

# Afbrændingskrisen – et forhekset problem

Temanummer: Krisestyring i samfundet

*I 2023 forsøgte regeringen at styre "afbrændingskrisen". Med inspiration fra risikoteori og studiet af beslutningsprocesser i kriser argumenterer artiklen for, at afbrænding af koraner er et forhekset problem. Regeringens krisestyring levede ikke op til teoriens anbefalinger om fleksibilitet, tålmodighed og blik for de langsigtede, strategiske mål. Nok fik Danmark en kort pause, men sorteper gik videre til bl.a. Sverige, og prisen for fremtidig navigation over for påståede krænkelse af Islam er steget. Der er sået frø til nye problemer i dansk politik, i sammenhængskraften i Danmark og i forhold til hidtil ligesindede internationalt.*

## Indledning

I november 2020 frygtede S-regeringen, at covid-19-pandemien kunne blive yderligere kompliceret af muteret smitte fra dyr til mennesker og traf beslutning om at aflive alle mink i Danmark. Det skulle vise sig at være egenrådig og forhastet krisestyring, som fik unødvendigt omfattende negative konsekvenser økonomisk og erhvervsmæssigt. Det blev kritiseret fra mange sider og ikke mindst af Venstre.

I sommeren 2023 var Venstre og Moderaterne gået i regering med Socialdemokratiet, og SVM-regeringen stod over for det, der her kaldes afbrændingskrisen. Den 25. august 2023 præsenterede regeringen et lovforslag, som efter præciseringer førte til vedtagelse i Folketinget den 7. december 2023 af en tilføjelse til straffelovens § 110, hvorved der er indført et "forbud mod utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt tros-samfund"<sup>i</sup>. Lovforslaget blev ifølge regeringen fremsat på baggrund af internationale reaktioner<sup>ii</sup> på koranafbrændinger i Danmark, og efter at man den 20. juli 2023 havde aktiveret Udenrigsministeriets krisestab. På pressemøde den 30. juli 2023 talte udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen om overvejelser om lovforbud mod koranafbrændinger og forklarede: "Der er krig i Ukraine. Der er mere end nogensinde behov for, at vi kan danne alliancer med de lande, som vi omtaler som Det Globale Syd".

Når man ser på beslutningsprocessen fra juli til december 2023 lader også SVM-regeringens krisestyring en del tilbage at ønske. Krisestress og mangel for forståelse for, hvad det kræver at håndtere et splittende spørgsmål som det acceptable i koranafbrændinger, forekommer at have præget håndteringen. Artiklen belyser risici med særligt krisepotentiale, og hvornår man skal være



**CHARLOTTE BRO**  
Selvstændig konsulent  
Bro.consulting@mail.dk

opmærksom på faren for at påvirke sammenhængskraften og skabe større problemer i bestræbelsen på at håndtere en krise.

## Hændelser med særligt krisepotentiale

Når man vil forstå kriser, er det nyttigt at tage afsæt i forskellige typer af hændelser. Ortwin Renn sonderer mellem simple, komplekse, usikre og tvetydige risici (Renn, 2008, s. 49-178). Hændelser, som er komplekse og kan få omfattende konsekvenser, har krisepotentiale.

Krisepotentialet er særlig stort, hvis konsekvenserne er usikre og med langtidseffekt, og hvis hændelsen medfører en eller flere af følgende forhold: forstærker f.eks. religiøse eller etniske skel, indbyrdes uenighed mellem beslutningstagerne eller uenighed mellem beslutningstagerne og væsentlige dele af befolkningen (Bro, 2022, s. 9). Nancy Roberts bruger begrebet ”forhekset problem” om hændelser med de karakteristika, som udgør et særligt krisepotentiale (Roberts, 2000). Renn og Roberts betoner væsentligheden af dialog, når de skarpe modsætninger skal dulmes (Bro, 2022, s. 10-11).

Koranafrændinger havde jævnlige fundet sted i Danmark siden 2017, nogle foretaget af stifteren af Stram Kurs, Rasmus Paludan, andre af de såkaldte Danske Patrioter. Undertiden greb politiet ind ved at forbyde en afbrænding af hensyn til sikkerheden for personer ved eller omkring demonstrationen, og ofte var politiet tilstede for at beskytte afbrænderens ret til at ytre sig. Koranafrændinger var fra starten en kompleks risiko. Således skrev PET allerede i 2020, at Danmark siden ”tegningesagen” i 2005 i islamistiske kredse har haft ry for at være en ”krænkernation”, og at det omdømme atter kan blusse op, hvis historier, der opfattes som krænkende, spredes nationalt eller internationalt. (PET/CTA, 2020, s. 7).

I 2023 blussede krænkerømdømmet op. Allerede i starten af 2023 opfordrede Organisationen af Islamiske Lande (OIC) regeringerne i Sverige, Holland og Danmark til at stoppe ”aggression” mod Koranen og udtrykte hensigt om at få emnet op i internationale organisationer<sup>iii</sup>. Henover foråret og sommeren var der tiltagende reaktioner fra muslimske lande, og den 12. juli 2023 var emnet på dagsordenen i FN’s Menneskerettighedsråd. Et lille flertal på 28 af 47 lande stemte for fordømmelse af koranafrændinger, 12 stemte imod, og 7 undlod at stemme. En koranafrænding i København eller Stockholm var ikke længere en lokal begivenhed, som kun vakte harme i snævre, militant islamistiske kredse. I værste fald var der f.eks. konsekvenser for holdningen til sanktioner mod Rusland som krigsførende i Ukraine eller for udfaldet af afstemningen i juni 2024 om Danmarks mulighed for at få midlertidigt sæde i FN’s Sikkerhedsråd i 2025-2026. Listen af mulige negative scenarier forekom endeløs.

Risikoen var ændret fra kompleks til usikker, og aktiv krisestyring var blevet nødvendig. At man først aktiverede krisestaben den 20. juli 2023, harmone-

rer imidlertid dårligt med ”handlingsprincippet” i retningslinjerne for statslig krisestyring (BRS, 2019, s. 16).

## God krisestyring og håndteringen af afbrændingskrisen

I studier af såkaldte *High Reliability Organizations* findes viden om, hvad man trods pres fra uventede situationer kan gøre for at bevare overblik og minimere risikoen for at træffe beslutninger med omfattende, uønskede konsekvenser (Weick og Sutcliffe, 2001, s. 52-77). Det handler bl.a. om at sikre sig det mest muligt fleksible manøvrerum ved (1) en inddragende ledelsesstil for tidligst muligt at få kreative forslag frem og de væsentligste interessenter ombord, (2) at undgå forenklede eller rutineprægede løsninger gennem spørgsmål som ”hvad har vi overset” og ”hvad kunne vi ellers gøre” og (3) at være opmærksom på det strategisk relevante i det operationelle. (Bro, 2022, s. 18-20). Når man ser på regeringens krisestyring i sommeren 2023, blinker røde lamper på alle tre aspekter.

Det er bemærkelsesværdigt, at regeringen i løbet af 9 dage vendte på en tallerken. Så sent som den 21. juli 2023 kommenterede udenrigsministeren en afbrænding foran den irakiske ambassade i København med ordene: ”Jeg fordømmer den slags dumheder... Det er en skændig handling at krænke andres religion... men ... vi har ytringsfrihed”, for så den 30. juli at præsentere et ønske om at kunne forbyde koranafbrændinger.

Regeringen er i debatten henover efteråret 2023 bl.a. blevet kritiseret for ikke at ville ændre sit forslag om placeringen af et forbud i straffeloven og ikke mindst i dens markante bestemmelser om landsforræderi<sup>iv</sup>. Ud fra en krisestyringsvinkel er pointen dog ikke så meget, hvor bestemmelsen skulle placeres, som det forhold, at man ved krisens start proklamerede at ville lovgive om et fænomen med et stort krisepotentiale, frem for at bruge krisestyringstrick nr. 1 om en indledende, dybtgående og åben dialog med ”væsentlige interessenter” nationalt og internationalt om, hvad en holdbar vej frem var.

Ud fra et teoretisk perspektiv var det hensigtsmæssigt, at regeringen gik i dialog med andre lande, herunder også Irak, Iran og Tyrkiet, og ikke slog ind på daværende statsminister Anders Fogh Rasmussens tilgang i starten af tegningekrisen i 2005 med at afvise at mødes med repræsentanter fra muslimske lande. Hvor Fogh Rasmussen undervejs i krisen landede på at udtrykke sin personlige afstandtagen fra at såre andres religiøse følelser, startede SVM-regeringen derfra.

Man kan dog undre sig over, hvorfor den danske regering ikke sendte et brev til OIC efter dets udmelding den 31. juli 2023 og – som udtryk for en forståelse for problemets karakter og behovet for kontakt – præsenterede sine synspunkter på ytringsfrihed og gensidig respekt, således som den svenske regering gjorde<sup>x</sup>. Det kunne tyde på, at regeringen midt i sommerferien blev grebet af krisestress efter bl.a. trusler fra OIC-landene<sup>vi</sup> og lobbyvirksomhed

fra bl.a. mejerikoncernen Arla med sin store eksport til Mellemøsten<sup>vii</sup> og hastede med at annoncere en vilje til et lovgivningsmæssigt forbud og dermed forbrød sig mod krisestyringstrick nr. 2 om at undgå forenkede løsninger.

At der så tidligt proklameredes hensigt om et forbud kom også til at præge dialogen internt i regeringspartierne og med oppositionen. Den interne proces i de tre regeringspartier var ifølge pressen<sup>viii</sup> ganske kort og ikke udpræget reflekterende op til udmeldingen den 30. juli om aftenen. Således var der omfattende mødeaktivitet fra midt på dagen til først på aftenen – folketingsgrupper, gruppebestyrelser, forretningsudvalg og hovedbestyrelser blev kontaktet. I alle tre partiers folketingsgrupper udtrykte flere betænkeligheder ved kursændringen. Endvidere ser processen i forhold til Folketingets øvrige partier også ud til at have været kortvarig og endnu mindre inddragende, da udenrigsordførerne blot blev orienterede og endda kort før pressemødet.

Dog er det positivt, at SVM-regeringen – i modsætning til S-regeringen under coronakrisen – ikke anvendte en hasteprocedure i lovgivningsarbejdet. Der blev gennemført en normal proces med indledende høring af interessenter uden for Folketinget, med tre parlamentariske fremlæggelser, udvalgsbehandlinger og en afsluttende høring med retsudvalget som vært.

Den samlede parlamentariske proces førte til, at lovforslagets gyldighedsområde blev indsnævret på følgende områder: (1) ”skrifter” frem for ”genstande”, (2) ”anerkendte” frem for alle trossamfund, (3) billigelse alene er ikke strafbart, (4) loven skal evalueres efter en treårig periode. Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at kunstværker, hvor den utilbørlige behandling er en mindre del af et større værk, ikke er forbudt. Rettelserne lagde sig, bortset fra tidsbegrænsningen, tæt op ad, hvad De Radikale ønskede for at stemme med regeringen<sup>ix</sup>. Forslaget om evaluering af loven efter en periode sås i øvrigt i høringssvaret fra Dansk Muslimsk Union, som var glad for loven, men dog gerne så den strammere og suppleret nogle opdragende tiltag<sup>x</sup>.

At regeringen ikke gentog coronakrisens hasteprocedurer, er således ikke tilstrækkeligt, når rummet for dialog fra starten var indsnævret til den smule, som en flertalsregering kan vælge at agere i. Hermed signalerede regeringen en mangel på forståelse af betydningen af et fleksibelt og kreativt manøvrerum i mødet med hændelser med et særligt krisepotentiale. Kritisabelt ud fra en krisestyringstilgang er det også, at regeringen ikke tog ordet i den afsluttende debat i forbindelse med lovforslagets vedtagelse i Folketinget<sup>xi</sup>. Det afspejlede nok, at der i alle regeringspartierne var et antal folketingsmedlemmer, som ikke var enige i at forsøge at lovgive sig ud af problemet.

Måske var regeringen nået frem til noget andet end at forbyde utilbørlig behandling af religiøse skrifter, hvis man havde brugt trick nr. 3 til at undgå krisestress; så havde man holdt sig for øje, hvad det strategisk relevante i det operationelle var, set i en udenrigspolitisk kontekst. Det vil sige: Hvem er ”de væsentlige interessenter”?, og hvem har interesse i sprede fortællingen om Danmark som krænkernation, så Danmarks omdømme og manøvrerum

svækkes på et tidspunkt, hvor Danmark fører en aktiv udenrigspolitik for at få Sverige i NATO og skaffe støtte til Ukraine i dets forsvar mod Rusland? Hvis der kunne stå flere end islamistiske terrorister og regimer bag, hvordan svækker man så bedst bestræbelserne fra den eller de aktører<sup>xii</sup>?

Selv hvis regeringens ønske om at forbyde koranafbrænding m.v. ikke var udtryk for krisestress, men taktik for over for islamistiske regimer for f.eks. at fremstå som en lydefri kandidat til en midlertidig plads i Sikkerhedsrådet, har loven bragt Danmark i en fælde.

## Afbrændingskrisen og faren for negativ påvirkning af sammenhængskraften

Spørgsmålet om håndtering af koranafbrændinger m.v. er et forhekset problem i Danmark i den forstand, at det deler befolkningen i to næsten lige store lejre, og i den forstand, at der er en væsentlig andel, som frygter konsekvenserne, uanset hvad man gør. Tal fra den 1. september 2023 viste, at 50 % frygtede, at man med et forbud slår ind på en glidebane, som i fremtiden kan føre til yderligere begrænsninger af adgangen til religionskritiske ytringer, og samtidig var der 50 %, der støttede et forbud, mens 35 % var imod<sup>xiii</sup>. Værd at bemærke er, at 62 % den 5. august 2023 angav, at afbrændinger skadede Danmarks omdømme, og alligevel var der kun 48 % for et forbud.<sup>xiv</sup>

Der var således langt fra den brede tilslutning i befolkningen, som anbefales, når man ønsker at håndtere en usikker risiko af væsentlig betydning. Heller ikke i Folketinget var tilslutningen bred. Loven blev vedtaget af snævert flertal på 94 mod 77 stemmer, bestående af regeringen og De Radikale. Under flertallet gemte der sig imidlertid et antal folketingsmedlemmer i hvert parti, som var imod, men stemte med partilinjen.

Modstanden mod forbuddet mod utilbørlig behandling ser ud til at være større i Folketinget med mindst 44 % mod de 35 % befolkningen. Forbuddet svækkede altså ikke umiddelbart sammenhængskraften i befolkningen. Omvendt udgør de 15 %, der ikke har taget stilling, vande at fiske i, hvis emnet blusser op igen. Det samme gør to andre forhold. Ud over en skjult modstand i folketingsgrupperne talte Socialdemokratiets og Venstres ungdomsorganisationer imod et forbud<sup>xv</sup>. Dertil kommer også, at yngre generelt har udtrykt større skepsis over for et forbud end ældre<sup>xvi</sup>.

Ud over at være et forhekset problem både internationalt og nationalt er koranafbrændinger med krisens fremkomst blevet relateret til noget, som danskerne tillægger stor betydning. Tal fra starten af 2023<sup>xvii</sup> viser således, at krig og usikkerhed i Europa ligger højt på danskerne liste over bekymringer – 63 % angiver at være bekymret over netop det. Kun forholdene i sundhedssektoren trækker flere bekymrede (84 %). Når man beskæftiger sig med noget, der anses som vigtigt (sikkerhed), og samtidig med et spørgsmål, som deler

befolkningen næsten midt over (forbud), har man som regering bevæget sig ind på en bane af potentiel betydning for den nationale sammenhængskraft. Med loven er der sået tidselfrø, som kan blive vanskelige at fjerne.

## Konklusion og perspektiv: håndteringen af afbrændingskrisen sår nye krisefrø

Loven indebærer, at utilbørlig behandling af religiøse skrifter kan foretages uden at være strafbart, hvis det indgår som ”en mindre del af et større kunstværk”. Det kan give inspiration til nye provokationer<sup>xviii</sup>, som politi, anklagemyndighed og domstole skal forholde sig til, og som vil få både dansk og international opmærksomhed. Som professor David Chandler peger på, kan overraskende begivenheder føre til nye aktionsformer (Chandler, 2014, s. 146-147).

Regeringen har ikke skabt problemet, men har heller ikke krisestyret sig til for alvor at tone det ned. Med dens hverdagsagtige lovgivningstilgang er man havnet i en forhekset fælde. Problemet er nok udskudt og forskudt til europæiske naboer og ikke mindst Sverige, men dilemmaet vil vise sit grimme ansigt igen senest i 2026, når loven skal evalueres. I mellemtiden kan modsætningerne være blevet pisket op, måske allerede frem mod afstemningen om sædet i FN i sommeren 2024. Dertil kommer den lurende splid i De Radikale og regeringspartierne, og særligt Venstre, om emnet. Der anes således konturerne af en ny krænkelserkrise nationalt og internationalt.

Hvorvidt en regering med en anden sammensætning har modet til at ophæve loven, må tiden vise. Den tilsyneladende vilje hos en del af befolkningen til at leve med et omdømme som krænkelser, som tal fra sommeren 2023 antydede, kunne måske friste. Spørgsmålet er imidlertid forhekset og vil give uønskede konsekvenser, uanset hvad man gør; forbliver loven i kraft, vil presset for at udvide den lure; hvis loven ophæves, vil det også få negative følger. Den fejlslagne krisestyring har øget den fremtidige pris for at håndtere problemet.

### Noter

- i Lovforslag L 65, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 7. december 2023.
- ii Fra midten af juli 2023 havde der bl.a. været demonstrationer mod Danmark og Sverige i en række muslimske lande, den svenske ambassade i Bagdad var blevet ramt af et brandattentat, 15 lande havde udsendt officielle erklæringer med fordømmelse af Danmark og Sverige, danske diplomater i en række mellemøstlige lande havde været indkaldt til samtaler med kritik af koranafbrændingerne, FN's Menneskerettighedsråd havde vedtaget en resolution med fordømmelse af afbrænding af koraner, Dansk Flygtningehjælps kontor i Bagdad var blevet stormet, al-Qaeda havde udsendt en opfordring til hævn mod Danmark og Sverige.

- iii "Final Communique of the Open Ended Extraordinary Meeting of the OIC Executive Committee to Express the OIC's Common Stance Against the Recent Burning and Desecration of the Holy Qur'an in Sweden, the Netherlands, and Denmark", dated 01/02/2023. Det fremgår, at Tyrkiet havde taget initiativ til mødet.
- iv Se f.eks. tidligere forskningschef Oluf Jørgensen i Berlingske den 6. september 2023.
- v Brevet er f.eks. omtalt af TV 2 den 31. juli 2023.
- vi OIC's Udenrigsministre afholdt f.eks. et ekstraordinært møde den 31. juli 2023 for at drøfte fælles tiltag mod Danmark og Sverige som reaktion på koranabrændinger. Se "Resolution of the Repeated Crimes of Desecration and Burning of Copies of al-Mus'haf ash-Sharif in the Kingdom of Sweden and the Kingdom of Denmark", dated 31/07/2023. Det fremgår, at mødet var blevet til på initiativ fra Saudi-Arabien, Iran og Irak.
- vii Se Berlingske den 2., 3. og 4. oktober 2023.
- viii Se f.eks. Berlingske den 12. august 2023.
- ix De Radikales holdning fremgår f.eks. af Berlingske den 14. november 2023.
- x Dansk Muslimske Unions høringssvar kan sammen med øvrige høringssvar ses på Folketingets hjemmeside i Bilag 1 af 27. oktober 2023 til L65 Forslag til lov om ændring af straffeloven.
- xi Se f.eks. Kristeligt Dagblad den 8. december 2023.
- xii Ifølge DR den 7. maj 2023 og DR-dokumentaren Skyggekrigen viser lækkede dokumenter fra Ruslands efterretningstjenester, at Rusland i starten af 2023 planlagde en påvirkningskampagne med det formål at skabe splid mellem EU-landene og Tyrkiet og at anvende bl.a. koranabrændinger til at miskreditere Danmark og Sverige.
- xiii Tal fra Voxmeter 1. september 2023. Med en lidt anden formulering af spørgsmålene viste tal fra Megafon den 10. august 51 % for og 39 % imod.
- xiv Tal fra Voxmeter den 5. august 2023. Formuleringen af for og imod-spørgsmålene er ens den 5. august og 1. september 2023.
- xv Se Politiken den 13. december 2023.
- xvi Tal fra Gallup umiddelbart før fremsættelse af det første lovforslag i august, gengivet i Berlingske den 26. august 2023.
- xvii Tal fra Primetimes tillidsbarometer fra starten af 2023.
- xviii Ifølge radiokanal 24syv den 11. december 2023 har Rasmus Paludan stiftet en teatertrup, som planlægger at opføre sit første stykke foran Tyrkiets ambassade i foråret 2024. Et andet eksempel på kreativ omgåelse af lovens ånd er den happening, som Firozeeh Bazrafkan opførte foran Christiansborg den 7. december 2023, hvor hun benyttede sig af associationens kraft og rev gulerødder og ikke som tidligere Koranen.

## Referencer

- Beredskabsstyrelsen (BRS), 2019. *Retningslinjer for Krisestyring*. Birkerød, Danmark.
- Bro, Charlotte, 2022. "National krisestyring. En særlig disciplin af betydning for samfundets sammenhængskraft". København. *DIIS Working Paper*.
- Center for Terroranalyse, 2020. *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. PET, Danmark.
- Chandler, David, 2014. *Resilience. The Governance of Complexity*. London and New York: Routledge.
- Renn, Ortwin (2008), *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Oxen and New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Robets, Nancy, 2000. "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution". *International Public Management Review*, Volume 1, Issue 1. 2000.
- Weick, Karl E. and Kathleen M. Sutcliffe, 2001. *Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey Bass.