



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 25. august 2023  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2023-10-1123  
Dok.: 2953059

## Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund)

### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1360 af 28. september 2022, som ændret ved § 2 i lov nr. 409 af 25. april 2023, § 3 i lov nr. 486 af 13. maj 2023, § 1 i lov nr. 741 af 13. juni 2023 og § 32 i lov nr. 753 af 13. juni 2023, foretages følgende ændring:

1. I § 110 *e* indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* På samme måde straffes 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.«

### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Gældende ret
3. Justitsministeriets overvejelser
4. Den foreslåede ordning
5. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser
  - 5.1. Grundloven
  - 5.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
6. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
8. Administrative konsekvenser for borgerne
9. Klimamæssige konsekvenser
10. Miljø- og naturmæssige konsekvenser
11. Forholdet til EU-retten
12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
13. Sammenfattende skema

## **1. Indledning**

Den seneste tids koranafbrændinger har betydet, at Danmark i store dele af verden i stigende grad ses som et land, der faciliterer forhånelser og nedgørelse af andre lande og religioner. Handlingerne må antages at have haft som deres primære formål at forhåne og fremprovokere reaktioner.

Det kan have store konsekvenser, der grundlæggende skader Danmark og vores ligesindedes interesser i verden. Som Politiets Efterretningstjeneste (PET) har oplyst, har den seneste tids koranafbrændinger derudover haft betydning for det aktuelle trusselsbillede, og terrortruslen mod Danmark er skærpet inden for det i forvejen høje niveau.

Der skal ikke herske nogen tvivl om, at regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) ser ytringsfriheden som en af grundpillerne i det danske demokrati. Regeringen mener imidlertid ikke, at koranafbrændinger har større værdi som ytring end udtalelser, der f.eks. forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af sin race eller seksuelle orientering, eller lignende udtalelser, som allerede i dag er strafbare.

Det foreslås på denne baggrund, at der i straffeloven indføres en bestemmelse, som gør det strafbart offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds at behandle en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller en genstand, der fremstår som en sådan, utilbørligt.

## **2. Gældende ret**

2.1. Det fremgår af § 110 e i straffeloven, at den, der offentligt forhåner en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Bestemmelsen har til formål at beskytte Danmarks forhold til fremmede magter og den danske stats interesser i forhold til udlandet.

Straffelovens § 110 e blev indsat ved lov nr. 225 af 7. juni 1952, der indføjede store dele af straffelovens 12. og 13. kapitel i loven, men en lignende bestemmelse var indeholdt i § 108 i hovedloven for den borgerlige straffelov fra 1930. Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 163 af 31. maj 1961 om ændring af straffeloven, hvor beskyttelsen af Det Europæiske Råds flag blev indsat i bestemmelsen. Ændringen tog oprindeligt sigte på Europarådets flag. Dette flag anvendes imidlertid nu også af Den Europæiske Union.

Der findes ikke trykt domspraksis, hvor bestemmelsen har været anvendt, siden 1936. Ved Østre Landsrets dom af 5. maj 1936 i nævningesag nr. 8/1936 (gengivet i UfR 1936, side 820) blev en person idømt en bøde for at have nedtaget Sovjetunionens flag ved den russiske handelsdelegations lokaler i den hensigt yderligere at forhåne det.

Ved Østre Landsrets dom af 6. februar 1934 i nævningesag nr. 2/1934 (gengivet i UfR 1934, side 589) blev en person frifundet for overtrædelse af straffelovens § 108 (nu § 110 e). Den pågældende var tiltalt for at have kaldt hagekorsflaget et »morderflag« og offentligt at have revet en vimpel med hagekorsmærket i stykker. Frifindelsen skyldtes, at hagekorsflaget på gerningstidspunktet ikke kunne anses for at være en fremmed stats flag.

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.

2.2. Efter straffelovens § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro eller sit handicap eller på grund af den pågældende gruppes seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller køns karakteristika. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 2 år.

Udtrykket »udtalelse eller anden meddelelse« omfatter både skriftlige og mundtlige udtryksformer. Ved ordene »anden meddelelse« blev bestemmelsen udvidet til at omfatte udtryksformer, der ikke kan betegnes som udtalelser, f.eks. billeder, jf. betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, side 27.

Det er en betingelse for at kunne anvende straffelovens § 266 b, at udtalelsen eller meddelelsen er fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. At udtalelsen eller meddelelsen er fremsat offentligt forudsætter en ubestemt kreds af personer. Ved Østre Landsrets dom af 27. februar 2007 i sag nr. S-2233-06 (gengivet i UfR 2007, side 1468) fandt retten, at en udtalelse under en fodboldkamp overværet af mindst 10-15 personer var offentlig.

Derudover skal ytringen have karakter af en trussel, forhånelse eller nedværdigelse, og der skal efter forarbejderne til bestemmelsen en vis grovhed til for, at ytringen er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, jf. Folketingstidende 1970-71, tillæg A, spalte 1185, og betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, side 34. Straffelovens § 266 b skal desuden anvendes under fornødent hensyn til ytringsfriheden.

Af bestemmelsens ordlyd fremgår det, at beskyttelsesobjektet for så vidt angår »tro« er tilhængere af en bestemt religion og ikke religionen i sig selv.

I retspraksis er der imidlertid set eksempler på, at domstolene har fortolket udtalelser, der sprogligt, herunder i den sammenhæng, som udtalelsen indgik i, alene angik en given religion, som udtalelser om de personer, der bekendte sig til den pågældende religion, jf. betænkning nr. 1548/2014 om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 18 f.

Det gælder f.eks. Vestre Landsrets afgørelse af 19. august 2003 i sag nr. S-1045-02 (gengivet i UfR 2003, side 2435), hvor udtalelsen »Islam er ikke en religion i traditionel forstand. Det er en terrororganisation, som prøver at opnå verdensherredømmet ved vold« fandtes at indeholde en så grov forhånelse og nedværdigelse af den personkreds, der bekender sig til islam, at tiltalte havde overtrådt straffelovens § 266 b.

Det gælder endvidere Østre Landsrets afgørelse af 9. maj 2003 i sag nr. S-4104-02 (gengivet i UfR 2003, side 1947), hvor en annonce indeholdt teksten »Massevoldtægter, Grov vold, Utryghed, Tvangsægteskaber, Kvindeundertrykkelse, Bandekriminalitet. Det er, hvad et multietnisk samfund tilbyder os.« Teksten var ledsaget af et billede af tre unge lyshårede piger med

teksten »Danmark i dag« og et billede af tre hætteklædte, blodplettede mænd, som fremviser Koranen, med teksten »Danmark om 10 år«. Annoncen fandtes at beskyldte alle, der tror på Koranen, for massevoldtægter, grov vold, utryghed, tvangsægteskaber, kvindeundertrykkelse og bandekriminalitet, og annoncen fandtes dermed at lægge en befolkningsgruppe for had på grund af dens tro og oprindelse og at være groft forhånende og nedværdigende over for personer af muslimsk observans.

Der vil imidlertid kunne være tilfælde, hvor f.eks. grov forhånelse af et heligt skrift ikke vil blive fortolket som et angreb på en gruppe af personer på grund af dens tro af en karakter, der er omfattet af straffelovens § 266 b som fortolket i retspraksis, jf. betænkning nr. 1548/2014 om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 18 f.

2.3. Efter straffelovens § 139, stk. 2, straffes den, som gør sig skyldig i usømmelig behandling af ting, der hører til en kirke og anvendes til kirkeligt brug, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Bestemmelsen finder alene anvendelse på de ting, der ejes af en kirke og ikke af gerningspersonen selv. Det er desuden en betingelse, at tingene anvendes til kirkeligt brug. I Østre Landsrets dom af 25. november 2016 i sag nr. S-1058-15 (gengivet i UfR 2016, side 1085) fandtes to personer at have behandlet ting, der tilhørte en kirke og blev anvendt til kirkelig brug, usømmeligt, da de bl.a. havde haft samleje op ad kirkens alter, døbefond og prædikestol.

2.4. Ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer), der er udstedt i medfør af politilovens § 23, indeholder regler til sikring af den offentlige orden. Bekendtgørelsen finder anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 2, er det forbudt at udvise uanstændig eller anstødelig opførsel, der er egnet til at forulempe andre eller vække offentlig forargelse. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde, jf. § 18, stk. 1. Offentlig urinering eller tilsvarende adfærd i forhold til eksempelvis et religiøst skrift vil efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af bestemmelsen.

Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 12, at det er forbudt at tænde bål, hvis dette kan medføre fare eller ulempe for forbipasserende. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde, jf. § 18, stk. 1. Afbrænding af religiøse skrifter m.v. vil efter omstændighederne kunne udgøre en

overtrædelse af denne bestemmelse. Grovere tilfælde af forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted vil kunne være omfattet af straffelovens § 134 a.

### **3. Justitsministeriets overvejelser**

Det er som udgangspunkt ikke strafbart efter straffeloven offentligt eksempelvis at brænde Koranen eller et andet religiøst skrift, medmindre det sker under omstændigheder, hvor en gruppe af personer samtidig trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin tro, jf. straffelovens § 266 b.

Offentlig afbrænding vil efter omstændighederne kunne udgøre en overtrædelse af ordensbekendtgørelsen, hvis afbrændingen sker på en måde, hvor der tændes bål, som kan medføre fare eller ulempe for forbipasserende, men hvis ikke det er tilfældet, vil offentlig afbrænding ikke være i strid med ordensbekendtgørelsen.

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 trosamfund, 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.

Henset til, at den foreslåede bestemmelse navnlig varetager udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige hensyn, bør den efter Justitsministeriets opfattelse placeres i straffelovens 12. kapitel om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Det fremgår af den gældende bestemmelse i straffelovens § 110 e, der er placeret i straffelovens 12. kapitel, at det er strafbart offentligt at forhåne en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag. Som nævnt har § 110 e til formål at beskytte Danmarks forhold til fremmede magter og den danske stats interesser i forhold til udlandet. Da det foreslåede

forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund navnlig varetager lignende hensyn, lægges der op til at indsætte bestemmelsen som et nyt stykke i § 110 e.

#### **4. Den foreslåede ordning**

Det foreslås på den baggrund at indsætte et nyt stykke i straffelovens § 110 e, hvorefter den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds gør sig skyldig i utilbørlig behandling af en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller en genstand, der fremstår som en sådan, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Den foreslåede bestemmelse vil således gælde for genstande med væsentlig religiøs betydning. Herved forstås 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. At en genstand anvendes af religiøse grunde eller som led i religionsudøvelse er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at genstanden omfattes, ligesom genstande, som af kulturelle eller politiske grunde er forbundet med religionen, men som ikke i sig selv er af væsentlig religiøs betydning, herunder beklædningsgenstande, heller ikke omfattes.

Som eksempler på genstande, som vil være omfattet af bestemmelsen, kan nævnes religiøse skrifter som f.eks. Bibelen, Koranen, Torahen og Vedaerne.

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.

Det vil ikke have betydning for bestemmelsens anvendelse, om der er tale om en hel genstand eller dele af en genstand, herunder beskadigede genstande. En tidligere forsøgt afbrændt bibel eller dele af Torahen vil således også være at anse som genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund.



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.

Ved vurderingen af, om der er tale om en genstand, der fremstår som en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund, vil der således skulle lægges vægt på, om genstanden er egnet til at blive forvekslet med den religiøse genstand af dem, der overværer den utilbørlige behandling, eller omverdenen i øvrigt. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet ved en vellignende efterligning af omslaget til en koran, hvor siderne inde i bogen stammer fra en anden bog eller viser sig at være blanke.

Den foreslåede bestemmelse vil gælde for utilbørlig behandling af de pågældende genstande med væsentlig religiøs betydning. Herved forstås handlinger, hvorved disse genstande ødelægges på en nedsættende eller forhånende måde eller i øvrigt fysisk behandles forhånende eller nedsættende.

Den foreslåede bestemmelse vil efter omstændighederne omfatte enhver utilbørlig behandling, herunder afbrænding, tilsøling, og at der f.eks. trampes på eller sparkes til genstanden, eller at genstanden ødelægges ved f.eks. at rive i genstanden, klippe heri eller lignende. Den vil også omfatte tilfælde, hvor genstanden stikkes i med en kniv.

Bestemmelsen vil ikke omfatte handlinger, som ikke kan anses for at være utilbørlige. Det vil således eksempelvis ikke være i strid med bestemmelsen at skille sig af med en bibel i en offentlig skraldespand, medmindre det sker på en måde, der i sig selv må anses for nedsættende eller forhånende.

Behandlinger, der i almindelighed ville være utilbørlige, vil herudover efter omstændighederne kunne falde uden for det strafbare område som følge af særlige skikke om behandling af den religiøse genstand i det pågældende trossamfund.

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.

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

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.

Efter den foreslåede bestemmelse vil det være en betingelse, at den utilbørlige behandling foregår offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Afgrænsningen af, hvornår en utilbørlig behandling er foretaget offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, vil skulle foretages med udgangspunkt i de tilsvarende afgrænsninger i straffelovens § 119, stk. 1, og § 266 b og retspraksis om bestemmelserne.

Det foreslås, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse skal kunne straffes på samme måde som overtrædelser af straffelovens § 110 e, stk. 1, det vil sige med bøde eller fængsel indtil 2 år.

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. Bli- ver 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.

Efter de nuværende retningslinjer har Politiets Efterretningstjeneste (PET) i samarbejde med statsadvokaten kompetencen til at vurdere, om der skal ske sigtelse for overtrædelse af bl.a. bestemmelserne i straffelovens 12. kapitel.

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse vil disse retningslinjer blive justeret, så politiet uden PET's og statsadvokatens godkendelse vil kunne foretage sigtelse for overtrædelse af bestemmelsen eller forsøg herpå. Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at dette er af væsentlig betydning for bestemmelsens anvendelighed.

Det bemærkes, at da den foreslåede bestemmelse placeres i straffelovens 12. kapitel, vil påtalekompetencen ligge hos justitsministeren, hvilket vil indebære, at justitsministeren – på baggrund af en anklagerfaglig indstilling fra Rigsadvokaten – vil skulle tiltræde, at der rejses tiltale for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, jf. straffelovens § 110 f.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1, og bemærkningerne hertil.

## **5. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser**

### **5.1. Grundloven**

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.

### **5.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

5.2.1. 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 Domstolen ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelser af andre persongrupper.

Nogle handlinger vil i sig selv som udgangspunkt være udtryk for en ytring på grund af handlingens symbolværdi, f.eks. afbrænding af flag eller

ødelæggelse af statuer af personer, jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave (2023), side 1082. Ytringsfrihedsbeskyttelsen omfatter ikke alene indholdet af de udtrykte ideer og meninger, men også den form, i hvilken de formidles, jf. Domstolens dom af 24. februar 1997 i sagen De Haes og Gijssels mod Belgien, pr. 48.

Beskyttelsen af ytringsfriheden efter artikel 10 er ikke absolut. Der kan foretages indgreb i ytringsfriheden, 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.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Domstolen har i sin praksis slået fast, at der – i lyset af, at ytringsfriheden udgør en helt grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund – skal være et presserende samfundsmæssigt behov for at anse betingelsen for opfyldt. Domstolen anlægger i den forbindelse en konkret helhedsvurdering af den pågældende sag, hvor ikke blot indholdet af de omhandlede ytringer, men også den kontekst, som de er fremsat i, og hvem de er fremsat overfor, tillægges betydning.

5.2.2. 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.

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.

5.2.3. Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 110 e, stk. 2, straffes 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, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Justitsministeriet har ved vurderingen af, om den foreslåede bestemmelse varetager et anerkendelsesværdigt formål og er nødvendig i et demokratisk samfund, lagt vægt på, at de handlinger, som vil være strafbare, vil have en forhånende karakter, som er unødigt krænkende eller sårende. Det bemærkes i den forbindelse, at det i lyset af Domstolens praksis som gengivet ovenfor ligger inden for staternes skønsmargin ved lov at fastsætte regler, som har til formål at foretage indgreb i retten til ytringsfrihed, hvis religiøse emner behandles på en måde, der kan karakteriseres som blasfemiske. Justitsministeriet har endvidere lagt vægt på, at forbuddet ikke omfatter bl.a. skrift og tale.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks forpligtelser efter EMRK.

## **6. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

De opgaver, som følger af lovforslaget, vurderes at kunne håndteres inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske ramme.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning vurderes ikke at være relevante for lovforslaget.

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

## **8. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### 9. Klimamæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

### 10. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljø- eller naturmæssige konsekvenser.

### 11. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 25. august 2023 til den 22. september 2023 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

...

### 13. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	De opgaver, som følger af lovforsla- get, vurderes at kunne håndteres in- den for Justitsministeriets eksiste- rende økonomiske ramme.
Implemente- ringskonsekven- ser for stat, kom- muner og regio- ner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej X

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Til nr. 1

Efter straffelovens § 110 e straffes den, der offentligt forhåner en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Straffeloven indeholder ikke i dag en bestemmelse, som kriminaliser utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås, at der i straffelovens § 110 e indsættes et nyt *stk. 2*, hvorefter den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds gør sig skyldig i utilbørlig behandling af en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller en genstand, der fremstår som en sådan, straffes på samme måde som i § 110 e, *stk. 1*.

Ved »genstande med væsentlig religiøs betydning« forstås 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. At en genstand anvendes af religiøse grunde eller som led i religionsudøvelse er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at genstanden omfattes, ligesom genstande, som af kulturelle eller politiske grunde er forbundet med religionen, men som ikke i sig selv er af væsentlig religiøs betydning, herunder beklædningsgenstande, heller ikke omfattes.

Som eksempler på genstande, som vil være omfattet af bestemmelsen, kan nævnes religiøse skrifter som f.eks. Bibelen, Koranen, Torahen og Vedaerne.

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.

Det vil ikke have betydning for bestemmelsens anvendelse, om der er tale om en hel genstand eller dele af en genstand, herunder beskadigede genstande. En tidligere forsøgt afbrændt bibel eller dele af Torahen vil således også være at anse som genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund.

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.

Ved vurderingen af, om der er tale om en genstand, der fremstår som en genstand med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund, vil der således skulle lægges vægt på, om genstanden er egnet til at blive forvekslet med den religiøse genstand af dem, der overværer den utilbørlige behandling, eller omverdenen i øvrigt. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet ved en vellignende efterligning af omslaget til en koran, hvor siderne inde i bogen stammer fra en anden bog eller viser sig at være blanke.

Ved »trossamfund« forstår folkekirken samt trossamfund uden for folkekirken, der er omfattet af definitionen af et trossamfund i § 1 i trossamfundsloven (lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken med senere ændringer), det vil sige et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer. Det vil ikke være et krav, at trossamfundet er registreret som anerkendt efter trossamfundsloven.

Ved »utilbørlig behandling« forstår handlinger, hvorved de af bestemmelsen omfattede genstande ødelægges på en nedsættende eller forhånende måde eller i øvrigt fysisk behandles forhånende eller nedsættende.

Den foreslåede bestemmelse vil efter omstændighederne omfatte enhver utilbørlig behandling, herunder afbrænding, tilsøling, og at der f.eks. trampes på eller sparkes til genstanden, eller at genstanden ødelægges ved f.eks. at rive i genstanden, klippe heri eller lignende. Den vil også omfatte tilfælde, hvor genstanden stikkes i med en kniv.

Bestemmelsen vil ikke omfatte handlinger, som ikke kan anses for at være utilbørlige. Det vil således eksempelvis ikke være i strid med bestemmelsen at skille sig af med en bibel i en offentlig skraldespand, medmindre det sker på en måde, der i sig selv må anses for nedsættende eller forhånende.

Behandlinger, der i almindelighed ville være utilbørlige, vil herudover efter omstændighederne kunne falde uden for det strafbare område som følge af særlige skikke om behandling af den religiøse genstand i det pågældende trossamfund.

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.

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

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 i lovforslagets almindelige bemærkninger, 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.

Efter den foreslåede bestemmelse vil det være en betingelse, at den utilbørlige behandling foregår »offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds«. Afgrænsningen af, hvornår en utilbørlig behandling er foretaget offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, vil skulle foretages med udgangspunkt i de tilsvarende afgrænsninger i straffelovens § 119, stk. 1, og § 266 b og retspraksis om bestemmelserne.

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 ikke-offentligt sted, 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.

Det foreslås, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse skal kunne straffes på samme måde som overtrædelser af straffelovens § 110 e, stk. 1, det vil sige med bøde eller fængsel indtil 2 år.

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.

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.

### *Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Det skyldes, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 110 e, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, bør træde i kraft hurtigt henset til de hensyn, der ligger bag bestemmelsen.

### *Til § 3*

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed og fastslår, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Det skyldes, at Færøerne den 1. marts 2010 overtog lovgivningskompetencen på det strafferetlige område, og at der for Grønland gælder en særlig kriminallov.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	<p style="text-align: center;"><b>§ 1</b></p> <p>I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1360 af 28. september 2022, som ændret ved § 2 i lov nr. 409 af 25. april 2023, § 3 i lov nr. 486 af 13. maj 2023, § 1 i lov nr. 741 af 13. juni 2023 og § 32 i lov nr. 753 af 13. juni 2023, foretages følgende ændring:</p>
<p><b>§ 110 e.</b> Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, der offentlig forhåner en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag.</p>	<p><b>1.</b> I § 110 e indsættes som <i>stk. 2</i>:</p> <p>»<i>Stk. 2.</i> På samme måde straffes 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.«</p>