



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 9. april 2016
Kontor: Stats- og
Menneskeretskontoret
Sagsbeh: Rasmus Krogh Pedersen
Sagsnr.: 2016-750-0375
Dok.: 1926077

Udleveringsnotits om de grundlæggende rammer for nye initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelsamfund

1. Indledning

Som led i de politiske forhandlinger om nye initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som undergraver danske love og værdier og understøtter parallelsamfund, er der blevet efterspurgt et notat, som beskriver, hvilke rammer grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) sætter for nye tiltag på området.

Der er under pkt. 2 og 3 redegjort nærmere for rammerne for henholdsvis at forbyde og opløse foreninger og kriminalisering af ytringer. Under pkt. 4 er der redegjort mere overordnet for rammerne for eventuelle andre tiltag.

2. Opløsning og forbud

2.1. Grundlovens § 78 beskytter foreningsfriheden og har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.”

2.2. Grundlovens § 78 indebærer, at foreninger, der har et ulovligt øjemed og/eller virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, kan opløses *ved dom*.

I forhold til både opløsning af og forbud mod en forening ved dom skal der foreligge det fornødne bevismæssige grundlag herfor, f.eks. for at den pågældende forening virker ved vold. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er tilstrækkeligt til at opløse en forening, at foreningen en enkelt eller nogle få gange måtte have overtrådt lovgivningen, eller at enkelte af foreningens medlemmer har begået lovovertrædelser.

2.3. Grundloven tager ikke udtrykkelig stilling til, om en forening kan opløses *ved lov*. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til grundloven af 1849, at man med affattelsen af bestemmelsen om foreningsfrihed ikke ville udelukke muligheden for opløsning af en forening ved lov ”i saadanne mulige Tilfælde, i hvilke en umiddelbar Indgriben af den lovgivende magt maatte befindes at være fornøden og ønskelig”, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, sp. 2170.

Det er – bl.a. med henvisning til de anførte forarbejder til grundloven af 1849 – den traditionelle opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 78 ikke sætter nogen begrænsninger for lovgivningsmagts adgang til ved lov at opløse en forening, således at lovgivningsmagten er frit stillet og ved lov vil kunne opløse en forening, selv om dens øjemed i øvrigt måtte anses for lovligt, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 689, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 388 og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 740. Der gælder dog særlige begrænsninger i forhold til indgreb over for bl.a. religiøse foreninger, jf. grundlovens § 67, som omtales nærmere pkt. 3.1 nedenfor.

Adgangen til at opløse foreninger ved lov er kun blevet anvendt under den tyske besættelse af Danmark 1940-45. Ved lov nr. 349 af 22. august 1941 om forbud mod kommunistiske foreninger og kommunistisk virksomhed (kommunistloven) blev de bestående kommunistiske foreninger og sammenslutninger således opløst i henhold til lovens § 1, 1. pkt. Kommunistloven blev forudsætningsvis godkendt af Højesteret, jf. U 1941.1070 H.

Der er i den nyere statsretlige litteratur sat spørgsmålstegn ved muligheden for at opløse en forening ved lov. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 1. udgave (2015), side 521, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Med Tvind-sagens fokus på magtadskillelseslæren i grundlovens § 3 er derudover i de senere år både i den juridiske teori og fra de retsanvendende myndigheders side blevet stillet spørgsmålstegn ved muligheden for at opløse en forening direkte ved lov, jf. Albæk Jensen 2009 s. 195 f. med yderligere henvisninger.”

Justitsministeriet har fastholdt, at grundloven som udgangspunkt ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten ved lov opløser en bestemt forening, men har samtidig påpeget, at et sådant indgreb fra lovgivningsmagts side giver anledning til meget betydelige principielle overvejelser, jf. bl.a. ministeriets notat af 29. juni 2004 om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed, som blev sendt til Folketingets Retsudvalg den 7. juli 2004. Der vil i givet fald bl.a. opstå spørgsmål om, hvilket bevismæssigt (faktuelt) grundlag der bør foreligge i forhold til den pågældende forening, inden lovgivningsmagten tager initiativ til opløsning af foreningen.

Et indgreb fra lovgivningsmagts side må i øvrigt forventes at blive genstand for domstolsprøvelse, da en forening, der er opløst ved lov, formentlig vil indbringe spørgsmålet om lovens overensstemmelse med grundloven for domstolene.

Med hensyn til foreninger af religiøs karakter vil opløsning af en sådan forening tillige skulle overvejes i forhold til beskyttelsen af religionsfriheden i grundlovens § 67, der afskærer lovgivningsmagten fra at forbyde religiøse foreninger, så længe der ikke i foreningerne foretages handlinger eller læres noget, der strider mod sædeligheden eller den offentlige orden, jf. pkt. 3.1 nedenfor. Der henvises i øvrigt herom til Alf Ross, a.st. side 755.

2.4. Foreningsfriheden er også beskyttet i artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der har følgende ordlyd:

”1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne Artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder.”

Såvel politiske partier som religiøse samfund er beskyttet af artikel 11.

Som det fremgår af artikel 11, stk. 2, er beskyttelsen af foreningsfriheden ikke absolut. Indgreb i foreningsfriheden kan dog alene foretages, når indgrebet er foreskrevet ved lov, begrundet i et af de nævnte hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis følger i den forbindelse bl.a., at opløsning af en forening kun kan ske, hvis der foreligger et ”påtrængende samfundsmæssigt behov” for at gennemføre den pågældende foranstaltning. Det betyder efter Domstolens praksis, at begrundelsen for opløsningen skal være ”relevant” og ”tilstrækkelig”, og at opløsningen af foreningen skal ”stå i rimeligt forhold til det angivne formål”.

EMRK indeholder herudover i artikel 17 et forbud mod misbrug af rettigheder, der ikke findes tilsvarende i grundloven, og som bl.a. har betydning i forhold til EMRKs beskyttelse af foreningsfriheden, religionsfriheden og ytringsfriheden i forhold til radikaliserede og ekstremistiske miljøer mv.

Artikel 17 har følgende ordlyd:

”Ingen bestemmelse i denne Konvention må fortolkes som medførende ret for nogen stat, gruppe eller person til at indlade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der sigter til at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller til at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i Konventionen.”

Artikel 17 forhindrer således personer, foreninger mv. i at misbruge deres konventionssikrede rettigheder til at undertrykke andres rettigheder eller de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis nyder foreninger, som har til mål at ødelægge demokratiet og de rettigheder og friheder, der er knyttet til demokratiet, ikke beskyttelse efter EMRK, jf. dom af 13. februar 2003 i sagen *Refah Partisi m.fl. mod Tyrkiet*, der vedrørte opløsning af et politisk parti i Tyrkiet, som på sigt havde til hensigt at indføre et styre baseret på sharia i landet. I dommen blev der dog ikke udtrykkeligt henvist til artikel 17, men Domstolen fastslog bl.a., at sharia er uforenelig med grundlæggende demokratiske principper, jf. præmis 123.

Der kan endvidere henvises til afgørelse af 12. juni 2012 i sagen *Hizb-ut-Tahrir m.fl. mod Tyskland*, hvor Domstolen afviste en klage fra Hizb-ut-Tahrir i forlængelse af, at foreningen blev forbudt i Tyskland. Domstolen fandt med henvisning til artikel 17, at foreningen ikke var beskyttet efter artikel 11 om foreningsfrihed og henviste bl.a. til, at foreningens mål var klart i modstrid med de værdier, som EMRK bygger på. Domstolen afviste tillige Hizb-ut-Tahrirs klage over krænkelse af religionsfriheden (EMRK artikel 9) og ytringsfriheden (EMRK artikel 10). Disse bestemmelser omtales nærmere under pkt. 3.3 nedenfor.

Hvis det kan lægges til grund, at en forening har som mål at ødelægge demokratiet og de rettigheder og friheder, der er knyttet til demokratiet, rejser en opløsning af foreningen på den anførte baggrund ikke spørgsmål i forhold til EMRK artikel 11 om foreningsfrihed.

3. Kriminalisering af ytringer som led i indsatsen mod radikaliserende religiøse forkyndere mv.

3.1.

Der er inden for rammerne af grundlovens §§ 67 og 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 9 og 10 ganske vide rammer for at kriminalisere ytringer, som ikke i dag er strafbare. Grundloven er ikke til hinder for, at ytringer, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden, kriminaliseres. Lovgivningsmagten må i den forbindelse antages at være overladt et vidt skøn.

I Danmark er religionsfriheden beskyttet i grundlovens § 67, der har følgende ordlyd:

”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, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. bl.a. Alf Ross, a.st., side 754, og Hans Gammeltoft-Hansen, Grundloven med Kommentarer, 2. udgave (2006), side 415.

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.

Alf Ross anfører bl.a. følgende om handlinger, der strider mod sædeligheden eller den offentlige orden (Alf Ross, a.st., side 755f):

”Herunder må først og fremmest falde alle de krav der følger af retsordenen for så vidt denne ikke specielt vedrører religiøse eller kirkelige forhold. Det er således klart at et religiøst samfund ikke kan tolereres hvis det forkynder eller praktiserer den lære at det er gudvelbehageligt at stjele, begå blodskam, eller bigami. Det drejer sig her om handlinger der er strafbare efter den borgerlige straffelov, og med al respekt for andres religiøse opfattelser kan det naturligvis ikke tolereres at man i religionens navn skulle kunne sætte sig ud over landets love. Det er ikke troen, men dens praktiske konsekvenser, der fordømmes.

[...]

”Men sædelighedens og den offentlige ordens krav rækker videre end retsordenens krav. Dette forbehold må omfatte også handlinger, der uden at være strafbare, dog støder så afgjort an mod almindeligt herskende moralprincipper, at deres foretagelse, især som led i gudsdyrkelsen, ville vække almindelig forargelse. Således ville en sekt ikke kunne gøre krav på beskyttelse efter grdl. § 67 dersom seksuel promiscuitet og bakkantiske¹ orgier indgik som led i dens gudsdyrkelses ritus.”

Hans Gammeltoft-Hansen anfører, at Ross' forståelse af § 67 i relation til moralprincipper utvivlsomt er rigtig, men at det næppe har nogen særlig praktisk betydning i dag. I det omfang moralprincipperne ikke har fundet udtryk i retsfor skrifter, vil der således næppe være grundlag for at gribe ind, bl.a. fordi det her ofte vil være vanskeligt med fornøden sikkerhed at konstatere en fælles og vidt udbredt moralopfattelse. Gammeltoft-Hansen anfører endvidere, at hvis f.eks. "seksuel promiskuitet og bakkantiske orgier" indgik i en ritus, men uden at der var tale om overtrædelse af bestemmelserne om blufærdighedskrænkel se og offentlig forargelse, kan man vanskeligt forestille sig, at forbeholdet i § 67 ville blive aktiveret, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 416 f. Se tilsvarende Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 409.

Grundlovens § 67 sætter samlet set den grænse for statsmagten, at den 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. Lovgivningsmagten er derimod 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., a.st., side 408 f.

3.2. Ytringsfriheden er beskyttet i bl.a. grundlovens § 77, der har følgende ordlyd:

"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 undervisere, forskere, religiøse forkyndere mv. Når f.eks. en imam forkynder eller lærer andre om koranen mv., er der således tale om ytringer, der er omfattet af grundlovens § 77.

¹ Betydningen af *bakkantisk* er ifølge Den Danske Ordbog: "præget af stor indtagelse af vin og af den dermed følgende lystighed, kåthed og løssluppenhed".

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.

Der er enighed i den statsretlige litteratur om, at bestemmelsen i grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 500. Bestemmelsen indeholder således et forbud imod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Med udtrykket ”andre forebyggende foranstaltninger” sigtes der til censurlignende foranstaltninger, som lægger hindringer i vejen for en offentliggørelse på grund af ytringens indhold. Bestemmelsen indebærer således navnlig, at lovgivningsmagten er afskåret fra at gennemføre regler om, at borgernes offentliggørelse af ytringer skal være betinget af en forudgående tilladelse eller lignende fra en offentlig myndighed.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed er det den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter denne side af ytringsfriheden, jf. Poul Andersen, a.st., side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724 samt Max Sørensen, a.st., 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.

Der kan af andre grundlovsbestemmelser end § 77 udledes en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed. Grundlovens § 67 om religionsfrihed yder en egentlig beskyttelse af den materielle ytringsfrihed med hensyn til religiøse ytringer, dog således at beskyttelsen kan begrænses af hensyn til sædeligheden og den offentlige orden, jf. nærmere herom pkt. 3.1 ovenfor.

3.3. Religionsfriheden og ytringsfriheden er også beskyttet af EMRK henholdsvis artikel 9 (religionsfriheden) og artikel 10 (ytringsfriheden).

3.3.1. Efter 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.

Denne ret 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.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i forbindelse med behandlingen af sager om religionsfrihed flere gange understreget, at konventionens artikel 9 om retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed må anses som en af grundpillerne i et demokratisk samfund. Domstolen har i den forbindelse udtalt, at det vil være uforeneligt med statens pligt til at optræde neutralt og upartisk, hvis staten tillægges beføjelse til at vurdere berettigelsen af bestemte religiøse opfattelser eller udtryksmåder. Endvidere har Domstolen udtalt, at staten har en pligt til at fremme og sikre gensidig tolerance mellem alle grupper i samfundet, og hvis der opstår spændinger mellem forskellige grupper, er det ikke statens opgave at fjerne årsagen til disse spændinger ved at undertrykke pluralisme, men derimod at sikre, at de pågældende grupper tolererer hinanden, jf. f.eks. dom af 10. november 2005 i sagen *Leyla Sahin mod Tyrkiet*, præmis 107.

Det følger endvidere af Domstolens praksis, at konventionens artikel 9 ikke beskytter enhver handling, der er motiveret eller inspireret af religion eller overbevisning, jf. f.eks. præmis 105 i sagen *Leyla Sahin mod Tyrkiet*. I samme sag udtalte Domstolen, at artikel 9 ikke altid garanterer en ret til at handle på den bestemte måde, som måtte følge af ens religiøse overbevisning, og bestemmelsen giver således ikke personer, der følger sin religiøse overbevisning, en ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, jf. præmis 121.

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. Beskyttelsen omfatter dog ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til

vold, eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper, jf. nærmere herom pkt. 3.3.3 nedenfor.

Ligesom efter grundlovens § 77 gælder retten til ytringsfrihed ”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. Bestemmelsen indeholder derimod ikke som grundlovens § 77 et forbud mod censurforanstaltninger, idet censurforanstaltninger ligesom indgreb i den materielle ytringsfrihed i visse tilfælde kan være berettigede i henhold til bestemmelsen i artikel 10, stk. 2.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er således 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 udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Ved vurderingen af, om en given foranstaltning har været berettiget, må det indledningsvis klarlægges, om der overhovedet er tale om et indgreb. En foranstaltning, der retter sig mod ytringsfriheden, må besidde et vist minimum af intensitet i relation til ytringen for at udgøre et indgreb. Det anføres imidlertid i Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), bind II, side 809, at selv sanktioner med lav intensitet – som f.eks. krav om en undskyldning eller en advarsel – kan udgøre indgreb efter artikel 10, stk. 1.

Er der tale om et indgreb, skal indgrebet være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund i forhold til de lovlige hensyn, som er opregnet i 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, og om indholdet af ytringen er sagligt. 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., a.st., side 860 ff.

I forbindelse med udformning af lovgivning om kriminalisering af ytringer, vil der – udover EMRK artikel 10 – også skulle tages højde for EMRK artikel 7, stk. 1 om forbud mod straf med tilvirkende kraft. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastslået, at bestemmelsen i EMRK artikel 7, stk. 1, generelt stiller visse kvalitative krav til straffelovsbestemmelser, jf. bl.a. dom af 15. november 1996 i sagen *Cantoni mod Frankrig*. Overordnet skal et strafbart forhold således være tilstrækkeligt klart og præcist defineret i lov, således at borgeren med rimelig sikkerhed skal kunne forudse lovens konsekvenser (kravet om forudsigelighed). Om dette er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af strafbestemmelsens ordlyd, formål, forarbejder og anvendelse i praksis.

3.3.3. Som anført under pkt. 2.4 ovenfor har EMRK artikel 17 betydning for EMRKs beskyttelse af foreningsfriheden, religionsfriheden og ytringsfriheden i forhold til radikaliserede og ekstremistiske miljøer mv.

Bestemmelsen forhindrer således personer, foreninger mv. i at misbruge deres konventionssikrede rettigheder til at undertrykke andres rettigheder eller de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på.

I praksis er artikel 17 bl.a. blevet anvendt i tilfælde af misbrug af ytringsfriheden til f.eks. at fremkomme med grove racistiske udtalelser eller benægtelser af forbrydelser mod menneskeligheden (holocaust) begået af det nationalsocialistiske regime i Tyskland under Anden Verdenskrig.

3.4. På den ovenfor anførte baggrund er der – som nævnt – ganske vide rammer for inden for grundlovens §§ 67 og 77 og EMRK artikel 9 og 10 at kriminalisere ytringer, som ikke i dag er strafbare.

Grundloven er ikke til hinder for, at ytringer, som strider mod imod sædeligheden eller den offentlige orden, kriminaliseres, ligesom EMRK ikke er til hinder for at kriminalisere ytringer, hvis det er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. at beskytte den offentlige orden og sædeligheden. Det bemærkes i den forbindelse, at hvor der i Danmark har været en langvarig tradition for en ganske vidtgående ytringsfrihed i forhold til bl.a. at agitere for f.eks. udemokratiske samfundsmodeller mv., er der i visse andre europæiske lande væsentligt flere begrænsninger, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i øvrigt har fundet forenelige med EMRK, jf. bl.a. den ovenfor beskrevne praksis fra Domstolen.

Den nærmere udformning af en ny regulering vil imidlertid skulle overvejes nøje. Dette gælder bl.a. i forhold til lighedsgrundsætningen i grundlovens § 70, som indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, jf. nærmere herom pkt. 4 nedenfor.

4. De overordnede retlige rammer for andre forslag til initiativer

4.1. De rammer, som grundlovens §§ 67, 77 og 78 og EMRK artikel 9, 10 og 11 sætter, og som omtales under pkt. 2 og 3 ovenfor, vil også gælde, i det omfang andre initiativer gør indgreb i religionsfriheden, ytringsfriheden og foreningsfriheden.

Herudover sætter bl.a. grundlovens § 70, EMRK artikel 14 og artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder også rammer for sådanne andre initiativer og den nærmere udformning af disse.

4.2. Grundlovens § 70 har følgende ordlyd:

”Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning 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 finder ikke kun anvendelse, hvor der udtrykkeligt diskrimineres på grund af trosbekendelse (direkte diskrimination), men

antages også at gælde, selvom der formelt set ikke diskrimineres på grund af trosbekendelsen, men dog på grund af forhold, der er så nøje forbundet hermed, at resultatet faktisk bliver meget nær det samme (indirekte diskrimination).

4.3. Efter EMRK artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller 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, 10 og 11, der omtales nærmere pkt. 2.4 og 3.3 ovenfor, og som beskytter henholdsvis religionsfriheden, ytringsfriheden og foreningsfrihed) 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.

Artikel 14 beskytter både mod direkte og indirekte forskelsbehandling.

4.4. Efter artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder gælder desuden et diskriminationsforbud, der har følgende ordlyd:

"Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling."

Bestemmelsen indeholder et generelt diskriminationsforbud, som – i modsætning til EMRK artikel 14 – kan anvendes uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder. Enhver forskelsbehandling i lovgivningen er således omfattet af bestemmelsen.

Det følger af praksis fra FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke vil være tale om diskrimination i strid med artikel 26, hvis kriterierne for forskelsbehandlingen er objektive og rimelige, og hvis formålet med forskelsbehandlingen er berettiget i henhold til konventionen, jf. f.eks. komitéens udtalelse af 27. juli 2009 i sagen *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder er ligesom EMRK folkeretligt bindende for Danmark. FN's Menneskerettighedskomités udtalelser om konventionen, er – i modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser om EMRK – derimod ikke folkeretligt bindende Danmark.

4.5. Andre forslag til initiativer end opløsning af foreninger eller kriminalisering af ytringer vil kunne tænkes som led i de igangværende forhandlinger. Det falder uden for rammen af dette notat udtømmende at beskrive, hvilke retlige overvejelser sådanne konkrete forslag i øvrigt kan give anledning til.