



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

### 1. Executive summary

Regeringen har fremsat et lovudkast 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.<sup>1</sup> 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"<sup>2</sup>. 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"<sup>3</sup>. Forud for forhandlingerne udarbejdede Justitsministeriet et notat om juridiske rammer for nye tiltag, der blev udgangspunktet for forhandlingerne<sup>4</sup>.

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

---

<sup>1</sup> [Aftalen kan findes her](#)

<sup>2</sup> Pressemeddelelse fra Kirkeministeriet 2. marts 2016. Pressemeddelelsen kan findes [her](#).

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

<sup>4</sup> 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."*<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> 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 lovovertrædelse<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> 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 terrorpakker<sup>7</sup>. 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 gudsdyrkelse<sup>8</sup>. 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"<sup>9</sup>. Gudsdyrkelse skal derfor iagttage almindelige love og retsfor skrifter<sup>10</sup>. 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 begrænses<sup>11</sup>. 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 stjæle, begå blodskam, eller flerkoneri"<sup>12</sup>. Samtidig antager Ross også, at det særligt er *troens praktiske*

<sup>7</sup> Udvidelsen af bestemmelsen beskrives i Karnovs noter til strl § 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 kaping af luftfartøjer, voldshandlinger i lufthavnen, forbrydelser mod diplomatiske repræsentanter, gidseltagning, handlinger vedr. nukleart materiale, ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden og sikkerheden på platforme samt terrorbombninger."

<sup>8</sup> Jens Peter Christensen, *Grundloven med kommentarer*, 2015, s. 407, herefter JPC, 2015

<sup>9</sup> JPC, 2015, s. 408

<sup>10</sup> JPC, 2015, s. 408

<sup>11</sup> Henrik Zahle, *Danmarks Riges grundlov med kommentarer*, 2006, s. 417, herefter Henrik Zahle, 2006

<sup>12</sup> Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret, bind II*, 1980, s. 755ff, herefter Alf Ross, 1980



*konsekvenser*, der kan begrænses ved sædeligheden og den offentlige orden<sup>13</sup>. 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"<sup>14</sup>. 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 orden<sup>15</sup>. 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 gudsdyrkelse og de forfulgte interesser begrundet i sædeligheden og den offentlige orden, kan være i strid med beskyttelsen i grundlovens § 67<sup>16</sup>. Dette synspunkt fremføres også i et notat fra Folketingets Lovsekretariat<sup>17</sup>.

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.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup>JPC, 2015, s. 408

<sup>15</sup> JPC, 2015, s. 408, Max Sørensen, 1973, s. 374

<sup>16</sup> JPC, 2015, s. 409

<sup>17</sup> 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 gudsdyrkelsen.", 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 danskret. 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"<sup>18</sup>.*

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.<sup>19</sup>

Altug Taner Akcam v. Turkey vedrørte en tyrkisk lovs kriminalisering af bl.a. "denigrating the Turkish Nation" (besudle, kritisere den tyrkiske nation)<sup>20</sup>, 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."<sup>21</sup> 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

<sup>18</sup> Sunday Times v. Storbritannien, 1979, præmis 49

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Altug Taner Akcam v. Turkey, 2011

<sup>21</sup> 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 uklarhed<sup>22</sup>.

Hvad angår afgrænsningen af, hvornår der foreligger ”billigelse”, defineres billigelse i Den Danske Ordbog<sup>23</sup> 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 omfattet<sup>24</sup>. Forarbejder til § 136, stk. 2, som den blev indsat i 1939, nævner, at

---

<sup>22</sup> 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”](#).

<sup>23</sup> Den Danske Ordbog – Moderne Dansk Sprog

<sup>24</sup> 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).<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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”<sup>27</sup>. 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*<sup>28</sup>, 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”<sup>29</sup>. Dernæst har en række admissibilitetsafgørelser bekræftet det vide skøn ved billigelse af alvorlige forbrydelser<sup>30</sup>. 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

<sup>27</sup> Udkastet til lovforslag som sendt i høring, s. 14

<sup>28</sup> *Leroy v. Frankrig, 2008*, domsreferat

<sup>29</sup> *Leroy v. Frankrig, 2008*, domsreferat

<sup>30</sup> *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. Schweiz, 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 staters 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*<sup>31</sup> og *Nolan and K v. Rusland 2009*<sup>32</sup> og herunder også kontroversielle og upopulære religiøse doktriner<sup>33</sup>. 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

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

<sup>32</sup> *Nolan and K v. Rusland 2009*, præmis 66

<sup>33</sup> *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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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 radikaliserings. 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 principper<sup>36</sup>. 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

<sup>34</sup> Vajnai v. Hungary 2008, og Faber v Hungary, 2012

<sup>35</sup> Leyla Sahin v. Tyrkiet, præmis 114-116

<sup>36</sup> Refah Partisi v. Tyrkiet, 2003, præmis 123.



establish it, cannot be regarded as "hate speech"<sup>37</sup>. 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"<sup>38</sup>. 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 terror<sup>39</sup>. 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 indgribende<sup>40</sup>. Også FN's særlige rapportør for Menneskerettigheder har i 2016 kritiseret mange staters implementering af uklare love, som kriminaliserer billigelse.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> *Gündüz v. Tyrkiet*, 2003, domsreferat

<sup>38</sup> Chamber Judgement *Erbakan v. Tyrkiet*, 6. juli 2006, press release

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

<sup>40</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 34, "Article 19: Freedoms of opinion and expression" 2011

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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"<sup>43</sup>. 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"<sup>44</sup>. 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"<sup>45</sup>, 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.

---

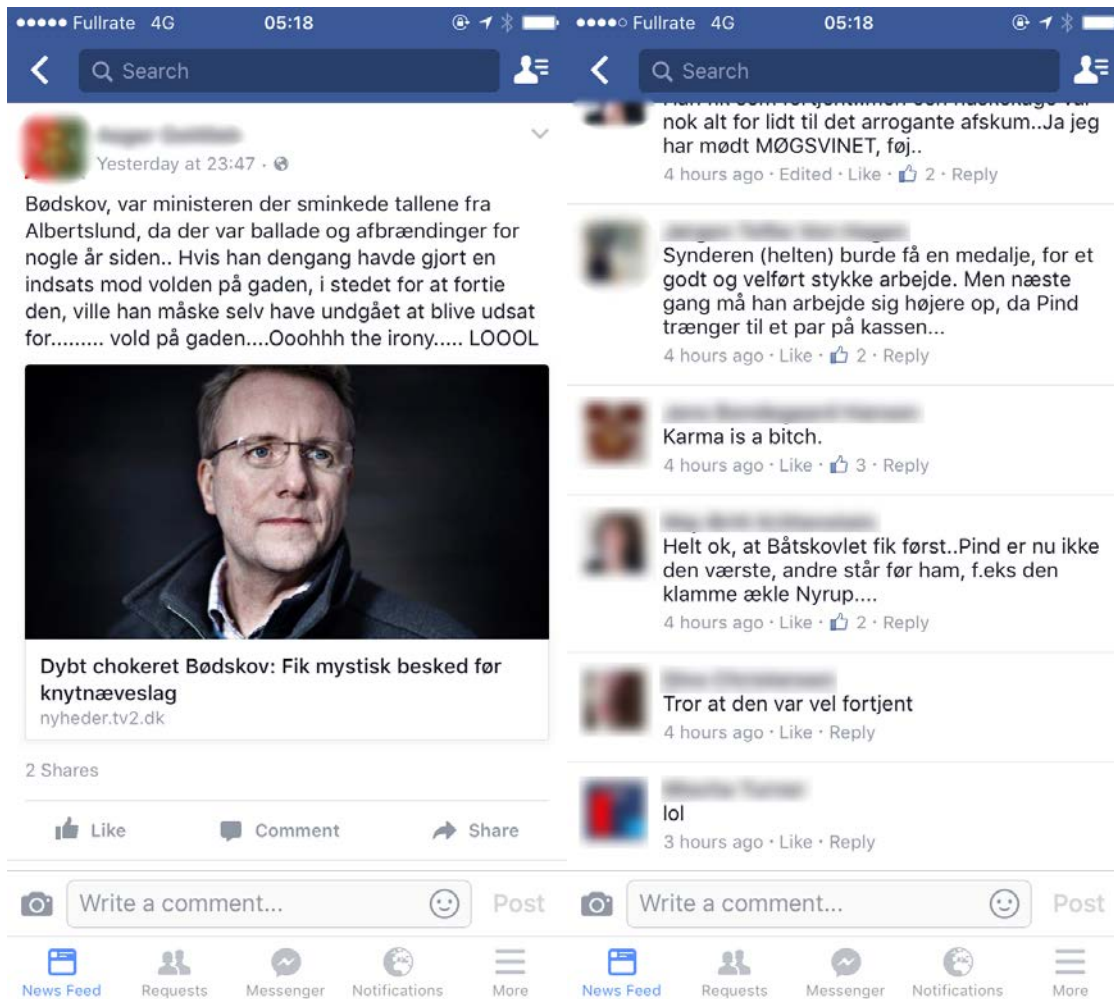
<sup>43</sup> Politiken, "[Søren Krarup holder fast i retten til smæk](#)", 10. november 2008

<sup>44</sup> Berlingske Tidende, "[Joachim B. Olsen støtter retten til flere koner](#)", 07. september 2011

<sup>45</sup> 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 venstreekstrem 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”<sup>46</sup>.*

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.

---

<sup>46</sup> 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.