

Høringssvar til L133 lovforslag om ændring af straffeloven (Forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund)

1. Opsummering

Med lovforslaget lægges der op til en delvis genindførelse, delvis udvidelse af det strafbare forbud mod blasfemi, der blev ophævet i 2017 og ikke har ført til domfældelser siden 1946. Lovforslaget medfører tilmed en skærpelse af straffen for blasfemi ved en seksdoblet strafferamme på fængsel op til 2 år i forhold til 4 måneder i blasfemiparagraffen. Dette afspejler, at forbuddet tænkes indsat i straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og trusler mod statens sikkerhed, hvorimod blasfemiparagraffen indgik i straffelovens kapitel 15 om forbrydelser mod den offentlige orden og fred. Lovforslagets genkriminalisering af symbolske ytringer, der krænker religiøse følelser, medfører et dybt beklageligt tilbageskridt. Lovforslaget afviger således fra en veletableret dansk retstradition, der i perioden siden Anden Verdenskrig har lagt stadigt større vægt på retten til at fremføre religionskritik, uanset om religiøse magthavere, institutioner eller troende måtte opfatte sådanne som forhånende og blasfemiske. Tidligere var det konservative kristne, der værnede om deres religiøse følelse ved at ønske andre straffet, mens det nu navnlig er konservative muslimer, der modstandere af ytringer, der krænker dem. Lovforslaget bryder også med en international tendens, hvor åbne demokratier – som Danmark - i stigende grad har ophævet blasfemiparagraffer ud fra hensynet til ytringsfriheden og et lighedsprincip, hvorefter menneskerettigheder beskytter individer, men ikke yder religioner eller religiøse følelser en særskilt beskyttelse mod forhånelse eller kritik.

Placeringen i Straffelovens kapitel 12 medfører endvidere en kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af eks. koranafbrændinger, jf. straffelovens § 136, stk. 2, hvorfor lovforslaget også vil føre til kriminalisering af verbale og skriftlige ytringer. Lovforslaget er endvidere karakteriseret ved at have et vidtgående og uklart anvendelsesområde. Det er hverken klart afgrænset, hvilke handlinger der skal anses som "utilbørlige", eller hvilke genstande der kan anses for at have "væsentlig religiøs betydning". Hertil skal lægges, at lovforslaget omfatter handlinger udført "i kunstnerisk eller politisk øjemed".

Samlet set gør disse forhold, at lovforslaget kriminaliserer symbolske ytringer, der i årtier har været accepteret som en del af den kunstneriske og politiske ytringsfrihed til at kritisere magtfulde religioner, religiøse doktriner og institutioner. Lovforslagets uklarhed gør det vanskeligt for borgerne at vurdere præcis, hvilke handlinger der er kriminaliseret, ligesom det øger risikoen for vilkårlighed i forhold til politiets indgreb i meningstilkendegivelser og i tiltale- og domspraksis. Lovforslaget rejser spørgsmål i forhold til overholdelsen af grundlovens § 77, 2. pkt. om censur og andre forebyggende forholdsregler, eftersom politiet ifølge lovforslagets beskrivelse af politiets beføjelse anses for bemyndiget til at gribe præventivt ind overfor "utilbørlig behandling" af de omfattede religiøse genstande.

Med en præcisering af anvendelsesområdet og sanktionerne for overtrædelse vil lovforslaget og håndhævelse heraf givetvis være i overensstemmelse med artikel 10 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Det må dog klart antages, at lovforslagets forbud er i strid med artikel 18 og 19 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, der ikke tillader

begrænsninger af "blasfemiske" ytringer, uanset om de måtte anses som krænkende og forhånende overfor trosretninger og troendes religiøse følelser.

Mere grundlæggende er det værd at fremhæve, at lovforslaget går imod en central anbefaling i Ytringsfrihedskommissionens betænkning fra 2020:

"Kommissionen anbefaler, at man fra lovgivers side vender tilbage til den tilgang, der var den fremherskende herhjemme i mange år efter 2. verdenskrig. Det betyder, at udfordringerne i langt højere grad, end det har været tilfældet de senere år, skal mødes ved at værne om ytringsfriheden i stedet for at begrænse den."

På den baggrund anbefales det at forkaste lovforslaget.

2. Indledning

Regeringen har den 25. august 2023 sendt udkast til lovforslag 133 "Lov om ændring af straffeloven (Forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund)" i høring. Lovforslaget indebærer en tilføjelse af et nyt stk. 2 i straffelovens § 110 e med følgende ordlyd "På samme måde straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds gør sig skyldig i utilbørlig behandling af en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller en genstand, der fremstår som en sådan."

Af bemærkningerne til lovforslaget (pkt. 3, side 7) fremgår det, at

"Der lægges på ovenstående baggrund op til, at der indføres en bestemmelse i straffeloven, som gør sådanne forhånelser, som offentlig afbrænding af f.eks. Koranen i almindelighed er udtryk for, strafbare. Der lægges op til, at bestemmelsen udformes, så den omfatter religiøse genstande fra alle trossamfund, og at den ikke alene skal omfatte afbrænding, men også andre tilfælde, hvor visse religiøse genstande behandles utilbørligt. For fortsat at sikre vide rammer for ytringsfriheden lægges der op til at begrænse bestemmelsen til utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund. Det vil alene omfatte fysiske handlinger. For at undgå omgåelse ved, at den genstand, der behandles utilbørligt, ikke er selve genstanden med væsentlig religiøs betydning, men en genstand, der er udformet sådan, at den fremstår som en genstand med væsentlig religiøs betydning, lægges der op til, at forbuddet også skal omfatte en sådan genstand. Henset til, at den foreslåede bestemmelse navnlig varetager udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige hensyn, bør den efter Justitsministeriets opfattelse placeres i straffelovens 12. kapitel om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed."

På den baggrund finder Justitia det væsentligt at knytte følgende kommentarer til (i) det strafbare forbuds placering i straffelovens § 110 e, (ii) forholdet til det nu ophævede forbud mod "blasfemi" i straffelovens daværende § 140, (iii) lovforslagets retssikkerhedsmæssige konsekvenser, (iv) lovforslagets forhold til grundlovens § 77, 2. pkt. og (v) forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

3. Forbuddets placering i straffelovens § 110 e

Som det fremgår ovenfor, varetager lovforslaget navnlig udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige hensyn, hvorfor den nye bestemmelse forslås indsat i straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, nærmere bestemt som et nyt stk. 2 til

§ 110 e, hvilken bestemmelse fastslår, at "den der offentligt forhåner en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år". Indledningsvist skal det bemærkes, at det ikke forekommer oplagt at placere en bestemmelse, der kriminaliserer forhånelser af religiøse følelser, i et kapitel der varetager udenrigspolitiske interesser og hensynet til fremmede stater. Religioner som kristendom og islam er de dominerende religioner i mange forskellige lande og er inddelt i mange forskellige grene, og er henholdsvis den største og næststørste religion i Danmark. Det forekommer betænkeligt at lade fremmede staters officielle fortolkninger af universelle religioner med milliarder af tilhængere bosat på alle kontinenter være afgørende for rammerne for ytringsfriheden her i landet. Den utilbørlige behandling af en religiøs genstand har således ikke samme snævre relation til en fremmed stat eller nation som eksempelvis afbrændingen af en sådan stats flag.

Det er også væsentligt at understrege, at den nuværende § 110 e blev indført i en tid, hvor den geopolitiske situation medførte, at Danmarks sikkerhed og selvstændighed var langt mere udsat end i 2023, hvor Danmark grundlæggende ikke er truet.

Straffelovens § 110 e blev indsat i straffelovens af 1930 og bygger på et udkast, der fremgår af Straffelovskommissionens betænkning fra 1923 og som havde følgende ordlyd (indsat som §113):

"Med Bøde, Hæfte eller under skærpene omstændigheder med Fængsel indtil 1 Aar straffes den, der offentlig forhaaner en fremmed Nation, en fremmed Stat, dens Flag eller andet anerkendt Nationalmærke.

Stk. 2. Paataale finder kun Sted, naar det forlanges af vedkommende fremmed Regering."

Af betænkningen fremgår det, at "*§ 113 (...) giver Bestemmelser om Handlinger, der indvirker forstyrrende paa Statens Sikkerhed, fordi det er Statens Pligt overfor fremmede Stater at beskytte dem mod de der omhandlende Angreb.*"¹ Det fremgår dog også at det "*Ofte vil være tvivlsomt om internationale Hensyn i disse tilfælde kræver Beskyttelse. Dette vil meget afhænge af de konkrete Omstændigheder i det enkelte tilfælde.*"

Baggrunden for bestemmelsen var den historiske udvikling og ustabile geopolitiske situation, der karakteriserede Europa i første halvdel af det 20. århundrede. Efter Første Verdenskrig fulgte Anden Verdenskrige, der tydeliggjorde Danmarks udsatte position som en neutral småstat uden sikkerhedspolitiske alliancer i et turbulent Europa, Danmark havde i en lang periode både før og efter vedtagelsen af bestemmelsen en oplagt interesse i at undgå fornærmelser af fremmede stater på dansk jord. På trods af disse forhold var det altså forudsat, at bestemmelsen skulle have en særdeles begrænset anvendelse, og anvendelse kunne kun komme på tale, når det forlangtes af regering i den stat, som var udsat for forhånelser.

Da loven trådte i kraft i 1930, indsattes bestemmelsen som § 109. Påtalekompetencen blev senere foreslået overladt til justitsministeren ved lovforslag om ændring i og tilføjelser til borgerlig straffelov fra 1949, som blev vedtaget i 1952.

Bestemmelsens udenrigs- og sikkerhedspolitiske forudsætninger er med tiden blevet væsentligt mindre presserende i takt ikke mindst med Danmarks optagelse i NATO, og den deraf følgende

¹ Betænkning af 1923 s. 222.

sikkerhedsgaranti, der var fraværende på tidspunktet for vedtagelsen af §110 e. Også medlemskabet af EF/EU der forenede de europæiske stormagter, der på tidspunktet for vedtagelsen af §110 e truede Danmarks sikkerhed og selvstændighed, har gjort behovet for bestemmelsen langt mindre relevant.

Det afspejler sig også i den sparsomme retspraksis, der viser, at hensynet til ytringsfriheden i mere end otte årtier har trumfet hensynet til at beskytte fremmede stater mod selv grove former for forhånelse, såsom flagafbrændinger mv. Som Justitsministeriet bemærker i lovforslaget, findes der også kun trykt retspraksis på området fra 1934 og 1936, hvor der blev rejst tiltale mod personer for hhv. at skænde Nazitysklands hagekors-flag og Sovjetunionens Hammer og Segl.

Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at 1930'erne var præget af det, der viste sig at blive mellemkrigstidens usikkerheder, og af nazisternes magtovertagelse i Tyskland i 1933, hvilket førte til stadigt stigende tysk pres på Danmark for at forhindre og straffe forhånende ytringer rettet mod Nazityskland og dets ledere, og dermed skabte en reel trussel mod Danmarks sikkerhed og selvstændighed. At der ikke siden 1936 er faldet dom for overtrædelse af § 110 e viser, at bestemmelsen reelt ingen konkret betydning har og alene bør opfattes som en slags nødretsbestemmelse, der i helt særlige tilfælde kan tages i anvendelse, såfremt Danmarks sikkerhed og selvstændighed er i konkret og overhængende fare fra en eller flere fremmede stater, med reel mulighed for at på afgørende vis at svække Danmarks sikkerhed og selvstændighed.

Dette understøttes af en sag i år 2000, hvor en herboende palæstinenser afbrændte det israelske flag under en demonstration i Odense. Politiet afviste at rejse tiltale, da bestemmelsen "ikke kan håndhæves over for krænkelser, der har karakter af en politisk meningstilkendegivelse".² I en senere sag fra 2005 undlod politiet at skride ind over maskerede demonstranter, der afbrændte en dukke af den daværende amerikanske præsident George W. Bush og det amerikanske flag foran den amerikanske ambassade.³ Så sent som i september i år brændte eksiliranere iranske dukker og billeder af lederne af det iranske regime under en demonstration i København. Så vidt Justitia er orienteret, valgte politiet ikke at gribe ind. Herudover har hverken den kolde krig, Muhammed-krisen eller sågar demonstration mod Kinas politik i Tibet under et kinesisk statsbesøg i Danmark i 2012 givet anledning til at domfælde personer for ytringer, der har forhånet en fremmed stat med risiko for Danmarks sikkerhed og interesser.

Justitia skal også fremhæve, at indsættelsen af et nyt stk. 2 i straffelovens § 110 e, medfører en risiko for, at forbuddet mod forhånelse af fremmede stater, der p.t. ikke håndhæves, bliver genoplivet, så det i fremtiden vil kunne medføre straf, såfremt demonstranter afbrænder andre nationers flag el. lignende. Det fremgår således af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (pkt. 1, side 3) at "*Den seneste tids koranafbrændinger har betydet, at Danmark i store dele af verden i stigende grad ses som et land, der faciliterer forhånelse og nedgørelse af andre **lande** (Justitias fremhævning) og religioner*".

Ved præsentationen af lovforslaget udtalte Udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen bl.a.: "*Koranafbrændingerne i Danmark har nået et omfang, hvor Danmark i store dele af verden opfattes som et land, der står bag forhånelser af **andre lande og religioner** (Justitias fremhævning). Det skaber splittelse i en tid, som mere end noget andet kalder på det modsatte, nemlig sammenhold*

² Vicepolitimesteren i Odenses udtalelser til [Fyns Stiftstidende den 25. oktober 2000](#).

³ Politiets oplysninger om anholdelser til [Politikken](#) den 5. juli 2005.

og alliancer. Jeg er derfor glad for, at vi nu har en model på bordet, som fremover gør det muligt at sætte en stopper for den form for forhånelser, vi lige nu er vidne til i Danmark.”⁴

Lovforslagets og Lars Løkke Rasmussens henvisning til ”lande” indikerer, at regeringen ikke alene ønsker at skride ind over for forhånelser af religiøse genstande, men tilsyneladende også mod forhånelser af fremmede stater og nationer, deres flag m.v., som omfattet af straffelovens § 110 e. Justitsministeriet bør redegøre for, i hvilket omfang – om noget der er tilsigtet en ændring i forhold til retshåndhævelsen af det – p.t. sovende – strafbare forbud mod forhånelser af fremmede stater m.v.

Endelig skal Justitia påpege, at indsættelsen i straffelovens kapitel 12 medfører, at ”udtrykkelig billigelse” af ”utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund” vil være strafbar efter straffelovens § 136, stk. 2, hvorefter *”Den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.”* Efter lovforslaget, kan skriftlige og verbale ytringer ikke straffes som ”utilbørlig behandling”, men på grund af § 136, stk. 2, kan verbale og skriftlige ytringer – herunder på sociale medier – der udtrykkeligt billiger ”utilbørlig behandling” straffes, og det med en højere strafferamme end den handling, som udtrykkelig billiges. På den baggrund må det antages, at lovforslagets indgreb i ytringsfriheden er langt mere omfattende og indgribende end beskrevet i bemærkningerne. Justitsministeriet bør derfor som minimum klart redegøre for betydningen af straffelovens § 136, stk. 2, og herunder ikke mindst betydningen af ytringsfriheden i forhold til denne bestemmelse.

4. Forholdet til den ophævede blasfemiparagraf

I 2017 vedtog Folketinget L170 ”Lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse)”, der ophævede Straffelovens daværende § 140 (den såkaldte blasfemiparagraf). Denne bestemmelse straffede ”Den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds trosfærdighed eller gudsyndelse”.

I bemærkningerne til L 170 fremgik det bl.a., at ”Straffelovens blasfemibestemmelse er en unødvendig indskrænkning af ytringsfriheden”, samt at

”Der bør ikke være særlige regler, der beskytter religioner og guder mod ytringer. Derimod er der god grund til at beskytte mennesker mod forhånelser og beskyldninger.”

Som nævnt havde blasfemiparagraffen ikke ført til domfældelse siden 1946, og i flere sager afviste Rigsadvokaten at rejse tiltalte, selv om gerningsindholdet var realiseret. Som eksempel kan fremhæves Rigsadvokatens afgørelse i sag nr. 133/85, der omhandlede kunstneren Jens Jørgen Thorsen, der havde bemalt en restaurantfacade med en Kristus-figur med erigeret lem. Af Rigsadvokatens afgørelse fremgår det:

”Bemaling på restaurant Grafittis facade rummer utvivlsomt en vanhelligelse af Kristus-figuren. Denne vanhelligelse kan vist nok karakteriseres som spottende eller forhånende. (...) Jeg er således af den opfattelse, at en tiltalerejsning vil kunne føre til domfældelse for blasfemi.”

⁴ <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/regeringen-vil-kriminalisere-utilborlig-behandling-af-genstande-med-vaesentlig-religios-betydning-for-trossamfund?publisherId=2012662&releasId=13714697&lang=da>

Rigsadvokaten anførte dog, at han har en videre adgang til at undlade påtale, end den der i øvrigt tilfalder ham ifølge retsplejeloven, og at det var sædvanligt at undlade påtale for overtrædelse heraf samt at "*Jeg finder ikke anledning til at fravige denne praksis i dette tilfælde*".

I en betænkning fra 2014 konkluderede Straffelovsrådet dog, at blasfemiparagraffen uanset den manglende praksis stadig måtte antages at have et snævert anvendelsesområde, eftersom "*afbrænding af en religions helligste skrift efter den almindelige opfattelse i det danske samfund udgør en så grov krænkelse af de pågældende religiøse følelser*", at det ville kunne føre til domfældelse. Imidlertid har Straffelovsrådet ikke formået at henvise til retspraksis, der støtter denne fortolkning.⁵ Med baggrund i Straffelovsrådets betænkning blev en mand dog tiltalt for at afbrænde koranen i 2017, men tiltalen blev opgivet, da blasfemiparagraffen blev ophævet, inden mandens straffesag var afsluttet. Det bør fremhæves, at både stats- og rigsadvokaten tidligere har afvist at rejse tiltale mod den stærkt kristendomskritiske kunstner og politiker Søren Moesgaard og DR-medarbejdere efter, at Moesgaard afbrændte en bibel i TV Avisen i januar 1997. Stats- og rigsadvokatens afgørelse lagde vægt på, at afbrændingen var en *symbolsk handling som led i et kunstnerisk oplæg*" og, at "*der i Danmark anerkendes vide rammer for ytringsfriheden*".⁶ Også den iransk-fødte kunstner Firoozeh Bazrafkan har af flere omgange udstillet et kunstværk, der består af en makuleret koran på bedetæppe, lavet kortfilm, hvor koranen piskes og brændemærkes. Så vidt Justitia er orienteret, har det hverken ført til sigtelser eller tiltale, selv om blasfemiparagraffen stadig var i kraft. Disse forhold underminerer Straffelovsrådets konklusion om, at blasfemiparagraffen indebar et forbud mod afbrænding af hellige bøger, og myndighedernes praksis styrker synspunktet om, at selv særdeles grove former for blasfemi og religionsforhåelse af hensyn til ytringsfriheden rent faktisk ikke har været kriminaliseret i flere årtier.

Det understreges også af retspraksis vedrørende straffelovens § 266 b, den såkaldte racismeparagraf. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæver Justitsministeriet bl.a. Vestre Landsrets afgørelse af 19. august 2003, hvor udtalelsen "*Islam er ikke en religion i traditionel forstand. Det er en terrororganisation, som prøver at opnå verdensherredømmet ved vold*" fandtes at indeholde en så grov forhåelse og nedværdigelse af den personkreds, der bekender sig til islam, at tiltalte havde overtrådt straffelovens § 266 b.

Men Justitsministeriet undlader at nævne en nyere Østre Landsrets dom fra 2016, hvor en person havde sammenlignet Islam med nazismen og ytret, at indvandringen af islamister var ødelæggende for det danske samfund.⁷ Østre Landsret slog fast, at "*... beskyttelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, efter ordlyden og bestemmelsens forarbejder ikke omfatter forhåelse mv. af en gruppe af personer på grund af deres ideologi...*" Landsrettens dom viser, at der er særdeles vide rammer for religionskritik i Danmark, og at der skelnes mellem ytringer, der er forhånende og nedværdigende over for en gruppe baseret på tro, hvilket er strafbar, forhånende og nedværdigende ytringer over for den tro, som en gruppe måtte bekende sig til, hvilket er straffrit.

⁵ Jf. [Betænkning nr. 1548 - Straffelovsrådet Straffelovsrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi](#), side 20.

⁶ Se bl.a. <https://jyllands-posten.dk/debat/breve/ECE16314100/koran-og-bibelaefbraending-som-et-kunstnerisk-debatoplaeg/> og <https://iv.dk/debat/forslag-er-en-glidebane>

⁷ Se U.2016.3158Ø, som viste, at beskyttelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, ikke omfatter forhåelse mv. af en gruppe af personer pga. deres ideologi.

Selv hvis man som Straffelovrådet i 2014 lægger til grund at afbrænding af, urinering på eller tilsvarende behandling af religioners helligste skrifter var strafbart efter den daværende blasfemiparagraf, medfører lovforslaget en væsentlig udvidelse i forhold til den retsopfattelse. Det nu fremsatte lovforslag går således videre end det forbud, som Folketinget – ifølge Straffelovrådets udokumenterede opfattelse - afkriminaliserede ved ophævelsen af blasfemiparagraffen i 2017. Lovforslaget er således ikke afgrænset til en religions "helligste skrifter", men omfatter "utilbørlig behandling" af en ikke nærmere defineret kategori af "genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund". Ifølge de specielle bemærkninger til lovforslaget (side 17) omfatter det strafbare forbud "enhver utilbørlig behandling herunder afbrænding, tilsøling, og at der f.eks. trampes på eller sparkes til genstanden, eller at genstanden ødelægges ved f.eks. at rive i genstanden, klippe heri eller lignende. Den vil også omfatte tilfælde, hvor genstanden stikkes i med en kniv", ligesom genstande med væsentlig religiøs betydning omfatter eks et krucifiks.

Det er også væsentligt at fremhæve, at lovforslaget medfører en væsentlig forhøjelse – en seksdobling - af strafferammen fra 4 måneder til 2 års fængsel i forhold til den daværende blasfemiparagraf. Efter bemærkningerne til lovforslaget forudsættes domstolene i gentagelsestilfælde at idømme frihedsstraf, hvorfor der er tale om en markant skærpelse af straffen for ytringer, der rent faktisk ikke har været strafbare i måske syv årtier.

Samlet se må det således konkluderes, at lovforslaget udgør et markant brud med en stærkt forankret retstradition. Danmark har gennem mere end 70 år har haft en tradition for ikke at bruge statsmagten til at straffe ytringer, der krænker religiøse doktriner og følelser. Det skyldes en særlig robust dansk juridisk og politisk kultur, hvor det har været anset for uforeneligt med det danske demokrati, at religiøse følelser skulle beskyttes mod den spot og hån, som andre idéer og livsførelser måtte tåle. Ifølge denne frimodige og sekulære kultur er det principielt uantageligt at tildele religion en særstatus i forhold til andre ideologier og filosofiske strømninger, der frit kan kritiseres, forhånes og spottes i den offentlige debat.

5. Retssikkerhedsmæssige betragtninger

Det er Justitias opfattelse, at lovforslaget rejser en række retssikkerhedsmæssige betragtninger, der uanset, hvorvidt man bifalder lovforslaget eller ej, medfører en så betænkelig retstilstand, at lovforslaget ikke bør vedtaget i sin nuværende udformning. Det er særligt lovforslagets vage og uklare karakter, som Justitia finder problematisk. I den forbindelse skal Justitia fremhæve følgende anbefaling fra Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573:

*"Det er efter kommissionens opfattelse afgørende, at bestemmelser, der indskrænker ytringsfriheden, fremstår tilstrækkeligt klare og præcise, således at borgerne med en rimelig grad af sikkerhed kan forudse, hvilke ytringer der i sidste ende vil kunne medføre et ansvar i form af straf eller erstatning."*⁸

Dette ideal har også konkret forankring i EMRK, jf. det såkaldte kvalitative legalitetskrav, jf. nærmere nedenfor. Det er Justitias opfattelse, at centrale dele af forbuddet ikke lever op til basale retssikkerhedsmæssige idealer om klarhed og forudsigelighed. Lovforslaget fastslår eksempelvis, at "utilbørlig behandling" omfatter "enhver utilbørlig behandling, herunder afbrænding, tilsøling, og at

⁸ Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573 bind 2 side 471

https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/betaenkning_nr._1573_2020_del_2.pdf

der f.eks. trampes på eller sparkes til genstanden, eller at genstanden ødelægges ved f.eks. at rive i genstanden, klippe heri eller lignende". Det vil også omfatte tilfælde, hvor genstanden stikkes i med en kniv.

I forhold til definitionen af "væsentlig religiøs betydning" nævnes: "fysiske genstande, som inden for den pågældende trostradition anses for hellige eller særligt repræsentative for troens bekendelsesgrundlag og/eller lære, f.eks. centrale religiøse skrifter og lignende, der tillægges høj grad af hellighed i trossamfundet". Det er dog ikke kun hellige skrifter, men også genstande som f.eks. krucifikser, der er omfattet, ligesom genstande, der ikke reelt har "væsentlig religiøs betydning", men alene fremstår som sådan. Justitia forstår det således, at eksempelvis en jumbobog påklippet forsiden af Koranen vil være omfattet med den begrundelse, at muslimer kan blive vrede, hvis de ser en person brænde en således forklædt Jumbobog. Justitia finder det retssikkerhedsmæssigt problematisk, at lovforslaget ikke indeholder en mere klar og præcis definition af, hvilke fysiske handlinger der anses som "utilbørlige", og hvilke genstande der må anses for at have "væsentlig religiøs betydning".

Denne uklarhed forstærkes af, at kriminaliseringen omfatter ethvert trossamfunds genstande af "væsentlig religiøs betydning". Ud over folkekirken findes der ca. 185 anerkendte trossamfund i Danmark. Hertil skal lægges alle de, der ikke er anerkendt og registreret, hvilket potentielt medfører en uoverskuelig lang liste over religiøse genstande af central betydning for forskellige trosretninger.⁹

Det fremgår også af lovforslaget, at kriminaliseringen af "utilbørlig behandling" omfatter symbolske ytringer, som fremsættes i "f.eks. kunstnerisk eller politisk øjemed". Det står i kontrast til ovennævnte retspraksis vedrørende blasfemiparagraffen, hvor både Stats- og Rigsadvokaten afviste at rejse tiltale for offentlig bibelafbrænding med henvisning til at afbrændingen udgjorde „en symbolsk handling som en del af et kunstnerisk debatoplæg". I modsætning til Straffelovens § 266b (den såkaldte "racismeparagraf") indeholder lovforslaget ikke noget krav om at de kriminaliserede ytringer skal have en vis grovhed, men forudsætter tilsyneladende at "den utilbørlige behandling" i sig selv er af en strafværdig karakter. Denne antagelse er dog problematisk givet det uklare anvendelsesområde og omfattelsen af kunstneriske og politiske ytringer.

Det forhold, at også "udtrykkelig billigelse" af "utilbørlig behandling" vil være strafbar, jf. straffelovens § 136, stk. 2, bidrager yderligere til den retsikkerhed som kendetegner lovforslaget.

Justitia er derfor af den opfattelse, at lovforslagets brede og uklare anvendelsesområde medfører en risiko for, at kunstneriske aktiviteter og politiske protester vil blive anset for omfattet af forbuddet. Lovforslagets usikre anvendelsesområde kan medføre en unødvendig selvcensur blandt kunstnere og pro-demokratiske dissidenter og personer, der anvender provokerende udtryksformer for at skabe opmærksomhed omkring overgreb og menneskerettighedskrænkelser i en række af de stater, som lovforslaget er tiltænkt at beskytte.

Justitias bekymringer understøttes af Politiforbundets høringssvar til lovforslaget, som efterlyser konkretiseringer af forbuddets indhold. Politiforbundet bemærker, at politiet i sagens natur ikke er uvant med hensyn til at skulle foretage vurderinger og skøn i forbindelse med afviklingen af politiforretninger, men som lovforslaget er formuleret, synes der at være en "elastik i metermål". Politiforbundet peger også på, at det ikke klart fremgår, hvilke genstande der ikke må behandles på

⁹ En søgning på Kirkeministeriets [register](#) over anerkendte trossamfund og tilknyttede viser et samlet antal på 185.

utilbørligt, og forbundet angiver, at det er deres opfattelse, at loven "vil vise sig særdeles vanskelig at håndtere".¹⁰ Tilsvarende kritik er fremført af anklagerforeningen og Advokatrådet.

6. Grundlovens § 77

Ifølge lovforslagets bemærkninger pkt. 5.1 rejser forslaget ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77, der fastslår, at "*enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.*"

Justitia er enig i, at grundlovens § 77 ikke forhindrer lovgiver i at kriminalisere "utilbørlig behandling" af religiøse genstande, uanset at dette udgør et indgreb i ytringsfriheden. Det fremgår dog af lovforslagets bemærkninger (pkt. 4 side 21):

"Hvis politiet måtte blive opmærksomt på, at en overtrædelse af den foreslåede bestemmelse er i gang med at blive begået eller vil blive begået, vil politiet kunne gribe ind og bringe det strafbare forhold til ophør, jf. de almindelige regler herom i politiloven og retsplejeloven. Det gælder også, selv om overtrædelsen måtte finde sted i forbindelse med en demonstration."

Dermed synes lovforslaget at forudsætte, at politiet kan gribe præventivt ind over for "utilbørlig behandling" af religiøse genstande. Det rejser spørgsmål i forhold til, hvorvidt sådanne foranstaltninger udgør "andre forebyggende forholdsregler" i strid med grundlovens § 77 2. pkt. Dette spørgsmål må anses for at være af meget væsentlig betydning, fordi det vil være helt uacceptabelt, hvis lovforslaget fører til, at politiet bryder grundloven ved at gribe ind over for kommende ytringer. Justitsministeriet har imidlertid end ikke behandlet spørgsmålet om forholdet til grundlovens § 77, 2. pkt., ligesom Justitsministeriets beskrivelse af politiets beføjelse ikke stemmer overens med ordlyden af politiloven.

Justitia anbefaler derfor, at Justitsministeriet redegør klart og detaljeret både for retstilstanden og for, hvorledes lovforslagets ordning kan håndhæves uden at være i strid med § 77. Justitia skal for en nærmere redegørelse henvise til Advokatrådets høringssvar og kan erklære sig enig i de deri anførte betragtninger.

7. Danmarks internationale forpligtelser

Lovforslaget indebærer et indgreb i ytringsfriheden, der er beskyttet af EMRK artikel 10 og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders (herefter nævnt "ICCPR") artikel 19.

EMRK

Bemærkningerne til lovforslaget angiver, at bestemmelsen skal håndhæves med respekt for ytringsfriheden i artikel 10 i EMRK. I den forbindelse fremgår det af de almindelige bemærkninger (pkt. 5.2, side 11ff):

"Domstolen har i sin praksis slået fast, at staten har en bredere skønsmargin, hvis ytringer kan karakteriseres som blasfemiske og unødigt krænkende over for andres religiøse overbevisning. Medlemsstater kan således efter Domstolens praksis foretage indgreb i retten til ytringsfrihed, hvis

¹⁰ Se [Politikens gengivelse af Politiforbundets høringssvar 11. september 2023](#).

religiøse emner behandles på en måde, der kan karakteriseres som blasfemisk, jf. Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 1202."

Det følger udtrykkeligt af EMRK artikel 10, stk. 2, at udnyttelse af retten til ytringsfrihed kan medføre pligter og ansvar. I forhold til ytringer om religiøse overbevisninger omfatter dette pligt til i videst muligt omfang at undgå ytringer, der er anstødelige og bespottende i forhold til objekter, der af andre omgås med ærbødighed, jf. dom af 25. november 1996 i sagen Wingrove mod Storbritannien, pr. 53."

Justitia er enig i, at lovforslaget – som udgangspunkt – er i overensstemmelse med EMRK Artikel 10. Justitia mener dog ikke, at Justitsministeriets redegørelse for EMD's praksis er retvisende eller fyldestgørende, ligesom lovforslagets udformning kan risikere at medføre krænkelser af artikel 10 afhængig af den nærmere håndhævelse og domspraksis.

Indledningsvist skal Justitia skal påpege, at der er fejl i flere af ministeriets henvisninger. Dette gælder eks. sagen *Wingrove mod Storbritannien*, hvor der fejlagtigt henvises til pr. 53, mens den korrekte henvisning er pr. 52. Mere grundlæggende er det også misvisende når Justitsministeriet anfører, at der "*I forhold til ytringer om religiøse overbevisninger omfatter dette pligt til i videst muligt omfang at undgå ytringer, der er anstødelige og bespottende i forhold til objekter, der af andre omgås med ærbødighed*". Denne formulering kan forstås derhen, at der en består en positiv forpligtelse til at begrænse "blasfemiske" ytringer, hvilket ikke er tilfældet. At medlemsstaterne nyder en bred skønsmargin til at begrænse sådanne ytringer, betyder ikke, at de er forpligtet til forbyde "unødigt krænkende" ytringer, hvilket understreges af, at flere konventionsstater, herunder Holland, Norge, Island, Irland, Grækenland, Malta og Danmark i de senere år har ophævet blasfemiparagraffer, hvilket ikke er i strid med EMRK.

Det er også væsentligt at fremhæve, at indgreb i EMRK artikel 10 ikke blot medfører et formelt men også et kvalitativt legalitetskrav, hvorefter den bestemmelse, der hjemler indgreb i ytringsfriheden, skal have den fornødne klarhed og forudsigelighed med henblik på at modvirke vilkårlighed.¹¹ Som anført oven for er det Justitias opfattelse, at lovforslagets anvendelsesområde er vagt og uklart. Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at lovforslaget er i strid med EMRK artikel 10, men det må antages, at lovforslagets uklarhed kan føre til uforenelighed med det kvalitative legalitetskrav, såfremt der anlægges en selektiv tiltalepraksis, hvor eks. identiske eller sammenlignende handlinger behandles forskelligt, alt efter hvilken religions genstande der er tale om, da en sådan praksis kan gøre det svært for borgerne at forudse, hvornår "utilbørlig behandling" vil føre til strafferetlige sanktioner.¹² Dette vil også kunne være tilfældet, såfremt tiltalepraksis ændres, alt efter hvilken regering der er ved magten, hvilket nærliggende vil kunne være tilfældet, da påtalekompetencen ligger hos Justitsministeren.

Endelig skal Justitia notere sig, at strafudmålingen må antages at have afgørende betydning for, hvorvidt sanktionering af "utilbørlig behandling" vil være proportionelt under EMRK artikel 10. Af de specielle bemærkninger (side 19) fremgår:

"Det forudsættes, at førstegangstilfælde af overtrædelse af bestemmelsen som udgangspunkt straffes med bøde. I gentagelsestilfælde forudsættes der som udgangspunkt udmålt en kortere fængselsstraf i dage. Det vil i skærpende retning ved strafudmålingen skulle indgå, hvis personen

¹¹ Se Ahmet Yildirim mod Tyrkiet (2012), pr. 57.

¹² Se Altüg Taner Akcam mod Tyrkiet (2011) pr. 93-95

har begået flere overtrædelser af den foreslåede bestemmelse. Foreligger der adskillige førstegangsovertrædelser til samtidig pådømmelse, forudsættes der dermed som udgangspunkt udmålt en kortere fængselsstraf i dage".

Efter Justitias opfattelse er det tvivlsomt, om frihedsstraf – selv i gentagelsestilfælde – vil kunne udgøre en proportionel sanktion, når det gælder ytringer, der ikke har karakter af hadefuld tale rettet mod bestemte befolkningsgrupper, opfordringer til vold, terrorisme el. lignende.

Justitia finder det særdeles bemærkelsesværdigt, at Justitsministeriet ikke har redegjort for EMDs afgørelse i Mariya Alekhina mfl. mod Rusland fra 2018. Her fandt EMD, at det var i strid med artikel 10, da medlemmer af det russiske kvinde-punkband og kunstnergruppe Pussy Riot blev idømt 2 års fængsel for "hooliganisme motiveret af religiøst had" efter at de havde forsøgt at optræde med en "Punk-Prayer", der var kritisk mod Putin og den Russisk-Ortodokse kirke, foran alteret i en prominent katedral i Moskva. EMD udtalte bl.a.:

*"The Court finds that the applicants' actions neither contained elements of violence, nor stirred up or justified violence, hatred or intolerance of believers...it reiterates that, in principle, peaceful and non-violent forms of expression should not be made subject to the threat of imposition of a custodial sentence...and that interference with freedom of expression in the form of criminal sanctions may have a chilling effect on the exercise of that freedom, which is an element to be taken into account when assessing the proportionality of the interference in question."*¹³

I E.S. mod Østrig blev en østrigsk politiker idømt bødestraf for at have overtrådt forbuddet mod religionskrænkelser ved at have kaldt profeten Muhammed for pædofil. EMD fandt indgrebet foreneligt med EMRK artikel 10, blandt andet fordi klageren alene var blevet idømt en relativ mild bødestraf, selv om hun var blevet dømt for flere udtalelser, og selv om den østrigske lov havde en strafferamme på op til seks måneders fængsel.¹⁴

I I.A. mod Tyrkiet blev en forlægger dømt for at udgive en bog, der bl.a. fremstillede profeten Muhammed som havende modtaget sine guddommelige åbenbaringer efter seksuelt samkvem. Forlæggeren blev idømt en frihedsstraf, der dog blev nedsat til en bøde svarende til 16 USD. EMDs flertal fandt indgrebet foreneligt med EMRK og lagde bl.a. vægt på, at den beskudte bøde ikke udgjorde et uproportionalt indgreb.¹⁵

I bemærkningerne til lovforslaget henviser Justitsministeriet til sagen Stern Taulats og Roura Capella mod Spanien. Justitsministeriet underlader imidlertid (behændigt) at oplyse, at sagen vedrørte to spanske borgere, der blev straffet for at af afbrænde et billede af den spanske konge og dronning. EMD lagde vægt på, at afbrændingen af billedet ikke var udtryk for hadsk tale eller tilskyndelse til vold, men derimod var en symbolsk protest mod monarkiet som institution. EMD lagde også vægt på, at klagerne risikerede fængselsstraf, såfremt de ikke betalte de idømte bøder, hvilket ikke var en proportional sanktion.

Henset til ovenstående retspraksis må det antages, at afbrænding eller anden skænding af religiøse genstande ikke i sig selv kan anses som udtryk for så alvorlige ytringer, at frihedsstraf udgør en

¹³ Mariya Alekhina mod Rusland (2018)

¹⁴ E.S. mod Østrig (2018) pr. 56

¹⁵ I.A. mod Tyrkiet (2004) pr. 36

proportional sanktion, medmindre der foreligger særligt skærpene omstændigheder, såsom ledsagende kommentarer, der har karakter af hadsk tale eller opfordringer til vold.

Endelig skal Justitia anføre, at det må anses for tvivlsomt, om det vil være foreneligt med EMRK artikel 10 at straffe "udtrykkelig billigelse" af ikke-voldelige symbolske ytringer, såsom eks. afbrænding af "hellige skrifter", jf. det ovenfor anførte om straffelovens § 136, stk. 2.

ICCPR

Lovforslaget omtaler ikke ICCPR, selv om Danmark har ratificeret denne konvention og anerkendt Menneskerettighedskommiteéns (HRC) kompetence til at behandle individuelle klagesager. I modsætning til EMRK er ICCPR ikke inkorporeret i dansk ret, og den har derfor ikke samme gennemslagskraft. Desuagtet er konventionen juridisk bindende.

ICCPR artikel 19 indeholder en beskyttelse af ytringsfriheden. Ligesom det er tilfældet med EMRK artikel 10, kan ICCPR artikel 19 gøres til genstand for visse restriktioner, jf. ICCPR artikel 19, stk. 3. Det antages dog, at der i modsætning til EMRK Artikel 10 ikke gælder nogen "national skønsmargin", ligesom HRC anlægger en signifikant strengere vurdering af, hvorvidt indgreb i Artikel 19 er forenelige med konventionen, end hvad der almindeligvis følger af EMDs praksis.¹⁶

HRC har således i General Comment nr. 34 fra 2011 udtalt, at

"Prohibitions of displays of lack of respect for a religion or other belief system, including blasphemy laws, are incompatible with the Covenant". HRC lægger i den forbindelse vægt på, at *"it would be impermissible for any such laws to discriminate in favour of or against one or certain religions or belief systems, or their adherents over another, or religious believers over non-believer"*.¹⁷

Justitia vil også gøre opmærksomhed på den såkaldte Istanbul-proces, der fokuserer på implementering af FN's Menneskerettighedsråds Resolution 16/18 om religiøs diskrimination¹⁸, og Højkommissæren for Menneskerettigheds Rabat Plan of Action¹⁹, der udstikker retningslinjer for implementering af forbuddet mod tilskyndelse til nationalt, racemæssigt eller religiøst had, og eksplicit anbefaler, at *"States that have blasphemy laws should repeal them, as such laws have a stifling impact on the enjoyment of freedom of religion or belief, and healthy dialogue and debate about religion"*.

Resolution 16/18 blev vedtaget ved konsensus i 2011. Den blev tilmed blåstemplet af OIC-landene, som et vigtigt skridt fremad i de internationale bestræbelser på at konfrontere intolerance baseret på religion eller tro. Det er her værd at bemærke, at Danmark i juli tiltrådte en fælles erklæring i juli 2011 med henblik på at implementere resolutionen via den såkaldte Istanbul-Proces.²⁰ Resolution 16/18 hviler på det udgangspunkt, at ytringsfrihed er den bedste modgift mod religiøs intolerance, og at indgreb i ytringsfriheden alene bør være rettet mod tilskyndelse til religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold. .

¹⁶ Evelyn Aswad and David Kaye, *Convergence & Conflict: Reflections on Global and Regional Human Rights Standards on Hate Speech*, 20 NW. J. HUM. RTS. 165 (2022).

<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol20/iss3/1>

¹⁷ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> pr. 48

¹⁸ [Resolution adopted by the Human Rights Council 16/18 Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief](#)

¹⁹ [The Rabat Action Plan](#)

²⁰ [Joint Statement on Combating Intolerance, Discrimination, and Violence Based on Religion or Belief](#)

Det skal også bemærkes at FN's Special Rapporteur for religions- og trosfrihed i 2016 i en rapport til den danske regering anbefalede, at ophæve (den daværende) blasfemiparagraf, eftersom denne

"is not in line with international standards on freedom of expression and sits uneasily with the general policy adopted by European Union member States for all anti-blasphemy laws to be repealed. In this context, the Special Rapporteur would like to refer to an action plan elaborated in October 2012 under the auspices of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Without denying the need for restrictive measures in extreme cases, the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence calls upon States to repeal blasphemy laws".²¹

I rapporter fra 2018 og 2019 har FN's Special Rapporteur for Religions og Trosfrihed mere generelt fastslået, at forbud mod blasfemi og religionskrænkelse er i strid med både ytrings- og religionsfriheden.

I 2018 konkluderede han således, at

"Criticism of religion, religious leaders or doctrine, which is often an exercise of freedom of expression, is not a violation of freedom of religion or belief. In his previous reports, the Special Rapporteur highlighted the special relationship between articles 18 and 19 of the Covenant, noting that anti-blasphemy laws and anti-apostasy laws should be repealed", samt at "anti-blasphemy laws must be repealed as a matter of priority³ and are incompatible with the Covenant".²²

I 2019 fremhævede han, at

*"the growing consensus in the international human rights community that anti-blasphemy laws run counter to the promotion of human rights for all persons. As such, the international normative standard is clear: States may not impose punishment for insults, criticism or giving offence to religious **ideas, icons or places**, nor can laws be used to protect the feelings of religious communities. In that spirit, several countries, including Norway, the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and, most recently, **Denmark**, Malta, Ireland and Canada have repealed anti-blasphemy laws" (Justitias fremhævninger).*

Endvidere er det væsentligt at fremhæve, at danske regeringer og myndigheder eksplicit har henvist til og udtrykt støtte til fortolkninger af ICCPR, der konkluderer at love, der kriminaliserer blasfemi og religionskrænkelse, er uforenelige med både retten til ytringsfrihed i artikel 19 og retten til religions- og trosfrihed i artikel 18. I 2018 holdt minister for Udviklingssamarbejde under Regeringen Lars Løkke III, Ulla Tørnæs, en tale, hvor hun udtalte, at religionsfriheden var under pres og bl.a. påpegede, at 71 lande kriminaliserede blasfemi.²³

I 2019 deltog en officiel dansk delegation ved "Ministerial to Advance Religious Freedom" organiseret af det amerikanske udenrigsministerium. I den anledning underskrev Danmark en erklæring om blasfemilove, hvori det fremhæves, at:

²¹ Se A/HRC/34/50/Add.1 pr 54-56

²² <https://digitallibrary.un.org/record/1629601?ln=en> pr. 43 og 83.

²³ <https://um.dk/en/foreign-policy/office-of-the-special-representative-for-freedom-of-religions-or-belief/danish-forum-for-freedom-of-religion-or-belief>

"Numerous countries maintain laws criminalizing blasphemy, apostasy, or speech that might "defame" or "insult" religious sentiments. Such laws are often used as a pretext to justify vigilantism or mob violence in the name of religion, or as a pretext to pursue retribution related to personal grievances. We see governments using such laws to wrongfully imprison and punish individuals whose views on matters of religion or belief may differ from official narratives or the views of majority populations. We call on governments that utilize these laws to free any individuals imprisoned on such grounds, and to repeal blasphemy, apostasy, and other laws that impede the exercise of freedoms of expression and religion or belief, in a manner inconsistent with international law".²⁴

I 2019 holdt Danmarks FN Ambassadør i Geneve en tale, hvor han udtalte, at

"resolution 16/18 and the Istanbul Process represent the only universally recognised international framework for State progress to tackle hatred against people based on their religion or belief. If this framework didn't already exist 'we would have to start building it from scratch".²⁵

Ved en tale i FN's Generalforsamling i 2020 fremhævede Danmarks FN Ambassadør i New York, FNs Special Rapporteurs store indsats for at styrke religions- og trosfriheden og påpegede en bekymrende tendens, hvor denne rettigheds sættes under pres af bl.a. blasfemilove.²⁶

Justitia skal på den baggrunde fremhæve, at en vedtagelse af lovforslaget vil indebære et markant brud med den politiske linje, som Danmark har anlagt i FN-regi. En vedtagelse af lovforslaget vil grundlæggende afvige fra gentagne, officielle danske tilkendegivelse af, at blasfemiparagraffer og lignende bestemmelser, der straffer krænkelse af religiøse dogmer, symboler og følelser, er i strid med retten til ytringsfrihed, religions- og trosfrihed under artikel 18 og 19 i ICCPR.

Eftersom ICCPR ikke er inkorporeret i dansk ret, kan konventionen ikke tilsidesætte en dansk lovbestemmelse, der strider mod konventionsrettighederne. Men Justitsministeriet bør i bemærkningerne klart og tydeligt forholde sig til, at lovforslaget er i strid med ICCPR, og dermed Danmarks internationale forpligtelser. Det er således afgørende, at Folketinget får lejlighed til på et fuldt oplyst grundlag at drøfte dette spørgsmål, således at Folketinget klart og tydeligt kan eksplicit tage stilling til, hvorvidt man ønsker at krænke retten til religions- og ytringsfrihed i ICCPR.

8. EU-retlige konsekvenser

Justitia skal adressere, at lovforslaget fastslår, at det ikke har EU-retlige konsekvenser. Det skal hertil bemærkes, at artikel 11 i EU's charter for grundlæggende rettigheder netop omfatter ytringsfrihed, hvorfor forbuddet også er genstand for EU-rettens forpligtelser. I særdeleshed skal Justitia kritisere, at lovforslagets bemærkninger ikke indeholder nogle overvejelser over forholdet til den nyligt vedtagne forordning om digitale tjenester (også kendt som "Digital Services Act").

²⁴ <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/07/2019-Ministerial-to-Advance-Religious-Freedom-Statement-on-Blasphemy3.pdf>

²⁵ [Eight years of the Istanbul Process on combatting religious intolerance: Taking stock | Universal Rights Group \(universal-rights.org\)](https://www.universal-rights.org/en/eight-years-of-the-istanbul-process-on-combatting-religious-intolerance-taking-stock/)

²⁶ <https://um.dk/en/-/media/websites/umen/foreign-policy/office-of-the-special-representative-for-freedom-of-religions-or-belief/status-on-the-danish-initiative/nb8-statement-unga75.ashx>

Ifølge Forordningen vil bl.a. sociale medieplatforme være underlagt en pligt til at fjerne ulovligt indhold efter modtagelse af en anmeldelse eller påbud herom. Af lovforslagets specielle bemærkninger (side 21) fremgår det at:

“En utilbørlig behandling, der foretages et ikke-offentligt sted, men optages på video med henblik på senere at blive delt via internettet, sociale medier eller i øvrigt udbredt til en videre kreds, vil også være omfattet”.

På den baggrund må det således antages, at videoer, som gerningspersonen - eller dennes medvirkende personer - lægger op på sociale medie platforme, som udgangspunkt vil udgøre ulovligt indhold. På den baggrund anbefaler Justitia, at Justitsministeriet nærmere redegør for, hvorledes forordningen om digitale tjenester vil få indflydelse på håndhævelsen af lovforslagets strafbare forbud på Internettet.

9. Konklusion

Ifølge regeringen skal den foreslåede forbuddet udgøre en "nålestiksoperation" ved at sætte en stopper for bølgen af koranafbrændinger uden at gøre vold på retten til religionskritik. Justitias gennemgang oven for viser dog, at regeringens lovforslag risikerer at medføre betydelige følgeskader på ytringsfriheden.

Lovforslaget er et brud med den danske tilgang til ytringsfriheden, der i perioden siden Anden Verdenskrig har lagt stadigt større vægt på retten til at fremføre religionskritik, uanset om religiøse magthavere, institutioner eller troende måtte opfatte sådanne som forhånende og blasfemiske.

Definitionen af "utilbørlig" og målgruppen for loven er uklar for borgerne og skaber en situation, hvor politiet og domstolene får en tung og ikke-afgrænset opgave med at vurdere, hvornår loven finder anvendelse. Indsættelsen af forbuddet i straffelovens kapitel om landsforræderi og statens sikkerhed betyder også en væsentlig skærpet straf, hvilket udgør et uproportionelt indgreb i ytringsfriheden, og medfører at "udtrykkelig billigelse" af "utilbørlig behandling" også kriminaliseres.

Forbuddet indebærer desuden en betydelig risiko for, at politiske kritikere, aktivister og kunstnere, der præsenterer værker eller udtrykker berettiget politisk kritik og holdninger, der strider imod forbuddet, kan blive idømt fængselsstraf, hvilket er svært at acceptere i et pluralistisk samfund.

Lovforslagets forudsætning om, at politiets kan foretage præventive indgreb over for "utilbørlig behandling" rejser også spørgsmål i forhold til grundlovens § 77 og dens forbud mod censurlignende forholdsregler.

Herudover indeholder lovforslaget en overfladisk, mangelfuld og til dels misvisende gennemgang af Danmarks internationale forpligtelser, og der lægges ikke tilstrækkelig vægt på EMD's krav om, at indgreb skal være baseret på retsregler, der er klare og forudsigelige, samt at sanktioner skal være proportionale. Endvidere ignorerer lovforslaget Danmarks menneskeretlige forpligtelser i henhold til FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, hvis bestemmelser om ytrings- og religionsfrihed klart må antages at indebære et forbud mod love, der kriminaliserer blasfemi og religionskrænkelser.

På denne baggrund anbefaler Justitia, at lovforslaget forkastes.