

København, 21. september 2023
Justitsministeriet

**AMNESTY
INTERNATIONAL
DANSK AFDELING**

Gammeltorv 8, 5.sal
1457 København K.
T: 33456565
F: 33456566

**Amnesty International Danmarks bemærkninger til høring over udkast til
Lov om ændring af straffeloven
(Forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et
trossamfund)**

Justitsministeriet har ved en e-mail den 25. august 2023 anmodet Amnesty International Danmark (herefter Amnesty) om en udtalelse angående udkast til lovændring af straffeloven i henhold til et forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund eller en genstand, der fremstår som en sådan. Amnesty takker for denne anmodning og vil i det følgende høringssvar uddybe nedenstående overordnede vurderinger og anbefalinger:

1. Amnesty støtter ikke lovforslaget i dets nuværende form. Amnesty finder, at lovforslaget er en for upræcis indskrænkelse af en af de allervigtigste universelle menneskerettigheder, og at forslaget dermed risikerer at kriminalisere ytringer om tro og religion, der både er nødvendige og ønskelige i et demokratisk samfund.
2. Frem for en generel lov mod afbrændinger og andre utilbørlige handlinger, anbefaler Amnesty, at myndighederne med afsæt i eksisterende lovgivning foretager en konkret stillingtagen fra sag til sag og vurderer, om en ytring krænker et mindretal.
3. Amnesty mener, at koranafbrændingerne viser et behov for bedre at beskytte minoriteter mod racisme og hadefulde ytringer.
4. Amnesty anbefaler, at regeringen arbejder for tiltag, der indsamler viden om og modarbejder racisme og had rettet mod religiøse mindretal, herunder islamofobi.

Indledende bemærkninger:

I kølvandet på de seneste hændelser med afbrændinger af koranen lægger Justitsministeriet i det fremsendte lovforslag op til at forbyde utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund, herunder afbrænding af koranen. Amnesty mener, at det er vigtigt

og positivt, at regeringen hermed også erkender, at visse handlinger i vores samfund forhåner og skaber splittelse. Amnesty vil dog samtidig understrege, at ethvert indgreb i ytringsfriheden skal behandles ud fra hver enkelt sag, og at der skal tages forbehold for sagens kontekst. Amnesty mener således ikke, at et generelt forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund er vejen frem.

Selvom ytringsfrihed ikke er en absolut rettighed, kan yderligere begrænsninger af ytringsfriheden være et vidtgående indgreb. Isoleret set vil det også være et mangelfuldt redskab over for de reelle samfundsproblemer med had og diskrimination, rettet mod kvinder og minoriteter, herunder religiøse mindretal. I forhold til bekæmpelsen af diskrimination vil Amnesty gerne understrege, at det er nødvendigt at iværksætte en række brede indsatser, såsom grundig indsamling af viden og effektiv beskyttelse, social inklusion, bedre retssikkerhed, og at myndighederne klart tager afstand fra episoder med racistisk intolerance.

Ytringsfriheden kan begrænses, men af respekt for denne basale rettighed skal begrænsninger formuleres mindst indgribende, have hjemmel i national og international ret, være proportionelle og målrettet i forhold til den enkelte sag, som domstolene skal vurdere. Som vi senere vil belyse, skal vurderingen foretages inden for de kriterier, der er beskrevet i FN's såkaldte Rabat Handlingsplan.¹

Amnesty mener derfor, at et generelt forbud ikke er hensigtsmæssigt, da den specifikke ytring og handling altid skal vurderes i sin rette kontekst, hvilket indbefatter hvem der står bag ytringen, intentionen bag ytringen, konteksten og formen, omfanget af ytringen og risikoen for skade med ytringen.

Vi præciserer dette i nedenstående.

Høringssvarets opbygning:

Høringssvaret er struktureret sådan, at det gennemgår ytringsfrihedens rammer; prøvelseskonceptet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10; beskyttelsen af trossamfund, herunder religiøse minoriteter; kriterierne under FN's Rabats Handlingsplan, lovforslagets indhold og ordvalg, fortolkning af trossamfund, kunstneriske og politiske ytringer og Amnestys anbefalinger.

Ytringsfrihedens rammer:

I Amnesty International mener vi, at ytringsfriheden er en central værdi i et demokratisk samfund. Grundloven sikrede ytringsfrihed i Danmark i 1849. Amnesty har siden 1961 værnet om ytringsfriheden og arbejdet for at fremme borgeres individuelle rettigheder. Samtidig er ytringsfriheden ikke absolut, og der er begrænsninger både i international og dansk lovgivning.

¹ General Assembly (2013): Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred. United Nations: 1-15.

Det er en fin balance mellem at kunne ytre sig frit uden censur og styring fra stater eller religiøse magthavere og begrænse visse ytringer, fordi de eksempelvis er hadefulde eller nedværdigende i forhold til andre mennesker, som får deres rettigheder krænket. Det er først og fremmest det **enkelte menneske** – og ikke religioner, der skal beskyttes.

Ytringsfriheden er reguleret i mange internationale konventioner – såsom FN-traktaten om Borgerlige og Politiske Rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Alle har ret til ytrings- og forsamlingsfrihed, men med disse fundamentale rettigheder følger der også særlige forpligtelser og ansvar. Ytringsfriheden kan begrænses, hvis det er nødvendigt af for eksempel hensynet til respekten for andres rettigheder eller omdømme og af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden og den offentlige sundhed eller moral. Helt konkret er disse begrænsninger for ytringsfriheden beskrevet i FN-konventionen om Borgerlige og Politiske rettigheder og dens artikel 19, stk. 3, FN's Konvention mod Racediskrimination (ICERD), artikel 5 og EMRK's artikel 10, stk. 2, og artikel 17 om misbrug af rettigheder.² Eksempelvis har vi globalt set i de senere år været vidne til indskrænkninger af forsamlings- og ytringsforsamlingen i forbindelse med COVID-19, hvilket bundede i hensynet til den offentlige sundhed. Derudover må den enkelte borgers ytringer ikke krænke andre personers rettigheder, deres religion, race, hudfarve, køn med videre ved at opildne til had eller ytre sig hadefuldt.

Afgørelser og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) viser, at ytringsfriheden har vide rammer, og at handlinger kan være lovlige, selvom de støder, chokerer eller forstyrrer staten eller dele af dens befolkning.³

Som forudsat i EMRK's artikel 10 stk. 2, følger der samtidig også pligter og ansvar med for den, som udøver ytringsfriheden. Hvis vi ser specifikt på religiøse meninger og tro, har EMD fastslået, at det "kan være lovligt at inkludere en forpligtelse der, så vidt det er muligt, undgår ytringer, som er unødigt stødende over for andre og yderligere en krænkelse af deres rettigheder, og som derfor ikke bidrager til nogen form for offentlig debat, der fremmer menneskelige anliggender."⁴

Prøvelseskonceptet i EMRK's art 10:

I forhold til, at ethvert indgreb skal være i overensstemmelse med international lov, nødvendigt, forholdsmæssigt og mindst indgribende, er det vigtigt at beskrive prøvelseskonceptet i EMRK's artikel 10.

Omfattet af anvendelsesområdet:

Først vurderes det ved EMD, om det pågældende faktum er omfattet af anvendelsesområdet i artikel 10 af EMRK. (Det vil sige, om sagens omstændigheder falder ind under artikel 10). Det kan omfatte rene ytringsfrihedssager, der eksempelvis omhandler brud på tavshedspligt. Det kan også omfatte racistiske ytringer eller research-handlinger i forbindelse med journalisters arbejde.

² EMRK: Artikel 10, stk.2: Restriktioner af ytringsfriheden kan forekomme.... "af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, 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".

³ EMD: Handyside v. United Kingdom, no. 5493/72, 7 december 1976, præmis 49.

⁴ Otto-Preminger-Institut v. Østrig, no. 13470/87, 20 september 1994, § 49; Venedigkommissionen.

2010, Blasfemi, fornærmelse og had: at finde svar i et demokratisk samfund, § 73.

FN's Menneskerettighedskomité, Malcolm Ross v. Canada, Communication No. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6.

Sket et indgreb:

Dernæst skal det godtgøres, hvorvidt der er sket en begrænsning eller indgreb i en persons frihedsrettighed, eller om der potentielt kunne være sket et indgreb. EMD har i en afgørelse udtalt, at et indgreb "must be convincingly established."⁵ Et indgreb eller en begrænsning kan eksempelvis være en straf, erstatning eller en sigtelse. Det kan også være tilfældet, hvis der er en reel risiko for et indgreb ved en kriminalisering.⁶ I det tilfælde, at der foreligger et indgreb, skal det vurderes, om indgrebet har hjemmel i national eller international lov til at udøve et indgreb.

Legitimt:

Efter en klarlæggelse af, hvorvidt indgrebet har hjemlet i lov, så skal det ses på, om indgrebet kan legitimeres. Der ses først og fremmest på, om det er egnet ved en vurdering af sammenhængen mellem formålet og indgrebet, og dernæst ses der på, hvorvidt formålet er legitimt.⁷

Nødvendigt og proportionelt:

Afslutningsvis skal indgrebet være nødvendigt og proportionelt i et demokratisk samfund (proportionalitetsafvejningen). I en afvejning mellem ytringsfriheden kontra de legitime hensyn, ses der på, hvorvidt det kan legitimeres, og om det er nødvendigt, eller om man kunne have foretaget andre foranstaltninger.⁸

Det bør løbende præciseres i lovforslaget, at 'ethvert indgreb skal være i overensstemmelse med international lov, nødvendigt, forholdsmæssigt og mindst indgribende jf. prøvelseskonceptet i EMRK's artikel 10.

Beskyttelsen af trossamfund, herunder religiøst mindretal:

Amnesty bemærker, at den danske regering i forbindelse med sit lovforslag mod koranafbrændinger i Danmark anlægger et internationalt og sikkerhedspolitisk fokus.⁹ Selvom dette kan være i overensstemmelse med international ret, opfordrer Amnesty den danske regering til i højere grad at anerkende, at intolerance, had og racisme mod muslimer har været en medvirkende faktor bag koranafbrændingerne, og at det har negative konsekvenser for det religiøse mindretal i Danmark, som bliver udsat for had.

De internationale menneskeretlige traktater forpligter stater, herunder Danmark, til ved lov at forbyde enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold. Den forpligter også staterne til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af racediskrimination.¹⁰ Amnesty har

⁵ Observer and Guardian (1991), præmis 59.

⁶ Norris vs. Ireland (1988), præmis 39.

⁷ Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine (2011).

⁸ Dudgeon v. the United Kingdom (1981), præmis 60.

⁹ Se eksempelvis lovforslagets side 3.

¹⁰ Justitsministeriet (28-09-2022) Bekendtgørelse af straffeloven, nr. 1360.

Udenrigsministeriet (26-09-1972) Bekendtgørelse af international konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination (* 2), nr. 55.

Bekendtgørelse af international konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol (* 1).

dokumenteret, at man i Danmark ser en stigende tendens med anti-muslimsk intolerance.¹¹ Derudover er Danmark i 2022 blevet kritiseret for den manglende beskyttelse og håndtering af racisme fra Racediskriminationskomitéen (CERD) og Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance. (ECRI).¹² Tilmed har CERD i 2023 i en afgørelse omhandlende den svenske kunstner Dan Park udtalt, at Danmark bør gøre mere for at opfylde kravene i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD) ved at udvikle retningslinjer til at reagere på racistiske hadefulde ytringer, herunder etableringen af træningsprogrammer for politi, anklagere og dommere, der forebygger racehad og diskrimination.¹³

Dokumentationen viser, at tendensen har samfundsmæssige konsekvenser for muslimske rettighedshavere og bør tages alvorligt.

Amnesty mener, at afbrændinger af religiøse skrifter, herunder koranen, hvis formål **alene** er at nedværdige muslimske borgere, ikke bidrager til den demokratiske samtale.

Vi finder, at der er en hårfin balance mellem at kunne ytre sig i form af kritik rettet mod guder og religioner, som ikke er beskyttet af menneskerettighederne, og had rettet mod en gruppe af personer med en bestemt tro. Beskyttelsen af et religiøst mindretal bør leve op til vores internationale forpligtelser. Amnesty vil gerne minde om vigtigheden af at følge de kriterier, der er nævnt i FN's Rabats Handlingsplan.

Kriterierne under FN's Rabats Handlingsplan:

I 2012 vedtog FN den såkaldte 'Rabat Handlingsplan'. Denne handlingsplan bygger på drøftelser mellem en række højtstående eksperter, som kom med anbefalinger til, hvornår national, race eller religiøst had fører til diskrimination, fjendtlighed og vold. Spørgsmålet om, hvornår en ytring udgør et incitament til had og bør forbydes, skal ifølge Rabat Handlingsplanen vurderes efter følgende seks kriterier:

1. **Konteksten:** Det er essentielt at analysere den politiske og sociale kontekst, som ytringen indgår i.
2. **Personen bag ytringen:** Her skal personens position og status i samfundet vurderes nøje, og det skal vurderes hvilken målgruppe, ytringen henvender sig imod.
3. **Intentionen bag ytringen:** Som det også fremgår af Konventionen om Borgerlige og Politiske rettigheder og dens artikel 20, så skal national, race- eller religiøst had, der udgør et incitament til diskrimination, fjendtlighed eller vold, forbydes ved lov.

¹¹ Amnesty International, "Regional overview of islamophobia in Europe", 2022 <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2022/09/PACE-submission-Islamophobia-1-June-2022.pdf>

EUR 01/001/2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/001/2012/en/>

Amnesty International, "Regional overview on Islamophobia in Europe"

EUR 01/5659/2022, <https://www.amnesty.eu/news/regional-overview-of-islamophobia-in-europe-a-submission-to-the-council-of-europe-pace-committee-on-equality-and-non-discrimination/>

¹² UN CERD, "Concluding Observations: Denmark", CERD/C/DNK/CO/22-24, 1 February 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/240/23/PDF/G2224023.pdf?OpenElement>

European Commission against Racism and Intolerance,

"ECRI report on Denmark", 29 March 2022, <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-denmark-/1680a6d5e4>

¹³ CERD, 12 januar 2023 fra [CERD_62-2018-ENG.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/62-2018-ENG.pdf) ([universalrights.dk](https://www.unhcr.org/refugees/62-2018-ENG.pdf))

Intentionen bag ytringen skal vurderes i forholdet mellem selve handlingen, afsenderen og modtageren.

4. **Konteksten og formen:** Indholdet af ytringen skal vurderes, og om ytringen er provokerende og direkte – såvel som formen og dens argumenter mv.

5. **Omfanget af ytringen:** Det skal vurderes, hvor stor en rækkevidde ytringen har, om den er offentlig, målgruppens størrelse og anvendte kommunikationsformer.

6. **Risiko for skade:** Indebærer ytringen en nært forestående risiko for at påvirke en specifik målgruppe.¹⁴

Et indgreb i ytringsfriheden, som lovudkastet beskriver, kan i nogle tilfælde være indenfor ytringsfrihedens rammer som formuleret i Rabat Handlingsplanen.

I 2018 blev en østrigsk kvinde således dømt for hadtale i Østrig, da hun afholdt offentlige seminarer, hvor hun udtalte, at profeten Muhammed var pædofil. Den senere afgørelse ved EMD gav ikke kvinden medhold. Domstolen vurderede ikke, at kvindens ytringer lå inden for ytringsfrihedens rammer. Domstolen vurderede, at kvindens udtalelser ikke havde til formål at bidrage til nogen form for offentlig debat om religion, men alene sigtede mod at nedgøre muslimer. Kvindens ytringer blev derfor betragtet som hadefulde. EMD understregede også, at en person står til ansvar for sine ytringer, og at der kan pålægges visse begrænsninger for at forhindre hadefulde ytringer og tilskyndelse til vold eller diskrimination.¹⁵

Derfor understreger Amnesty, at det er vigtigt, at lovgivere er opmærksomme på, at domstole bør gives mulighed for at kigge på hver enkelt sag for blandt andet at kunne forstå konteksten og motivationen for ytringen. Derimod vil et konsekvent forbud af handlingen uden forbehold for konteksten være problematisk.

Lovforslagets indhold og ordvalg:

Lovforslaget er som udgangspunkt inden for menneskerettighedernes rammer. Men et indgreb i ytringsfriheden skal kunne leve op til EMRK's artikel 10 om proportionalitetsafvejningen jf. afsnit om ytringsfrihedens rammer. Et af kriterierne i afvejningen er indgrebets **nødvendighed**.

Amnesty sætter spørgsmålstegn ved netop dét, da lovudkastet giver anledning til at kigge på mulighederne for at opnå det givne mål gennem gældende ret. Ser vi på den danske lovgivning, har vi i den nuværende straffelov en række begrænsninger for ytringsfriheden. Det drejer sig om straffelovens § 266 om trusler, racismeparagraffen § 266 b, injurieparagraffen § 267, samt forhånelse af andre nationer § 110 e, og yderligere begrænsninger i ophavsretsloven og markedsføringsloven og forvaltningsloven.

¹⁴ General Assembly (2013): Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred. United Nations: 1-15.

¹⁵ E.S. v. Austria (2018).

Det fremgår af lovudkastets afsnit om Justitsministeriets overvejelser, at: *”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.”*¹⁶

Derudover fremgår det på lovforslagets side 5, at straffelovens § 266 b:”at beskyttelsessubjektet for så vidt angår ”tro” er **tilhængere af en bestemt religion og ikke religionen i sig selv.**”

Disse bemærkninger i lovforslaget giver anledning til en diskussion af, hvorvidt koranafbrænding i så fald hører ind under bestemmelsens anvendelsesområde og dermed allerede gældende ret, det vil sige § 266 b.

Udsagnet indikerer, at afbrænding af koranen kan rette sig mod en gruppe af personer og ikke selve religionen – da sidstnævnte ikke er omfattet af § 266 b og dens anvendelsesområde. Det vil sige, at det i gældende ret allerede vil være strafbart, hvis nogen brænder koranen eller andre religiøse skrifter, såfremt en **gruppe af personer** føler sig **truet, forhånede eller nedværdiget**. Derved fortolker Justitsministeriet, at koranafbrændingerne også kan være rettet mod en gruppe af personer, som er ét kriterie i straffelovens § 266 b. Bestemmelsens (§ 266 b) anvendelsesområde omfatter dog også verbale og skriftlige ytringer modsat lovudkastet anvendelsesområde.

Fortolkning af trossamfund:

Amnestys rolle er at værne om beskyttelsen af mennesker og deres menneskerettigheder. I dansk lovgivning er begrebet ‘trossamfund’ defineret i lov om trossamfund uden for folkekirken § 1, som “Ved trossamfund forstås et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer.”¹⁷

Ifølge bemærkningerne til denne lov beskrives det, at definitionen følger praksis fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. Og det fremgår yderligere, at “ved trossamfund forstås et fællesskab” – og at trossamfundet skal være en forenet gruppe af mennesker (et ‘samfund’, et ‘fællesskab’). Trossamfundet kan således ikke bestå i kun en enkeltpersons idéer og tanker, men idéerne skal deles af et fællesskab.”¹⁸ I det forhåndenværende lovforslag vedrørende koranafbrændinger retter ordlyden om trossamfund sig mod “grupper af mennesker”, hvilket netop er foreneligt med hensynet til individer fremfor guder, religioner eller religiøse magthavere.

- ***Amnesty mener, at lovforslagets fokus på trossamfund forstået som fællesskaber af individer er et korrekt og nødvendigt fokus, da undersøgelser viser, at Danmark mangler nødvendige tiltag i beskyttelsen af minoritetsetniske danskere.***¹⁹

¹⁶ Lovforslagets side 7.

¹⁷ Kirkeministeriet (2017) Lov om trossamfund uden for folkekirken. Retsformation.dk. Link: [Lov om trossamfund uden for folkekirken \(retsinformation.dk\)](https://www.retsinformation.dk/retsinformation.dk).

¹⁸ Kirkeministeriet (2017) Lov om trossamfund uden for folkekirken. Retsformation.dk. Link: [Lov om trossamfund uden for folkekirken \(retsinformation.dk\)](https://www.retsinformation.dk/retsinformation.dk).

¹⁹ Amnesty International, “Regional overview on Islamophobia in Europe” EUR 01/5659/2022, <https://www.amnesty.eu/news/regional-overview-of-islamophobia-in-europe-a-submission-to-the-council-of-europe-pace-committee-on-equality-and-non-discrimination/> og Amnesty International, “Standing for humanity” (2020) <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/POL5027622020ENGLISH.pdf>.

Hensynet til beskyttelsen af individer, der er del af et trossamfund, fremfor til religioner, religiøse magthavere eller doktriner er i fuld overensstemmelse med Amnesty's perspektiv. Dette betyder, at Amnesty fortsat støtter afskaffelsen af blasfemi-paragraffen i 2017, men det betyder også, at Amnesty er bekymret over den manglende beskyttelse af dobbeltminoriteter (eksempelvis kvinder og muslimer), der kan blive ramt på flere identitetsmarkører, herunder racisme, religion og køn. Amnesty er også bekymret for det had, diskrimination og intolerance, som religiøse mindretal udsættes for i flere aspekter af samfundet.²⁰ En række muslimske organisationer har i den henseende udtalt, at de mener, at koranafbrændinger er en forhånelse og nedværdigelse af dem som muslimer.²¹ Disse overvejelser giver også anledning til at sætte spørgsmålstegn ved nødvendigheden af et nyt tiltag jf. ovenstående om allerede eksisterende lovgivning, der kan leve op til formålet.

- ***Amnesty opfordrer Justitsministeriet til at undersøge nødvendigheden af et nyt tiltag, hvis gældende lovgivning kan leve op til formålet.***

Kunstneriske og politiske ytringer:

Amnesty bemærker at lovudkastet, til forskel fra straffelovens § 266 b, som udgangspunkt ikke omfatter tegninger, malerier, billeder, modeller eller lignende.²² Det vil sige, at nogle kunstneriske ytringer eller handlinger ikke vil blive berørt af et forbud ifølge lovforslaget. Senere i lovudkastet står der: "Bestemmelsen vil finde anvendelse, selv om den utilbørlige behandling af genstanden finder sted i f.eks. kunstnerisk eller politisk øjemed." Såfremt genstanden af særlig religiøs betydning brændes, sparkes, ødelægges, klippes eller omfattes af enhver anden utilbørlig behandling, vil den være omfattet af bestemmelsen.²³

I lovforslaget sondres der således mellem forskellige handlinger og ytringer.

I dette afsnit vil vi beskrive, hvorfor Amnesty anser denne skelnen mellem kunstneriske produkter for problematisk, og hvorfor vi mener, at der skal være en vis kunstnerisk frihed. Derudover vil vi argumentere for, at ytringsfriheden skal kunne bruges til at udfordre magthavere.

Ytringsfrihed betyder helt konkret, at alle mennesker har ret til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art og kan udtrykke sig gennem mange former.

Det enkelte menneske kan igennem sine ytringer udfordre magthavere og forsøge at vælte samfundets struktur og regime. Ytringsfriheden blev netop indført for at kunne kritisere magthavere, hvilket er essentielt i et demokrati, og Amnesty International arbejder derfor for, at

UN CERD," Concluding Observations: Denmark", CERD/C/DNK/CO/22-24, 1 February 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/240/23/PDF/G2224023.pdf?OpenElement>.

European Commission against Racism and Intolerance,"ECRI report on Denmark", 29 March 2022, <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-denmark-/1680a6d5e4>.

²⁰ Amnesty (2017) Ja til afskaffelse af blasfemiparagraf: [Ja til afskaffelse af blasfemiparagraf - \(amnesty.dk\)](https://www.amnesty.dk/da/nyheder/2017/09/14/ja-til-afskaffelse-af-blasfemiparagraf).

²¹ Bilal Itani, IChange (2023): Koranafbrændinger er klart misbrug af ytringsfriheden. Altinget.dk. Link: [Muslimsk organisation: Koranafbrændinger er klart misbrug af ytringsfriheden - Altinget: Etik og Tro](https://www.alinget.dk/nyheder/2023/04/11/koranafbrændinger-er-klart-misbrug-af-ytringsfriheden).

²² Lovforslagets side 9.

²³ Lovforslagets side 9 og 10.

borgere kan protestere under fredelige former mod myndigheder og regimer, som de mener krænker deres menneskerettigheder. Amnesty benytter selv 'retten til at forsamle sig og ytre sig under fredelige protester' som en betydningsfuld aktionsform og redskab for, at myndighederne bliver opmærksomme på vores kritikpunkter og anbefalinger. Sammen med vores kampagner og lobbyarbejde har det ført til mange positive resultater. Vi støtter derfor op om kunstneriske ytringer, der har til hensigt at kritisere magthavere.

Hermed vil vi fremdrage nogle globale sager, hvor Amnesty mener, at folks ytringsfrihed er blevet krænket: I vores globale Skriv for Liv kampagne i 2020 opfordrede vi hundredtusinder af borgere rundt omkring i verden til at støtte Amnestys sag vedrørende Paing Phyto Min fra Myanmar, som alene sad fængslet for at have brugt sin ytringsfrihed. Borgere fra hele verden arbejdede for, at Paing Phyto Min blev løsladt fra et fængsel i Myanmar. Den daværende 22-årige studerende blev idømt seks års fængsel for i 2019 at have udført et teaterstykke iført militærkostume på Myanmars årlige "Thangyat Poesi Slam", som historisk set har været brugt som en platform, hvor borgere kan udfolde deres kritik af samfundet. Paing Phyto Min delte sine videoer af det opførte teaterstykke. Myndighederne i Myanmar anklagede ham for at opmuntre militære officerer til at opgive deres pligter og for "ærekrænkelse". Derudover fandt regeringen det især stødende, at Paing havde delt et billede af en hund i militæruniform. Paing er et eksempel på en person, som gør brug af sin kunstneriske frihed til at kritisere et politisk regime.²⁴

Amnesty har også tidligere aktioneret til fordel for den russiske gruppe Pussy Riot, der i 2012 kritiserede præsident Putin og opførte en happening i Moskvas største katedral. De var iført farvede elefanthuer under protesten og blev idømt to års fængsel, som resultat af deres kritik af det russiske regime.²⁵ Amnesty International arbejdede for deres løsladelse, fordi vi mente, at Pussy Riots ytringsfrihed var blevet krænket.

Amnesty vil gerne understrege, at ytringsfriheden er en basal rettighed, der kan udfordre magthavere. Vi mener, at destruktion af religiøse genstande vil kunne bruges som kunstneriske og politiske værktøjer for at skabe opmærksomhed om, hvordan myndighederne krænker menneskerettighederne. Afbrænding af religiøse genstande kan givetvis være et desperat råb om, at ens rettigheder bliver krænket, og den pågældende person vil måske ikke være i stand til at udtrykke sig kritisk på andre måder, eksempelvis gennem tegninger, debatindlæg mv.

- ***Amnesty mener, at ødelæggelse af religiøse genstande bør kunne bruges i fredelige protester for at illustrere magthaveres tilsidesættelse af menneskerettighederne.***

Amnesty mener derudover, at der kan være ytringer og handlinger, som kan have en historisk og faktisk stor betydning. Eksempelvis melder spørgsmålet sig, hvordan vi forhindrer, at fortællinger om bogafbrændinger, eksempelvis om Rasmus Paludan i teaterforestillinger, ikke bliver straffet?

Her vil det igen være vigtigt at se på de kriterier, der er nævnt i FN's Rabat Handlingsplan og fortolke bogafbrændingen inden for den rette kontekst, målgruppe mv. Amnesty mener, at fortællinger om

²⁴ Amnesty International, 2019: Paing Phyto Min: Locked up for a poetry slam. [Paing Phyto Min, Myanmar locked up for a poetry slam - Amnesty International](#)

²⁵ Amnesty International, 2012: Russian Federation: Alleged feminist punk singers detained. [Russian Federation: Alleged feminist punk singers detained - Amnesty International](#)

bogafbrændinger ikke bør gøres ulovlige. Kunstnere risikerer at få indskrænket deres råderum og muligheder for kunstnerisk udfoldelse og for at kunne arbejde reflekteret med religiøst materiale som koranen eller biblen. Eksempelvis har den danske kunstner Christian Tangsø en udstilling, hvor Jesus indsættes i et erotisk univers. Han reflekterer yderligere over, hvad man fremtidigt vil kunne skabe af kunst af biblen.²⁶

Den danske kunstner Nadia Plesner sætter fokus på, at lovforslaget udfordrer den kunstneriske ytringsfrihed i Danmark. Hun deltog i den første verdenskonference om kunstnerisk ytringsfrihed i Oslo i 2012, som fokuserede på, hvor begrænset den kunstneriske ytringsfrihed er mange steder i verden. Dette gør også, at hun udtaler en stærk kritik af regeringens lovforslag, da det netop risikerer at tage denne kunstneriske ytringsfrihed fra danske kunstnere.²⁷

Amnesty mener, at når loven skal håndhæves, vil der med denne sondring opstå risiko for, at politiet og domstolene skal bedømme kunstneriske produkter på museer, i teatre, og derved risikerer at straffe borgere unødvendigt. Det kan være svært for myndighederne at skulle vurdere og forholde sig til kunstens mange ytrings- og handlingsmuligheder.

- ***Amnesty finder det problematisk, at der sondres mellem kunstneriske ytringer og handlinger, og at tegninger og illustrationer ikke gøres ulovlige – mens det er tilfældet for andre handlinger. Det risikerer at blive arbitrært, hvis de danske myndigheder skal vurdere, hvilke grænser der skal sættes for den frie kunstneriske udfoldelse.***

Selvom der bør være mulighed for kunstnerisk udfoldelse i Danmark, skal der selvfølgelig, ligesom med alle øvrige ytringer, være passende rammer. Kunstneriske handlinger, som er fordømmende over for andre grupper i samfundet og krænker ikke-diskriminationsforbuddet, bør kunne forbydes, og de ansvarlige kunstnere skal stilles til ansvar. Danmark er før blevet kritiseret af FN for ikke at straffe kunstnere for produkter, der har været krænkende over for en bestemt gruppe mennesker.

FN's Racediskriminationskomité (CERD) udtalte i januar 2023, at Danmark krænkede artikel 4 og 6 i ICERD, da Danmark blandt andet ikke i tilstrækkelig grad havde efterforsket en hadtale under straffelovens § 266 b og ikke havde givet erstatning til den forurettede.²⁸ Sagen omhandler den svenske kunstner, Dan Park, der i oktober 2014 og med støtte fra Dansk Folkeparti, udstillede sine billeder på Christiansborg. I Sverige var han blevet dømt for æreskrænkelse og tilskyndelse til had rettet mod en etnisk gruppe. Momodou Jallow, som er politisk aktivist og blev udstillet i udstillingens billeder, anmeldte sagen ved de danske domstole, fordi han mente, at Dan Park fremstillede mennesker med afrikanske rødder på en nedværdigende og uværdig måde, der degraderede bestemte individer og grupper i samfundet, og som undergravede de menneskeretlige principper om værdighed og lighed for loven.

²⁶ Nielsen, Christina Jul og Camilla Bøgeholdt Lund (2023) Vil provokere med erotiske billeder af Jesus og kønsorganer på alterbog. Tv2east.dk. Link: [Vil provokere med erotiske billeder af Jesus og kønsorganer på alterbog | TV2 ØST \(tv2east.dk\)](https://www.tv2east.dk/nyheder/2023/07/11/vil-provokere-med-erotiske-billeder-af-jesus-og-konsorganer-pa-alterbog-tv2-ost-tv2east.dk)

²⁷ Plesner, Nadia (2023) Billedkunstner Nadia Plesner: Hvis denne lov bliver stemt igennem, risikerer jeg selv op til to års fængsel. Berlingske.dk. Link: [Billedkunstner Nadia Plesner: Hvis denne lov bliver stemt igennem, risikerer jeg selv op til to års fængsel \(berlingske.dk\)](https://www.berlingske.dk/kultur/billedkunstner-nadia-plesner-hvis-denne-lov-bliver-stemt-igennem-risikerer-jeg-selv-op-til-to-ars-faengsel)

²⁸ CERD, 12 januar 2023 fra [CERD_62-2018-ENG.pdf \(universalrights.dk\)](https://www.unhcr.org/refugees/2023/01/12/cerd-62-2018-eng.pdf)
Exhibition by Dan Park – Niels-Erik Hansen Law Firm @OHCHR (universalrights.dk)
<https://politiken.dk/kultur/art9152497/FN-kritiserer-den-danske-stat-i-sag-om-Dan-Park>

Statsadvokaten stoppede i januar 2017 sin efterforskning. Derfor sendte Jallow en klage til CERD, som noterede, at Dan Parks fem billeder fremstillede en hel gruppe, herunder romaer og mennesker med afrikanske rødder, på en nedværdigende måde, som reproducerede racistiske stereotyper, der kunne føre til racehad, diskrimination og vold. Selvom den danske stat og statsadvokaten erkendte, at Dan Parkers billeder kunne fortolkes som nedværdigende og ydmygende, var forklaringen fra Danmark, at billederne ville kunne bidrage til vigtige drøftelser om blandt andet racisme og kunne starte en debat om ytringsfrihedens begrænsninger. CERD fandt dog, at kunstneren og arrangørerne bag udstillingen ikke distancerede sig fra det racistiske indhold af billederne, og at genoptryk/kopier af værkerne blev solgt i udstillingslokalet og hermed udbredt til en større gruppe mennesker, der ikke var en del af udstillingen. Danmark fik derfor ikke medhold, men CERD konkluderede i stedet, at Danmark krænkede artikel 4 af ICERD, og at billederne skulle anses som racistisk hadtale.

Amnesty finder det problematisk, at der kan komme et forbud, hvis borgere alene bruger deres ytringsfrihed som et kritisk værktøj mod myndighederne – og hvis ytringen **ikke** tilsidesætter andre borgeres rettigheder, eller der er tale om de øvrige undtagelsesmuligheder for begrænsning af ytringsfriheden (blandt andet hensyn til den offentlige orden, sikkerhed, sundhed, moral).

På denne baggrund anbefaler vi, at lovforslagets følgende sætning modificeres: “Bestemmelsen kan finde anvendelse, selvom den utilbørlige behandling af genstanden finder sted i for eksempel kunstnerisk eller politisk øjemed.”

Amnestys anbefaling er, at denne sætning tydeligt bør indikere, at bestemmelsen kun kan finde anvendelse, hvis ytringen/handlingen tilsidesætter andre folks rettigheder eller af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Amnesty Internationals anbefalinger:

Afslutningsvist vil vi hermed gerne gentage vores overordnede anbefalinger.

Amnesty anbefaler at:

- Regeringen genvurderer eller forkaster lovforslaget med udgangspunkt i allerede gældende ret, som bør yde en bedre beskyttelse.
- Der udformes yderligere præciseringer i lovudkastet: Det er fint at straffe og forbyde ytringer, hvor der er tale om nedværdigende behandling. Men det er vigtigt at bevare muligheder for religionskritik og for kritiske, politiske holdninger mod magthavere.
- Der skal iværksættes bedre indsatser i forhold til beskyttelse mod hadtale i Danmark. Amnestys og internationale undersøgelser vidner om, at Danmark mangler tiltag til at beskytte minoritetsetniske danskere.
- Det er vigtigt, at domstolene kan afgøre hver enkelt sag ud fra given kontekst, hvorfor domstolene i lovgivningen bør gives mulighed for at tage forbehold for konteksten og motivationen for ytringen. I den forbindelse anbefaler Amnesty, at der i lovteksten

kommer referencer til FN's Rabat Handlingsplan, og at kriterierne i denne bliver tilgodeset og indgår i vurderingen af, om en bestemt ytring skal straffes eller ej.

- Der ikke bør skelnes mellem de enkelte udtryksformer inden for kunstneriske handlinger og ytringer.
- Destruktion af religiøse genstande skal kunne anvendes i fredelige ytringer og forsamlings. Det giver tilmed ikke mening at skelne mellem forskellige kunstneriske værktøjer.

Forhåbentlig vil Amnestys bemærkninger og anbefalinger indgå i de videre drøftelser og forhandlinger om lovforslaget. Vi står naturligvis til rådighed for eventuelle kommentarer og uddybning.

Amnesty International, 21. september 2023