

Lovforslag nr. L 40. Fremsat den 27. oktober 2005 af justitsministeren (Lene Espersen)

## Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven

(Skærpede regler om strafudmåling for forbrydelser begået med baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 909 af 27. september 2005, foretages følgende ændringer:

1. I § 81 indsættes efter nr. 6 som nyt nummer:  
»7) at gerningen har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat,«

Nr. 7-11 bliver herefter nr. 8-12.

2. I § 125 a ændres »§ 59, stk. 5« til »§ 59, stk. 7, nr. 1-5«.

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

#### § 3

Loven gælder ikke for Grønland eller Færøerne. Lovens § 1 kan dog ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tillader.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	986
2. Gældende ret.....	986
3. Lovforslagets baggrund og udformning.....	987
4. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser.....	988
5. Hørte myndigheder m.v. ....	989

#### 1. Indledning

Med henblik på at styrke det strafferetlige værn mod overgreb, der er rettet mod borgernes brug af retten til frit at ytre sig offentligt, foreslås det at ændre straffeloven således, at det fremgår udtrykkeligt af loven, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal anses som en skærpende omstændighed, hvis gerningen er begået med baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Der vil samtidig med lovens ikrafttræden blive etableret en indberetningsordning, således at Rigsadvokaten følger lovens praktiske udmøntning i en periode.

Der foreslås endvidere en konsekvensændring i straffeloven som følge af en ændring, der er foretaget i udlændingeloven ved lov nr. 324 af 18. maj 2005.

#### 2. Gældende ret

Reglerne om straffens fastsættelse fremgår af straffelovens §§ 80-82.

Disse regler er ændret senest ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om strafnedsættelse m.v.). Lovændringen, der navnlig byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, indebar bl.a. en revision af bestemmelserne om straffastsættelse (§§ 80-82), og det kom med ændringen til at fremgå af straffelovens §§ 81-82, hvilke momenter der i almindelighed skal indgå ved den konkrete strafudmåling som henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder. Der henvises til Folketingstidende

2003-2004, tillæg A, s. 3277 ff. Loven trådte i kraft den 2. april 2004.

Straffelovens § 80 regulerer strafudmålingen inden for strafferammen og angiver de hovedhensyn, som i almindelighed skal indgå ved straffastsættelsen.

Efter straffelovens § 80, stk. 1, skal der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden.

Efter straffelovens § 80, stk. 2, skal der ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom. Ved vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.

Straffelovens §§ 81 og 82 supplerer § 80 ved vægtingen af hensynet til lovovertrædelsens grovhed og gerningsmandens person. I bestemmelserne opregnes således en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende, henholdsvis formildende omstændigheder ved strafudmålingen.

Straffelovens § 81 har følgende ordlyd:

»Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpende omstændighed,

- 1) at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen,
- 2) at gerningen er udført af flere i forening,

- 3) at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet,
  - 4) at gerningsmanden tilsigtede, at gerningen skulle have betydelig alvorligere følger, end den fik,
  - 5) at gerningsmanden har udvist særlig hensynsløshed,
  - 6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende,
  - 7) at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt,
  - 8) at gerningsmanden har fået en anden til at medvirke til gerningen ved tvang, svig eller udnyttelse af dennes unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold,
  - 9) at gerningsmanden har udnyttet forurettedes værgeløse stilling,
  - 10) at gerningen er begået af en person, der udstår straf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter,
  - 11) at gerningen er begået af en tidligere indsat over for institutionen eller en person med ansættelse ved institutionen.«
- 8) at gerningsmanden frivilligt har afværget eller søgt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling,
  - 9) at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse,
  - 10) at gerningsmanden har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre,
  - 11) at gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling,
  - 12) at gerningsmanden på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf,
  - 13) at straffesagen mod gerningsmanden ikke er afgjort inden for en rimelig tid, uden at det kan bebrejdes gerningsmanden,
  - 14) at der er gået så lang tid, siden den strafbare handling blev foretaget, at anvendelse af den sædvanlige straf er unødvendig.«

Opregningen i bestemmelserne i §§ 81 og 82 er ikke udtømmende, idet domstolene også vil kunne lægge vægt på andre forhold, som anses for at være relevante for strafudmålingen i den konkrete sag.

Straffelovens §§ 80-82 finder anvendelse både ved bødestraf og fængselsstraf, herunder også ved anvendelse af betingede domme med eller uden vilkår om samfundstjeneste. Bestemmelserne regulerer alene den strafudmåling, der finder sted inden for den foreskrevne strafferamme. Bestemmelserne regulerer således ikke adgangen til at gå under den foreskrevne strafferamme og efter omstændighederne lade straffen bortfalde eller til at anvende skærpede sidestrafferammer.

### 3. Lovforslagets baggrund og udformning

Retten til at give sin mening til kende offentligt er helt grundlæggende for et demokratisk samfund som det danske. Det er afgørende for samfundets fortsatte demokratiske udvikling, at borgerne har mulighed for at ytre sig uden at frygte at blive mødt med trusler og overgreb på grund af deres deltagelse i den offentlige debat.

Der har imidlertid i de senere år været flere tilfælde, hvor personer er blevet truet eller udsat for voldelige overgreb på baggrund af deres deltagelse i den offentlige debat. I lyset heraf finder regeringen det væsentligt at imødegå en mulig tendens til øget forekomst af politisk eller religiøst motiverede overgreb ved at

Straffelovens § 82 har følgende ordlyd:

»Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som formildende omstændighed,

- 1) at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført,
- 2) at gerningsmanden har høj alder, når anvendelse af den sædvanlige straf er nødvendig eller skadelig,
- 3) at gerningen grænser til at være omfattet af en straffrihedsgrund,
- 4) at gerningsmanden har handlet i undskyldelig usidstilstand eller undskyldelig misforståelse af retsregler, der forbyder eller påbyder handlingens foretagelse,
- 5) at gerningen er udført i en oprørt sindstilstand, der er fremkaldt af forurettede eller personer med tilknytning til denne ved et uretmæssigt angreb eller en grov fornærmelse,
- 6) at gerningen er begået som følge af tvang, svig eller udnyttelse af gerningsmandens unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold,
- 7) at gerningen er begået under indflydelse af stærk medfølelse eller sindsbevægelse, eller der foreligger andre særlige oplysninger om gernings-

styrke det strafferetlige værn mod sådanne forbrydelser. Efter regeringens opfattelse bør dette ske ved udtrykkeligt at fastsætte i straffeloven, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal anses som en skærpende omstændighed, at gerningen er begået med baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Den foreslåede bestemmelse er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper, men vil i praksis formentlig navnlig få betydning i forbindelse med vold og trusler. Den nye bestemmelse foreslås indsat som et nyt nummer (nr. 7) i straffelovens § 81.

Den foreslåede bestemmelse omfatter tilfælde, hvor en forbrydelse begås som reaktion på den forurettedes ytringer i den offentlige debat om samfundsspørgsmål af f.eks. politisk, religiøs, etisk eller faglig karakter. Den foreslåede bestemmelse sigter ikke alene på ytringer, der fremsættes i massemedierne eller på internettet, men også på andre situationer, hvor ytringerne fremsættes over for en videre kreds, herunder i forbindelse med foredrag og undervisning. Bestemmelsen forudsættes også at omfatte den meningstilkendegivelse, der ligger i at deltage i en demonstration. Udenfor falder tilfælde, hvor den forurettedes ytringer er fremsat i en rent privat sammenhæng.

Det foreslås, at bestemmelsen skal finde anvendelse, hvis gerningen har baggrund i den forurettedes »lovlige« ytringer. Den foreslåede bestemmelse omfatter således f.eks. ikke situationer, hvor gerningen er foretaget på baggrund af ytringer, der er i strid med straffelovens § 136, stk. 1, om at opfordre til en forbrydelse, straffelovens § 266 b om fremsættelse af udtalelser m.v., ved hvilke en gruppe af personer trues,

forhånes eller nedværdiges på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, eller straffelovens § 267 om injurier. Spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt ytring er lovlig, må afgøres konkret på grundlag af lovgivningen.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde henvises i øvrigt til de specielle bemærkninger nedenfor.

Den foreslåede bestemmelse regulerer ligesom straffelovens § 81 i øvrigt alene den strafudmåling, som finder sted inden for den foreskrevne strafferamme, mens der ikke tilsigtes ændringer i adgangen til at anvende skærpede sidestrafteammer i de enkelte straffebestemmelser.

#### 4. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget indebærer, at nærmere bestemte forhold i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed ved fastsættelsen af straffen.

Henset til, at der ikke ændres på strafferammerne i straffeloven og til, at de foreslåede skærpende omstændigheder alene må antages at ville foreligge i et begrænset antal straffesager årligt, skønnes lovforslaget ikke at have økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning. Lovforslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser for det offentlige.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

## 5. Hørte myndigheder m.v.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for retten i Århus, Præsidenten for retten i Odense, Præsidenten for retten i Ålborg, Præsidenten for retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk Forening.

### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

I bilag 1 til lovforslaget er de foreslåede bestemmelser sammenholdt med de nugældende regler.

#### *Til § 1*

##### *Til nr. 1 (straffelovens § 81)*

Bestemmelsen fastsætter et yderligere forhold, som i almindelighed skal tillægges vægt som en skærpene omstændighed ved straffastsættelsen. Bestemmelsen finder anvendelse i forhold til enhver form for forbrydelse, som har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Ved »ytringer« forstås ethvert udtryk, der har karakter af en meningstilkendegivelse. Det er uden betydning, om udtryksformen er mundtlig eller skriftlig eller f.eks. er et billede eller en film.

Udtrykket »ytringer i den offentlige debat« forudsættes at omfatte ikke alene tilfælde, hvor den forurettedes ytringer har været fremsat eller gengivet i et eller flere massemedier eller på internettet, men også andre situationer, hvor ytringerne har været fremsat over for en videre kreds, herunder i forbindelse med foredrag eller undervisning. Bestemmelsen forudsættes også at omfatte den meningstilkendegivelse, der ligger i at deltage i en demonstration. Udenfor falder tilfælde, hvor den forurettedes ytringer alene er fremsat under rent private former.

Det er ikke en betingelse for, at den foreslåede regel finder anvendelse, at gerningen har baggrund i én bestemt ytring fremsat af den forurettede. Der kan også være tale om, at den pågældende forbrydelse har baggrund i flere forskellige ytringer fra den forurettede – eventuelt fremsat i flere forskellige situationer.

I praksis vil det som regel fremgå af sagens omstændigheder, at den strafbare gerning har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer, f.eks. ved gernings-

mandens udtalelser eller adfærd i øvrigt i forbindelse med forbrydelsen.

Den foreslåede bestemmelse finder anvendelse uanset den forurettedes erhverv eller øvrige baggrund for at ytre sig i den offentlige debat.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger under pkt. 3.

##### *Til nr. 2 (straffelovens § 125 a)*

Det følger af straffelovens § 125 a, at den, som for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpene omstændigheder gør sig skyldig i menneskesmugling efter udlændingelovens § 59, stk. 5, straffes med fængsel indtil 8 år. Som særligt skærpene omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor andres liv udsættes for fare, eller hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter, jf. § 125 a, 2. pkt.

Ved lov nr. 324 af 18. maj 2005 (Skærpet straf for ulovlig beskæftigelse, afskaffelse af madkasseordningen, styrkelse af oplysningsgrundlaget i sager om helbredsbettinget humanitær opholdstilladelse, præcisering af Flygtningeævnets uafhængighed, fremhævelse af hensynet til familiens enhed, udvidelse af personkredsen, der kan modtage hjælp efter repatrieringsloven, m.v.) blev udlændingeloven bl.a. ændret således, at den hidtidige bestemmelse i § 59, stk. 5, blev flyttet til § 59, stk. 7, nr. 1-5. Der henvises til Folketingstidende 2004-2005, 2. samling, tillæg A, s. 1304 ff. Loven trådte i kraft den 1. juli 2005.

Der er alene tale om en konsekvensændring i straffeloven som følge af den ændring, der er foretaget i udlændingelovens § 59 ved den nævnte lov. Der tilsigtes ikke ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde.

#### *Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende med virkning for lovovertrædelser, der begås efter lovens ikrafttræden, jf. straffelovens § 3, stk. 1.

#### *Til § 3*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde.

Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Lovens § 1 kan dog sættes i kraft for Færøerne ved kongelig anordning. Da der gælder en særlig kriminallov for Grønland, er der ikke foreslået en tilsvarende hjemmel til at sætte loven i kraft for Grønland.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

### Gældende formulering

### Lovforslaget

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 909 af 27. september 2005, foretages følgende ændringer:

§ 81. Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpende omstændighed,

- 1) at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen,
- 2) at gerningen er udført af flere i forening,
- 3) at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet,
- 4) at gerningsmanden tilsigtede, at gerningen skulle have betydelig alvorligere følger, end den fik,
- 5) at gerningsmanden har udvist særlig hensynsløshed,
- 6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende,
- 7) at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt,
- 8) at gerningsmanden har fået en anden til at medvirke til gerningen ved tvang, svig eller udnyttelse af dennes unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold,
- 9) at gerningsmanden har udnyttet forurettedes værgeløse stilling,
- 10) at gerningen er begået af en person, der udstår straf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter,
- 11) at gerningen er begået af en tidligere indsat over for institutionen eller en person med ansættelse ved institutionen.

1. I § 81 indsættes efter nr. 6 som nyt stykke:

»7) at gerningen har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat,«  
Nr. 7-11 bliver herefter nr. 8-12.

*Gældende formulering*

§ 125 a. Den, som for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpende omstændigheder gør sig skyldig i menneskesmugling efter udlændingelovens § 59, stk. 5, straffes med fængsel indtil 8 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor andres liv udsættes for fare, eller hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

*Lovforslaget*

2. I § 125 a ændres »§ 59, stk. 5« til: »§ 59, stk. 7, nr. 1-5«.

**§ 2**

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

**§ 3**

Loven gælder ikke for Grønland eller Færøerne. Lovens § 1 kan dog ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilliger.

Til lovforslag nr. L 40. Skriftlig fremsættelse (27. oktober 2005)

**Justitsministeren (Lene Espersen):**

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpede regler om strafudmåling for forbrydelser begået med baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat)*

(Lovforslag nr. L 40).

Lovforslaget fremsættes som led i gennemførelsen af regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005.

Retten til at give sin mening til kende offentligt er helt grundlæggende for et demokratisk samfund som det danske. Efter regeringens opfattelse er det afgørende for samfundets fortsatte demokratiske udvikling, at borgerne har mulighed for at ytre sig i den offentlige debat uden at blive mødt med trusler og overgreb på grund af ytringerne.

Der har i de senere år været flere tilfælde, hvor personer er blevet truet eller udsat for voldelige overgreb på baggrund af deres lovlige ytringer i den offentlige debat. Regeringen finder det væsentligt at imødegå en mulig tendens til øget forekomst af politisk eller religiøst motiverede overgreb ved at styrke det strafferetlige værn mod sådanne forbrydelser.

På denne baggrund foreslås det at fastsætte udtrykkeligt i straffeloven, at det ved udmåling af straffen for en forbrydelse i almindelighed skal anses som en skærpende omstændighed, hvis gerningen er begået med baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Det tilsigtes med den foreslåede bestemmelse at regulere strafudmålingen inden for den foreskrevne strafferamme for den pågældende forbrydelse. Adgangen til at anvende skærpede sidestrafteammer i de enkelte straffebestemmelser foreslås ikke ændret.

Den foreslåede nye strafsikringsgrund omfatter tilfælde, hvor en forbrydelse er blevet begået som reaktion på den forurettedes ytringer i den offentlige debat om samfundsspørgsmål af f.eks. politisk, religiøs, etisk eller faglig karakter. Bestemmelsen sigter ikke alene på ytringer, der fremsættes f.eks. i massemedierne, på internettet eller ved deltagelse i en demonstration, men også på andre situationer, hvor ytringerne fremsættes over for en videre kreds, herunder i forbindelse med foredrag og undervisning. Udenfor falder tilfælde, hvor den forurettedes ytringer er fremsat i en rent privat sammenhæng.

Den foreslåede strafsikringsgrund omfatter f.eks. ikke situationer, hvor gerningen er foretaget på baggrund af ytringer, der er i strid med straffelovens § 136, stk. 1, om opfordringer til at begå en forbrydelse, straffelovens § 266 b om racistiske udtalelser m.v. eller straffelovens § 267 om injurier. I sådanne tilfælde udmåles straffen som hidtil inden for den fastsatte strafferamme i overensstemmelse med de øvrige generelle strafudmålingsregler.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg hermed anbefale lovforslaget til det Høje Tings velvillige behandling.