

Justitsministeriet/Strafferetskontoret

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
DATO: 19.09.2023
SAGSNR.: 2023 - 2558

Ved e-mail af 25. august 2023 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Justitsministeriet har sendt ovennævnte lovforslag i offentlig høring i fire uger med frist den 22. september 2023, så lovforslaget forventeligt kan fremsættes i åbningsugen af det kommende folketingsår. Justitsministeren har fremsat lovforslaget den 1. september 2023, så Folketinget "om nødvendigt" kan behandle og vedtage lovforslaget inden folketingsårets afslutning.

Advokatrådet har ingen holdning til den politiske beslutning om at foreslå en kriminalisering af utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller genstande, der fremstår som en sådan (herefter "religiøse genstande").

Advokatrådet har imidlertid til opgave at varetage hensynet til borgernes retssikkerhed, hvorfor Advokatrådet har gennemgået lovforslaget med henblik på at vurdere, om det giver borgerne en rimelig adgang til at forudse deres retsstilling, og om det giver navnlig politiet en rimelig adgang til at beslutte, hvornår det skal gribe ind over for utilbørlig behandling af religiøse genstande.

Advokatrådet finder, at det foreliggende lovforslag efterlader væsentlig tvivl, både om det strafbare gerningsindhold og om politiets opgaver. Advokatrådet anbefaler derfor, at Justitsministeriet drager omsorg for følgende forhold, hvilket mest nærliggende vil kunne ske ved fremsættelse af et revideret lovforslag i det nye folketingsår:

- Beskrivelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om beskyttelsen af blasfemiske ytringer under Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 udbygges og tydeliggøres.
- Den kortfattede beskrivelse af grundloven uddybes i forhold dels til grundlovens § 79, 3. pkt., om forsamlingsfriheden, dels til grundlovens § 77, 2. pkt. om censur og andre forebyggende forholdsregler.

- Den kortfattede beskrivelse af politiets adgang til at gennemføre forudgående indgreb i ytringsfriheden efter politilovens almindelige regler uddybes og præciseres, ligesom det bør tydeliggøres, hvilke regler i retsplejeloven, der måtte hjemle politiets forudgående indgreb i ytringer omfattet af den foreslåede kriminalisering.

1. Kort beskrivelse af lovforslaget

Lovforslaget indeholder et forslag om ved straffelovens § 110 e, stk. 2, at kriminalisere "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."

I lovforslaget anføres om Justitsministeriets overvejelser (s. 7):

"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."

Advokatrådet finder det hensigtsmæssigt indledningsvis at sammenligne den foreslåede kriminalisering med det blasfemiforbud, der blev ophævet i 2017:

- Beskyttede genstande: Det tidligere forbud beskyttede efter sin ordlyd de her i landet "lovlige bestående religionssamfunds troskæder og gudstjenester," men forbuddet var i praksis begrænset til afbrænding af, urinering på eller tilsvarende behandling af religioners helligste skrifter, da det "efter den almindelige opfattelse i det danske samfund udgør en så grov krænkelse af de pågældendes religiøse følelse, at domstolene efter omstændighederne vil finde grundlag for at anse afbrændingen som spot eller forhånelser i straffelovens § 140s forstand," jf. betænkning 1548/2014 om Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, s. 20 samt s. 34 og 37. Det nu foreslåede forbud er bredere og omfatter ikke kun de helligste skrifter, men også andre genstande med

væsentlig religiøs betydning samt genstande, der fremstår sådan, jf. nærmere nedenfor afsnit 2.1.

- **Ytringsfrihed:** Det tidligere blasfemiforbud blev med Straffelovrådets ord fortolket "meget indskrænkende" og havde "et meget lille anvendelsesområde," jf. betænkning 1548/2014, s. 36. Begrundelsen var, at "det strafbare område med tiden er blevet indskrænket som følge af en generelt ændret opfattelse i det danske samfund af behovet for at beskytte mod krænkelse af følelser, der knytter sig til troslærdomme og gudsdyrkelse," jf. betænkning 1548/2014, s. 9. Derimod spillede beskyttelsen af ytringsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 ikke nogen nævneværdig rolle, og den blev kun overordnet omtalt i Straffelovrådets betænkning f.eks. s. 8 og s. 24ff. Det nu foreslåede forbud er bredere, fordi artikel 10 giver videre adgang til at straffe ytringer, der krænker religiøse følelser, end det tidligere blasfemiforbud, jf. nedenfor afsnit 2 om efterfølgende straf for ytringer.
- **Tiltale:** Det tidligere forbud var undergivet de almindelige bestemmelser om tiltalerejsning, hvorimod det nu foreslåede forbud kobles til straffelovens § 110 e, stk. 1, om offentlig forhånelse af en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag. Bestemmelsen placeres dermed i straffelovens kapitel 12, hvorfor justitsministeren skal rejse tiltale i sager om overtrædelse af forbuddet.
- **Strafferammen:** Strafferammen seksdobles i forhold til det tidligere blasfemiforbud fra bøde og fængsel indtil fire måneder til bøde eller fængsel indtil to år, men trods den høje strafferamme lægges op til bødestraf samt i gentagelsestilfælde fængselsstraf udmålt i dage, jf. nærmere nedenfor afsnit 2.8.

Advokatrådets bemærkninger er opdelt i to afsnit om efterfølgende og forudgående indgreb i ytringsfriheden.

2. Efterfølgende straf

Formålet er at kriminalisere "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.”

Advokatrådet finder, at lovforslaget på flere punkter efterlader en uklarhed, der må antages at udfordre både borgernes adgang til at vurdere omfanget af det strafbare område og politiets håndhævelse af forbuddet, ikke mindst når politiet skal foretage forudgående indgreb i ytringsfriheden (se afsnit 3 nedenfor).

2.1 Religiøse genstande

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ordene ”genstande med væsentlig religiøs betydning” omfatter ”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,” jf. lovforslagets specielle bemærkninger. Det må derved antages, at retsbeskyttelsen er udvidet i forhold til det tidligere blasfemiforbud, der med Straffelovrådets ord omfattede religioners helligste skrifter, jf. betænkning 1548/2014, s. 20.

Den nærmere afgrænsning vil kunne give anledning til en forholdsvis omfattende efterforskning af – og i givet fald bevisførelse om – et trossamfunds tros lærdomme eller gudsyndelse samt genstands anvendelse, smh. betænkning 1548/2014, s. 28. Der vil tilsvarende skulle foranstalles bevisførelse om sigtedes eller tiltaltes forsæt til genstandens religiøse karakter.

Det bemærkes, at der efter straffelovens § 139, stk. 2, gælder et forbud mod ”usømmelig behandling af ting, der hører til en kirke og anvendes til kirkeligt brug,” men det forbud omfatter ikke en persons egne ting.

2.2 Tegninger, fotografier og malerier

Advokatrådet bemærker, at lovforslagets beskrivelse af kriminaliseringen af behandlingen af tegninger, fotografier og malerier er upræcis.

I lovforslaget anføres bl.a. (s. 8):

”Bestemmelsen vil som nævnt ikke omfatte f.eks. beklædningsgenstande som tørklæder, kalotter og sikh-turbaner, selv om de kan tillægges en religiøs betydning. Den vil som udgangspunkt heller ikke omfatte tegninger, figurer m.v., medmindre disse i sig selv har væsentlig religiøs betydning for trossamfundet, som det f.eks. er tilfældet med krucifikset i katolicismen eller mezuzah i jødedommen. Ligeledes vil bestemmelsen ikke omfatte tegninger, figurer m.v. af religiøse ledere som f.eks. paven.”

I lovforslaget anføres videre (s. 9):

”Bestemmelsen vil ikke omfatte afbildninger, gengivelser eller imitationer af genstande med væsentlig religiøs betydning i form af eksempelvis tegninger, malerier, billeder, modeller eller lignende, medmindre der er tale om en imitation eller lignende, som det ikke umiddelbart er muligt at skelne fra selve genstanden med væsentlig religiøs betydning.”

Advokatrådet skal fremhæve, at lovteksten anvender ordet ”genstand,” hvilket naturligt omfatter figurer, modeller og imitationer, hvorimod tegninger, malerier og billeder normalt ikke kan anses som genstande, ligesom det normalt umiddelbart vil være muligt at skelne tegninger, malerier og billeder af religiøse genstande fra de religiøse genstande, i hvilke tilfælde de ikke kan anses for beskyttede.

Advokatrådet skal desuden fremhæve, at bestemmelsens udvidelse til at omfatte genstande, der ”fremstår” som religiøse genstande, efter det citerede afsnit kun omfatter tilfælde, hvor det ”ikke umiddelbart er muligt at skelne” en ikke-religiøs genstand fra en religiøs genstand (s. 9). Lovforslagets beskrivelse er imidlertid ikke entydig, da lovforslagets specielle bemærkninger anvender kriteriet om, hvorvidt genstanden er ”egnet til at blive forvekslet med den religiøse genstand af dem, der overværer den utilbørlige behandling, eller omverdenen i øvrigt,” jf. lovforslaget s. 17. En genstand kan imidlertid være egnet til at blive forvekslet, selv om det rent faktisk umiddelbart er muligt at skelne den fra en original.

- Advokatrådet foreslår, at Justitsministeriet i et revideret lovforslag tydeliggør, at religiøse genstande kan være beskyttede, uanset deres karakter, hvorimod figurer, modeller, imitationer, tegninger, malerier og billeder, der ikke i sig selv er religiøse genstande, ikke er beskyttede, men at behandlingen af dem kan falde ind under det strafbare område, såfremt de fremstår som en religiøs genstand.

2.3 Verbale eller skriftlige tilkendegivelser samt formidling

Advokatrådet bemærker, at lovforslaget ikke omfatter ytringer, der ikke har karakter af fysisk behandling af genstande (s. 9f.):

”Bestemmelsen vil 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. Bestemmelsen vil i overensstemmelse hermed ikke omfatte viderebringelse af andre personers utilbørlige behandling af genstande med væsentlige religiøs betydning. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om medvirken til overtrædelse af bestemmelsen. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis to personer har aftalt, at

den ene foretager den utilbørlige behandling, og at den anden herefter viderebringer en optagelse af den utilbørlige behandling i en videre kreds.”

Advokatrådet forstår det citerede afsnit således, at en udstilling af blasfemiske handlinger og ytringer, som udgangspunkt ikke er omfattet af forbuddet. Udstillingen kan dog være omfattet, f.eks. hvor et museum eller et galleri - i forbindelse med en udstilling af blasfemisk kunst - kuraterer en behandling, der må anses for utilbørlig, idet museet eller galleriet derved kan anses for at medvirke til frem- og viderebringelsen af den utilbørlige behandling i en videre kreds.

- Advokatrådet foreslår, at Justitsministeriet tydeliggør, hvornår museer, gallerier og andre kunstneriske institutioner og lignende vil kunne ifalde ansvar for at viderebringe optagelser eller lignende af en utilbørlig behandling af en religiøs genstand (se også afsnit 2.3 nedenfor).

2.4 Offentligt eller udbredelse i en videre kreds

Lovforslaget omfatter offentlig adfærd samt adfærd med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Afgrænsningen af ”videre kreds” giver anledning til en tvivl, der er kendt fra straffelovens § 266 b, der anvender samme formulering. I lovforslaget anføres (s. 19):

”En utilbørlig behandling vil f.eks. som udgangspunkt være omfattet, hvis den foregår på en offentlig plads eller vej, bliver transmitteret via internettet, f.eks. på sociale medier, eller er tilsigtet at blive videregivet af medierne eller på offentlige møder. En utilbørlig behandling, der foretages i en lukket kreds af personer, vil derimod som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen.

En utilbørlig behandling, der livestreames eller på anden måde vises på lukkede profiler eller sider på lukkede sociale medier, blogs, fora eller lignende med få følgere, venner, forbindelser m.v., må typisk betragtes som foretaget i så privat en kreds, at den ikke kan anses for foretaget med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Der kan dog på en lukket profil eller side være så mange følgere, venner, forbindelser m.v., at en livestreaming eller anden visning af den utilbørlige behandling må anses for foretaget med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

En utilbørlig behandling, der foretages et sted, som ikke er offentligt, 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.”

Advokatrådet bemærker, at bestemmelsens anvendelsesområde dermed giver anledning til tvivl, men at der næppe er nogen reel mulighed for at fjerne denne tvivl og samtidig opretholde en kriminalisering af udbredelse i mindre kredse end den fulde offentlighed.

2.5 Kunst og politik

Advokatrådet har endvidere hæftet sig ved, at forslaget omfatter både kunstneriske og politiske ytringer (s. 10):

”Bestemmelsen vil finde anvendelse, selv om den utilbørlige behandling af genstanden finder sted i f.eks. kunstnerisk eller politisk øjemed.”

Advokatrådet bemærker, at afgrænsningen af forbuddet dermed sker med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed, hvorfor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om blasfemiske ytringer vil få afgørende betydning.

Advokatrådets finder derfor, at det er væsentligt for borgernes retssikkerhed, at lovforslaget indeholder en præcis beskrivelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om blasfemiske ytringer, hvilket ikke er tilfældet, jf. nedenfor afsnit 2.6.

2.6 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

I lovforslaget tages i fortsættelse af det ovenfor citerede om ytringer i kunstnerisk og politisk øjemed forbehold for Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed (s. 10):

”Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen vil skulle anvendes inden for rammerne af ytringsfrihedsbeskyttelsen efter EMRK artikel 10. Som det fremgår af pkt. 5.2, vil der efter Domstolens praksis imidlertid i almindelighed kunne straffes for ytringer, der kan karakteriseres som blasfemiske eller unødigt krænkende over for andres religiøse overbevisning.”

Advokatrådet er enig i Justitsministeriets konklusion om, at forbuddet kan gennemføres inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 (s. 13), da der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ”i almindelighed [vil] kunne straffes for ytringer, der kan karakteriseres som blasfemiske eller unødigt krænkende over for andres religiøse overbevisning” (s. 10 og 18).

2.6.1 Begrænsninger i videst muligt omfang

Advokatrådet er imidlertid kun til dels enig med det af Justitsministeriet i lovforslagets pkt. 5.2 anførte (s. 11):

”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 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^[1].

Domstolen anerkender dog samtidig, at ytringsfriheden beskytter kritik, herunder stærk kritik, af religion, når der er tale om et emne af offentlig interesse, og ytringerne ikke kan karakteriseres som blasfemiske eller unødigt krænkende eller sårende, jf. bl.a. Domstolens dom af 5. december 2019 i sagen Tagiyev og Huseynov mod Aserbajdsjan, pr. 42-50, og dom af 7. december 2021 i sagen Yefimov og Youth Human Rights Group mod Rusland, pr. 40-48.”

Det første afsnit indeholder en korrekt beskrivelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorimod det andet afsnit efter Advokatrådets opfattelse er en misvisende gengivelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis.

I det andet afsnit giver Justitsministeriet udtryk for, at artikel 10 ”omfatter ... pligt til i videst muligt omfang at undgå ytringer, der er anstødelige og bespottende i forhold til objekter, der af andre omgås med ærbødighed.” Det er derfor nærliggende at antage, at det både ved lovens vedtagelse og ved lovens efterfølgende fortolkning og anvendelse vil kunne blive lagt til grund, at formålet med loven i videst muligt omfang er at kriminalisere utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning mv.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis har borgerne imidlertid ingen ”pligt til i videst muligt omfang at undgå ytringer, der er anstødelige og bespottende i forhold til objekter, der af andre omgås med ærbødighed.” Staterne har heller ingen pligt til ”i videst muligt omfang” at kriminalisere ytringer, der er anstødelige og bespottende i forhold til objekter, der af andre omgås med ærbødighed.

Justitsministeriet henviser i det citerede afsnit til Wingrove mod Storbritannien, hvor Menneskerettighedsdomstolen helt indledningsvis anfører (i pr. 52):

“The Court recalls that freedom of expression constitutes one of the essential

foundations of a democratic society. As paragraph 2 of Article 10 expressly recognises, however, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them, in the context of religious beliefs, may legitimately be included a duty to avoid as far as possible an expression that is, in regard to objects of veneration, gratuitously offensive to others and profanatory (see the Otto-Preminger-Institut judgment cited above at paragraph 46, pp. 18-19, paras. 47 and 49).”

Domstolens henvisning til Otto-Preminger-Institut-dommen bekræfter, at der på den ene side kan indføres forbud mod krænkende ytringer, men at ethvert indgreb på den anden side altid skal være proportionalt, jf. Otto-Preminger dommen pr. 49 (“provided always ... proportionate to the legitimate aim pursued”)

Domstolen udtaler således i begge domme, at staterne kan vælge at fastsætte regler om ikke at krænke, jf. ordene ”may legitimately be included,” men hvis sådanne regler er vedtaget, skal der foretages en proportionalitetsvurdering af konkrete begrænsninger af ytringsfriheden (se Otto-Preminger-dommen pr. 49-57 og Wingrove-dommen pr. 53-65).

I det tredje afsnit undlader Justitsministeriet således at redegøre for Menneskerettighedsdomstolens beskrivelse af proportionalitetsvurderingen for i stedet at anføre, at ytringsfriheden beskytter kritik, når ytringerne ikke kan karakteriseres som blasfemiske eller unødigt krænkende eller sårende.

Advokatrådet antager, at det er en beklagelig fejl, at Justitsministeriet i et lovforslag af så principiel betydning har fremstillet Menneskerettighedsdomstolens praksis så klart misvisende, dels ved at oversætte ”may ...be included” til ”omfatter”, dels ved kun at redegøre for dele af retspraksis.

- Advokatrådet anbefaler, at Justitsministeriet reviderer lovforslaget med henblik på en korrekt og dækkende beskrivelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om blasfemiske ytringer.

2.6.2 Fravær af direkte anvendelig retspraksis

Advokatrådet bemærker i øvrigt, at lovforslagets indledende afsnit om gældende ret (pkt. 2) indeholder en korrekt beskrivelse af fraværet af direkte anvendelig praksis fra Menneskerettighedsdomstolen (s. 4):

”De nærmere grænser for forbuddet i straffelovens § 110 e er således ikke afklaret i nyere retspraksis, idet det bemærkes, at artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) må antages at indebære begrænsninger for bestemmelsens anvendelsesområde.

Justitsministeriet er ikke bekendt med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen), som direkte forholder sig til spørgsmålet om, i hvilket omfang indgreb i retten til ytringsfrihed i relation til f.eks. afbrænding af flag kan retfærdiggøres.

Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen i flere sager har udtalt, at ytringer, der bidrager til en debat af generel interesse, generelt nyder en større beskyttelse efter EMRK artikel 10, jf. bl.a. Domstolens dom af 13. marts 2018 i sagen Stern Taulats og Roura Capellera mod Spanien, pr. 36-42, og dom af 25. oktober 2018 i sagen E.S. mod Østrig, pr. 57. Hvis ytringen ikke bidrager til en debat af generel interesse, men er f.eks. vulgær eller unødigt stødende, vil det tale imod, at staten efter EMRK artikel 10 er forpligtet til ikke at gribe ind, jf. Domstolens dom af 30. november 2021 i sagen Genov og Sarbinska mod Bulgarien, pr. 82.” (s. 3).

Advokatrådet skal fremhæve, at der heller ikke foreligger retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der ”direkte forholder sig til spørgsmålet” om afbrænding eller andre former for utilbørlig behandling af religiøse genstande.

Efter Højesterets praksis betyder det, at hensynet til ytringsfriheden - i lyset af lovforslagets øvrige bemærkninger – må forventes at få begrænset betydning, indtil der måtte fremkomme praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om ytringsfrihedens bedre beskyttelse af blasfemiske ytringer omfattet af lovforslaget.

2.7 Grundlovens § 77

I lovforslaget behandles grundlovens § 77 ganske kortfattet (s. 11):

”Det fremgår af grundlovens § 77, 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.

Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke beskytter mod strafansvar for ytringer (den materielle ytringsfrihed), jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 716 og 724, samt Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 503 f.

Forslaget rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.”

Advokatrådet er enig i, at forslaget som udgangspunkt ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 77, 1. pkt. Selv om grundloven beskytter den politiske ytringsfrihed, antages lovgivningsmagten at have en ikke ubetydelig adgang til at fastsætte straf for ytringer, som fremkommer som led i politisk debat, når de

pågældende strafbemælinger ikke er begrundet i at modvirke bestemte politiske synspunkter.

Da lovforslagets bemærkninger imidlertid lægger op til, at politiet kan anvende "andre forebyggende forholdsregler" end censur, rejser lovforslagets bemærkninger spørgsmål om forholdet til grundlovens § 77, 2. pkt. Der henvises til afsnit 3 nedenfor om forudgående indgreb.

2.8 Strafferammen

Selv om strafferammen seksdobles til fængsel i op til to år, fremgår det af lovforslaget, at den påtænkte straf ligger på et klart lavere niveau, jf. lovforslagets specielle bemærkninger (s. 19):

"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 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 fortsat bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og de angivne strafniveauer vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens 10. kapitel."

Advokatrådet har ikke bemærkninger til det anførte om den påtænkte straf.

3. Forudgående indgreb

Advokatrådet har hæftet sig ved, at der i lovforslaget lægges op til, at politiet skal kunne foretage vidtgående indgreb i ytringsfriheden ved forhindring, frihedsberøvelse og beslaglæggelse af igangværende eller kommende handlinger (s. 10):

"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. Bliver politiet således f.eks. i forbindelse med en demonstration opmærksomt på, at en person vil brænde en koran (eller en

genstand, der fremstår som en koran), vil politiet kunne gribe ind og forhindre dette. Hvis de almindelige betingelser herfor er opfyldt, vil politiet kunne anholde den mistænkte og beslaglægge den religiøse genstand og udstyret, der skulle bruges til at antænde den.”

Udgangspunktet efter grundlovens § 77, 1. pkt., er, at ytringer, der er fremkommet, kan straffes efterfølgende (se afsnit 2 om efterfølgende straf), hvorimod udgangspunktet efter grundlovens § 77, 2. pkt., er, at der ikke på forhånd kan gribes ind over for ytringer, selv om de måtte vise sig at være strafbare.

Selv om der i grundlovens § 77 sondres mellem forudgående og efterfølgende indgreb i ytringsfriheden, og selv om lovforslaget omtaler politiets forudgående indgreb i ytringsfriheden, behandler lovforslaget ikke forbuddet i grundlovens § 77 mod censur og ”andre forebyggende forholdsregler” (s. 11).

Politiets indgreb ved magtanvendelse, frihedsberøvelse og beslaglæggelse er efter lovforslaget knyttet til forskellige forhold:

1. Politiet er blevet ”opmærksomt” på, at en overtrædelse af den foreslåede bestemmelse ”er i gang med at blive begået eller vil blive begået”
2. Politiet kan gribe ind, ”selv om overtrædelsen måtte finde sted i forbindelse med en demonstration”
3. Politiet kan anvende de almindelige regler politiloven og retsplejeloven

Da lovforslaget lægger op til, at almindelige regler kan anvendes til at gribe ind i ytringer, der måtte komme frem ”i forbindelse med en demonstration,” kan tre spørgsmål overvejes:

1. I hvilket omfang kan politiet efter grundlovens § 79 gribe ind over for ytringer, der fremsættes i forbindelse med en demonstration?
2. I hvilket omfang kan politiet efter grundlovens § 77 gribe ind over for ytringer, der endnu ikke er fremsat?
3. I hvilket omfang har politiet hjemmel i politiloven til at gribe ind over for ytringer, der er i gang med at blive udtrykt eller vil blive udtrykt?

3.1 Grundlovens § 79

Advokatrådet bemærker, at de i lovforslaget omtalte forudgående indgreb i ytringer med hjemmel i politiloven ikke vil være rettet mod demonstrationer, men mod ytringer i forbindelse med demonstrationer. Det centrale spørgsmål vil derfor være, i hvilket omfang de omtalte forudgående indgreb vil kunne foretages inden for rammerne af grundlovens § 77, 2. pkt. Advokatrådet vil kort fremhæve sammenhængen mellem § 79 om forsamlingsfrihed og § 77 om ytringsfrihed, da det efter Advokatrådets opfattelse er væsentligt, at der ikke i praksis gribes ind i

forsamlinger i strid med § 79.

Grundlovens § 79 har følgende ordlyd: ”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

Lovforslaget lægger ikke op til, at der gribes ind over for forsamlinger, men blot til at der gribes ind over for ytringer i forbindelse med forsamlinger.

Advokatrådet bemærker hertil, at Højesteret ved vurdering af indgreb i forsamlingsfriheden lægger vægt på, om lovgivningen er rettet mod meningstilkendegivelser. Højesterets afsagde den 16. august 1999 dom om den såkaldte rockerlov (U 1999.1789H) og udtalte bl.a. om grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed:

”Denne bestemmelse om forsamlingsfrihed er ligesom bestemmelserne om ytringsfrihed i § 77 og foreningsfrihed i § 78 en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati. 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 forsamlings-friheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd.”

Højesteret udtalte videre:

”Lovens forbudsordning er begrundet i hensynet til beskyttelse af omkringboende og forbipasserende. Den er ikke rettet mod gruppens forsamling som sådan eller dens adgang til meningstilkendegivelse.”

Advokatrådet henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, s. 58.

3.2 Grundlovens § 77

Advokatrådet skal gentage, at udgangspunktet efter grundlovens § 77, 2. pkt., er, at der ikke på forhånd kan gribes ind over for ytringer, selv om de måtte vise sig at være strafbare.

Udgangspunktet udtrykkes af Jens Peter Christensen m.fl. i Dansk Statsret (2. udg., 2016) s. 343, på den måde, at beskyttelsen af den formelle ytringsfrihed ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten kan fastsætte regler for udøvelsen af ytringsfrihed

for så vidt angår tid, sted og måde, men:

”Sådanne regler må dog ikke reelt lægge hindringer i vejen for at ytre sig, ligesom reglerne skal være neutrale i forhold til ytringens indhold.”

Til dette udgangspunkt er knyttet det væsentlige forbehold, at almindelige regler om retshåndhævelse f.eks. i form af fagedforbud og beslaglæggelse vil kunne anvendes, jf. f.eks. Henrik Zahle ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer” (2.udg., 2006), s. 538, og Jens Peter Christensen m.fl. ”Grundloven med kommentarer” (2015), s. 501ff.

De almindelige regler kan, uden at det er i strid med grundloven, have den virkning, at der reelt lægges hindringer i vejen for ytringer. Det er åbenlyst tilfældet ved nedlæggelse af fagedforbud, som – i modsætning til indgreb i medfør af politiloven - nedlægges af domstolene efter en kontradiktorisk proces. Men også i andre tilfælde har domstolene godkendt forudgående indgreb i ytringer.

I U 1940.158Ø blev et oplag af et politisk blad beslaglagt, da det indeholdt ”Meddelelser, som kan forlanges unddraget Offentligheden,” hvilket gjaldt, uanset om der blev rejst sigtelse mod den ansvarshavende redaktør. Indgreb over for udbredelse af fortrolige oplysninger kan ikke sidestilles med indgreb over for igangværende eller kommende ytringer om forhold, der ikke er tavshedsbelagte.

I U 1949.922H beslaglagde politiet løbesedler udarbejdet af Danmarks Kommunistiske Ungdom, bl.a. fordi løbesedlerne indeholdt udsagnet: ”England ... er medansvarlig for gidselmordene paa græske demokrater.” Landsretten tiltrådte afgørelsen med bemærkning om, at uddelingen af løbesedlerne ville være ”egnet til at fremkalde forstyrrelse af den offentlige orden”, uden at det nærmere var begrundet. Højesteret tiltrådte ligeledes afgørelsen uden begrundelse for, hvorfor uddelingen af løbesedlerne var egnet til at fremkalde forstyrrelse af den offentlige orden.

Advokatrådet bemærker, at retspraksis er af ældre dato, formentlig fordi det længe har været en udbredt opfattelse, at politiet skal afholde sig fra at gribe forudgående ind over for ytringer, selv om de måtte være strafbare. Advokatrådet bemærker desuden, at lovforslagets beskrivelse af politiets adgang til at gøre indgreb i kommende eller igangværende ytringer ikke er koblet til varetagelse af andre hensyn end at hindre utilbørlig behandling af religiøse genstande som f.eks. at afværge forstyrrelse af den offentlige orden.

Advokatrådet anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet nærmere beskriver betydningen af grundlovens § 77, 2. pkt., for politiets adgang til med hjemmel i politiloven at foretage præventive indgreb for at undgå utilbørlig behandling af religiøse genstande, herunder hvilken betydning det har, om der er konkret fare for,

at den strafbare virksomhed direkte eller indirekte forårsager eller giver anledning til (risiko for) skade på private eller offentlige interesser, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.3 om politiloven.

3.3 Politiloven

Lovforslaget beskriver politiets adgang til at gribe ind i situationer, hvor en overtrædelse af forbuddet ”er i gang med at blive begået eller vil blive begået.”

Advokatrådet antager, at Justitsministeriet anser politiets indgreb for at være begrundet i politiets opgave efter politilovens § 2, nr. 3, med at ”bringe strafbar virksomhed til ophør.”

Et indgreb over for en utilbørlig behandling, der ”er i gang med at blive begået,” vil have karakter af at ”bringe strafbar virksomhed til ophør.” Derimod må et indgreb over for en utilbørlig behandling, der ”vil blive begået” have karakter af afværgelse af strafbar virksomhed, hvilket har afgørende betydning for politiets hjemmel til at gribe ind.

Det kan ikke ganske afvises, at en tidsmæssigt nærliggende, kommende og utilbørlig behandling - f.eks. en påbegyndt antændelse af en koran – vil kunne anses for en strafbar virksomhed i form af et forsøg, der er så fremskredent, at det ikke længere vil være praktisk muligt at træde tilbage fra forsøget f.eks. ved at fortryde, men det fremgår ikke af lovforslaget, at Justitsministeriet har overvejet formuleringerne så nøje.

Sondringen mellem at afværge (”vil blive”) og bringe til ophør (”er i gang”) er imidlertid væsentlig, da politiet har forskellige hjemler i de to situationer.

3.3.1 Afværge

Politiets opgaver omfatter efter politiloven at afværge ”fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed” (§ 2, nr. 2). Med henblik på at afværge ”fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed” kan politiet udstede forbud, besigtige en persons legeme, fratage en person genstande (§ 5, stk. 2) samt om nødvendigt frihedsberøve en person (§ 5, stk. 3). Politiet må desuden anvende magt ”med henblik på at forebygge og afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed” (§ 15, nr. 3).

Politiet har således ikke hjemmel til at anvende magt eller foretage indgreb med henblik på at afværge en kommende, utilbørlig behandling af en religiøs genstand, medmindre den kommende, utilbørlige behandling – ud over at blive strafbar, når

den påbegyndes - i sig selv udgør en fare for forstyrrelse af den offentlige fred og/eller orden eller fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.

3.3.2 Bringe til ophør

Politiets opgaver omfatter efter politiloven desuden at "bringe strafbar virksomhed til ophør" (§ 2, nr. 3). Politiet kan anvende magt " med henblik på at bringe strafbar virksomhed til ophør" (§ 15, nr. 3).

Politiet har derimod ikke hjemmel i § 5 til at udstede forbud, besigtige en persons legeme, fratage en person genstande samt om nødvendigt frihedsberøve en person med henblik på at bringe strafbar virksomhed til ophør. Såfremt en person har begået strafbart forhold, som politiet griber ind over for, gælder retsplejelovens almindelige regler om frihedsberøvelse, beslaglæggelse osv.

Med venlig hilsen

Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær

[1] Advokatrådet bemærker, at henvisningen burde være til pr. 52.