



INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

YTRINGSFRIHED

STATUS 2012

YTRINGSFRIHED

©2012 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Strandgade 56
DK-1401 København K
Tlf. 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

Maj 2012

INDHOLD

1. OVERBLIK.....	5
1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2. DEN INTERNATIONALE RAMME.....	6
2.1 YTRINGSFRIHEDEN OG KRITERIER FOR BEGRÆNSNINGER	6
3. DEN NATIONALE RAMME.....	10
3.1 GRUNDLOVEN OG STRAFFELOVEN SÆTTER RAMMERNE	10
4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	12
4.1. JOURNALISTERS YTRINGSFRIHED.....	12
Den menneskeretlige beskyttelse	12
Danske forhold.....	13
Anbefalinger.....	14
4.2. OFFENTLIG ANSATTES YTRINGSFRIHED	14
Den menneskeretlige beskyttelse	14
Danske forhold.....	15
Anbefalinger.....	18
4.3. PÅTALEPRAKSIS OM HADEFULD TALE	18
Den menneskeretlige beskyttelse	18
Danske forhold.....	19
Anbefalinger.....	21
4.4. BLASFEMIFORBUDET I DEN DANSKE STRAFFELOV.....	21
Den menneskeretlige beskyttelse	21
Danske forhold.....	22

Anbefalinger..... 23

NOTER.....24

1. OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Ytringsfriheden er en grundlæggende forudsætning for et demokrati. Uden ytringsfrihed vil der ingen mulighed være for fri meningsdannelse og medbestemmelse for borgerne. Retten til ytringsfrihed er udgangspunktet for de såkaldte politiske rettigheder og fundamentet for forsamlingsfriheden, foreningsfriheden, politisk og offentlig deltagelse, uddannelse samt oplysning. Ytringsfriheden indeholder både retten til at ytre sig og til at afstå fra at ytre sig, såvel som retten til at søge, modtage og viderebringe information. Ytringsfriheden er ikke kun ord, men også billeder og lyd. Ytringsfriheden kan have politisk og kunstnerisk, såvel som journalistisk eller kommerciel karakter eller være en blanding af ovenstående. Begrebet ytringsfrihed skal fortolkes som kommunikation i vid forstand og omfatter også ytringer af f.eks. fornærmende og foruroligende natur. Politisk ytringsfrihed og pressens ytringsfrihed nyder særlig menneskeretlig beskyttelse.

Selv om friheden til at ytre sig er udgangspunktet, så er ytringsfriheden som de fleste andre grundlæggende rettigheder ikke absolut. I overensstemmelse med menneskeretlige principper vil ytringsfriheden kunne indskrænkes under hensyn til legitime samfundsmæssige interesser eller andres rettigheder. Det er op til myndighederne at overbevise om, at et eventuelt indgreb er berettiget. Indgrebet skal leve op til krav om lovhjemmel, proportionalitet og nødvendighed, skal forfølge et legitimt formål og være forudsigeligt.

I helt særlige tilfælde er staten menneskeretligt forpligtiget til at indskrænke ytringsfriheden og kriminalisere særlige ytringer for at undgå vold, had og overgreb. Hvilke ytringer et givent demokrati skal forsøge at dæmme op for, og om den mest hensigtsmæssige metode er strafferetlige sanktioner eller oplysning og modargumenter i den offentlige debat, er et tema, der til stadighed diskuteres. En kontinuerlig debat er vigtig, både fordi ytringsfrihedens vilkår er en af de vigtigste parametre for et levende demokrati, og fordi der er tale om dynamiske begreber, der ændrer sig med tiden og samfundsudviklingen.

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forhold til ytringsfriheden og ytringsfrihedens grænser. Det gælder journalisters ytringsfrihed, offentligt ansattes ytringsfrihed, påtalepraksis om hadefuld tale og revurdering af blasfemiforbuddet i den danske straffelov.

2. DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 YTRINGSFRIHEDEN OG KRITERIER FOR BEGRÆNSNINGER

FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne angiver, at enhver har ret til menings- og ytringsfrihed, og at denne ret omfatter frihed til at hævde sin opfattelse uden indblanding og til at søge, modtage og meddele oplysning og tanker ved et hvilket som helst meddelelsesmiddel og uanset landegrænser.¹ Talefriheden fremhæves også i præambelen til Verdenserklæringen som en af de grundlæggende friheder.

FN's konvention om civile og politiske rettigheder² (CPR) indeholder en juridisk forpligtelse til at afholde sig fra indgreb i meningsfriheden, uanset om der er tale om mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler. FN's konvention om barnets rettigheder³ (Børnekonventionen) angiver, at et barn uanset territoriale grænser, har ret til at ytre sig og at søge, modtage og videregive oplysninger og tanker af enhver art, enten mundtligt, skriftligt eller på tryk i form af kunst eller gennem en hvilken som helst anden udtryksmåde, barnet måtte vælge. Muligheden for indgreb i barnets ytringsfrihed er som efter CPR.⁴ FN's konvention om rettigheder for personer med handicap⁵ (Handicapkonventionen) forpligter Danmark til at sikre, at personer med handicap kan udøve deres ret til ytrings- og meningsfrihed, herunder frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker på lige fod med andre og ved alle former for kommunikation efter eget valg. Det fremhæves især, at staterne skal sikre information til den brede offentlighed gives til personer med handicap i tilgængelige formater; at gøre det lettere for personer med handicap at bruge tegnsprog, punktskrift, forstørrende og alternativ kommunikation; at opfordre private udbydere af tjenesteydelser til den brede offentlighed, herunder via internettet, til at levere information og ydelser i formater, der er tilgængelige; at tilskynde massemedierne til at gøre deres ydelser anvendelige; og endelig til at anerkende og fremme anvendelsen af tegnsprog.⁶

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10 angiver, at enhver har ret til ytringsfrihed, og at denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i sin omfattende praksis på området for ytringsfrihed vedvarende tilkendegivet, 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. Dette følger af kravene om pluralisme, tolerance og åbenhed, uden hvilke der ikke kan være et 'demokratisk samfund'.⁷

Af EU-chartret om grundlæggende rettigheders artikel 11 fremgår, at enhver har ret til ytringsfrihed, og at denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Derudover skal mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres.

Ytringsfriheden medfører særlige forpligtelser og et særligt ansvar og kan derfor undergives visse begrænsninger. Da begrænsninger udgør en undtagelse til udgangspunktet om ytringsfrihed, skal de i tvivlstilfælde fortolkes indskrænkende.⁸ Efter CPR skal begrænsninger være hjemlet ved lov og være nødvendige af hensyn til respekten for andres rettigheder eller omdømme og/eller være begrundet i hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden.⁹

Både CPR og EMRK indeholder bestemmelser, der har til formål at forhindre handlinger, der har karakter af misbrug og omgåelse af hensigten bag de i konventionerne opregnede rettigheder, herunder ytringsfriheden. Ved meget grove racistiske ytringer kan en klage til henholdsvis FN's Menneskerettighedskomité eller EMD risikere at blive afvist med henvisning til, at ytringen ikke nyder beskyttelse efter konventionen.¹⁰

CPR indeholder desuden mere specifikke begrænsninger af ytringsfriheden. Konventionen forpligter staterne til at forbyde krigspropaganda og enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold.¹¹ Danmark har taget forbehold, under hensyntagen til ytringsfriheden, for så vidt angår forpligtelsen til at forbyde krigspropaganda.

I EMRK formuleres begrænsningerne på en måde, så ytringsfriheden kan underkastes formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprede af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed. Ligeledes forhindrer retten til ytringsfrihed ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

EMRK indeholder desuden en særskilt bestemmelse, der giver staterne mulighed for særligt at indskrænke udlændinges (ikke-statsborgeres) politiske virksomhed, herunder deres ytringsfrihed.¹² Bestemmelsen har ikke praktisk betydning.

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination¹³ (Racediskriminationskonventionen) forpligter deltagerstaterne til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af race-diskrimination. Som racediskrimination forstås enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse.¹⁴ Af særlig relevans for ytringsfriheden, er staternes forpligtelse til at kriminalisere udbredelse af idéer, der hviler på forestillinger om racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination, voldshandlinger og tilskyndelse til voldshandlinger imod personer af en anden etnisk oprindelse.¹⁵

Tillægsprotokollen til Europarådets konvention om it-kriminalitet¹⁶ forpligter stater til at kriminalisere ytringer, der formidles til offentligheden via et computersystem, og som forfægter, fremmer eller tilskynder til had, forskelsbehandling eller vold mod en person eller en gruppe af personer på grund af race, hudfarve, herkomst eller national eller etnisk oprindelse eller religion, når det sidstnævnte sker som påskud for en af de andre diskriminationsgrunde. Tillægsprotokollen tager hensyn til medlemsstaternes etablerede principper om ytringsfrihed og tillader forbehold, for så vidt angår kriminalisering af ytringer om forskelsbehandling.

Derudover forpligter EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad fra 2008 medlemsstaterne til at gøre offentlige tilskyndelser til vold og had mod personer eller grupper defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst, nationalitet og etnicitet strafbare, hvorfor gruppen af beskyttede er udvidet i forhold til FN's Racediskriminationskonvention til også at omfatte religiøst tilhørsforhold. Endvidere kriminaliseres som udgangspunkt "offentligt forsvar for eller benægtelse af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser begået mod disse personer eller grupper".¹⁷ Danmark er efter rammeafgørelsen forpligtet til at fastsætte sanktioner, der er effektive, og som står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Der udarbejdes løbende en række ikke-juridisk bindende vejledninger og anbefalinger fra FN (navnlig fra Menneskerettighedskomitéen (HRC) og Racediskriminationskomitéen (CERD), via den såkaldte UPR-proces, samt fra relevante særlige rapportører), Europarådet (navnlig ECRI og Europarådets

Menneskerettighedskommissær) og EU. Dette sker typisk i forbindelse med den periodiske overvågning fra de internationale monitoreringsmekanismer af gennemførelsen af konventionsforpligtelserne i Danmark og andre lande eller i forbindelse med generelle fortolkningsbidrag. HRC og CERD, der overvåger gennemførelsen af henholdsvis CPR og Racediskriminationskonventionen, kan behandle klager om henholdsvis krænkelse af ytringsfriheden og ineffektiv beskyttelse mod racediskrimination og offentliggøre ikke juridisk bindende afgørelser i individuelle sager. Visse konkrete afgørelser vil blive beskrevet neden for under de enkelte temaer.

CERD har i en generel anbefaling anført, at forbuddet mod udbredelse af idéer, der bygger på forestillinger om racemæssig overlegenhed og racehad, er foreneligt med ytringsfriheden.¹⁸

HRC offentliggjorde i 2011 en generel anbefaling om fortolkningen af retten til menings- og ytringsfrihed efter CPR artikel 19. I anbefalingen opsummeres de fortolkningsbidrag, som er udviklet gennem praksis ved HRC, samt erfaringer opsamlet fra anbefalinger til enkeltlande – de såkaldte konkluderende bemærkninger.

3. DEN NATIONALE RAMME

3.1 GRUNDLOVEN OG STRAFFELOVEN SÆTTER RAMMERNE

Grundloven beskytter ytringsfriheden i § 77, og angiver, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Det angives endvidere, at censur og andre forebyggende forholdsregler ingensinde på ny kan indføres.¹⁹ Ytringsfriheden udøves således under ansvar for domstolene, hvorfor beskyttelsen ikke er absolut. Andre grundlovsbestemmelser er også relevante.²⁰

Dansk lovgivning skal fortolkes under hensyntagen til ytringsfriheden som beskyttet af grundloven og (især) den mere nutidige Europæiske Menneskerettighedskonvention, der blev en dansk retskilde fra 1992.²¹ Der er eksempler i dansk lovgivning og praksis på, at princippet om ytringsfrihed har en særlig vægt, såfremt der er modsatrettede hensyn.²² Det er desuden en strafskærpende omstændighed, såfremt en strafbar gerning har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.²³

Danske domstole lægger vægt på hensynet til ytringsfriheden. Højesteret har udtalt, at forsamlingsfriheden ligesom ytringsfriheden og foreningsfriheden, er en nødvendig og selvfølgerlig forudsætning for et demokrati.²⁴ Endvidere har Højesteret fundet, at angreb på enkeltpersoner, i visse tilfælde, må anses for et forsøg på at begrænse ytringsfriheden og hindre den offentlige debat, hvorfor gerningen kunne anses for at skræmme befolkningen i alvorlig grad og at kunne destabilisere eller ødelægge Danmarks grundlæggende forfatningsmæssige strukturer. Det konkrete og helt særlige tilfælde, blev anset som forsøg på terrorisme.²⁵

Af dansk ret, der begrænser ytringsfriheden, kan flere straffelovsbestemmelser fremhæves.²⁶ Efter Straffelovens § 266 b kriminaliserer ytringer, hvorved en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Bestemmelsen har til hensigt at gennemføre dele af Racediskriminationskonventionen. Indgreb i ytringsfriheden fremgår også af anden lovgivning.²⁷

I en meddelelse Rigsadvokatens angives, at straffelovens § 266 b skal fortolkes i lyset af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som indeholder en beskyttelse af ytringsfriheden. Det fremhæves, at EMD har udtalt, at mens retten til ytringsfrihed er vigtig for enhver, er den i særdeleshed vigtig for folkevalgte politikere og journalister, og et indgreb vil derfor blive undergivet en

meget intensiv prøvelse af EMD ved vurderingen af, om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund. Endelig påpeges det, at der i den enkelte sag skal foretages en konkret proportionalitetsafvejning af, om et indgreb i ytringsfriheden kan anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund. Et indgreb kan f.eks. være begrundet i hensynet til at beskytte en gruppe af personer mod racediskriminerende udtalelser, og der skal i sådanne tilfælde foretages en afvejning af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til at beskytte grupper af personer mod sådanne racistiske ytringer.²⁸

Medieansvarslovens bestemmelser omhandler etableringen af et presseretligt ansvarssystem, der består i at begrænse kredsen af personer, der kan drages til ansvar for eksempelvis krænkelse af privatlivets fred, ligesom der skal sikres mulighed for kildebeskyttelse, genmæle og håndhævelse af klausulen om god presseskik. Medieansvarslovens hovedformål er at sikre ytrings- og informationsfriheden.

4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1. JOURNALISTERS YTRINGSFRIHED

Den udvidede beskyttelse af ytringsfriheden for journalister gælder primært ved videreformidling af andres strafbare ytringer. Det er mere usikkert, i hvilken udstrækning journalister som led i deres afdækning og formidling af information, som har væsentlig samfundsmæssig interesse, straffrit kan foretage handlinger, der normalt er strafbare.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

EMD har i adskillige domme gennem tiden fastslået, at pressen nyder et særligt ytringsfrihedsprivilegium som 'offentlighedens vagthund'. Samtidig spiller pressen også en central rolle i skabelsen af en platform for debat, som kan danne grundlag for udveksling af meninger og idéer. Pressens beskyttelse er af særlig vigtighed i et demokrati, og pressen har en pligt til at videregive information og idéer, som har offentlig interesse – herunder også nyheder, der risikerer at fornærme eller forurolige dele af befolkningen. Pressens rolle som offentlighedens vagthund og den deraf følgende udvidede beskyttelse af ytringsfriheden for journalister gælder dog stadig primært ved videreformidling af andres lovbrud.²⁹

EMD har dog ikke haft lejlighed til at prøve spørgsmålet om journalisters selvstændige lovovertrædelser, men alene frifundet journalister i sager om videreformidling af andres strafbare handlinger, der tillige har medført ansvar for journalisten.³⁰

Når journalister overtræder lovgivningen, vil der kun foreligge et egentligt beskyttelseshensyn efter f.eks. EMRK artikel 10, stk. 1, såfremt journalisten kan sandsynliggøre, at lovbruddet har været nødvendigt for at indhente oplysninger af samfundsmæssig interesse. I vurderingen af forbrydelsens nødvendighed må man dog efterlade et spillerum for journalistens vurdering af, om en foretagen lovovertrædelse forekom at være den sikreste og mest effektive måde at afdække forholdet på. Dette kan læses ud af Jersild-sagen, hvor EMD udtalte, at det ikke er domstolenes opgave at definere, hvilke teknikker journalister skal benytte i deres arbejde, idet artikel 10 ikke kun beskytter formidlingen af idéer og information, men også den form, de bliver formidlet i.³¹

Hvor der foreligger et reelt beskyttelseshensyn af ytringsfriheden, kan håndhævelse af den almindelige lovgivning over for en journalist således udgøre

et indgreb i artikel 10, også selv om den pågældende lovgivning efter sit indhold ikke begrænser ytrings- og informationsfriheden.

For at retshåndhævelse over for journalisten i sådanne tilfælde kan være lovlig, skal staten efter artikel 10, stk. 2, godtgøre, at håndhævelsen ikke desto mindre er nødvendigt i et demokratisk samfund, fordi lovgivningen konkret varetager et presserende samfundsmæssigt behov. For at indgrebet kan opfylde proportionalitetskravet, skal dette samfundsmæssige behov endvidere under de konkrete omstændigheder veje tungere end informationshensynet.

DANSKE FORHOLD

Ud over EMRK artikel 10 og grundlovens § 77, indeholder dansk lovgivning ikke særlige bestemmelser om straffrihed begrundet i ytringsfriheden. Beskyttelsen af journalisters ytringsfrihed udledes derfor i høj grad af praksis fra EMD og Højesteret. Hverken EMD eller de danske domstole har dog givet nogen brugbar retningsgivende præcedens i forhold til forudsigeligheden i sager om journalister, der som nødvendigt led i formidlingen af information af væsentlig samfundsmæssig betydning selvstændigt bryder loven.

Det er i dansk praksis fastslået, at journalister straffrit kan viderebringe ulovlige ytringer, og dermed fuldbyrde en ulovlig handling, hvis nyhedsværdien er af samfundsmæssig interesse. Endvidere kan journalister straffrit begå husfredskrænkelser som led i nyhedsdækningen af samfundsmæssig interesse.³² Med andre ord er pressen straffri i sin rolle som mikrofonholder og medfølger, når dette er af samfundsmæssig interesse.

Anderledes usikkert forholder det sig med journalisters selvstændige overtrædelser af den almindelige lovgivning og især straffeloven. Retspraksis behandler kun perifært hensynet til ytringsfriheden og begrundet alene strafbortfald eller forbud mod indgreb i særbestemmelser og straffelovens § 83 (strafnedsættelse).³³

Endvidere er retspraksis ikke konsekvent, og indtil 2008 var det ikke retspraksis anerkendt, at hensynet til informationsfriheden kunne begrunde straffrihed eller strafbortfald for journalisters brud på den almindelige lovgivning. I praksis er der dog herefter blevet indrømmet strafbortfald for journalisters selvstændige overtrædelse af våbenloven,³⁴ men strafbortfald for overtrædelse af straffeloven er endnu ikke sket, ligesom fuldstændig frifindelse af journalister fortsat kun er en teoretisk mulighed.

Det er ikke indlysende, at der i retshåndhævelsen bør sondres mellem mikrofonholderi og medløben på den ene side og journalisters selvstændige

straffelovsovertrædelser på den anden. Informationer fremskaffet ved selvstændige lovovertrædelser kan ofte have stor samfundsmæssig betydning, selv om en strafbar handling ligger til grund for ytringen og balancen mellem retshåndhævelse og informationsfrihed ikke forskydes afgørende, blot fordi journalisten selvstændigt overtræder loven.

Retstilstanden for journalisters selvstændige lovovertrædelser er usikker og præget af manglende retningslinjer i lovgivning og retspraksis. Såfremt domstolene anvendte en mere simpel vurderingsmetode svarende til den, EMD har udviklet til vejning af de samfundsmæssige hensyn til henholdsvis retshåndhævelsen og informationsfriheden, ville fortolkning af danske domme på området blive mere enkel og praksis ville kunne danne grundlag for mere klare retningslinjer for journalister.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- Etablerer en højere grad af klarhed i retstilstanden vedrørende journalisters ytringsfrihedsprivilegium, eventuelt ved indsættelse af en § 14 a i straffelovens almindelige del om straffrihed for forbrydelser, der opvejes af hensynet til ytrings- og informationsfrihed af samfundsmæssig interesse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at Danmark:

- Overvejer om domstolene og andre relevante retsanvendende myndigheder med henblik på at opnå en øget offentlig forståelse for afgørelsesgrundlaget i højere grad kan tydeliggøre anvendelsen af internationale forpligtelser i sager om ytrings- og informationsfrihed.

4.2. OFFENTLIG ANSATTES YTRINGSFRIHED

Ifølge menneskeretten har offentligt ansatte som udgangspunkt ret til ytringsfrihed. Nyere undersøgelser viser, at mange offentligt ansatte er tilbageholdende med at ytre sig om forholdene på deres arbejdsplads og/eller ikke har kendskab til reglerne på området, herunder grænserne for den såkaldte loyalitetspligt.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Offentligt ansatte har en vidtgående ret til at udtale sig, og deltage i den offentlige debat, herunder om forhold, der vedrører deres egen arbejdsplads og

om forhold de har særlig kendskab til. Offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet efter ytringsfrihedsbestemmelserne i de internationale konventioner, herunder især CPR og EMRK.³⁵ Tilsvarende gælder der begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte. Hvorvidt offentligt ansatte har ret og pligt til at underrette eksterne aktører som eksempelvis tilsynsmyndigheder, er et spørgsmål, som ligeledes har en menneskeretlig dimension. EMD har i en sag fundet, at det var en krænkelse af ytringsfriheden, at en ansat var blevet afskediget på grund af den ansattes politianmeldelse af uforsvarlige forhold på den ansattes arbejdsplads.³⁶ Forinden politianmeldelsen havde den ansatte forgæves forsøgt at få rettet op på forholdene ved at henvende sig til arbejdspladsens ledelse.

DANSKE FORHOLD

Offentlig ansattes ytringsfrihed er som alle andre borgeres ytringsfrihed, beskyttet at grundlovens § 77 og gælder når man som offentligt ansat ytre sig på egne vegne. Offentligt ansatte har en særlig viden inden for deres forskellige fagområder. Den særlige viden vil kunne hjælpe med at belyse, hvilke konsekvenser forskellige politiske beslutninger vil have, ikke mindst beslutninger om besparelser. For eksempel kan en brandmand have en særlig viden om, hvordan et kommunalt beredskab bør organiseres og dimensioneres. En skolelærer kan have en særlig viden om, hvordan en national undervisningsplan bør tilrettelægges. En læge på en psykiatrisk afdeling kan have en særlig viden om det nødvendige antal af senge på de psykiatriske afdelinger.

Offentligt ansatte er en meget stor gruppe. Tal fra Danmarks Statistik viste, at der i 2. kvartal 2010 var 777.000 ansatte på fuldtid i den offentlige sektor. Offentligt ansattes ytringsfrihed er derfor et væsentligt samfundsmæssigt emne, og det er vigtigt, at der ikke lægges offentligt ansatte unødige hindringer i vejen for at kunne ytre sig på egne vegne. Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er beskrevet i en vejledning.³⁷ Der er efter vejledningen kun få begrænsninger i ytringsfriheden, som særligt gælder for offentligt ansatte: Arbejdsgiveren bestemmer, hvem der må udtale sig på arbejdsgiverens vegne, ligesom arbejdsgiver kan fastsætte retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser. Den ansatte skal også respektere tavshedspligten, og loyalitetspligten gør, at den ansatte heller ikke må ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Offentligt ansatte har derfor efter reglerne en bred ytringsfrihed, når det gælder ytringer på egne vegne. Reglerne tilstræber en afbalanceret afvejning mellem forskellige modsatrettede hensyn, og de udvikles fortsat gennem praksis. Gennem praksis er det fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders interne

beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Vejledningen har til formål at afklare en konstateret usikkerhed blandt offentligt ansatte og arbejdsgivere om indholdet og rækkevidden af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Denne usikkerhed er nærmere beskrevet i den betænkning, som ligger bag vejledningen.³⁸ Det fremgår af betænkningen, at kravet om loyalitet blev opfattet for vidtgående af såvel ledelse som medarbejdere. I praksis blev loyalitetspligten opfattet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om egne arbejdsforhold eller egen arbejdsplads. Der var derfor et behov for at udbrede kendskabet til loyalitetspligtens nærmere indhold.³⁹ Der var også stor forskel på, hvordan de forskellige arbejdspladser i relation til reglerne om ytringsfrihed udformede deres personalepolitik. Nogle indeholdt en præcis beskrivelse af retstilstanden, mens andre indeholdt unuancerede og i værste fald ukorrekte informationer.⁴⁰

Det fremgår også af betænkningen, at det var udvalgets vurdering, at en målrettet informationsindsats ville være et væsentligt og egnet initiativ til at skabe en rigtig opfattelse af rammerne for ytringsfrihed – både blandt ansatte og ledere. Udvalget mente, at vejledningen kunne være med til at afklare usikkerheden om reglerne og bidrage til at påvirke holdningen hos ansatte og ledelse i retning af mere åbenhed.⁴¹

Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at der fortsat er en betydelig usikkerhed om reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen har heller ikke i tilstrækkelig grad kunnet påvirke holdningen hos ansatte og ledelse. Der består således efter instituttets opfattelse fortsat en ikke ubetydelig diskrepans mellem reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og virkeligheden:

En undersøgelse foretaget af FTF (hovedorganisationen for 450.000 privat og offentligt ansatte) i 2010 blandt 2500 ansatte i en bred vifte af offentlige jobfunktioner viser, at hver anden offentligt ansatte er bange for at ytre sig. Hver tredje, der har prøvet, har dårlige erfaringer med det. Undersøgelsen står ikke alene. En undersøgelse foretaget af DSR (Dansk Sygeplejeråd) i 2010 viser nogle bekymrende tal. 2 ud af 5 sygeplejersker har oplevet uholdbare forhold på deres arbejdsplads, som de mener, at offentligheden burde have haft kendskab til. Kun 1 ud af 10 af de sygeplejersker, der har oplevet uholdbare forhold, har påtalt disse forhold offentligt. Undersøgelsen viser, at der er flere grunde hertil. 35 procent frygter en fyring, hvis de udtaler sig. Mange nævner også ukendskab til reglerne, at de ikke ønsker at optræde illoyalt over for deres arbejdsplads, og at det på deres arbejdsplads er den officielle politik, at kun ledelsen udtaler sig offentligt.

Eksempler i pressen på offentligt ansatte, der uberettiget oplever repressalier for at ytre sig, er heller ikke noget særsyn. Ofte er der tale om ansatte, der har sagt fra over for uforsvarlige forhold. Også i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er offentligt ansattes ytringsfrihed et jævnlige forekommende emne. Forståelsen af loyalitetspligten er ofte i fokus. Et eksempel er den udtalelse, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning.⁴² I sagen havde en række ledere i en kommune fået forbud mod at udtale sig om nogle planlagte besparelser i kommunen. Forbuddet gjaldt også lederne som privatpersoner. Ombudsmanden mente ikke, at forbuddet var lovligt.

Det er ikke usædvanligt, at en offentlig myndigheds personalepolitik om arbejdspladsens kommunikation med eksterne aktører, herunder medierne, ikke gør opmærksom på, at alle medarbejdere som ledere har en grundlovssikret ret til at ytre sig på egne vegne om forhold på arbejdspladsen. Hvis det overhovedet nævnes, ledsages det ofte af – i forhold til loyalitetspligten – tvivlsomme bemærkninger om, at de ansatte har et ansvar for loyalt at forsøge at leve op til arbejdspladsens værdier, at der forventes kendskab til beslutningsgangene, og at den ansatte giver udtryk for sin holdning på rette tid og sted.⁴³ Udvalget bag betænkningen om offentligt ansattes ytringsfrihed pegede på, at deltagelse i den offentlige debat bør fremmes, i tilfælde hvor offentligt ansatte ønsker at ytre sig, men afstår fra det på grund af egne, ledernes eller myndighedernes fejlopfattelser af reglerne eller på grund af en frygt for eventuelle negative konsekvenser af ytringen. En del tyder som nævnt på, at det er tilfældet. Principielt forskelligt fra spørgsmålet om ytringsfrihed er spørgsmålet om offentligt ansattes underretningspligt. Der er tale om det forhold, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for fagligt uforsvarlige forhold.

Som DSR-undersøgelsen imidlertid også viser, er der i praksis ofte en sammenhæng mellem spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og underretningspligt. At dømmen ud fra artikler i pressen osv. er spørgsmålet om underretningspligt ved fagligt uforsvarlige forhold også blevet mere aktuelt de senere år, navnlig på grund af besparelser i det offentlige.

Underretningspligten skal blandt andet ses i lyset af, at uforsvarlige forhold kan medføre erstatningsansvar for det offentlige. Et eksempel herpå er Højesterets dom fra 2009, hvor et sygehus blev pålagt at betale erstatning til pårørende til en psykotisk patient, som begik selvmord under en indlæggelse.⁴⁴ Højesteret lagde vægt på, at patienten i strid med sygehusets egne retningslinjer havde været uden tilsyn, da selvmordet fandt sted.

I praksis kan en række tvivlsspørgsmål opstå for den ansatte om, hvem den ansatte skal henvende sig til, og hvordan den ansatte skal vurdere, om en praksis er fagligt uforsvarlig.

Både reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og underretningspligt er behandlet i betænkningen om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, men kun reglerne om ytringsfrihed er omfattet af vejledningen. Betænkningen nævner i sin gennemgang af spørgsmålet bidrag fra praksis og den juridiske litteratur. Det kan i almindelighed ikke antages, at offentligt ansatte er bekendt hermed. Desuden nævnes i betænkningen tvivlsspørgsmål, som ikke er afklaret, og der søges ikke at give svar på alle de ovennævnte spørgsmål.⁴⁵

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- Iværksætter nye initiativer for at udbrede kendskabet til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.
- Beskriver reglerne om offentligt ansattes underretningspligt, og grænserne for loyalitetspligten, på en sådan måde at offentligt ansatte og ledere får en enkel og forståelig adgang til reglerne.

4.3. PÅTALEPRAKSIS OM HADEFULD TALE

Det følger af menneskeretten, at staten er forpligtet til at kriminalisere og effektivt efterforske hadefulde ytringer, der er fremsat mod grupper på baggrund af race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse. For personer, der ikke kan få deres sag prøvet ved domstolene på grundlag af anklagemyndighedens vurdering, kan der være behov for yderligere tiltag.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Racediskriminationskonventionen forpligter juridisk Danmark til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af racediskrimination. Særligt er Danmark forpligtet til at kriminalisere udbredelse af idéer, der hviler på forestillinger om racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination, voldshandlinger og tilskyndelse til voldshandlinger imod personer af en anden etnisk oprindelse.⁴⁶

CERD har i sine anbefalinger til Danmark udtalt, at brugen af ytringsfriheden indebærer forpligtelser og ansvar, herunder især forpligtelsen til ikke at fremkomme med hadefulde ytringer eller stigmatisere befolkningsgrupper på grundlag af deres race, hudfarve, afstamning, nationale eller etniske oprindelse.

Komitéen mindede om generel anbefaling nr. 31 om bekæmpelsen af race-diskrimination inden for administrationen af retssystemet og henstillede, at Danmark minder offentlige anklagere om vigtigheden af at retsforfølge racistiske handlinger, idet de underminerer sammenhængskraften og samfundet set i sin helhed.⁴⁷

CERD har i en individuel afgørelse tilkendegivet, at groft krænkende udtalelser kan ses som tilskyndelse til racediskrimination, hvis ikke vold, og at Race-diskriminationskonventionen medfører en ret til effektive retsmidler mod sådanne udtalelser.⁴⁸

I den såkaldte UPR-proces blev Danmark i 2011 anbefalet at opretholde § 266 b i straffeloven og at tage forholdsregler for at undgå, at opgivelse fra anklagemyndighedens side, af sager relateret til racemæssigt eller religiøst had, afholder ofre fra at fortsætte med at klage og fører til straffrihed for gerningsmænd, der overtræder bestemmelsen. Danmark blev endvidere anbefalet at styrke og effektivt implementere lovmæssige tiltag til at forbyde, retsforfølge og straffe hadefulde tale og tilskyndelse til had, samtidig med at ytringsfriheden fremmes og beskyttes. Endelig blev Danmark anbefalet at sikre juridisk ansvar for spredning af racemæssig og religiøs intolerance gennem pressen. Danmark accepterede alle anbefalingerne.⁴⁹

DANSKE FORHOLD

Beskyttelsesinteressen i straffelovens § 266 b er en gruppe af personer, der trues, forhånes eller nedværdiges. Straffelovens § 266 b omfatter den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at § 266 b – modsat straffelovens bestemmelser om ærekrænkelser over for enkeltpersoner – har til formål at beskytte mod angreb, når kredsen af de angrebne er så stor eller så ubestemt, at angrebet umuligt kan forstås som ærekrænkende over for alle personer inden for kredsen uden indskrænkning. Formuleringen 'en gruppe af personer' skal således forstås som en afgrænset gruppe, som enten kan udgøre en majoritet eller minoritet, herunder f.eks. en gruppe af personer, der bekender sig til en bestemt tro. Kernen i bestemmelsen er udtalelser, som går ud på, at en gruppe generelt savner værdi som mennesker, samt helt usaglige, generaliserende påstande om grov kriminalitet og umoral.

Videnskabeligt fremsatte teorier om racemæssige, nationale eller etniske forskelligheder, som det ikke kan antages at have været hensigten, at konventionen skulle omfatte, falder uden for § 266 b.⁵⁰

I modsætning til visse europæiske lande er det efter dansk ret som udgangspunkt ikke strafbart at benægte, groft bagatellisere, billige eller retfærdiggøre historiske folkedrab eller forbrydelser mod menneskeheden (f.eks. den såkaldte Auschwitz-løgn). Man kan imidlertid straffes for sådanne ytringer, hvis ytringen er fremsat med forsæt til, at en gruppe personer forhånes eller nedværdiges af de grunde, der er opregnet i straffelovens § 266 b.⁵¹ Rigsadvokaten antager, at nedværdigende ytringer i forhold til § 266 b skal have en vis grovhed for at tilgodese hensynet til ytringsfriheden.

I forbindelse med Danmarks svar i UPR-processen, understregede regeringen, at i en straffesag vedrørende hadefuldt tale må domstolene vurdere, om en konkret udtalelse er beskyttet eller er i strid med straffeloven og at i denne afvejning tillægges ytringsfriheden stor betydning.⁵²

Retsplejelovent angiver, at Statsadvokaten har påtalekompetence i sager, der vedrører særligt betydningsfulde samfundsinteresser, herunder i sager om særlige forbud mod fredskrænkelser som indskrænker ytringsfriheden.⁵³ Når politiet modtager en anmeldelse, eller hvis politiet bliver opmærksom på en mulig strafbar udtalelse, iværksætter politiet efterforskning, hvis der er rimelig formodning om, at der er begået en overtrædelse af straffelovens § 266 b.

Statsadvokaten kan efter indstilling fra politidirektøren afvise anmeldelsen eller indstille efterforskningen, hvorefter den der må antages at have rimelig interesse heri, underrettes om afgørelsen. Underretningen skal indeholde statsadvokatens begrundelse for afgørelsen og vejledning om klageadgang. Rigsadvokaten skal underrettes om alle sager, hvor anmeldelsen afvises, eller efterforskningen indstilles.⁵⁴

Statsadvokatens afgørelse kan påklages til Rigsadvokaten. Rigsadvokatens afgørelse er endelig, og det er ikke muligt at rejse sagen ved domstole som privat påtale. Justitsministeren kan dog benytte sin adgang til at gribe ind i Rigsadvokatens behandling af en konkret sag.⁵⁵ Ytringer, der er omfattet af § 266 b, vil ofte være af en så generel karakter, at enkeltpersoner ikke er klageberettigede.

Med henvisning til afgørelser fra CERD, har Rigsadvokaten i en meddelelse anført, at det udgør en krænkelse af Racediskriminationskonventionen, hvis der ikke gennemføres en effektiv efterforskning med henblik på at beslutte, om der er sket en racediskriminerende handling. Rigsadvokaten anfører endvidere, at CERD i en konkret sag har fundet, at Danmark havde krænket Racediskriminationskonventionen⁵⁶ ved ikke at gennemføre en effektiv efterforskning

med henblik på at beslutte, om der var sket en racediskriminerende handling eller ej.⁵⁷

Rigsadvokaten offentliggør periodevis meddelelser om sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b samt oversigter over praksis ved domstolene med henblik på at sikre en ensartet behandling.⁵⁸ Der i dag ikke offentligt tilgængelig statistik over blandt andet, hvor mange sager der afvises og på hvilket grundlag.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes rettigheder – at Danmark:

- Overvejer om klagemulighederne på området kan styrkes.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- Offentliggør (i anonymiseret form) endelige afgørelser om anmeldelse, efterforskning, tiltale og domfældelse i sager om § 266 b, således at offentligheden kan få en større indsigt i omfanget af anmeldelser om hadefuld tale og forståelse for, hvilken vurdering der ligger til grund for en beslutning om at rejse eller undlade at rejse en sag.

4.4. BLASFEMIFORBUDDET I DEN DANSKE STRAFFELOV

Menneskeretten beskytter 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. Menneskeretten tillader en vis grad af skøn i forhold til, om stater bibeholder et eksisterende blasfemi-forbud eller vælger at ophæve det. FN's Menneskerettighedskomiteés generelle anbefaling om fortolkning af retten til ytringsfrihed indikerer en stadig mere begrænset accept af blasfemiforbud sammenlignet med tidligere praksis.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

EMD antager, at det i princippet kan betragtes som nødvendigt i visse demokratiske samfund at sanktionere eller forebygge utilbørlige angreb på religiøse symboler, forudsat at indgrebene er proportionale i forhold til det legitime mål, de forfølger.⁵⁹ Domstolen har i sin praksis fundet, at staten ved f.eks. at konfiskere en film havde søgt at opnå religiøs fred og forhindre, at nogle mennesker følte sig udsat for angreb på deres religiøse tro på en uberettiget og

krænkende måde. Staten har en vid skønsmargin til at beslutte, hvorvidt et indgreb er nødvendigt for at beskytte religiøse følelser.⁶⁰

Retten til religionsfrihed indeholder ikke en generel ret til at blive beskyttet mod krænkende udtryk. EMD har ikke ligestillet "respekten for troendes religiøse følelser" med retten til religionsfrihed.⁶¹

FN's Menneskerettighedskomité's anfører i sin generelle anbefaling om fortolkningen af retten til menings- og ytringsfrihed, at et eventuelt forbud mod blasfemi strider imod CPR, hvis det går ud over staternes forpligtelse til at kriminalisere tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold som angivet i artikel 20, stk. 2, i CPR. Et eventuelt forbud mod blasfemi skal desuden være hjemlet ved lov og være nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller sædeligheden. Det betyder især, at et indgreb, ud over at forfølge et legitimt formål og have hjemmel i loven, skal være nødvendigt og proportionelt og retstilstanden forudsigelig, hvilket kræver, at lovgivningen skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at reglerne er tilstrækkeligt klare og præcise. HRC fremhæver særligt, at tilstedeværelsen af diskriminerende blasfemilovgivning og straf for kritik af religiøse ledere eller straf for ytringer om religiøse doktriner ligeledes vil stride mod ytringsfriheden som beskyttet i artikel 19 i CPR.⁶²

DANSKE FORHOLD

Straffelovens blasfemiforbud (§ 140) findes i lovens kapitel om forbrydelser mod den offentlige orden og fred og har ikke fundet anvendelse ved domstolene i nyere retspraksis. Bestemmelsen har haft den nugældende ordlyd siden 1930. Blasfemiforbuddet beskytter de religiøse følelser, der knytter sig til troslærdom og gudsdyrkelse. For nærmere oplysninger om straffelovens § 140 kan henvises til Rigsadvokatens afgørelse om strafforfølgning og redegørelse fra 2006 for de retsregler mv. af relevans for strafforfølgning i anledning af Jyllands-Postens publicering af Muhammed-tegningerne.

Det fremgår af Rigsadvokatens afgørelse, at fremstillingen af Muhammed-tegningerne ikke var udtryk for forhånelse i straffelovens § 140's forstand, idet en normal forståelse af begrebet 'forhånelse' dækker over begreberne foragt og nedgørelse. Rigsadvokaten tilføjede endvidere, at for nogle muslimers vedkommende tolkes Islam som indeholdende et generelt og absolut forbud mod at tegne mennesker, herunder profeten Muhammed.

Rigsadvokaten fandt imidlertid, idet billedforbuddet ikke bliver efterlevet absolut, at det ikke kan antages, at en tegning af profeten i almindelighed vil være i strid med religionens troslærdom eller gudsdyrkelse, således som den praktiseres i

dag, selv om visse grupper inden for troen efterlever billedforbuddet fuldt ud. Rigsadvokaten fandt, at en karikaturtegning af en helt central figur i islam som profeten Muhammed efter omstændighederne kan indebære en latterliggørelse af eller udtryk for foragt for muslimers troslærdom eller gudsdyrkelse. Den konkrete kontekst måtte derfor inddrages i vurderingen. Rigsadvokaten kunne tiltræde Statsadvokatens afgørelse om at indstille efterforskningen og fandt det derfor ikke nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt en idømmelse af straf ville krænke retten til ytringsfrihed i EMRK artikel 10, om indgrebet ville være et nødvendigt indgreb i et demokratisk samfund, dvs. om indgrebet ville forfølge et anerkendelsesværdigt formål, og være proportionalt.⁶³ Den 15. marts 2006 besluttede Rigsadvokaten, at der ikke skulle indledes strafforfølgning i sagen om Jyllands-Postens artikel "Muhammeds ansigt", hvor der var indgivet anmeldelse mod Jyllands-Posten for overtrædelse af straffelovens § 140 og § 266 b.

Rigsadvokatens afgørelse viser, at blasfemiforbuddet vil skulle håndhæves efter en nærmere fortolkning af religiøse tekster, praksis og opfattelser. Det bringer efter omstændighederne anklagemyndigheden langt ind i teologiske diskussioner, som domstolene i sidste ende kan blive tvunget til at vurdere, afgøre og i sidste ende strafsanktionere. Denne sammenblanding af religion og straffelovgivning er svært at forene med kravet om forudsigelighed i en retsstat. Den tætte sammenvævning af straf og religion i et samfund med en kristen trosretning forankret i forfatningen, må desuden rejse tvivl om, hvorvidt blasfemiforbuddet kan håndhæves ensartet mellem forskellige religioner eller om den evangeliske-lutherske troslære også på dette område vil have en utilsigtet fortrinsstilling. Desuden er der en tendens i retning af ringere accept af blasfemiforbud, som er ophævet i de fleste europæiske lande.⁶⁴

Justitsministeriet har 17. januar 2011 anmodet Straffelovrådet om en udtalelse, hvor rådet vurderer de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140, og hvor rådet vurderer fordele og ulemper ved en eventuel ophævelse af straffelovens § 140.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- Vurderer blasfemiforbuddet i lyset af ytringsfriheden med henblik på en ophævelse.

NOTER

- ¹ Jf. FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne artikel 19 i.
- ² Jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976.
- ³ Jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992.
- ⁴ Jf. FN's Børnekonvention artikel 13.
- ⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009.
- ⁶ Jf. FN's Handicapkonventions artikel 21.
- ⁷ Jf. *Handyside mod Storbritannien*, 7. december 1976, pr. 49.
- ⁸ Jf. FN's Menneskerettighedskomité General Comment no. 34 CCPR/C/GC/34 July 2011, § 21.
- ⁹ Jf. FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder artikel 19.
- ¹⁰ Jf. FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder artikel 5, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 17, samt FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne artikel 30.
- ¹¹ Jf. CPR artikel 20.
- ¹² Jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 16.
- ¹³ Jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972.
- ¹⁴ Jf. FN's Racediskrimination artikel 1.
- ¹⁵ Jf. FN's Racediskrimination artikel 4.
- ¹⁶ Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems.
- ¹⁷ Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen, artikel 1, litra C.
- ¹⁸ FN's Racediskriminationskomité General Recommendation No. 15: Organized violence based on ethnic origin. Staterne skal dog tage ytringsfriheden i betragtning, jf. artikel 4 om, at staternes foranstaltninger skal ske under "skyldig hensyntagen til de i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder indeholdte principper".
- ¹⁹ Jf. grundlovens § 77.
- ²⁰ Jf. f.eks. grundlovens § 57, 2. pkt., om folketingsmedlemmers ytringsprivilegium.
- ²¹ Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Lov nr. 285 af 29. april 1992.
- ²² Se f.eks. Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger, § 2, stk. 2.
- ²³ Straffelovens § 81, stk. 1 nr. 7.
- ²⁴ U.1999.1798H.
- ²⁵ Straffelovens § 114, stk. 1, nr. , jf. § 21..
- ²⁶ Jf. f.eks. straffelovens § 140 om forbud mod blasfemi og § 266 b om forbud mod hadeful tale, § 23 om straf for medvirken, ved tilskyndelse, råd eller dåd, § 100 og § 102 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, § 110 d om forbrydelser mod et fremmed statsoverhoved, § 114 e om straf for at fremme terror, § 115 om fornærmelse af kongen, § 136 om offentlig tilskyndelse til forbrydelse, § 266 a om at tilstræbe at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, § 267 om ærekrænkelser og § 235 om børnepornografi.

²⁷ Se f.eks. den militære straffelov; selskabslovens § 132; lov om finansielle virksomheders §§ 3-10; lov om lægemidlers § 40; luftfartslovens § 89 b; arbejdsmiljølovens § 79; PET-undersøgelseslovens §§ 15-18; lov om undersøgelseskommissioners §§ 25-26; bekendtgørelse om jordbrugskommissioners § 10; lov om udenrigspolitisk nævns § 4; lov om spil (blokering af hjemmesider).

²⁸ Rigsadvokaten, Meddelelse nr. 2/2011 af 14. september 2011 J.nr. RA-2010-609-0080, s. 9-10.

²⁹ *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979 og *Jersild mod Danmark*, dom af 23. september 1994.

³⁰ Se f.eks. *EMD Fressoz and Roire mod Frankrig*, dom af 21. januar 1999, eller *Jersild mod Danmark*, dom af 23. september 1994, § 31.

³¹ *Ibid.*

³² Se U.1994.988H.

³³ Se f.eks. knivlovens § 4 i UfR 2008.671 H og RPL § 172, stk. 6, i UfR 2011.1329 H og UfR 2009.920 Ø (Str. § 83).

³⁴ U 2008. 671 H og U 2009.920 Ø.

³⁵ FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder artikel 19 og EMRK artikel 10.

³⁶ *Heinisch mod Tyskland*, dom af 21. juni 2011.

³⁷ Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

³⁸ Betænkning nr. 1472 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte.

³⁹ Betænkningen, s. 31.

⁴⁰ Betænkningen, s. 196f.

⁴¹ Se f.eks. betænkningen, s. 32.

⁴² FOB Beretning 2010, sag. nr. 20-6.

⁴³ Se f.eks. Region Hovedstadens forslag til kommunikationspolitik 2012-2014, behandlet på møde i regionens forretningsudvalg den 28. februar 2012.

⁴⁴ UfR 2009.1835 H.

⁴⁵ Betænkningen, s. 101ff.

⁴⁶ FN's Racediskriminationskonvention artikel 4.

⁴⁷ Bemærkninger om Danmark fra Komitéen vedrørende Afskaffelse af Racediskrimination (CERD), august 2006.

⁴⁸ FN's Racediskriminationskomité Communication No. 30/2003.

⁴⁹ Se anbefaling nr. 37, 62, 96, 109 og 110, Den Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark 2011, Institut for Menneskerettigheders vurdering af Danmarks besvarelse af anbefalingerne fra FN's Menneskerettighedsråd (september 2011), samt Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Denmark, Addendum, 13 September 2011, A/HRC/18/4/Add.1.

⁵⁰ Betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, s. 34.

⁵¹ 2002-03 – Retsudvalget, Alm. Del – bilag 877. Notat om lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets tillægsprotokol om racisme og fremmedhad til konvention om IT-kriminalitet (Convention on Cybercrime).

⁵² Se anbefaling nr. 37, 62, 96, 109 og 110, Den Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark 2011, Institut for Menneskerettigheders vurdering af Danmarks besvarelse af anbefalingerne fra FN's Menneskerettighedsråd (september 2011), samt Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Denmark, Addendum, 13 September 2011, A/HRC/18/4/Add.1.

⁵³ Retsplejelovens § 719, stk. 2, nr. 3.

⁵⁴ Rigsadvokatens Meddelelse nr. 2/2011 af 14. september 2011, J.nr. RA-2010-609-0080 Behandlingen af sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. og sager, hvor der er spørgsmål om anvendelse af straffeloven § 81, nr. 6.

⁵⁵ Jf. Retsplejeloven § 98, stk. 3, kan Justitsministeren give de offentlige anklagere pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager, herunder om at begynde eller fortsætte, undlade eller standse forfølgning. Et pålæg i medfør af denne bestemmelse om at begynde eller fortsætte, undlade eller standse forfølgning skal være skriftligt og ledsaget af en begrundelse. Endvidere skal Folketingets formand skriftligt underrettes om pålægget.

⁵⁶ FN's Racediskrimination artikel 2, stk. 1 litra d, og artikel 4.

⁵⁷ FN's Racediskriminationskomité (CERD) Communication no. 34/2004 og Communication no. 43/2008.

⁵⁸ Rigsadvokaten Meddelelse nr. 2/2011 af 14. september 2011, J.nr. RA-2010-609-0080 Behandlingen af sager om overtrædelse af straffeloven § 266 b, lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. og sager, hvor der er spørgsmål om anvendelse af straffeloven § 81, nr. 6; samt oversigt over praksis se RA-2009-609-0053 Senest opdateret 6. april 2011. Dokumenterne er tilgængelige på: www.rigsadvokaten.dk.

⁵⁹ *Otto Preminger Institut mod Østrig*, dom af 20. september 1994, §. 49.

⁶⁰ IMR/Thomas Trier Hansen, Christoffer Badse, Eva Ersbøl, Eddie O.R. Khawaja, Lisbet Ilkjær, Eva Maria Lassen og Lisbeth Arne Pedersen: *Notat om ytringsfrihed – med udgangspunkt i Jyllandspostens Muhammed-tegninger*, 16. juni 2006.

⁶¹ *Wingrove mod Storbritannien*, 1997.

⁶² Se FN's Menneskerettighedskomiteé (HRC) General Comment no. 34 CCPR/C/GC/34 juli 2011, § 48.

⁶³ Som angivet i EMRK artikel 10, stk. 2. Se i øvrigt Rigsadvokatens Gennemgang af relevante retsregler, 15. marts 2006 (j.nr. RA-2006-41-0151) og Afgørelse om eventuel strafforfølgning i sagen om Jyllands-Postens artikel "Muhammeds ansigt". Tilgængelig på:

http://www.rigsadvokaten.dk/media/bilag/afgorelse_dansk.pdf; Gennemgang af relevante retsregler mv. Tilgængelig på: <http://www.rigsadvokaten.dk/ref.aspx?id=891>.

⁶⁴ Se f.eks.: Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 (2007) – Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion; samt European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Study no. 406/2006 Report on the relationship between freedom of expression and freedom of religion: The issue of regulation and prosecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred.

DETTE kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2012'.

Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, statsborgerskab, uddannelse, udvisning/udlevering og ytringsfrihed.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, **www.menneskeret.dk**. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden.

Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på **statusrapport@menneskeret.dk**