

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
THBI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/01933-2

22. SEPTEMBER 2023

HØRINGSSVAR TIL LOVUDKAST OM FORBUD MOD UTILBØRLIG BEHANDLING AF GENSTANDE MED VÆSENTLIG RELIGIØS BETYDNING FOR ET TROSSAMFUND

Justitsministeriet har den 25. august 2023 anmodet om Institut for
Menneskerettigheders bemærkninger til ovennævnte lovudkast.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet ønskes det at kriminalisere utilbørlig behandling af
genstande af væsentlig religiøs betydning for et trossamfund.

Uklart anvendelsesområde udfordrer håndhævelsen af loven

Kriminaliseringen af lovudkastets handlinger vil indebære en
indskrænkning af ytringsfriheden, der udgør en grundpille i
demokratiet. Indskrænkninger i ytringsfriheden kan efter
menneskeretten gennemføres ved lov, hvis de tjener et legitimt formål i
et demokratisk samfund og er proportionelle.

Det er instituttets vurdering, at den foreslåede ændring af straffeloven
kan gennemføres inden for rammerne af menneskeretten. Dog er det
afgørende, at myndighederne og domstolene fra sag til sag vurderer,
om bestemmelsen i det konkrete tilfælde kan føre til straf indenfor
rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Bemærkningerne til lovudkastet afspejler efter instituttets vurdering
ikke i tilstrækkelig grad, at der i hver enkelt sag skal foretages en
konkret og individuel vurdering af, om straf vil indebære en for
vidtgående begrænsning af ytringsfriheden.

Formuleringen "utilbørlig behandling" kan desuden omfatte ganske mange typer af handlinger, og vil efter lovudkastet også omfatte politiske og kunstneriske ytringer. Institutet bemærker, at dette stiller krav om en ganske kompleks menneskeretlig vurdering i alle led af retshåndhævelsen (politiet, anklagemyndigheden og de danske domstole) og derfor bør udfoldes i lovbemærkningerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne tilføjer, at beskyttelsen af ytringsfriheden i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i nogle tilfælde vil kunne hindre, at loven anvendes. Lovens bemærkninger bør præcisere, hvordan politi, anklagemyndighed og domstole skal sikre den menneskeretlige beskyttelse ved lovens håndhævelse.

Manglende beskrivelse af blasfemibestemmelser i lyset af menneskeretten

Menneskeretten beskytter mennesker og ikke religioner. Menneskeretten stiller således ikke krav om forbud imod forhånelser af religioner eller religiøse symboler.

Selvom menneskeretten efter omstændighederne kan tillade begrænsninger i ytringsfriheden, har europæiske og internationale menneskeretlige organer i over et årti advaret mod begrænsninger i form af blasfemibestemmelser.

Lovbemærkningerne bør efter instituttets vurdering forholde sig til disse anbefalinger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne beskriver menneskeretlige anbefalinger imod indførelsen af blasfemibestemmelser, som anses for at medføre risici for unødvendige begrænsninger i ytringsfriheden.

Uklarhed om politiets håndhævelsen i lyset af grundloven

I lovudkastet anføres det, at politiet kan forhindre igangværende eller kommende handlinger omfattet af den foreslåede bestemmelse, f.eks. i forbindelse med en demonstration. Dette kan ske efter de almindelige regler i politiloven og retsplejeloven.

Anvendelsen af politilovens regler for at hindre en ytring under en demonstration aktualiserer efter instituttets opfattelse beskyttelsen i grundlovens § 77 om ytringsfrihed sammenholdt med § 79 om forsamlingsfrihed.

I lovbemærkningerne anføres det imidlertid, at udkastet ikke rejser spørgsmål om grundlovens § 77, og lovbemærkningerne beskriver derfor ikke, hvordan politiet skal håndhæve bestemmelsen inden for rammerne af grundloven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne beskriver, hvordan det sikres, at politiets håndhævelse af loven sker inden for rammerne af grundlovens § 77 og § 79.

Behov for evaluering af lovens konsekvenser

Henset til de udfordringer, som håndhævelsen af loven kan forvente at rejse, finder instituttet, at loven (såfremt den vedtages) bør evalueres.

Indgreb i ytringsfriheden i form af strafbestemmelser kan have afsmittende negative virkninger på i øvrigt lovlige ytringer ('chilling effect') og dermed komme til af afholde borgere fra lovlig magt- eller religionskritik. Dette kan særligt være tilfældet, hvis bestemmelsen efterlader tvivl om sit anvendelsesområde og derfor ikke sikrer tilstrækkelig forudsigelighed for den enkelte borger til at indrette sig efter loven. Også af disse grunde finder instituttet, at der er behov for en evaluering af loven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer, at der om 2 år laves en evaluering af bestemmelsen, herunder dens betydning for den lovlige debat om religion.

2. KORT OM LOVUDKASTETS INDHOLD

Med lovudkastet foreslås det, at der indsættes et nyt stykke i straffelovens § 110 e, hvorefter 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, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Det fremgår af punkt 4 i udkastets lovbemærkninger, at bestemmelsen omfatter fysiske handlinger i forhold til genstande med væsentlig religiøs betydning. Forbuddet vil således ikke omfatte verbale eller skriftlige tilkendegivelser, herunder tegninger, om religiøse genstande og emner. Det samme gælder øvrige udtryksformer, som ikke indebærer, at genstanden fysisk behandles utilbørligt.

Ved genstande med væsentlig religiøs betydning forstås ifølge lovbemærkningernes punkt 4 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. Vellignende efterligninger af disse vil også være omfattet.

Som eksempler på genstande nævnes religiøse skrifter som Bibelen, Koranen, Toraen og Vedaerne. Bestemmelsen vil derimod ikke omfatte beklædningsgenstande, ligesom tegninger og figurer mv. af religiøse ledere som f.eks. paven heller ikke er omfattet.

Den foreslåede bestemmelse forbyder utilbørlig behandling af de pågældende genstande med væsentlig religiøs betydning.

Det fremgår videre, at der herved forstås handlinger, hvorved disse "genstande ødelægges på en nedsættende eller forhånende måde eller i øvrigt fysisk behandles forhånende eller nedsættende". Det vil f.eks. kunne omfatte 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. Dog vil det som udgangspunkt ikke være kriminaliseret at skille sig af med de pågældende religiøse genstande i en offentlig skraldespand, medmindre det sker på en måde, der i sig selv må anses for nedsættende eller forhånende.

Det vil endelig være en betingelse, at den utilbørlige behandling foregår offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Afgrænsningen af, hvornår en utilbørlig behandling er foretaget offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, vil skulle foretages med udgangspunkt i de tilsvarende afgrænsninger i straffelovens regler om trusler mod offentligt ansatte (§ 119, stk. 1), racismeparagraffen (§ 266 b) og retspraksis om bestemmelserne.

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

Om straffen anføres det i de specielle bemærkninger til udkastets § 1, at en overtrædelse af bestemmelsen i førstegangstilfælde 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 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. Fastsættelsen af straffen vil desuden bero på domstolens konkrete vurdering.

3. BESKYTTELSEN AF YTRINGSFRIHEDEN OG KRAV TIL INDGREB

Ytringsfrihed er en grundpille i demokratiet og er nært knyttet til de øvrige frihedsrettigheder, der tilsammen giver borgere et værn mod magthaverne. Rettighedens beskyttelse af den fri meningsudveksling er således en grundlæggende forudsætning for ethvert demokratisk samfund.

Ytringsfriheden er bl.a. beskyttet i artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i artikel 19 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Endvidere er ytringsfriheden beskyttet i grundlovens § 77, der har en nær tilknytning til beskyttelsen af forsamlingsfriheden i grundlovens § 79 (se afsnit 6 herom).

Af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention følger, at enhver er sikret ytringsfrihed, herunder meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har slået fast i sin praksis, at ytringsfriheden er af grundlæggende betydning for et demokratisk samfund, og at den ikke alene omfatter oplysninger og idéer, der er velsete eller neutrale, men også sådanne, som chokerer, fornærmer eller foruroliger myndighederne eller dele af befolkningen.¹

Det er muligt at indskrænke ytringsfriheden efter 10, stk. 2. Bestemmelsen indebærer, at myndighederne kan gøre indgreb i ytringsfriheden, når indgrebet er foreskrevet ved lov, varetager et af de i bestemmelsen opregnede legitime hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

Kravet om, at indgrebet skal være foreskrevet ved lov, indebærer efter Menneskerettighedsdomstolens praksis, at regelgrundlaget skal være tilgængeligt og forudsigeligt. Kravet om forudsigelighed indebærer bl.a.,

¹ Handyside mod Storbritannien, afgørelse af 7. december 1976, sagsnr. 5493/72, pr. 49.

at det skal stå klart for borgerne, hvad der udgør en retsstridig handling, og hvad sanktionen er for handlingen. Kravet skal udover forudsigelighed også sikre mod vilkårlig retsanvendelse.²

Kravet om nødvendigheden af et indgreb skal være påvist på en tilstrækkelig overbevisende måde.³ Der skal være tale om et presserende samfundsmæssigt behov, for at indgrebet kan anses for nødvendigt. Den endelige vurdering af, om et indgreb i det konkrete tilfælde er nødvendigt i et demokratisk samfund, beror efter Menneskerettighedsdomstolens praksis på en helhedsvurdering. Staterne er i den forbindelse tillagt en vis skønsmargin.

4. UKLART ANVENDELSESOMRÅDE UDFORDRER HÅNDHÆVELSEN AF LOVEN

Det er instituttets vurdering, at en indskrænkning af ytringsfriheden med den foreslåede ordlyd er mulig inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Imidlertid afspejler bemærkningerne til lovudkastet efter instituttets vurdering ikke i tilstrækkelig grad, at der i hver enkelt sag vil skulle foretages en konkret og individuel vurdering af, om straf vil indebære en for vidtgående begrænsning af ytringsfriheden efter artikel 10.

Instituttet bemærker, at begrebet ”utilbørlighed” kan genfindes i øvrige dele af straffeloven, men skal forstås og anvendes i kontekst af den enkelte straffebestemmelse. I lovudkastet defineres utilbørlig behandling som forhånende eller nedsættende handlinger. Dette indebærer en vis subjektivitet i vurderingen, der efter instituttets opfattelse kan gøre det vanskeligt at udforme en objektiv og neutral regel.

Instituttet bemærker desuden, at lovudkastet ikke forholder sig til bestemmelsens sammenhæng med øvrige straffebestemmelser. I straffelovens § 136 lyder det, at en offentlig billigelse af en forbrydelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 12, vil kunne straffes med bøde eller fængsel indtil tre år. Det vil også gælde for handlinger omfattet af lovudkastet.

Det kan betyde, at også andre ytringer end utilbørlig behandling kan ende med at blive straffet som følge af loven. Lovudkastet forholder sig ikke til dette eller de menneskeretlige konsekvenser heraf.

² Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark s. 282.

³ Se f.eks. Handyside mod Storbritannien, afgørelse af 7. december 1976, sagsnr. 5493/72, pr. 49

Selvom der næppe er tale om, at lovteksten ikke i sig selv lever op til de konventionsmæssige krav om lovhjemmel, bør bestemmelsen operere med tydeligt definerede kriterier, der efterlader mindst mulig tvivl om anvendelsesområdet. Dette er særligt vigtigt, fordi lovudkastet stiller krav om en ganske kompleks menneskeretlig vurdering i alle led af retshåndhævelsen (politiet, anklagemyndigheden og de danske domstole), uden at dette udfoldes i lovbemærkningerne.

Af lovudkastet fremgår, at bestemmelsen ”vil finde anvendelse, selv om den utilbørlige behandling af genstanden finder sted i f.eks. kunstnerisk eller politisk øjemed”.

Imidlertid har såvel emnet for og formålet med en ytring stor betydning for, om indgrebet i den konkrete sag anses for proportionalt efter menneskeretten.

Menneskerettighedsdomstolen har udtalt om beskyttelsen af politiske ytringer, at de udgør kernen af demokratiet og konventionens beskyttelsesområde.⁴ Menneskerettighedsdomstolen foreskriver således en intensiv prøvelse af proportionaliteten og efterlader et begrænset råderum for staterne, bl.a. i sager, der vedrører indgreb over for politiske ytringer.⁵

Politisk kritik, herunder også i kunstneriske udtryk, varetager desuden et væsentligt samfundshensyn.⁶ Menneskerettighedsdomstolen har om kunstneriske ytringer udtalt, at de, der skaber, udfører og fremviser kunstneriske værker, bidrager til udvekslingen af idéer og meninger, der er af væsentlig betydning i et demokratisk samfund.⁷ Menneskeretten kan også – i konkrete tilfælde – tillægge menneskerettighedsforkæmperes ytringsfrihed en særlig betydning.⁸

Såfremt myndighederne og domstolene under håndhævelsen af loven ikke fra sag til sag inddrager de konkrete omstændigheder, kan straf efter instituttets vurdering komme til at medføre en krænkelse af borgeres ret til ytringsfrihed under Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

⁴ Lingens mod Østlig, sagsnr. 9815/82, pr 42.

⁵ Mariya Alekhina m.fl. mod Rusland, sagsnr. 38004/12, pr. 212.

⁶ Dickinson mod Tyrkiet.

⁷ Müller m.fl. mod Schweiz, sagsnr. 10737/84, pr. 33.

⁸ Fra Menneskerettighedsdomstolens praksis kan bl.a. henvises til Aliyev mod Aserbajdsjan pr. 208, Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn pr. 166f og Ecodefence m.fl. mod Rusland, pr. 124. Endvidere kan der henvises til FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere (

Instituttet henviser i den forbindelse til, at de retshåndhævende myndigheder ved siden af lovgiver og nationale domstole har en selvstændig forpligtelse til at sikre overholdelsen af konventionen.⁹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne tilføjer, at beskyttelsen af ytringsfriheden i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i nogle tilfælde vil kunne hindre, at loven anvendes. Lovens bemærkninger bør præcisere, hvordan politi, anklagemyndighed og domstole skal sikre den menneskeretlige beskyttelse ved lovens håndhævelse.

5. MANGLENDE BESKRIVELSE AF BLASFEMIBESTEMMELSER I LYSET AF MENNESKERETTEN

Menneskeretten stiller ikke krav om forbud imod bespottelse eller forhånelser af religion eller religiøse symboler. Forbud af den type (blasfemibestemmelser) kan tværtimod komme til at udfordre blandt andet ytringsfriheden.

Instituttet er enig med Justitsministeriet i, at Menneskerettighedsdomstolen giver en bred skønsmargin for staterne til efter artikel 10, stk. 2, at forbyde ytringer, der kan virke stødende på andre personers tro eller religiøse overbevisning.¹⁰ Det skal ses i lyset af, at der ikke findes en fælles europæisk standard for, hvad der forstås ved tilladelige indgreb i retten til ytringsfrihed, der er rettet imod andres religiøse følelser og overbevisning. Artikel 10, stk. 2 skaber imidlertid ikke nogen menneskeretlig forpligtelse til at forbyde blasfemi.

Det er instituttets vurdering, at lovbemærkningernes beskrivelse af menneskeretten er mangelfuld, idet der alene henvises til Menneskerettighedsdomstolens praksis og ikke til de europæiske og internationale organer, der i over et årti har anbefalet ophævelsen af blasfemibestemmelser, da de udfordrer både ytrings- og religionsfriheden.

Lovudkastets manglende gennemgang heraf er så meget desto mere påfaldende, når selvsamme anbefalinger i 2017 var med til at danne grundlag for afskaffelsen af den danske blasfemibestemmelse, der bl.a.

⁹ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske pr for praktikere, 2023, 6. udgave, s. 36.

¹⁰ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2023, 6. udgave, s. 1202.

kriminaliserede spot og forhånelse af religion.¹¹ Til sammenligning defineres ”utilbørlighed” i nærværende lovudkast netop som forhånende eller nedsættende handlinger.

Den daværende regering tilsluttede sig afskaffelsen af blasfemi-bestemmelsen, bl.a. med den begrundelse, at det ville øge ytringsfriheden i Danmark, og anførte, at afskaffelsen samtidig ville imødekomme internationale anbefalinger fra FN og Europarådet, der peger på, at det ikke bør være kriminaliseret at vise disrespekt for en religion (blasfemi) eller at krænke religiøse følelser. Endvidere blev det anført, at ophævelse ville følge udviklingen i Europa på området.¹² Institutet havde siden 2012 anbefalet ophævelsen af blasfemibestemmelsen.¹³

Spørgsmålet om ytringsfrihedens grænser i forhold til ytringer, der kritiserer, forhåner, latterliggør eller på anden måde krænker religioner er længe blevet diskuteret i FN, særligt i FN’s Menneskerettighedsråd med udgangspunkt i artikel 18 og 19 i FN’s Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

I 2011 vedtog Menneskerettighedsrådet resolution 16/18. Resolutionen fastslår, at menneskeretten skal beskytte mod religiøst relateret intolerance, diskrimination og vold mod personer, men skal ikke beskytte religioner.¹⁴ Resolutionen er ikke bindende, men udgør et centralt fortolkningsbidrag og anses for den primære ramme i FN for bekæmpelse af religiøst relateret intolerance, diskrimination og vold.¹⁵ Siden 2011 er lignende resolutioner årligt blevet præsenteret i Menneskerettighedsrådet, herunder i april 2023.¹⁶

I kølvandet på koranafbrændingerne i Sverige i sommeren 2023 vedtog Menneskerettighedsrådet i juli 2023 resolution 53/1, hvori det bl.a.

¹¹ Lovforslag nr. L 170 af 28. marts 2017 om ændring af straffeloven.

¹² Justitsministeriet, [Regeringen vil afskaffe blasfemiparagraffen](#), 30. maj 2017.

¹³ Institut for menneskerettigheder, [Ytringsfrihed – status 2012](#), maj 2012, s. 23

¹⁴ A/HRC/37/44, Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief, 23. januar 2018.

¹⁵ FN’s Menneskerettighedskomiteé udfolder indholdet af resolution 16/18 i sin General Comment No. 34 og fremhæver, at indgreb i ytringsfriheden skal begrundes i en ’direkte og umiddelbar’ trussel, General Comment No. 34, para. 35.

¹⁶ A/HRC/RES/52/38, Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief, 18. april 2023. Lignende resolutioner er parallelt hermed blevet præsenteret i FN’s Generalforsamling.

anførtes, at koranafbrændinger strider mod menneskeretten, og at staterne bør bestræbe sig på at lovgive mod blasfemi.¹⁷

Det er instituttets opfattelse, at resolution 53/1 giver et misvisende signal om, at menneskeretten påkræver blasfemibestemmelser i national lovgivning. Resolutionen står i stærk kontrast til rådets egne tidligere udtalelser og til anbefalinger fra øvrige organer i FN.¹⁸

I bemærkningernes indledende afsnit anføres som baggrunden for lovudkastet bl.a., at regeringen ikke mener, at koranafbrændinger har større værdi som ytring end udtalelser, der f.eks. forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af race eller seksuel orientering, eller lignende udtalelser, som allerede i dag er strafbare.

Instituttet finder her anledning til at fremhæve, at kriminaliseringen af bl.a. hadefuld tale efter straffelovens § 266 b hviler på en menneskeretlig forpligtelse i artikel 4 i FN's Racediskriminationskonvention, som angår beskyttelse af mennesker, ikke religioner.

Menneskeretten beskytter således ikke mod bespottelse af en religion. Derimod beskytter menneskeretten mod offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod personer på baggrund af deres religiøse tilhørsforhold.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne beskriver menneskeretlige anbefalinger imod indførelsen af blasfemibestemmelser, som anses for at medføre risici for unødvendige begrænsninger i ytringsfriheden.

6. UKLARHED OM POLITIETS HÅNDHÆVELSE I LYSET AF GRUNDLOVEN

Ifølge Justitsministeriet rejser udkastet ikke spørgsmål om forholdet til grundlovens § 77.

Instituttet vurderer i modsætning til ministeriet, at lovbemærkningerne bør forholde sig til, hvordan politiet skal håndhæve lovudkastets bestemmelse i overensstemmelse med både grundlovens §§ 77 og 79.

¹⁷ A/HRC/53/L.23, Countering religious hatred constituting incitement to discrimination, hostility or violence, 7. juli 2023.

¹⁸ Se. f.eks. A/74/486, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 9. oktober 2019, para. 21. A/72/365, Elimination of all forms of religious intolerance, 28. august 2017, para. 28. A/HRC/31/18, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief, 23. december 2015, para. 60.

Efter grundlovens § 77 er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke indføres.

Grundloven beskytter mod forudgående indskrænkninger af ytringsfriheden (benævnt den formelle ytringsfrihed). En indskrænkning er forudgående, hvis det hindrer eller vanskeliggør offentliggørelse af ytringen, f.eks. ved fagedforbud. Indskrænkninger i § 77 kræver ganske tungtvejende grunde. Hovedsynspunktet i teorien er (som fremhævet i lovbemærkningerne), at grundlovens § 77 derimod ikke beskytter mod efterfølgende tiltag, f.eks. straf for allerede offentliggjort ytringer (benævnt den materielle ytringsfrihed).¹⁹

Der er en nær sammenhæng mellem beskyttelsen af ytringsfriheden i § 77 og forsamlingsfriheden i § 79.²⁰

Af grundlovens § 79, 3. pkt., følger, at forsamlinger kan forbydes, når der kan være fare for den offentlige fred. Det er en betingelse, at den fare, der skal afværges ved et forbud, er af konkret og nærliggende karakter, og at forbuddet er nødvendigt for at afværge faren.²¹

Bemærkningerne fremhæver i punkt 4, at politiet kan forhindre igangværende eller kommende handlinger omfattet af den foreslående bestemmelse, f.eks. i forbindelse med en demonstration. Dette kan ske efter de almindelige regler herom i politiloven og retsplejeloven.

Anvendelsen af politilovens regler for at hindre en ytring under en demonstration aktualiserer beskyttelsen i grundlovens § 77 om ytringsfrihed sammenholdt med § 79 om forsamlingsfrihed.

Navnlig politilovens § 7 om politiets indgreb i offentlige forsamlinger må forventes at være relevant. Bestemmelsen bygger på de principper og den praksis, som inden for rammerne af grundlovens § 79 har udviklet sig om beskyttelsen af forsamlingsfriheden.²²

Fra retspraksis om grundlovens § 79 kan der bl.a. henvises til UfR 1999.1798 (rockerloven), hvor Højesteret anførte:

¹⁹ Se gennemgang af teorien hos Henrik Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer 2. udgave, 2006, s. 539ff.

²⁰ Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 380.

²¹ Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 3. udgave, 2020 s. 418.

²² L 159 Forslag til lov om politiets virksomhed af 4. februar 2004.

”Af hensyn til muligheden for gennem forsamlinger at befordre meningstilkendegivelser sikrer bestemmelsen, at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed og ikke vilkårligt kan forbydes. Bestemmelsen hindrer imidlertid ikke, at der ved lov fastsættes regler, som – uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser – begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11.”

Grundlovens § 79 tillader således indskrænkninger i forsamlingsfriheden, i det omfang de *ikke* er rettet mod forsamlings meningstilkendegivelser.

Instituttet forstår lovbemærkningerne således, at politilovens regler (herunder politilovens § 7) skal kunne anvendes til netop at forhindre de ytringer, der vil være strafbelagte efter bestemmelsen. Instituttet bemærker i den forbindelse, at forudgående indskrænkninger af ytringer er omfattet af § 77, uanset om ytringen efterfølgende straffes eller ej.²³

I lyset heraf finder instituttet, at lovbemærkningerne bør redegøre nærmere for, hvordan politiet skal ”forhindre igangværende eller kommende handlinger omfattet af den foreslående bestemmelse” inden for rammerne af grundloven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne beskriver, hvordan det sikres, at politiets håndhævelse af loven sker inden for rammerne af grundlovens § 77 og § 79.

7. BEHOV FOR EVALUERING AF LOVENS KONSEKVENSER

Som nævnt stiller lovudkastet krav om en ganske kompleks menneskeretlig vurdering i alle led af retshåndhævelsen (politiet, anklagemyndigheden og de danske domstole).

Indgreb i ytringsfriheden i form af strafbestemmelser kan desuden have afsmittende negative virkninger på i øvrigt lovlige ytringer (’chilling

²³ Henrik Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer 2. udgave, 2006, s. 536

effect') og dermed komme til af afholde folk fra lovlig magt- eller religionskritik. Dette kan særligt være tilfældet, hvis bestemmelsen efterlader tvivl om sit anvendelsesområde og derfor ikke sikrer tilstrækkelig forudsigelighed for den enkelte borger til at indrette sig efter loven.²⁴

Henset til lovudkastets karakter vurderer instituttet, at det af hensyn til retssikkerheden vil være nyttigt – såfremt loven vedtages – at lovgiver evaluerer bestemmelsens konsekvenser for ytringsfriheden.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer, at der om 2 år laves en evaluering af bestemmelsen, herunder dens betydning for den lovlige debat om religion.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2023-10-1123.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

²⁴ Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 531.