

Forslag

til

Lov om ændring af borgerlig straffelov.

(Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m. v.).

Fremsat den 7. oktober 1970 af *justitsministeren*.

§ 1.

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 347 af 15. august 1967, som ændret senest ved lov nr. 276 af 18. juni 1969, foretages følgende ændringer:

1. I § 110 e indsættes som *stk. 2*:

„*Stk. 2.* På samme måde straffes den, der driver propaganda for at ophidse til angrebskrig.“

2. § 266 b affattes således:

„§ 266 b. 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 gøres til genstand for nedsæt-

tende omtale eller behandling på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.“

§ 2.

Loven træder i kraft den 1. april 1971.

§ 3.

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele. For Grønlands vedkommende vil dette kunne ske ved, at bestemmelserne i § 1 indføjes i kriminallov for Grønland med de afvigelser, som landsdelens særlige forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget.

Almindelige bemærkninger.

1. Efter art. 20, stk. 1, i *De forenede Nationers konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder*, som det ved særligt forslag til folketingsbeslutning vil blive foreslået, at Danmark ratificerer, skal enhver propaganda for krig forbydes ved lov.

En række stater, deriblandt de nordiske, gav under konventionens udarbejdelse i FN udtryk for skepsis over for en sådan bestemmelse.

Justitsmin. L. A. 1968. 622/2-4.

Man var enig i, at propaganda for krig, ikke mindst i lyset af erfaringerne fra tiden op til anden verdenskrig, måtte betragtes som et alvorligt og farligt onde.

Man anså det imidlertid for tvivlsomt, om et forbud mod propaganda for krig i praksis ville kunne gennemføres og håndhæves på en sådan måde, at forbudet blev effektivt. Det anførtes i denne forbindelse, at et forbud ville være i mindre god overensstemmelse med det ønske om en vidtgående

F. t. l. vedr. borgerlig straffelov.

yringsfrihed, som lå til grund for bestemmelserne herom i konventionens art. 19. Hertil kom, at begrebet „propaganda for krig“ var vanskeligt at definere og kunne skabe juridiske vanskeligheder ved fortolkningen og anvendelsen af artiklen.

Efter vedtagelsen af konventionen med den her omtalte bestemmelse har en række spørgsmål i forbindelse med ratifikation af konventionen været drøftet mellem embedsmænd fra de nordiske lande.

Under disse drøftelser, hvorunder bestemmelsen i art. 20, stk. 1, har været genstand for særlig indgående overvejelser, har der været enighed om, at der næppe bør tages forbehold over for bestemmelsen. På den anden side har man anset det for nødvendigt, at det ved opfyldelsen af konventionsbestemmelsen påses, at de straffebestemmelser, som vil være nødvendige for gennemførelsen af bestemmelsen, udformes på en sådan måde, at der ikke gribes ind i yringsfriheden i videre omfang, end det efter konventionsbestemmelsen må anses for påkrævet.

De problemer, som opfyldelsen af art. 20 rejser, har endvidere været drøftet mellem justitsministeriet og straffelovrådet. Straffelovrådet har herunder givet udtryk for lignende synspunkter, som fremkom under de nordiske drøftelser.

2. Med henblik på Danmarks ratifikation af *De forenede Nationers konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination* nedsatte justitsministeriet i 1966 et udvalg, som fik til opgave at overveje, hvilke lovændringer der bør gennemføres af hensyn til ratifikationen.

Udvalget, som har samarbejdet med delegerede fra Finland, Norge og Sverige, afgav betænkning i december 1969 (betænkning nr. 553), hvori konventionen er optaget som bilag.

Det fremgår af betænkningen, at den gældende lovgivning, herunder specielt straffelovens § 266b, ikke opfylder konventionens art. 4, som bl. a. stiller krav om, at der fastsættes straf for udbredelse af ideer, der hviler på antagelse om racemæssig overlegenhed eller racehad. (Betænkningen s. 13-14 og s. 25-28. Om gennemførelsen af forskellige krav i konventionens art. 5 henvises til det samtidigt fremsatte forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m. v.)

Justitsministeriet kan tiltræde denne vurdering, og det fremsatte forslag til ændring af straffelovens § 266b er identisk med udvalgets udkast hertil (betænkningen s. 33).

Om dette udkast har der ved udarbejdelsen af lovforslaget foreligget udtalelser fra en række ministerier samt præsidenterne for vestre og østre

landsret, Københavns byret og Århus by- og herredsret, rigsadvokaten, rigspolitichefen, politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark og Den danske Dommerforening. Rigsadvokaten og præsidenten for østre landsret har givet udtryk for, at den foreslåede straffebestemmelse efter deres opfattelse er for vidtgående på visse punkter, medens ingen af de øvrige myndigheder har haft væsentlige indvendinger mod bestemmelsen.

3. Det kan ikke antages, at gennemførelsen af lovforslaget vil medføre særlige udgifter eller administrative konsekvenser.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1, nr. 1.

Efter art. 20 i FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder skal de stater, der ratificerer konventionen, som nævnt i de almindelige bemærkninger forbyde enhver propaganda for krig.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd meget vidtrækkende. Det kan imidlertid ikke antages, at bestemmelsen indebærer en forpligtelse for de stater, som ratificerer konventionen, til at forbyde eksempelvis produktion af film eller udgivelse af litteratur, der ikke propaganderer for en bestemt krig som middel i en konkret politisk situation, men alene beskriver krigshandlinger, eventuelt med underbetoning af krigens rædsler og fremhævelse af momenter som spænding, heltemod, kammeratskab eller lignende. Der er i bestemmelsens forarbejder intet holdepunkt for, at en så vidtgående forståelse af begrebet propaganda for krig har været tilsigtet. Et forbud af denne rækkevidde ville i øvrigt heller ikke være konsekvent, idet virkningerne af film eller litteratur af den nævnte karakter næppe adskiller sig fra virkningerne af film eller litteratur, der på tilsvarende måde beskriver væbnede handlinger, der ikke er led i en krig.

Det må endvidere fremhæves, at ordet „krig“ normalt forstås som omfattende en stats brug af væbnet magt mod en anden stat, og at konventionens forbud derfor ikke kan antages at omfatte propaganda med henblik på borgerkrig, oprør eller lignende.

Hertil kommer, at det ved vurderingen af bestemmelsens rækkevidde må erindres, at art. 51 i De forenede Nationers pagt anerkender medlemsstaternes ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af væbnet angreb, indtil sikker-

hedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

På denne baggrund og med støtte i konventionens forarbejder har der under de nordiske forhandlinger været enighed om, at bestemmelsen i art. 20, stk. 1, ikke kan antages at indebære forpligtelse for deltagerstaterne til at forbyde propaganda for krigshandlinger, der er tilladt efter FN-pagten, og som måske endog udføres med deltagelse af FN-styrker efter sikkerhedsrådets resolution; derimod må bestemmelsen antages at pålægge deltagerstaterne en forpligtelse til at forbyde propaganda for krig, som er i strid med De forenede Nationers pagt, d.v.s. krig, der har karakter af angrebskrig. Det foreslåede forbud er derfor indskrænket til at vedrøre angrebskrig. Forbudet vil dække ikke alene propaganda med henblik på påbegyndelse af angrebskrig, men også udvidelse af en igangværende krig med det formål, at en anden stat eller andre stater end de allerede involverede skal blive angrebet.

Ved den foreslåede formulering „driver propaganda“ tilsigtes det at fremhæve, at der ved begrebet propaganda må forstås udøvelsen af en vis systematisk, intensiv eller vedvarende virksomhed med henblik på at påvirke meningsdannelsen.

Det foreslås, at strafferammen fastsættes som i § 110 e, stk. 1, d. v. s. at der for overtrædelse af forbudet kan idømmes straf af bøde, hæfte eller under skærpene omstændigheder fængsel indtil 2 år.

Til § 1, nr. 2.

Om den her foreslåede bestemmelse, der er nødvendig for opfyldelsen af art. 4 i FN-konventionen

om afskaffelse af alle former for racediskrimination, henvises der til bemærkningerne i betænkningen s. 33-35.

Det bemærkes, at forslag til bestemmelser, som i det væsentlige svarer til den her foreslåede straffebestemmelse, er gennemført i Norge og fremsat i Finland og Sverige.

Til § 2.

FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder træder først i kraft, når den er ratificeret af 35 stater. Den er hidtil kun blevet ratificeret af 8.

Konventionen om afskaffelse af racediskrimination er efter opnåelsen af det tilstrækkelige antal ratifikationer trådt i kraft den 4. januar 1969, og den vil for Danmarks vedkommende træde i kraft 30 dage efter den danske ratifikation. Denne konvention vil blive søgt ratificeret på et sådant tidspunkt, at den kan træde i kraft samtidig med eller snarest muligt efter, at reglerne i lovforslaget er trådt i kraft.

Det foreslås, at forbudet mod krigspropaganda træder i kraft samtidigt, uanset at det ikke kan antages, at konventionen om borgerlige og politiske rettigheder er trådt i kraft på dette tidspunkt.

Til § 3.

Lovforslaget er forelagt det færøske hjemmestyre og Grønlands landsråd til udtalelse. For Grønlands vedkommende vil ikraftsættelsen efter justitsministeriets opfattelse mest hensigtsmæssigt kunne ske ved, at ændringerne indføres i den grønlandske kriminallov med de afvigelser, som tilsiges af denne lovs særlige sanktionsregler.

I dette bilag opføres i venstre spalte de i lovforslagets § 1 nævnte bestemmelser i den nugældende formulering, medens de foreslåede ændringer opføres i højre spalte.

Gældende formulering.

Forslaget.

§ 1.

1. I § 110 e indsættes som *stk. 2*:
„*Stk. 2.* På samme måde straffes den, der driver propaganda for at ophidse til angrebskrig.“

2. § 266 b affattes således:

„§ 266 b. 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 gøres til genstand for nedsættende omtale eller behandling på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.“

§ 110 e. Med bøde, hæfte eller under skærpene omstændigheder med 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.

§ 266 b. Den, der ved udspredelse af falske rygter eller beskyldninger forfølger eller ophidser til had mod en gruppe af den danske befolkning på grund af dens tro, afstamning eller statsborgerforhold, straffes med hæfte eller under formildende omstændigheder med bøde. Er rygterne eller beskyldningerne fremsat i trykt skrift eller på anden måde, hvorved de er nået ud til en større kreds, er straffen hæfte eller under skærpene omstændigheder fængsel indtil 1 år.