

Lovforslag nr. L 46. Fremsat den 9. november 1994 af justitsministeren (Bjørn Westh)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Racediskrimination m.v.)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 886 af 30. oktober 1992, som ændret ved lov nr. 366, 367 og 369 af 18. maj 1994 samt lov nr. 431 af 1. juni 1994, foretages følgende ændring:

1. I § 266 b indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Har forholdet karakter af propagandavirksomhed, er straffen hæfte eller fængsel indtil 2 år.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 1995.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for denne landsdel med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at skærpe straffen for visse former for overtrædelser af straffelovens § 266 b om racediskrimination m.v. navnlig med henblik på at søge at imødegå, at Danmark bliver et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda.

I tilknytning hertil tilsigtes en skærpet håndhævelse af straffelovens § 266 b gennem en ændring af anklagemyndighedens tiltalepraksis.

2. Gældende ret

2.1. Oversigt over retsudviklingen

Straffelovens § 266 b blev oprindeligt indsat i straffeloven ved lov nr. 87 af 15. marts 1939 på baggrund af den antisemitiske kampagne, som udgik fra nazismen i Tyskland i 1930'erne, og som også fik udløbere i Danmark. I bemærkningerne til lovforslaget henvises således til »de i den nyeste Tid opdukken- de Foreteelser som Forfølgelser af Racer, Troessamfund m.v.«. Der henvises herom til Rigsdagstidende 1938/39, sp. 316 (særligt sp. 327), 346, 923, 966, 4663, 5303, 5412, tillæg A, sp. 3739 (særligt sp. 3782), samt tillæg B, sp. 737 (særligt sp. 743 og sp. 823) og sp. 1905.

Bestemmelsen fik – bortset fra tilføjelsen af ordene »seksuelle orientering« i 1987, jf. umiddelbart nedenfor – sin nuværende formulering ved lov nr. 288 af 9. juni 1971. Lovændringen skulle gøre det muligt for Danmark at ratificere FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination af 21. december 1965 (racismekonventionen), jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972. Se nærmere herom nedenfor pkt. 2.2.

Ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 udvidedes bestemmelsen i § 266 b til også at omfatte et forbud mod diskrimination på grund af seksuel orientering. Dette skete på baggrund af en indstilling fra kommissionen til belysning af homoseksuelles situation i samfundet, senere offentliggjort som kapitel 4 i betænkning nr. 1127/1988 om homoseksuelles vilkår. Der henvises herom til Folketingstidende 1986/87, sp.

7062, 9683, 11185, 11474, tillæg A, sp. 4169, og tillæg B, sp. 1543.

2.2. Ændringen i forbindelse med ratifikationen af FN's racismekonvention

Som nævnt havde lov nr. 288 af 9. juni 1971 til formål at muliggøre dansk ratifikation af racismekonventionen, herunder særligt at opfylde kravet i konventionens artikel 4 om iværksættelse af foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af racediskrimination, jf. Folketingstidende 1970/71, sp. 173, 843, 7434, 7707, tillæg A, sp. 1183, og tillæg B, sp. 3001.

Lovændringen byggede på en betænkning (nr. 553/1969) om forbud mod racediskrimination. Der henvises særligt til betænkningens s. 13-14, 25-28 og 33-35.

I lovforslaget om en ændret formulering af straffelovens § 266 b anvendtes – i overensstemmelse med det sagkyndige udvalgs udkast – formuleringen trues, forhånes eller gøres til genstand for »nedsættende omtale eller behandling«. Om denne formulering hedder det i betænkningen, s. 27, at det foreslåede udtryk »giver ... særlig grund til at fremhæve, at forhold af ringe grovhed ikke bør anses for omfattet af bestemmelsen«.

Under folketingsbehandlingen fremsatte justitsministeren (Thestrup) forslag om at ændre formuleringen »gøres til genstand for nedsættende omtale eller behandling« til: »nedværdiges«. I bemærkningerne til ændringsforslaget (jf. Folketingstidende 1970/71, tillæg B, sp. 3006) henvises til, at med den foreslåede ændring vil bestemmelsen i højere grad end i den oprindelige formulering tilgodese hensynet til menings- og ytringsfriheden.

Ændringsforslaget blev støttet af samtlige partier i Folketinget, og lovforslaget (i den endelige affattelse) blev vedtaget énstemmigt.

2.3. Tiltalepraksis

Under 1. behandlingen af lovforslaget (jf. Folketingstidende 1970/71, sp. 845) gav den socialdemokratiske ordfører (K. Axel Nielsen) udtryk for håb om, at der ikke ville blive mange sager om overtræ-

F. t. l. vedr. straffeloven

delse af straffelovens § 266 b (og det samtidigt behandlede forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., jf. nu lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987) »helst fordi overtrædelserne vil blive få og ubetydelige, men dernæst også i håb om at anklagemyndigheden vil være tilbageholdende, medmindre det da drejer sig om helt grove provokationer«. Justitsministeren (Thestrup) anførte bl.a.: »Jeg deler hr. K. Axel Niensens anskuelse om, at anklagemyndigheden bør være forsigtig med at rejse sager efter de love, der her er tale om«, jf. anf. st. sp. 857.

Spørgsmålet om anklagemyndighedens tiltalepraksis blev også drøftet i forbindelse med gennemførelsen af lov nr. 357 af 3. juni 1987. Justitsministeren (Ninn-Hansen) gav i den forbindelse bl.a. udtryk for, at anklagemyndigheden ville være tilbageholdende med at rejse sag efter bestemmelsen i § 266 b, men at man ikke kom uden om at rejse disse straffesager, hvis det var klart, at der var sket en overtrædelse, jf. nærmere Folketingstidende 1986/87, sp. 11482-83.

Anklagemyndigheden rejser i almindelighed kun tiltale for overtrædelse af straffelovens § 266 b, hvis der foreligger en anmeldelse, jf. herved Vestre Landsrets dom af 10. september 1980 (Ugeskrift for Retsvæsen 1980, s. 1065).

3. Forslagets baggrund og indhold

3.1. Generelle synspunkter

Forslaget skal bl.a. ses på baggrund af de stadig mere fremtrædende tendenser til intolerance, fremmedhad og racisme både i Danmark og i udlandet.

På internationalt plan er der en øget opmærksomhed omkring disse problemer, og der er taget en række initiativer med henblik på at imødegå dem.

Europarådet har nedsat en europæisk kommission mod racisme og intolerance som led i udmøntningen af den handlingsplan for bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance, der blev vedtaget på mødet i Wien den 8.-9. oktober 1993 mellem stats- og regeringscheferne fra Europarådets medlemslande.

Inden for Den Europæiske Union er der blandt andet på Det Europæiske Råds møde den 24.-25. juni 1994 truffet beslutning om nedsættelse af en rådgivende kommission om racisme og fremmedhad, der har til opgave at fremkomme med henstillinger på racisme-området med henblik på en styrkelse af befolkningens tolerance og forståelse over for blandt andet udlændinge. Forskellige aspekter af problemstillingen vedrørende racisme og fremmedhad be-

handles endvidere i en række arbejdsgrupper inden for det såkaldte 3. søjle-område.

Også Østersørådets nyudnævnte kommissær for menneskerettigheder agter at tage spørgsmålet op.

Den seneste tids begivenheder i Danmark kan tages som tegn på, at nynazister – især fra Tyskland – opfatter Danmark som et fristed, hvorfra der kan udvides litteratur m.v. med nazistiske og racistiske ytringer. Også af hensyn til Danmarks internationale omdømme er det vigtigt at hindre dette.

3.2. Skærpet straf for »propagandavirksomhed«

Efter den gældende § 266 b er strafferammen bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. I praksis idømmes der normalt bøde for overtrædelse af bestemmelsen.

Navnlig for at imødegå, at Danmark bliver et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda, foreslås det, at bøde udgår af strafferammen, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed. Om den nærmere afgrænsning af begrebet »propagandavirksomhed« henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 266 b, stk. 2.

Selv om den foreslåede § 266 b, stk. 2, således er begrundet i ønsket om en strengere reaktion over for grovere former for racistiske udtalelser eller meddelelser, er den ikke begrænset hertil. Bestemmelsen finder under tilsvarende omstændigheder også anvendelse over for de øvrige ytringer, der omfattes af den gældende § 266 b (forhåelse m.v. på grund af religiøs overbevisning eller seksuel orientering).

Den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, supplerer de almindelige strafudmålingsregler, navnlig straffelovens § 80.

Når forholdet har karakter af propagandavirksomhed, følger det af den foreslåede § 266 b, stk. 2, at der alene kan idømmes frihedsstraf, medmindre andet undtagelsesvis følger af almindelige strafudmålingsregler. Der kan herved navnlig henvises til de i straffelovens §§ 84 og 85 anførte særlige straffedsættelsesgrunde, og til straffelovens § 91, stk. 2, om tiltalte, der ikke er fyldt 21 år.

3.3. Tiltalepraksis

Som berørt ovenfor i pkt. 2.3. har anklagemyndigheden – i overensstemmelse med udtalelser fremsat i Folketinget i forbindelse med lovændringerne i 1971 og 1987 af de daværende justitsministre – hidtil været tilbageholdende med at rejse tiltale for overtrædelse af straffelovens § 266 b. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at anklagemyndigheden i almindelighed kun rejser tiltale, hvis der foreligger en anmeldelse.

Den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, omfatter særligt grove overtrædelser af forbudet mod racediskrimination m.v., nemlig forhold der har karakter af propagandavirksomhed.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør anklagemyndigheden fremover i disse særligt grove tilfælde ikke udvise den samme tilbageholdenhed med at rejse tiltale som hidtil. Anklagemyndigheden bør ikke mindst være opmærksom på muligheden for at rejse sager af egen drift, jf. herved retsplejelovens § 742, stk. 2, eksempelvis hvor en sag har været genstand for offentlig omtale.

Det anførte om tiltalepraksis ændrer dog ikke ved, at der ved anvendelse af straffelovens § 266 b – som anført i forarbejderne til den nugældende bestemmelse – fortsat bør tages skyldigt hensyn til ytringsfriheden.

4. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

5. Hørte myndigheder m.v.

Samtidig med fremsættelsen er lovforslaget sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk Politiforbund, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Indvanderrådet.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

1. Den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, indebærer, at bøde udgår af strafferammen, hvis overtrædelser af § 266 b, stk. 1, har karakter af propagandavirksomhed.

2. Begrebet »propaganda« anvendes også i straffelovens § 102, stk. 2, nr. 4 og 5, om landsforræderi. Der indlægges heri et krav om, »at der udøves en virksomhed med det formål at påvirke opinionen i videre kredse«, jf. Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret, Speciel del (1955), s. 21, sml. betænkning afgivet af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), s. 37.

Lovforslaget af 7. oktober 1970 om ændring af straffelovens § 266 b indeholdt også et forslag til en bestemmelse (§ 110 e, stk. 2) om straf for den, der driver propaganda for at ophidse til angrebskrig (lovforslaget blev ikke gennemført). I bemærkningerne til lovforslaget anføres bl.a., »at der ved begrebet propaganda må forstås udøvelsen af en vis systematisk, intensiv eller vedvarende virksomhed med henblik på at påvirke meningsdannelsen«, jf. Folketings Tidende 1970/71, tillæg A, sp. 1187. En lignende afgrænsning af begrebet tilsigtes anvendt i denne sammenhæng.

Om der foreligger »propagandavirksomhed« i et konkret tilfælde, må således bero på en helhedsvurdering, hvorunder der navnlig lægges vægt på, om der er sket en systematisk udbredelse af diskriminerende udtalelser m.v., herunder til udlandet, med henblik på at påvirke meningsdannelsen.

At overtrædelserne er begået af flere i forening, sml. herved straffelovens § 80, stk. 2, vil kunne tale for at henføre forholdet under § 266 b, stk. 2, især hvis der er tale om samvirke i mere end blot enkeltstående situationer, herunder hvor de samvirkende tilhører samme parti, forening eller anden organisation, og fremsættelse af ytringer af den omhandlede karakter er et led i den pågældende organisations virke.

Også en mere omfattende udbredelse af ytringer kan tale for at bringe § 266 b, stk. 2, i anvendelse. Der må i denne forbindelse navnlig lægges vægt på, om ytringerne er fremsat i et medium, der indebærer en større udbredelse, eksempelvis et trykt skrift, radio, tv eller andet elektronisk medium.

Anskaffelse eller besiddelse af trykke- eller kopimaskiner kan indicere, at der har foreligget – eller er tilsigtet, jf. straffelovens § 21 om forsøg – en mere omfattende udbredelse. Tilsvarende gælder oprettelsen af en database, der via telefonnettet er almindeligt tilgængelig. Også udbredelse gennem telefonavis vil efter omstændighederne kunne være omfattet af det foreslåede stk. 2.

3. Der er ikke med den foreslåede § 266 b, stk. 2, tilsigtet en udvidelse af det strafbare område i forhold til den gældende bestemmelse, herunder den i forarbejderne indeholdte forudsætning om, at ytringen skal være af en vis grovere karakter, jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at der – når forholdet har karakter af propagandavirksomhed – må foretages en helhedsvurdering, således at en systematisk anvendelse af stærkt negativt ladede udtalelser og påstande vedrørende bestemte grupper af personer, der er beskyttet af bestemmelsen, efter omstændighederne kan føre til, at kravet

om grovhed må anses for opfyldt, selv om de enkelte udtalelser m.v. ikke isoleret set fuldt ud opfylder dette krav.

4. Den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, er et supplement til, ikke en erstatning for, de almindelige bestemmelser om strafudmåling, herunder navnlig straffelovens § 80. Efter denne bestemmelse skal der ved straffens udmåling tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder om hans almindelige personlige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde til denne. At gerningen er udført af flere i forening, vil i reglen være at anse som en skærpende omstændighed.

Det er således ikke hensigten med bestemmelsen at tilkendegive, at der i forhold, der falder uden for den foreslåede § 266 b, stk. 2, ikke vil kunne være anledning til at nedlægge påstand om eller idømme frihedsstraf. Det bemærkes herved, at maksimum-

straffen i både den nugældende bestemmelse og i den foreslåede stk. 2 er fængsel i 2 år.

Hensigten med bestemmelsen er alene at udskille en særlig gruppe af tilfælde, hvor der ikke (kun) bør idømmes bødestraf, medmindre andet undtagelsesvis følger af almindelige strafudmålingsregler. Der kan herved navnlig henvises til de i straffelovens §§ 84-85 anførte særlige strafnedsættelsesgrunde, og til straffelovens § 91, stk. 2, om tiltalte, der ikke er fyldt 21 år.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder ikraft den 1. januar 1995.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af den bestemmelse,
der berøres af lovforslaget*

1. I § 266 b indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Har forholdet karakter af propagandavirksomhed, er straffen hæfte eller fængsel indtil 2 år.«

§ 266 b. Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter ud-

talelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.