

RACISMEPARAGRAFFEN KAN OG BØR ÆNDRES MED HENBLIK PÅ AT STYRKE YTRINGSFRIHEDEN

I 1971 blev straffelovens § 266b ("racismeparagraffen") udvidet på bekostning af ytringsfriheden på trods af udbredt dansk skepsis overfor et sådant initiativ. Siden er der sket en kraftig forøgelse i antallet af domsfældelser. En række af disse domme omhandler personer og politikere, der har ytret sig i samfundsdebatten om emner af stor offentlig interesse. I lyset heraf kan der derfor rejses tvivl om, hvorvidt den nuværende udformning af § 266b yder et tilstrækkeligt værn for ytringsfriheden.

Ytringsfriheden er grundlæggende for den frie debat og udgør i et liberalt demokrati som Danmark fundamentet og forudsætningen for politisk mangfoldighed og borgernes autonomi. Det anbefales derfor, at den nuværende udformning af § 266b ændres, således at ytringsfriheden styrkes, samtidig med at Danmark overholder sine folke- og EU-retlige forpligtelser. CEPOS har i notatet fremsat forslag til formulering af en ny bestemmelse.

Dette notat er en stærkt forkortet version af en artikel trykt i Ugeskrift for Retsvæsen af 23. juni 2011 (U2011B.215). Artiklen er tilgængelig på CEPOS' hjemmeside.

1. Indledning

Racismeparagraffen har over de senere år været stærkt omdiskuteret. Både nationalt og internationalt har politikere og eksperter krævet yderligere stramninger, der i øget grad sikrer visse grupper mod såkaldt hate-speech og nedladende ytringer, ligesom andre har advokeret for, at de vide og upræcise rammer i bestemmelsen udgør en omfattende trussel mod ytringsfriheden.

Notatet søger derfor at klargøre behovet og mulighederne for ændringer af den nuværende racismeparagraf ud fra hensynet til ytringsfriheden. Notatet belyser bestemmelsens nuværende funktion samt mulighederne for at ophæve eller væsentligt ændre § 266b i lyset af dens oprindelige formål, vedtagelsen af de FN konventioner, der indførte hate-speech-forbud i den internationale menneskeret samt EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

2. Historisk ramme - tilblivelsen af dansk og international menneskeret¹

Straffelovens § 266 b så for første gang dagens lys i 1939, hvor ordlyden lød:

¹ Baggrunden for ændringerne af § 266b er uddybet i artiklen i Ugeskrift for Retsvæsen s. 1-3.

”Den, der ved Udspreldelse af falske Rygter eller Beskyldninger forfølger eller ophidser til Had mod en Gruppe af den danske Befolkning paa 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 paa anden Maade, hvorved de er naaet ud til en større Kreds, er Straffen Hæfte eller under skærpende Omstændigheder Fængsel indtil 1 Aar.

Bestemmelsen i dansk straffelov blev dengang indført som reaktion på Tysklands racelove, officielle anti-semitiske propaganda og udbredte racistiske vold og udsprang derfor af et konkret behov for at forhindre udbredelsen af lignede forhold.

Racismeparagraffen blev i 1971 ændret og lyder dermed i sin nuværende form:

”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 nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Lovændringen i 1971 blev dog ikke foranlediget af et reelt problem med racediskrimination men skyldes alene den forestående ratificering af FN’s racediskriminationskonvention (ICERD), der sammen med FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) gjorde hate-speech regulering til en del af den internationale menneskeret og derigennem dansk strafferet. Der var da også udbredt dansk skepsis overfor udvidelsen af racismeparagraffen.

Under første behandlingen påpegede justitsminister Thestrup eksempelvis, at *”anklagemyndigheden bør være forsigtig med at rejse sager”*.² Socialdemokraten K. Axel Nielsen fremhævede, at der i de nordiske lande ikke var *”særlig begejstring”* for konventionen, men at de *”er enige om at gøre det muligt at ratificere konventionerne, når de nu er vedtaget i FN”*.³ Både K, S og V udtrykte skepsis over for, hvorvidt straf var det rigtige middel til at bekæmpe racediskrimination, og at der var et *”væsentligt hensyn [at tage] til ytringsfriheden”*.⁴ Den hårdeste kritik kom fra SF’s Poul Dam, der fandt, at lovforslaget *”rammer usympatiske anskuelser”* og dermed *”sætter et skel mellem acceptable meninger og uacceptable meninger”*.⁵ For Dam var det *”ikke statens eller domstolens opgave at beskytte mig eller andre... ved at forbyde nogle meningsytringer som jeg fordømmer”*. *”Usympatiske”* og *”forbryderiske”* meninger skulle *”bekæmpes på frihedens vilkår”*. Derfor burde Danmark *”[ikke] ratificere en hvilken som helst kompromiskonvention fra FN, hvis vi alvorligt må frygte, at følgerne gør det danske samfund ringere”*.⁶

² Folketingstidende 1970/71, sp. 857.

³ Ibid. sp. 844.

⁴ Ibid. sp. 845-847.

⁵ Ibid. sp. 851.

⁶ Ibid. sp. 852.

Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948 indeholder ingen forpligtelser til at kriminalisere hate-speech. Et sådant forbud blev først indført med FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) med art. 20, der forbyder:

"enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold" (vedtaget 1966), og racediskriminationskonventionen (ICERD) i 1965, der med artikel 4a ikke kun påbyder deltagerstaterne at forbyde, men også at:

"...kriminalisere al udbredelse af idéer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination og alle voldshandlinger eller tilskyndelse til sådanne handlinger imod enhver race eller persongruppe af anden hudfarve eller etnisk oprindelse samt ydelse af enhver bistand til raceforfølgelser, herunder deres finansiering;".

Med ICERD art. 4 og ICCPR art. 20 fik en række primært udemokratiske stater og fortalere for indførelsen af forbuddet nu en legitim ret til at begrænse ytringsfriheden og i værste fald fængsle politiske modstandere, der ytrede sig kritisk mod ofte diktatoriske regimer. Det er bemærkelsesværdigt, at disse bestemmelser primært blev promoveret af de kommunistiske lande og deres allierede med Sovjetunionen som primus motor, hvorimod næsten alle vestlige lande inklusiv Danmark på daværende tidspunkt stemte mod ICCPR artikel 20 og var kritiske overfor ICERD artikel 4.

Uanset den oprindelige vestlige modstand mod hate-speechlovgivning blev kriminaliseringen af hate-speech også en EU-retlig forpligtelse med vedtagelsen af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad i 2008. Rammeafgørelsen tillader dog medlemsstaterne en vis skønsmargin, jf. præambelen, hvori fastslås, at:

Denne rammeafgørelse er begrænset til bekæmpelse af visse særlig grove former for racisme og fremmedhad... Da medlemsstaternes kulturelle og retlige traditioner i et vist omfang er forskellige, især på dette område, er en fuldstændig harmonisering af straffelovgivningerne ikke mulig på nuværende tidspunkt.

Et afgørende spørgsmål i den henseende er, hvor grænsen for lovlige ytringer skal trækkes, og da rammeafgørelsen ikke udtrykker sig præcist og savner klare definitioner,⁷ vil fortolkningsspørgsmålet i sidste ende være op til EU-domstolen (EUD). I tilfælde af, at EUD fortolker rammeafgørelsens pligt til at kriminalisere som mere omfattende, end hvad der følger af § 266 b, vil denne bestemmelse, grundet EU-rettens forrang, skulle udvides ved fortolkning eller lovændring.

3. Racismeparagraffens betydning og anvendelse i Danmark

Udvidelsen af racismeparagraffen har resulteret i langt flere domsfældelser sammenlignet med den tidligere version af bestemmelsen. Den tidligere version blev kun anvendt i yderst sjældne tilfælde og har så vidt vides kun affødt én trykt dom. Siden ændringerne af bestemmelsen i 1971

⁷ Se mere i Ole Hasselbalch, "Ytringsfriheden, "racismen", "fremmedhadet", U.2007B.241.

frem til juni 2000 foreligger der derimod ti domme, og i perioden fra juni 2000 til april 2011 er det ifølge Rigsadvokatens opgørelser afsagt helt op mod 32 byretsdomme, otte landsretsdomme og en højesteretsdom, hvor tiltalte er blevet dømt efter § 266b, stk. 1, mens tiltalte er blevet frifundet i fire landsretsdomme og to byretsdomme⁸. En række af disse domme handler om personer og politikere, der har ytret sig i samfundsdebatten om emner af stor offentlig interesse.⁹

Eskaleringen af domsfældelser med afsæt i § 266b viser klart, at den nuværende udformning af racismeparagraffen er langt mere vidtgående end den tidligere version. Spørgsmålet er derfor, om den nuværende bestemmelse og de indskrænkninger af ytringsfriheden, som den medfører, er forsvarlige i et liberalt demokrati, hvor ytringsfriheden udgør den nødvendige forudsætning for politisk mangfoldighed og borgernes autonomi. En bestemmelse, der kriminaliserer holdninger, uanset om de medfører en konkret fare, er betænkelig i ethvert demokrati, hvor borgernes accept af flertalsbeslutninger bør være betinget af retten til at kritisere selvsamme beslutninger.

Dette forhold sammen med den vage og upræcise ordlyd af bestemmelsen, udgør således en forøget risiko for, at den offentlige debat amputeres - både i forhold til konkrete straffesager og i forhold til den "chilling-effekt", som en sådan kriminalisering af ytringer kan medføre.

4. Konklusion - Kan vi styrke ytringsfriheden?¹⁰

Den nuværende udformning af § 266b giver ikke den nødvendige sikkerhed mod ubeføjede begrænsninger af ytringsfriheden og dermed af den frie offentlige debat. Der eksisterer derfor et stærkt behov og stærke argumenter for at styrke ytringsfriheden.

Spørgsmålet er, om Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser tillader en sådan styrkelse af ytringsfriheden, når det gælder hate-speech. ICERD - der som nævnt er den direkte årsag til den nuværende version af racismeparagraffen - indeholder en bestemmelse (den såkaldte "due regard" klausul), der i høj grad tillader den enkelte medlemsstat selv at finde balancen mellem ytringsfrihed og kriminalisering af ytringer. Det må således antages at Danmark udmærket kan tillægge ytringsfriheden tungere vægt, end det var tilfældet ved udformningen af § 266b i 1971 uden at krænke sine folkeretlige forpligtelser. Givet ICERD's fokus på national implementering, den vide skønsmargin og manglen af et organ, der kan træffe bindende afgørelser, udgør ICERD derfor ikke en væsentlig barriere i forhold til at ændre racismeparagraffen i dansk ret. ICCPR kan fortolkes som indeholdende et udtrykkeligt forsætkrav og må i det hele taget antages at

⁸ Opgørelsen er tilgængelig på <http://www.rigsadvokaten.dk/ref.aspx?id=1380>. (senest besøgt 16. maj. 2011).

⁹ Eksempelvis Mogens Glistrup i U.2000,2234H, Jesper Langballe i dom af 3. december 2010 ved Retten i Randers og Lars Hedegaard i dom af 3. maj 2011 ved Østre Landsret.

¹⁰ Afsnittet er uddybet i artiklen i Ugeskrift for Retsvæsen s. 5-6.

være signifikant snævrere end racismeparagraffen. Når det derimod kommer til rammeafgørelsen, udgør denne en EU-retlig forpligtelse og har derfor langt stærkere gennemslagskraft i dansk ret end ICERD og ICCPR. Danmark vil således ikke kunne lovgive i strid med de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen. Rammeafgørelsen tillader dog, at kriminalisering begrænses til ytringer ”der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden”, eller ”som er truende, nedværdigende eller forhånende”. Frem for at begrænse kriminaliseringen til sidstnævnte kategori, ville Danmark kunne begrænse kriminaliseringen til ytringer, der ”sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden”. En sådan kriminalisering vil primært sigte mod farer, som ytringer i en konkret situation kunne give anledning til, snarere end selve indholdet deraf. Desuden er det mulig i henhold til rammeafgørelsen at skærpe kravet til grovheden af ytringerne samt indføre et eksplicit forsætskrav. På den baggrund anbefales, at en ny version af § 266b får ordlyden:

Den, som offentligt og med forsæt ophidser til had mod en gruppe af personer på baggrund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering på en måde, der medfører begrundet frygt for forstyrrelse af den offentlige fred og orden, straffes med bøde eller fængsel i indtil 2 år.

Med en sådan bestemmelse ville antallet af sager om overtrædelse af § 266 b givetvis falde væsentligt, retstilstanden ville blive mere forudsigelig, og ytringsfriheden og den offentlige debat blive styrket, samtidig med at Danmark overholder sine folke- og EU-retlige forpligtelser.