



JUSTITSMINISTERIET
Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 30. juni 2016
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Nicolai Winther
Sagsnr.: 2016-730-0956
Dok.: 2004556

**Forslag
til**

Lov om ændring af straffeloven

(Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, som ændret senest ved lov nr. 642 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 136 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

§ 3

Justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedpunkter
 - 2.1. Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring
 - 2.1.1. Gældende ret
 - 2.1.2. Justitsministeriets overvejelser
 - 2.1.3. Den foreslåede ordning
 - 2.2. Lovovervågning mv.
3. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer mv.
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Der er set eksempler på, at der i Danmark findes religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Religiøse forkyndere mv. har en særlig autoritet i forhold til deres menigheder. Det er derfor særlig problematisk, hvis netop disse personer gennem deres adfærd modarbejder og undergraver danske værdier.

På den baggrund er der den 31. maj 2016 indgået en politisk aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Der er i den forbindelse bl.a. indgået en delaftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Delaftalen er indgået mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Aftalen indebærer, at det fremover skal være strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i private eller offentlige sammenhænge. Aftalen indebærer endvidere, at både religiøse forkynnderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring, skal være omfattet af kriminaliseringen.

Aftalen indebærer ligeledes, at lovforslaget skal undergives lovovervågning, således at Folketinget løbende kan følge med i den nye bestemmelses anvendelse, og at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven, således at Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er brug for kriminaliseringen.

Dette lovforslag udmønter den politiske delaftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

2. Lovforslagets hovedpunkter

2.1. Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

2.1.1. Gældende ret

Straffeloven indeholder en række bestemmelser, der kriminaliserer ytringer i forskellig form.

Det gælder bl.a. § 140 om blasfemi, § 266 b om udbredelse af trusler og forhånende udtalelser mv. (racismeparagraffen) samt §§ 267 og 270 om ærekrænkende og nedsættende ytringer.

Dertil kommer, at det i medfør af straffelovens § 23 er muligt at straffe en person, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til en strafbar gerning. Det er imidlertid en forudsætning for at straffe for medvirken f.eks. ved tilskyndelse, at der har været tale om en konkret strafbar handling, og at den pågældendes forsæt således til en vis grad er konkretiseret.

Endelig indeholder straffeloven – ud over den almindelige regel om medvirken – en række udtrykkelige forbud mod tilskyndelse eller herved til at begå ulovligheder mv. Det gælder bl.a. § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse, § 136, stk. 2, om offentlig udtrykkelig billigelse af en terrorhandling mv., § 114 c om herved til terrorisme og § 114 e om fremme af virksomheden for en terrororganisation mv.

Det er således lovligt efter gældende ret at udtrykke støtte til eller billige f.eks. stening af kvinder eller korporlig afstraffelse af børn, forudsat at man ikke derved offentligt tilskynder til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1, eller medvirker til et konkret strafbart forhold, jf. straffelovens § 23.

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser

Der er set eksempler på, at der findes religiøse forkyndere i Danmark, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Dette har bl.a. givet sig udslag i udtalelser, der indeholder en støtte til eller billigelse af f.eks. stening af kvinder eller korporlig afstraffelse af børn.

Det er Justitsministeriets vurdering, at sådanne ytringer typisk ikke i dag kan anses for strafbare.

Det skyldes, at sådanne ytringer typisk ikke vil kunne anses for offentlige tilskyndelser til at begå forbrydelser efter straffelovens § 136, stk. 1, idet de dels ikke fremsættes offentligt, dels ikke er udtryk for tilskyndelse til at begå forbrydelser. Ytringerne vil typisk heller ikke kunne anses for strafbar medvirken til en lovovertrædelse, idet udtalelserne ikke vil være udtryk for tilskyndelse, råd eller dåd til en konkret strafbar handling.

Som anført ovenfor under punkt 1 har regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgået en politisk delaftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

Aftalen indebærer, at det fremover skal være strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i private eller offentlige sammenhænge. Aftalen indebærer endvidere, at både religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring, skal være omfattet af kriminaliseringen.

Afgrænsningen til alene at gælde religiøs oplæring – og ikke andre former for oplæring eller påvirkning – skal ses i sammenhæng med, at personer, der foretager religiøs oplæring, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv.

Religiøse forkyndere og andre, der foretager religiøs oplæring, taler således ud fra en generel betragtning med en særlig indsigt og autoritet i forhold til personer, der må anses for at være særligt sårbare over for forkynderens påvirkning, når de f.eks. opsøger og deltager i et fællesskab om religiøse handlinger og/eller søger religiøs vejledning.

Efter straffelovens § 136, stk. 2, straffes den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

I tilfælde, hvor der foreligger en offentlig udtrykkelig billigelse af en terrorhandling mv., og hvor gerningsindholdet er opfyldt i både straffelovens § 136, stk. 2, og den foreslåede nye bestemmelse, er det Justitsministeriets

opfattelse, at der er en potentiel større skadevirkning, når overtrædelsen sker som led i religiøs oplæring efter det foreslåede stk. 3.

Det er derfor ministeriets opfattelse, at strafferammen efter det foreslåede stk. 3 bør fastsættes til bøde eller fængsel indtil 3 år, således at der efter denne bestemmelse er et højere loft for strafudmålingen.

2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der i overensstemmelse med den politiske aftale indsættes en ny bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, hvorefter den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Der lægges således op til, at det fremover bliver strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og bigami.

Efter aftalen skal kriminaliseringen alene omfatte ytringer, der fremsættes som led i religiøs oplæring. Med religiøs oplæring menes, at oplæringen er religiøst begrundet og har et forkyndende element. Det indebærer bl.a., at almindelig religionsundervisning, der ikke indeholder et forkyndende element, ikke vil være omfattet af kriminaliseringen.

Derimod omfattes både religiøse forkynnderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring i den nævnte forstand. Dette vil bl.a. – udover ”gudstjenester” og andre religiøse handlinger – kunne omfatte den undervisning eller oplæring, der finder sted på koranskoler, bibelskoler, i visse religiøse studiekredse mv., men også i forbindelse med almindelig konfirmationsforberedelse.

Religiøs oplæring vil også kunne omfatte opslag i grupper med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade mv., hvis afsenderen har en autoritet, der i forhold til modtagergruppen gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af oplæring. Omvendt vil hovedreglen være, at kronikker og debatindlæg mv. i almindelige massemedier ikke er omfattet, da disse normalt ikke vil være udtryk for religiøs oplæring, men almindelig offentlig debat.

Efter aftalen skal ytringen – for at være strafbar som billigelse – have en sådan karakter, at den er med til at legitimere den form for strafbar handling, som ytringen angår. Dette indebærer, at ytringer om på demokratisk vis at ændre retstilstanden ikke vil være omfattet. En ytring om f.eks. støtte til genindførelse af revselsesretten vil således ikke kunne straffes, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkekelig billigelse af at slå børn også før en eventuel ændring af retstilstanden.

Den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller af religiøse skrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger, vil heller ikke være omfattet af kriminaliseringen, medmindre den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne i en eller anden form. En religiøs forkynders oplæsning af f.eks. bibelens eller koranens budskaber om korporlig afstraffelse vil derfor som udgangspunkt ikke være omfattet af kriminaliseringen.

Konteksten for en (bestemt) ytring har betydning for, om den er omfattet af kriminaliseringen. Et arrangement under åben himmel kan således udvikle sig fra politisk debat, som ikke vil være omfattet af kriminaliseringen, til religiøs oplæring med et forkyndende element, hvilket vil være omfattet af kriminaliseringen.

Den kontekst, som en ytring indgår i, vil således have betydning for vurderingen af, om den er strafbar. Det gælder både i forhold til, om der foreligger billigelse (eller om der derimod f.eks. er tale om, at et skriftsted gengives, men ikke billiges), men også i forhold til, om der er tale om en ytring fremsat som led i religiøs oplæring (eller derimod f.eks. som led i den offentlige eller politiske debat).

Efter aftalen skal ytringer fremsat i både offentlige og private (lukkede) sammenhænge være omfattet af kriminaliseringen. Offentlige ytringer vil omfatte ytringer fremsat i forbindelse med en prædiken eller anden mødeaktivitet, hvortil der er almindelig adgang for en menighed eller en bredere offentlighed. Det samme gælder ytringer på internettet og i medierne mv. Private ytringer er ytringer, der fremsættes i lukkede sammenhænge og ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds. Det vil f.eks. kunne ramme ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynder under en (fortrolig) samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning.

Kriminaliseringen er som ovenfor anført afgrænset til visse ytringer, der fremsættes som led i religiøs oplæring. Ytringer fremsat i andre (private og offentlige) sammenhænge er således ikke omfattet af kriminaliseringen.

Det foreslås, at strafferammen fastsættes til bøde eller fængsel indtil 3 år, jf. ovenfor punkt 2.1.2.

Der vil kunne ske udvisning i forbindelse med overtrædelse af den nye bestemmelse i samme omfang, som der efter gældende ret kan ske udvisning i forbindelse med overtrædelse af den gældende bestemmelse i straffelovens § 136.

2.2. Lovovervågning mv.

Som anført ovenfor under punkt 1 har regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgået en politisk delaftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

Det følger bl.a. af aftalen, at kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring er et nyt tiltag i dansk sammenhæng, at anvendelsen af bestemmelsen skal følges løbende, og at det efter et passende tidsrum også skal overvejes, om der fortsat er brug for bestemmelsen.

Aftalen indebærer derfor, at lovforslaget skal undergives lovovervågning, således at Folketinget løbende kan følge med i den nye bestemmelses anvendelse, og at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven, således at Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er brug for kriminaliseringen.

På den baggrund vil Justitsministeriet, hvis lovforslaget vedtages, udarbejde en rapport til Folketinget om erfaringerne med den nye bestemmelse. En sådan rapport vil bl.a. kunne indeholde oplysninger om antallet af sigtelser, tiltaler og domfældelser/frifindelser efter bestemmelsen samt generelle oplysninger om politiets og anklagemyndighedens erfaringer på området.

Det tilstræbes, at rapporten kan blive oversendt til Folketinget 3 år efter lovforslagets ikrafttræden.

Samtidig lægges der med lovforslaget op til, at justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22. Lovforslaget indeholder således også en revisionsklausul.

3. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

3.1. Lovforslaget indebærer, at det fremover vil blive strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og bigami.

Forslaget er navnlig vurderet i forhold til bestemmelserne om religionsfrihed og ytringsfrihed samt forbuddet mod diskrimination i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

3.2. For så vidt angår grundloven, er forslaget vurderet i forhold til bestemmelserne i §§ 67 (religionsfrihed), 70 (forbuddet mod diskrimination) og 77 (ytringsfrihed).

3.2.1. Religionsfriheden er beskyttet i grundlovens § 67, der fastslår, at borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider imod sædeligheden eller den offentlige orden.

Anvendelsesområdet for § 67 er ”gudsdyrkelsen”. Bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, så som forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 754, og Hans Gammeltoft-Hansen, Grundloven med Kommentarer, 2. udgave (2006), side 415. Religiøs oplæring må også anses for at være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

Bestemmelsen sikrer borgerne en materiel religiøs *forenings-, forsamlings- og ytringsfrihed*. Lovgivningsmagten er således afskåret fra at begrænse eller forbyde gudsdyrkelse i tilslutning til religiøse samfund, så længe der ikke foretages handlinger eller læres noget, der strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Religionsfriheden efter § 67 er ikke ubegrænset, idet lovgivningsmagten er indrømmet en adgang til at fastsætte de rammer for religionsfriheden, som hensynet til sædeligheden eller den offentlige orden tilsiger.

Lovgivningsmagten er dermed ikke afskåret fra at gennemføre lovgivning, der *berører* gudsdyrkelse, når lovgivningen ikke har til hensigt at modvirke den berørte gudsdyrkelse, men er begrundet i varetagelsen af andre hensyn (til beskyttelse af sædeligheden eller den offentlige orden). Lovgivningsmagten må i den forbindelse antages at være overladt et vidt skøn, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 1. udgave (2015), side 408 f. Grundlovens § 67 indebærer derimod, at statsmagten er afskåret fra at gribe ind over for borgernes gudsdyrkelse i tilslutning til religiøse samfund, hvis denne indgriben – alene – er begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning som sådan.

Formålet med lovforslaget er at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, ved at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Lovforslaget varetager således hensynet til at beskytte den offentlige orden og kan derfor gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

3.2.2. Det følger af grundlovens § 70, at ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket ”rettigheder” skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Bestemmelsen forbyder imidlertid alene diskrimination på baggrund af en *bestemt* trosbekendelse. Det indebærer, at lovforslaget, der skal gælde for alle, som udtrykkeligt billiger visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

3.2.3. Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.

Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter ”enhver”. Ytringsfriheden gælder således også for religiøse forkyndere mv. Når f.eks.

en præst eller en imam forkynner eller lærer andre om bibelen eller koranen mv., er der således tale om ytringer, der er omfattet af grundlovens § 77.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Den foreslåede ordning vil indebære et indgreb i den materielle ytringsfrihed, idet den vil skabe mulighed for at straffe personer, når de har fremsat visse ytringer.

Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724 samt Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374 og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 503 f. Efter den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Justitsministeriet tilslutter sig denne retsopfattelse.

Forslaget rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77. Der henvises til pkt. 3.3.2 nedenfor for en vurdering af indgrebet i den materielle ytringsfrihed efter EMRK artikel 10.

3.3. For så vidt angår EMRK, er lovforslaget navnlig vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 9 (religionsfrihed), artikel 10 (ytringsfrihed) og artikel 14 (forbuddet mod diskrimination).

3.3.1. Efter EMRK artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Retten til at udøve sin religion eller tro kan efter konventionens artikel 9, stk. 2, underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse udgøre et indgreb i religionsfriheden efter EMRK artikel 9, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

Ministeriet finder imidlertid, at et sådant indgreb vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 9, stk. 2. Der vil således med dette lovforslag blive skabt hjemmel for indgreb, som vil være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) af hensyn til at beskytte den offentlige orden og andres rettigheder og friheder.

For så vidt angår indgrebets proportionalitet, bemærkes det, at Domstolen har fastslået, at artikel 9 ikke giver personer, der følger sin religiøse overbevisning, en ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, jf. præmis 121 i sagen *Leyla Sahin mod Tyrkiet*.

Justitsministeriet finder, at det vil være sagligt og proportionalt at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger, når det sker som led i religiøs oplæring. Ministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at personer, der foretager religiøs oplæring, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at den blotte oplæsning af religiøse skrifter mv., som f.eks. indeholder opfordringer til at stene kvinder mv., ikke vil være omfattet af lovforslaget, fordi der ikke herved vil være tale om udtrykkelig billigelse af de pågældende handlinger. Der vil således ikke med lovforslaget blive grebet ind i religiøse samfunds adgang til som led i gudstjenester mv. at oplæse passager af deres religiøse skrifter.

3.3.2. Efter EMRK artikel 10, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed. Artikel 10 omfatter udtrykkeligt såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger.

Ligesom efter grundlovens § 77 gælder retten til ytringsfrihed efter EMRK artikel 10 "enhver".

Artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed).

Bestemmelsen beskytter i modsætning til den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er ikke ubegrænset. Der kan foretages indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt 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 udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagts autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Omfanget af beskyttelsen afhænger af en konkret helhedsvurdering. Det vil navnlig have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse. Endvidere kan det have betydning, om indgrebet er af en sådan karakter, at det er egnet til at afskrække andre fra at ytre sig.

Hvis ytringen angår et emne af samfundsmæssig interesse og dermed bidrager til den offentlige debat, nyder ytringen en vidtgående beskyttelse, hvorimod ytringer om rent private forhold ikke nyder en stærk beskyttelse, jf. Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), bind II, side 860 ff.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse udgøre et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.

Ministeriet finder imidlertid, at et sådant indgreb vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 10, stk. 2. Der vil således med dette lovforslag blive skabt hjemmel for indgrebet, som vil være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) af hensyn til at forebygge uorden eller forbrydelse og andres rettigheder.

For så vidt angår indgrebets proportionalitet, har ministeriet lagt vægt på de samme momenter, som er anført i forhold til EMRK artikel 9. Ministe-

riet har endvidere lagt vægt på, at de pågældende ytringer (udtrykkelig billigelse af f.eks. drab og flerkoneri) i almindelighed vil være af begrænset samfundsmæssig interesse.

3.3.3. EMRK artikel 14 indeholder et diskriminationsforbud, hvorefter nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser. Heri ligger ikke et krav om, at en sådan rettighed skal være krænket, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde ("ambit").

Hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde (f.eks. artikel 9 om religionsfriheden), indeholder artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer dette, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Justitsministeriet finder, at lovforslaget, der afgrænses til alene at gælde udtrykkelig billigelse af visse straffbare handlinger som led i religiøs oplæring, ikke er udtryk for forskelsbehandling af sammenlignelige grupper.

Personer, der foretager religiøs oplæring, kan således ikke sammenlignes med andre personer, herunder politikere eller debattører, idet religiøse forkyndere mv. har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres menighed mv.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at det er muligt at indføre en særlig ordning, der alene gælder for religiøs oplæring, inden for rammerne af EMRK artikel 14.

3.4. Det er samlet set Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget vil kunne gennemføres inden for rammerne af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Da det ikke forventes, at lovforslaget vil give anledning til en væsentlig forøgelse af antallet af straffesager, har lovforslaget ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for staten af betydning.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og regioner.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 30. juni 2016 til den 11. august 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Journalistforbund, Dansk

Missionsråd, Dansk PEN, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Medier, Danske Regioner, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Kriminalpræventive Råd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, SOS mod Racisme, Trykkefrihedsselskabet, Biskoppen over Aalborg Stift, Biskoppen over Fyens Stift, Biskoppen over Haderslev Stift, Biskoppen over Helsingør Stift, Biskoppen over Københavns Stift, Biskoppen over Lolland-Falsters Stift, Biskoppen over Ribe Stift, Biskoppen over Roskilde Stift, Biskoppen over Viborg Stift, Biskoppen over Århus Stift, Biskoppen over Grønlands Stift, Alevi Forbundet i Danmark, Assentoft Frikirke, Baha'i Samfundet – Det nationale åndelige råd for bahà'ierne i Danmark, Baptistkirken i Danmark, Bethel Missionary Baptist Church, Bharatiya Mandir, Bibel og Missionscentret, Bornholmerkirken Evangelisk Luthersk Frimenighed, Brahma Kumaris Åndelige Verdensuniversitet, Brunstad Kristne Menighed Holstebro, Brunstad Kristne Menighed København, Byens Kirke Silkeborg, Calvary Mission Church, Center for Visdom og Medfølelse – Tong-nyi Nying-je Ling, City Kirken Herning, Citykirken Århus, Copenhagen Community Church, Danmarks Hindu Kultur Aktivitets Center, Dansk Islamisk Center, Dansk Teltmissions menighed, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Den Apostolske Pinsekirke, Den Apostolske Kirke i Danmark, Den Armensk Apostolske Kirke, Den Evangeliske Frikirke, Den evangelisk-lutherske Frikirke, Den Islamiske forening af Bosniakker i Danmark, Den Islamiske Verdensliga, Den katolske Kirke i Danmark, Den Kinesiske Kirke i København, Den Koptisk-Ortodokse Kirke, Den koreanske kirke i Danmark, Den Kristne Forsamling, Den Levende Guds Kirke, Den makedonske ortodokse Kirke, Den Mandæiske Manda i Danmark, Den Nyapostolske Kirke i Danmark, Den Ortodokse Kirke i Danmark, Den ortodokse russiske kirkes menighed i København, Den Reformerte Synode i Danmark, Den Rumænske Ortodokse Menighed i Odense, Den Rumænske Ortodokse Menighed i Roskilde, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i Herning, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i København, Den Rumænske Ortodokse Menighed i Aarhus, Den Russiske Ortodokse Kirkes Menigheder (Moskvapatriarkatet), Den Serbisk Ortodokse Kirke i Danmark, Den Sri Lankansk-Danske Buddhistiske Religiøse og Kulturelle Forening, Den til St. Alban's English Church i København hørende menighed, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturelle Forening Chua Lieu Quan, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturforening i Århus, Det Albanske Trossamfund i Danmark, Det danske Missionsforbund, Det Islamiske Forbund i Danmark, Det Islamiske Trossamfund, Det Jødiske Samfund i Danmark (Det Mosaiske Troessam-

fund), Etiopisk-Ortodokse Tewahedo Kirke i Danmark, Exodus-Kirken, Fonden Guds Verdensvide Kirke, Foreningen Ahlul Bait i Danmark, Foreningen Liberal Katolsk Kirke i Danmark, Foreningen Rangjung Yeshe Sangha, Foreningen Stupa – Karma Kagyu Buddhistisk Sangha, Forklarelsens Kirke, Forn Sidr – Asa- og Vanetrosamfundet i Danmark, Forsamlingen Livdin, Frelsens Hær, Frikirken Hillerød, Frikirken Oasan, Frikirken på Havnen, Fårevejle Evangelisk Lutherske Frimenighed, Græsted Frikirke, Guds menighed, Gurdwara Copenhagen (Det Sikhiske Trossamfund), Harreskovens Blótgilde, Herning Bykirke, Hillerød Frimenighed, Holstebro Oasekirke, International Christian Community, International Harvest Christian Center, Inuunerup Nutaap Oqaluffia – Grønlands Frikirke, Islamic Center Jaffaria, Islamic Cultural Center, Islamisk Center for Europæiske Lande, Islamisk Center Vest, Islamisk Forum, Islamisk Kultur Center Amager, Islams Ahmadiyya Djamâ'at, Jehovas Vidner, Jesu Kristi Kirke af Sidste Dages Hellige (Mormoner), Jesus is Lord Church, Karma Kadjy Skolen (Karma-Kasjyba Skolen), Karmapa-Trust-Sangye Tashi Ling, Kong Haakons Kirke, Krishnabevægelse/Iskcon (Hara Krishna), Kristensamfundet i Danmark, Kristent Center, Kristent Centrum, Kristent Fællesskab København, Kristus Kirken, Kronjyllands Frimenighed, Københavnerkirkens frimenighed, Københavns Bibeltrænings Center, Københavns Frimenighed, Københavns Moske, København Vineyard, Lemvig Bykirke, Livets Kilde, Machsike Hadas, Menigheden af Kristne i Danmark i Jesu navn, Pinsekirkerne, Metodistkirken i Danmark, Minhaj ul Quran International Denmark, Mission Danmark, Morsø Frimenighed, Muslim Cultural Institute, Muslim Cultur Institute, Nazaræernes Kirke, Nexø Frikirke, Nordschleswigsche Gemeinde, Odder Frimenighed, Pakistan Islamic Welfare Society, Phendeling – Center for Tibetansk Buddhisme, Redeemed Christian Church og God – Jesus Centre, Sathya Sai Baba, Shiamuslimsk Trossamfund i Danmark, Shir Hatzafon – Progressiv Jødedom i Danmark, Sikh Foundation Denmark, Siri Guru Singh Sabha Copenhagen, Skjern Bykirke, Skovlunde Frikirke (Den Kristne Forsamling (Frikirken Berøa)), Sree Abirami Amman Temple, Svenska Gustafs församlingen i København, Syvende-dags Adventistkirken Danmark, Søhøjlandets Kirke, Tendai Danmark – Tendai Buddhistisk Center, The Brethren, The Buddhist Organisation Dhammakaya i Danmark, The International Church for Copenhagen (The American Lutheran Congregation of Copenhagen), Thorsted Frimenighed, Troens Ord (Brande Kristne Center), Tønder Frikirke, Watpa Copenhagen (Sunnataram Copenhagen), Wat Thai Danmark, Øsal Ling, Østens Assyriske Kirke i Danmark, Østens Gamle Kirke, Ågård Frimenighed, Aalborg Menighedscenter og Århus Islamiske Trossamfund.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kom- muner og re- gioner	Ingen	Lovforslaget har ikke øko- nomiske konsekvenser for staten af betydning. Lovforslaget har ingen øko- nomiske konsekvenser for kommuner og regioner.
Administrative konsekvenser for stat, kom- muner og re- gioner	Ingen	Lovforslaget har ikke admi- nistrative konsekvenser for staten af betydning. Lovforslaget har ingen ad- ministrative konsekvenser for kommuner og regioner.
Økonomiske konsekvenser for erhvervsli- vet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervsli- vet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det er efter gældende ret lovligt at udtrykke støtte til eller billige f.eks. stening af kvinder eller korporlig afstraffelse af børn, forudsat at man ikke derved offentligt tilskynder til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1, eller medvirker til et konkret strafbart forhold, jf. straffelovens § 23.

Det følger af den nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, at den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Kriminaliseringen omfatter alene ytringer, der fremsættes som led i religiøs oplæring. Med religiøs oplæring menes, at oplæringen er religiøst begrundet og har et forkyndende element. Det betyder, at formålet med oplæringen er at gøre et bestemt budskab kendt og at vinde nye tilhængere (eller fastholde eksisterende).

Det indebærer bl.a., at almindelig religionsundervisning, der ikke indeholder et sådant forkyndende element – og hvor formålet således ikke er at vinde nye tilhængere mv. – ikke vil være omfattet af kriminaliseringen.

Den nævnte afgrænsning indebærer endvidere, at både religiøse forkynnderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring i den nævnte forstand, vil være omfattet. Dette vil bl.a. – udover ”gudstjenester” og andre religiøse handlinger – kunne omfatte den undervisning, instruktion eller vejledning (oplæring), der finder sted på koranskoler, bibelskoler, i visse religiøse studiekredse mv., men også i forbindelse med almindelig konfirmationsforberedelse.

Kriminaliseringen er rettet mod udtrykkelig billigelse af visse bestemte strafbare handlinger, som må antages at have en særlig relevans i forhold til problemstillingen om religiøs oplæring, der undergraver dansk lovgivning mv. Omfattet er straffelovens bestemmelser om terror (§§ 114-114 h), drab (§ 237), voldtægt (§ 216), voldshandlinger (§§ 244-246), incest (§ 210), pædofili (§§ 222 og 223), andet seksuelt forhold end samleje (§§

225, jf. 216, 222 og 223), frihedsberøvelse (§ 261), tvang (§ 260) og bigami (§ 208).

Den nævnte afgrænsning indebærer bl.a., at udtrykkelig billigelse af specifikke strafbare handlinger som f.eks. stening, piskning, korporlig afstraffelse af børn, håndsafhugning, tvangsomskæring af kvinder, indgåelse af tvangægteskab og flerkoneri mv. er omfattet.

Kriminaliseringen er både bagud- og fremadrettet. Det indebærer, at både den udtrykkelige billigelse af en strafbar handling, som allerede er begået, er omfattet, ligesom billigelsen af en strafbar handling, som ikke er begået (uanset om den rent faktisk senere begås), er omfattet. Det afgørende er således alene, om den pågældende strafbare handling, som billiges, er omfattet af enten straffelovens §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 eller 261.

Det er endvidere en grundlæggende betingelse, at ytringen – for at være strafbar som billigelse – må have en sådan karakter, at den kan være med til at legitimere den form for strafbar handling, som ytringen angår. Dette indebærer, at ytringer om på demokratisk vis at ændre retstilstanden ikke vil være omfattet. En ytring om f.eks. støtte til genindførelse af revselsretten vil således ikke kunne straffes, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse af at slå børn også før en eventuel ændring af retstilstanden.

Den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller af religiøse forskrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger, vil ikke være omfattet af kriminaliseringen, medmindre den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne i en eller anden form. En religiøs forkynders oplæsning af f.eks. bibelens eller koranens budskaber om korporlig afstraffelse vil derfor som udgangspunkt ikke være omfattet af kriminaliseringen.

Udtrykket ”udtrykkelig billigelse” skal med det ovenfor anførte i øvrigt forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i straffelovens § 136, stk. 2.

Bestemmelsen indebærer, at ytringer fremsat i både offentlige og private (lukkede) sammenhænge er omfattet af kriminaliseringen.

Offentlige ytringer omfatter ytringer fremsat i forbindelse med en prædiken eller anden mødeaktivitet, hvortil der er almindelig adgang for en menighed eller en bredere offentlighed. Det samme gælder ytringer på internettet og i medierne mv.

Private ytringer er ytringer, der fremsættes i lukkede sammenhænge og ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds. Det vil f.eks. kunne ramme ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynner under en (fortrolig) samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning.

Det vil bero på en samlet vurdering af den pågældende ytring, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder, om gerningsindholdet er opfyldt.

Som eksempler på ytringer, der generelt må anses for omfattet af kriminaliseringen, kan nævnes følgende:

- En religiøs forkynner eller en anden person udtaler som led i en religiøs oplæring i en ”søndagsskole”, at det er i orden at slå sine børn som led i opdragelsen.
- En religiøs forkynner skriver en kronik i et religiøst blad, der bl.a. sendes til menigheden, hvori der argumenteres for, at det kun er naturligt og dermed acceptabelt at gifte sig flere gange (og således begå bigami).
- En religiøs forkynner udtaler under en ”gudstjeneste” eller under en fortrolig samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning, at det er acceptabelt, at man tiltvinger sig samleje med sin kone.
- En religiøs forkynner laver en række opslag på Facebook i en Facebook-gruppe, som har et religiøst fokus. Opslagene indeholder forskellige billeder af situationer med stening eller halshugninger ledsaget af understøttende citater fra religiøse tekster om samme emne.
- En religiøs forkynner skriver i en kronik, at det står i de religiøse skrifter, at kvinder bør stenes, og forkynneren skriver, at det mener han/hun også. I en efterfølgende religiøs læringssituation spørges forkynneren til sine udtalelser i kronikken. Forkynneren bekræfter

– som led i den religiøse oplæring – sit billigende syn på stening af kvinder.

Som eksempler på ytringer, der generelt ikke kan anses for omfattet af kriminaliseringen, kan nævnes følgende:

- En religiøs forkynder eller en anden person foretager som led i en religiøs oplæring en ren oplæsning af en religiøs tekst, hvori der fortælles om brugen af stening, men vedkommende tilslutter sig ikke det oplæste og giver heller ikke på anden måde udtryk for, at stening er acceptabel.
- En lærer i folkeskolen underviser i faget religion og udtaler i den forbindelse, at han/hun mener, at det er i orden at slå sine børn som led i opdragelsen.
- En religiøs forkynder skriver som led i den offentlige debat en kronik i et større dagblad, som ikke er rettet mod en særlig religiøs menighed eller lignende, og argumenterer for, at det kun er naturligt og dermed acceptabelt at gifte sig flere gange (og således begå bigami).

I tilfælde, hvor der foreligger en offentlig udtrykkelig billigelse af en terrorhandling mv., og hvor gerningsindholdet er opfyldt i både straffelovens § 136, stk. 2, og det foreslåede § 136, stk. 3, skal der straffes efter bestemmelsen i det foreslåede stk. 3, der således absorberer strafansvaret efter bestemmelsens stk. 2.

Der vil kunne straffes for overtrædelse af det foreslåede stk. 3 i sammenstød med straffelovens § 266 b om udbredelse af trusler og forhånende udtalelser mv., hvis gerningsindholdet i begge bestemmelser er opfyldt.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen skal være bøde eller fængsel indtil 3 år.

Der henvises i øvrigt til punkt 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2017.

Loven finder anvendelse på forhold, der er begået efter lovens ikrafttræden, jf. straffelovens § 3.

Til § 3

Det foreslås, at justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22.

I forbindelse med revisionen vil der skulle tages stilling til, om der fortsat er behov for den nye strafbestemmelse om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, eller om bestemmelsen skal ændres eller ophæves.

Revisionsklausulen skal endvidere ses i sammenhæng med den lovovervågning, som der ligeledes lægges op til med lovforslaget.

Der henvises i øvrigt til punkt 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, som ændret senest ved lov nr. 642 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

§ 136. ---

Stk. 2. Den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

1. I § 136 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

§ 3

Justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22.