overskriften ”VI HAR ALLE DRØMT OM DET...HAMAS GJORDE DET.” Bladet og tegneren blev herefter idømt en bøde på 1.500 Euro ved de nationale domstole for at støtte terrorisme, ligesom bladet blev dømt til at trykke dommen for egen regning. Da straffen havde behørig hjemmel i national lov og fulgte et legitimt formål, var spørgsmålet herefter, om indgrebet i Leroy's ytringsfrihed var ”nødvendigt i et demokratisk samfund.” På trods af at Leroy forsvarede sin tegning med, at den var et satirisk udtryk for hans ”anti-amerikanisme,” og at den skulle illustrere den ”amerikanske imperialismes forhold,” udtalte Domstolen, at:

*”...when viewed together with the accompanying text it could be seen not merely to criticise American imperialism, but to support and glorify its violent destruction. By publishing the drawing, the applicant had expressed his moral support for and solidarity with those whom he presumed to be the perpetrators of the attacks, demonstrated approval of the violence and undermined the dignity of the victims.”*⁶⁵ (min understregning)

Domstolen foretog således en samlet bedømmelse på baggrund af de relevante forhold og vurderede, at der ikke var sket en krænkelse af EMRK art. 10. Dette skete navnlig under hensyntagen til, at tegningen blev trykt to dage efter angrebet, at ordlyden udgjorde en moralsk støtte til dem, som tegneren formodede stod bag angrebet, at tegningen reducerede ofrenes værdighed, samt at tegningen blev bragt i et blad, der udkom i det politisk ustabile Baskerland.

*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*⁶⁶ vedrørte et politisk parti, der blev anset for at være en del af den baskiske separatistbevægelse ETA, der stod opført på EU's liste over terrororganisationer. Ved den spanske forfatningsdomstol blev Batasuna tvangsopløst for indirekte billigelse af terror, fordi de nægtede at tage afstand fra ETA's terroraktioner.

⁶⁴ Affaire Leroy v. France (app.no. 36109/03)

⁶⁵ Information Note on the Court's case-law No. 112, *Leroy v. France* – no. 36109/03

⁶⁶ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (app.no. 25803/04 og 25817/04)

EMD fandt ophævelsen forenelig med EMRK.⁶⁷ Også i en række tyrkiske sager har EMD taget stilling til forholdet mellem ytringsfrihed og terrorisme,⁶⁸ hvor EMD i en række af disse har lagt en relativ restriktiv fortolkning af ytringsfriheden til grund.

I forhold til ICCPR fremgår det af Menneskerettighedskomiteens (ikke juridisk-bindende) General Comment 34, at ” *offences of “praising”, “glorifying”, or “justifying” terrorism, should be clearly defined to ensure that they do not lead to unnecessary or disproportionate interference with freedom of expression* ”.⁶⁹

Sammenfattende kan det konstateres, at EMD (og ICCPR) tillader indgreb i retten til at fremsætte ytringer, der billiger terrorisme. På den baggrund må det antages, at straffelovens § 136, stk. 2 er forenelig med EMRK artikel 10 (og ICCPR artikel 19), samt at medlemsstaterne efter EMRK nyder en ikke uvæsentlig skønsmargin i forhold til at kriminalisere billigelse af terror. Dog vil det efter omstændighederne kunne medføre krænkelse af EMRK artikel 10 i sager, hvor eks. den konkrete billigelse af en terrorhandling ikke anses for tilstrækkelig grov, ligesom legalitetsprincippet kan tænkes overtrådt, såfremt den relevante bestemmelse og dens rets- og tiltalepraksis fremstår så uklar og usammenhængende, at bestemmelsens anvendelsesområde er uforudsigelig for den almindelige borger. Disse betragtninger må i vidt omfang også antages at gælde i forhold til ICCPR, uanset, at Menneskerettighedskomiteen ikke anerkender en national skønsmargin. Omvendt må det jf. afsnit 6 ovenfor samtidigt konkluderes, at der ikke er nogen folkeretlig forpligtelse til at kriminalisere ”billigelse” eller sympatitilkendegivelser ift. terror, og at straffelovens § 136, stk. 2 dermed går videre end påkrævet af FN- og Europarådsinstrumenter, hvorfor der ikke er noget til hinder for at afskaffe bestemmelsen. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at straffelovens § 114e kan medføre straf for forherligelse og propaganda af terror, og denne bestemmelse i et vist omfang overlapper med § 136, stk.2. Endvidere er egentlige tilskyndelser til terror omfattet af § 136, stk. 1. Ved en afskaffelse af straffelovens § 136, stk. 2 vil der således stadig være et strafferetligt værn mod tilskyndelse til terror, mens en afskaffelse (og en evt. samtidig præcisering af, at straffelovens § 114e ikke omfatter sympatierklæringer) vil medføre en klarere skelnen mellem tilskyndelse og billigelse af terror, og dermed mindske retsusikkerheden og styrke ytringsfriheden.

⁶⁷ Ibid note 67, para. 86

⁶⁸ Se fx Zana v. Turkey (app.no. 18954/91) og Sürek and Ozdemir v. Turkey (app.no 23927/94 og 24277/94)

⁶⁹ Human Rights Committee, General Comment 34 para. 46

8. Konklusioner og anbefalinger

Ytringsfriheden udgør en fundamental rettighed, og er både beskyttet af grundlovens § 77, artikel 10 i EMRK og artikel 19 ICCPR. Med terrorpakke I blev straffelovens forbud om ”udtrykkelig billigelse” af bl.a. terror markant udvidet. Udvidelsen samt fremkomsten af sociale medier og en række større terrorangreb har medført, at der på kort tid og i en række sager er blevet rejst sigtelse og/eller fældet dom efter bestemmelsen, der ellers har været sjældent anvendt. Denne udvikling rejser spørgsmålet om, hvorvidt straffelovens § 136, stk. 2 medfører et for vidtgående indgreb i ytringsfriheden. Analysen konkluderer, at bestemmelsen ikke i sig selv er i strid med EMRK eller ICCPR, men at både dens ordlyd og dens sparsomme doms- og tiltalepraksis indebærer en væsentlig grad af uklarhed og uforudsigelighed, med deraf følgende risiko for vilkårlighed. Endvidere går bestemmelsen videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser til at kriminalisere opfordring til terror. På den baggrund anbefales det, at straffelovens § 136, stk. 2 ophæves, således at man alene kriminaliserer ”tilskyndelse” til strafbare forhold inklusiv terrorisme, hvilket følger af § 136, stk. 1.