

En afvejning mellem beskyttelsesinteresserne bag ytringsfriheden over for kriminaliseringen af hadefulde ytringer

Med fokus på pressens og politikernes særligt vidtgående ytringsfrihed

An assessment of the balance between the right to freedom of expression against the criminalization of hate speech

With special focus on the particularly far-reaching right to freedom of expression of the press and the politicians

af CHRISTIAN KØNIG WILMS

Specialeafhandlingen omhandler straffelovens § 266 b, kendt som racismeparagraffen. Bestemmelsen udspringer af behovet for at straffe den, som fremsætter nedværdigende eller forhånende ytringer overfor persongrupper, som efter ordlyden nyder særlig beskyttelse. Paragraffen er en af de mest tydelige begrænsninger af ytringsfriheden, som i Danmark er en af vores væsentligste frihedsrettigheder.

Specialeafhandlingen skitserer sammenstødet mellem den grundlovsbeskyttede ytringsfrihed, og behovet for at kriminalisere ytringer rettet mod visse persongrupper. Grænsefladen mellem de to frihedsrettigheder har tiltrukket sig stor medieopmærksomhed gennem tiden. Med indførelsen af § 266 b i 1939 åbnedes spørgsmålet om, hvilke ytringer man som individ skal finde sig i fra andre i ytringsfrihedens navn, samt strafbarheden af disse. Kritikere mener at bestemmelsen begrænser adgangen til en fri debat, vedrørende emner af offentlig interesse.

I specialeafhandlingen undersøges de juridiske problemstillinger, forbundet med anvendelsen og fortolkningen af § 266 b. Med fokus på den særligt vidtgående ytringsfrihed, som især tilkommer pressen og politikerne, når de udøver deres væsentlige samfundsfunktioner. I Specialeafhandlingen nuanceres diskussionen omkring anvendelsen af § 266 b, hvor de forskellige modificeringsmuligheder af bestemmelsen inddrages. Ovenstående betragtninger førte til nedenstående problemformulering, som besvares i konklusionen.

Hvordan fortolkes § 266 b i lyset af grundlovens § 77 og Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser? Hvilke grænser findes der for pressen og politikerne, som i kraft af deres virke har en pligt til at benytte deres ytringsfrihed til at belyse særlige problemstillinger af offentlig interesse? Hvorvidt bør anvendelsesområdet for § 266 b ændres?

Det konkluderes, at § 266 b af de danske domstole fortolkes indskrænkende i lyset af EMRK og EMD-praksis. Det står klart, at kriminalisering af hadefulde ytringer i form af § 266 b, medfører en indskrænkning af ytringsfriheden. Efter en undersøgelse af de forskellige modificeringsmuligheder for §

266 b, forekommer det mest oplagt at beholde § 266 b, dog med en præcisering af udbredelseskriteriet, grovhedskriteriet og beskyttelseskriteriet, så man fremover opnår en mere konsistent fortolkning og anvendelse af § 266 b.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	3
INDLEDNING OG PROBLEMFORMULERING	4
STRUKTUR OG LÆSEVEJLEDNING	4
METODE OG RETSKILDER.....	4
AFGRÆNSNING OG BEGREBSDEFINITIONER.....	5
KAPITEL 1: YTRINGSFRIHEDEN.....	5
1.1. DE FORENEDE NATIONER.....	6
1.1.1. <i>FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>FN's Menneskerettighedskomité.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>FN's Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>FN's Racediskriminationskomité.....</i>	<i>8</i>
1.2. DEN EUROPÆISKE UNION.....	9
1.2.1. <i>EU rammeafgårelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed.....</i>	<i>10</i>
1.2.4. <i>Beskyldninger og værddidomme</i>	<i>11</i>
1.2.5. <i>Vurderingen af om et indgreb er nødvendigt.....</i>	<i>12</i>
1.3. GRUNDLOVENS § 77.....	13
1.3.1. <i>Formålet med grundlovens § 77</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>Den formelle ytringsfrihed.....</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>Den materielle ytringsfrihed.....</i>	<i>14</i>
1.4. SAMMENFATNING AF KAPITEL 1.....	14
KAPITEL 2: KRIMINALISERINGEN AF HADEFULDE YTRINGER I DANMARK.....	14
2.1. FORMÅLET MED § 266 B.....	14
2.1.1. <i>Indførelsen af § 266 b i 1939.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Ændringen af § 266 b i 1971</i>	<i>15</i>
2.1.3. <i>Ændringen af § 266 b i 1987</i>	<i>15</i>
2.2. BETINGELSERNE FOR AT KUNNE ANVENDE § 266 B	15
2.2.1. <i>Udbredelseskriteriet.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Beskyttelseskriteriet</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Grovhedskriteriet.....</i>	<i>19</i>
2.2.4. <i>Afgrænsning mellem § 266 b og lignende bestemmelser</i>	<i>20</i>
2.3. PRESSENS SÆRLIGT VIDTGÅENDE YTRINGSFRIHED.....	20
2.3.1. <i>Pressens videreformidling af ytringer.....</i>	<i>20</i>
2.3.2. <i>Grønjakkesagen</i>	<i>21</i>
2.4. POLITIKERES SÆRLIGT VIDTGÅENDE YTRINGSFRIHED	22
2.4.1. <i>Rammerne for politiske ytringer</i>	<i>22</i>
2.4.2. <i>Ytringer omhandlende regeringsførelse.....</i>	<i>22</i>
2.4.3. <i>Den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere i Danmark.....</i>	<i>23</i>
2.5. STRAFFELOVENS § 266 B I ET INTERNATIONALT PERSPEKTIV.....	24
2.5.1. <i>Dan Park-sagen.....</i>	<i>24</i>
2.5.2. <i>Jyllands-Postens karikaturtegninger</i>	<i>24</i>
2.6. SAMMENFATNING AF KAPITEL 2.....	25
KAPITEL 3: KRIMINALISERINGEN AF HADEFULDE YTRINGER FREMOVER	25

3.1.	OPHÆVELSEN AF STRAFFELOVENS § 140 OM BLASFEMI	25
3.2.	ÆNDRINGSFORSLAG I FOLKETINGET	26
3.3.	FORSLAG TIL § 266 FREMOVER.....	27
3.3.1.	<i>Internationale anbefalinger</i>	27
3.3.2.	<i>Jacob Mchangamas forslag til ændring af ordlyden</i>	27
3.3.3.	<i>Ole Hasselbalchs kritik af § 266 b</i>	28
3.4.	YTRINGSFRIHEDSKOMMISSIONENS ANBEFALINGER	29
3.4.1.	<i>Ophævelse eller indskrænkning af straffelovens § 266 b</i>	29
3.4.2.	<i>Præcisering af straffelovens § 266 b</i>	29
3.4.3.	<i>Udvidelse af straffelovens § 266 b</i>	30
3.5.	SAMMENFATNING AF KAPITEL 3.....	30
	KONKLUSION	30
	LISTE OVER ANVENDTE FORKORTELSER	33
	LITTERATURLISTE	33
	BILAG	40

Abstract

Section 266 b of the Danish Criminal Code (§ 266 b) criminalizes hate speech and is one of the most far-reaching constraints of the right to freedom of expression, which is ensured in Article 10 of the European Convention on Human Rights and section 77 in the Danish Constitution. Denmark is obligated to criminalize hateful speech due to Denmark's legal obligations in form of EU and International law regarding hate speech.

Thus, a clash arises between the right to freedom of expression and the criminalization of hateful speech. This thesis will, by using legal methodology, evaluate the legal challenges presented when ensuring a balance between the protecting of the right to freedom of expression as much possible, and the criminalization of hate speech. This thesis focuses on groups of persons with particularly far-reaching freedom of expression, in the form of the press and politicians, who by virtue of their functions in society, have a special right and duty to point out issues that are of a great social interest.

The main objective with this thesis is to evaluate if § 266 b in the Danish Criminal Code, should be amended, repealed, or retained with the current wording, to ensure that the right to freedom of expression isn't unnecessarily constrained. To achieve this, the thesis will examine the historical impact of § 266 b, and the case law of some of the defining verdicts from the European Court of Human Rights, which have relevance for how the Danish Courts henceforth interpret and apply § 266 b. The Danish Ministry of Justice set up a commission with the objective of examining the conditions of freedom of expression in Denmark. Their findings that were published in the spring of 2020 will be analysed and put into perspective, regarding a potential amendment of § 266 b.

An analysis of the case law from Denmark and The European Court of Human Rights, indicates that the balance between the right to freedom of expression and criminalization of hateful speech, hasn't been applied consistently, and that the inconsistency damages the citizens' ability to predict their legal position regarding hateful speech. Based on the above mentioned, the conclusion is that Denmark can't repeal § 266 b, which has been suggested several times in the Danish parliament by liberal parties, due to the forementioned legal obligations. An amendment to limit the scope of § 266 b could be possible within the framework of the legal obligations, for example by reserving the paragraph for gross violations only. There appears to be insufficient political backing for an expansion of the scope of § 266 b, by way of adding more groups of persons to the wording. To remedy the inconsistent application of § 266 b, it is necessary to make the scope of § 266 b more defined and clearer.

Indledning og problemformulering

»Retten til frit at kunne ytre sig, kan støde sammen med retten til at være fri for racistiske ytringer«
(Justesen, 2001, s. 18)

Straffelovens § 266 b (§ 266 b) kendt som racismeparagraffen, udspringer af behovet for at straffe den, som fremsætter nedværdigende eller forhånende ytringer overfor persongrupper, som efter ordlyden nyder særlig beskyttelse. Paragraffen er en af de mest tydelige begrænsninger af ytringsfriheden, som i Danmark er en af vores væsentligste frihedsrettigheder, hjemlet i bl.a. grundlovens § 77 og art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Ytringsfrihedens rækkevidde er ikke uendelig. Den øvre grænse er bl.a. reguleret af § 266 b, som udspringer af international lovgivning om hadefuld tale. Herved opstår et sammenstød mellem den grundlovsbeskyttede ytringsfrihed, og behovet for at kriminalisere ytringer rettet mod visse persongrupper. Grænsefladen mellem de to frihedsrettigheder har tiltrukket sig stor medieopmærksomhed gennem tiden. Med indførelsen af § 266 b i 1939 åbnedes spørgsmålet om, hvilke ytringer man som individ skal finde sig i fra andre i ytringsfrihedens navn, samt strafbarheden af disse. Kritikere mener at bestemmelsen begrænser adgangen til en fri debat, vedrørende emner af offentlig interesse.

Dette speciale har til formål at undersøge de juridiske problemstillinger, forbundet med anvendelsen og fortolkningen af § 266 b. Med fokus på den særligt vidtgående ytringsfrihed, som især tilkommer pressen og politikerne, når de udøver deres væsentlige samfundsfunktioner. En afvejning af beskyttelsesinteresserne bag ytringsfriheden over for kriminaliseringen af hadefuld tale, er en central problemstilling. Specialet har til formål at nuancere diskussionen omkring anvendelsen af § 266 b, hvor de forskellige modificeringsmuligheder af bestemmelsen har været inddraget. Dette leder til nedenstående problemformulering:

Hvordan fortolkes § 266 b i lyset af grundlovens § 77 og Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser? Hvilke grænser findes der for pressen og politikerne, som i kraft af deres virke har en pligt til at benytte deres ytringsfrihed til at belyse særlige problemstillinger af offentlig interesse? Hvorvidt bør anvendelsesområdet for § 266 b ændres?

Struktur og læsevejledning

I kapitel 1 fokuserer specialet på ytringsfriheden som begreb, med fokus på den beskyttelse, som følger af grundlovens § 77 og lovgivningen inden for Folke- og EU-retten. Til det formål inddrages relevant retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og FN's Menneskerettighedskomiteé.

Kapitel 2 indeholder en analyse af § 266 bs anvendelsesområde. Fokus er på pressens og journalisternes særligt vidtgående ytringsfrihed.

I kapitel 3 foretages en nuanceret diskussion af de tilgængelige modificeringsmuligheder af § 266 b. Dertil inddrages en perspektivering til de retspolitiske overvejelser, der har været i forbindelse med § 266 b. Afslutningsvis opsummeres specialets væsentligste konklusioner. For hvert kapitel vil der være en delkonklusion, som tages med videre i specialet, og summeres op i sammenfatningen til slut.

Metode og retskilder

Specialet er udarbejdet efter den retsdogmatiske metode, der har til formål at beskrive, analysere og systematisere gældende ret (Gam, 2020 s.1). Fokuspunktet er at anvende relevante retskilder omhandlende gældende ret, samt at afveje disse overfor hinanden. Gennem fortolkning og argumentation, er formålet at udlede en mening, som kan rummes indenfor den gældende ret (Riis m.fl., 2013 s. 280). Til dette formål inddrages relevant lovgivning, lovforarbejder, retspraksis og juridisk litteratur. Art.

10 i EMRK om ytringsfrihed, er en central retskilde i specialet. Retspraksis fra EMD inddrages for at definere grænsedragningen mellem ytringsfriheden og kriminaliseringen af hadefuld tale. Med det formål at redegøre for tilblivelsen af § 266 b, inddrages FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR), og FN's Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD). Derudover inddrages EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af visse former for racisme og fremmedhad fra 2008. Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser fra 2016, inddrages med det formål at analysere hvilke momenter, der tillægges vægt i forbindelse med anvendelsen af § 266 b. Det område som specialet behandler er tidsaktuelt, hvilket ses i den løbende politiske opmærksomhed, samt i den juridiske litteratur. Med det formål at underbygge en nuanceret diskussion af den fremtidige anvendelse af § 266 b, inddrages tidligere stillede lovforslag i Folketinget, samt Ytringsfrihedskommisionens anbefalinger i betænkningen om ytringsfrihedens vilkår og rammer i Danmark. Syvende udgave af APA-standard (2019) er anvendt til henvisninger og referencehåndtering.

Afgrænsning og begrebsdefinitioner

Specialets hovedfokus er straffelovens § 266 b, stk. 1, som kriminaliserer hadefulde ytringer. § 266 b, stk. 2, som medfører straffeskærping, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed, behandles ikke nærmere i specialet, da den ikke bidrager til besvarelsen af problemformuleringen. En henvisning til § 266 b generelt vil være en henvisning til stk. 1, medmindre andet er specificeret.

Der fokuseres især på at belyse de juridiske problemstillinger forbundet med anvendelsen af § 266 b, stk. 1. Udenlandsk lovgivning og retspraksis inddrages i det omfang en perspektivering dertil, bidrager til belysning af de relevante problemstillinger ved anvendelsen af § 266 b. De enkelte emner er udvalgt med det formål at skabe overblik over de foreliggende problemstillinger, vedrørende anvendelsen af § 266 b. Dertil er der foretaget en afvejning af, hvilken retspraksis, der er relevant for at belyse disse områder.

I specialet anvendes begrebet »ytringer« som en fællesbetegnelse for udtalelser og andre verbale meningstilkendegivelser, ord nedfældet på skrift, og visuelle fremstillinger af enhver art. Det fremgår af ordlyden i § 266 b, stk. 1, at bestemmelsen omfatter ytringer, hvor persongrupper trues, forhånes eller nedværdiges. Som fællesbetegnelse for disse situationer, anvendes i specialet begrebet »hadefulde ytringer«, medmindre andet specificeres i den konkrete henvisning. I specialet benyttes begrebet »særligt vidtgående ytringsfrihed« som en fællesbetegnelse for den udvidede ytringsfrihed, som tilkommer visse personer i kraft af deres virke. I enkelte retskilder anvendes dog begrebet »udvidet ytringsfrihed«. Dette speciale er udarbejdet ud fra den præmis, at der kan sætte lighedstegn ved de to begreber.

Begrebet »emner af offentlig interesse« anvendes til at beskrive emner, som vurderes til at være et samfundsrelevant anliggende.

Kapitel 1: Ytringsfriheden

Formålet med kapitel 1 er at definere ytringsfriheden i et internationalt perspektiv, samt at klarlægge de formål og beskyttelseshensyn, som ligger til grund for de ratificerede konventioner.

Indledningsvis inddrages ICCPR og ICERD. Desuden inddrages Den Europæiske Unions »rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008, om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad, ved hjælp af straffelovgivningen« (RIA/2008). EMRK er en væsentlig retskilde i forhold til at vurdere rammerne for ytringsfriheden. Der fokuseres i kapitlet på art. 10 i EMRK om ytringsfrihed, samt dertilhørende praksis fra EMD.

1.1. De Forenede Nationer

1.1.1. FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder

FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) har haft betydning for udviklingen på området for ytringsfrihed, og sat sit præg på den nuværende ordlyd af § 266 b. Danmark ratificerede ICCPR i 1968, hvilket betyder, at indholdet var og er bindende for den danske stat. Det fremgår af art. 20, stk. 2 i ICCPR, at *»enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad, eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, skal forbydes ved lov.«* Derfor kan Danmark ikke uden videre ophæve § 266 b, og samtidigt overholde ICCPR. Dette er væsentligt i forhold til Danmarks muligheder for at ændre ordlyden i § 266 b (Mchangama, 2011, s. 216).

Ytringsfriheden fremgår af art. 19 i ICCPR, hvorefter *»Enhver har ret til meningsfrihed uden indblanding«*, jf. stk. 1. Af ordlyden kan udledes, at det oprindelige formål med art. 19 var at sikre borgerne mod misbrug fra statsmagten. Rækkevidden af ytringsfriheden præciseres yderligere i stk. 2, hvoraf det fremgår, at *»Enhver har ret til ytringsfrihed; denne ret skal omfatte frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art uden hensyn til landegrænser, i mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler efter eget valg.«*

Ytringsfriheden er dog ikke ubegrænset. Det udledes af art. 19, stk. 3, at man har et særligt ansvar for sine ytringer, ligesom medlemsstaterne via lovgivning kan indskrænke sine borgeres ytringsfrihed. Der findes ikke mange domme i dansk retspraksis, hvor de danske domstole har citeret art. 19 i sine præmisser. I *»betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet«*, redegøres der dog for i hvilket omfang de danske domstole har citeret anvendelsen i deres beslutninger (KBET 2014/1546 s. 51 ff.). Derfor opstår sammenstødet mellem i ICCPR mellem ytringsfriheden i art. 19, og deltagerstaternes pligt til at kriminalisere racehad mv. i art. 20.

1.1.2. FN's Menneskerettighedskomiteé

Der har dog været nogle internationale sager, hvor FN's Menneskerettighedskomiteé har citeret art. 19 i sine afgørelser. *J. R. T. and the W. G. Party v. Canada* (1984) omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt de canadiske regler, som udgjorde restriktioner af borgernes ytringsfrihed, indebar en overtrædelse af art. 19. De canadiske regler var begrundet i hensynet til bekæmpelse af antisemitisme, og forfulgte dermed et legitimt formål. Spørgsmålet var derfor, om lovgivningen var proportionel og kunne retfærdiggøres. Dommen illustrerer afvejningen mellem beskyttelsen af ytringsfriheden, og national lovgivning, som har til formål at sikre borgerne mod at blive krænket af ytringer. I den konkrete sag vurderede Komiteén, at der måtte accepteres en vis indskrænkning af ytringsfriheden med det ræsonnement, at hensynet til at beskytte borgere mod antisemitiske ytringer skulle vægtes højest. Det fremgår af pr. 8 og 9, at ytringerne fra *J. R. T* indebar en overtrædelse af national lovgivning, da disse opfordrede til racehad. Der forelå derfor ikke en uretmæssig krænkelse af *J. R. T's* ytringsfrihed.

I *Robert Faurisson v. France* (1993) var spørgsmålet om Frankrig havde krænket Faurissons menneskerettigheder. Frankrig havde indført en lov, hvis formål var at bekæmpe racisme. Faurisson ønskede at få prøvet om lovgivningen, som indskrænkede hans ytringsfrihed, var i overensstemmelse med ICCPR. Af pr. 2.3 fremgår det, at lovgivningen gjorde det ulovligt at bestride hændelser, som kan kategoriseres som forbrydelser mod menneskeheden. Faurisson var professor på Sorbonne Universitetet i Paris, hvor han underviste i litteratur. I et interview med et fransk magasin udtalte Faurisson, at det var hans personlige overbevisning, at nazisterne under anden verdenskrig ikke benyttede gas ved udryddelsen af jøderne. Efterfølgende blev han dømt for at overtræde lovgivningen, og blev idømt en bøde for forseelsen. Repræsentanterne for den franske stat argumenterede for, at lovgivningen var nødvendig, jf. pr. 10, hvor de anførte, at *»the denial of the Holocaust by authors who qualify themselves as revisionists could only be qualified as an expression of racism and the principal ve-*

hicle of anti-semitism.« [udhævning foretaget] Repræsentanterne for den franske stat mente, at lovgivningen var nødvendig redskab, for effektivt at kunne bekæmpe racisme og antisemitisme. I pr. 9.7 konkluderede Komitéen, at loven udgjorde en proportionel begrænsning af J. R. T's ytringsfrihed, da den var nødvendig, for effektiv bekæmpelse af racisme og antisemitisme, og den franske lovgivning stred derfor ikke mod art. 19 i ICCPR.

Det kan udledes af praksis, at lovgivning mod Holocaust benægtelse, ikke er en overtrædelse af EMRK art. 10 om ytringsfrihed (Pastörs v. Germany). Begrundelsen er, at en sådan lovgivning er et proportionalt middel til at opnå et lovligt formål, og at dette kan være nødvendigt i et demokratisk samfund, (EMD- pressemeddelelse: Holocaust denial is not protected by the European Convention on Human, 2019).

Danmark har ikke (og har aldrig haft) nogen lovgivning om benægtelse af Holocaust. Dette har dog været diskuteret i Folketinget. Se eksempelvis Folketingets samling 2016-2017, forespørgsel 3, om det armenske folkedrab. En sådan bestemmelse ville formentlig få begrænset betydning i praksis. Det forekommer at være en diskussion, som udspringer af politiske og historiske hensyn, fremfor juridiske. Den af Justitsministeriet nedsatte Ytringsfrihedskommission (YFK), er i betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (KBET 2020/1573) af den opfattelse, at benægtelse af Holocaust ikke bør kriminaliseres i Danmark.

YFK argumenterer bl.a. for, at en sådan lovgivning ikke vil være hensigtsmæssig, da det vil være principielt forkert, at lade domstole og jurister afgøre historiske spørgsmål. De anfører desuden, at en sådan lovgivning vil medføre at andre grupper, også kan føle sig berettiget til at blive beskyttet mod historieskrivning (KBET 2020/1573, s. 30).

Alt afhængigt af ytringens karakter, kan en ytring om benægtelse af Holocaust, hvis den ellers opfylder gerningsindholdet, være omfattet af anvendelsesområdet i § 266 b, hvis den samtidigt forhåner/nedværdiger en persongruppe.

Selvom Holocaust benægtelse ikke er kriminaliseret i Danmark, kan det ikke udelukkes, at man som dansk statsborger kan straffes for en sådan forseelse, hvis ytringen fuldbyrdes i et af de lande, som har kriminaliseret benægtelse af Holocaust. Denne problemstilling blev aktuel i 2011, da den danske filminstruktør Lars Von Trier på et pressemøde ved filmfestivalen i Cannes udtalte, at han »forstod Hitler«, hvilket var strafbart i Frankrig. Han blev derfor omgående bortvist fra festivalen. Han blev senere, på foranledning af den franske anklagemyndighed, afhørt af Nordsjællands Politi, der dog endte med ikke at sigte ham for forseelsen (Danmark Radio, *Lars Von Trier afhørt af politiet*, 2011).

1.1.3. FN's Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

FN's Konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD), blev til i kølvandet på erkendelsen af, at bekæmpelsen af racediskrimination var et globalt problem. 183 ud af de 193 medlemsstater i de Forende Nationer, har ratificeret konventionen pr. december 2020 (FN's Traktatsamling). Især art. 4 (a) i konventionen var et stridende punkt blandt de ratificerende nationer, da den efter dens indhold kunne indskrænke ytringsfriheden.¹

Natan Lerner argumenter for, at ordlyden af art. 4 (a) medfører begrænsninger af frihedsrettigheder som forsamlingsfrihed og ytringsfrihed. Det er op til medlemsstaterne selv at finde en balance, så ytringsfriheden opretholdes i videst muligt omfang, samtidigt med at indholdet af ICERD overholdes (N. Lerner, 2015).

¹ ICERD, artikel 4 (a) »... 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:«

Jacob Mchangama beskriver de forskellige hensyn, der skulle tages stilling til ved forhandlingerne. På den ene side stod de skandinaviske lande, hvis ønske var, at art. 4 (a) skulle indskrænke ytringsfriheden så lidt som muligt. På den anden side stod primært de østeuropæiske kommunistiske lande som, Polen, Ungarn og daværende Jugoslavien, som argumenterede for, at retten til ikke at blive diskrimineret måtte vægtes højere end ytringsfriheden (Mchangama, 2011, kapitel 2, afsnit 2). Deltagerstaterne var dog enige om at formidling af videnskabelige ideer, der beskæftiger sig med raceproblemet, ikke var omfattet af art. 4 (a). Hertil kan drages en parallel til forholdet mellem hensynene bag § 266 b og hensynene bag GRL § 77, hvor saglige ytringer vedrørende emner af offentlig interesse ikke er omfattet som udgangspunkt ikke er strafbare. Straffriheden er særligt relevant i forbindelse med videnskabelige studier, lovgivningsprocessen, samt dækning af nyheder (Greve m.fl., 2012, s. 465). På foranledning af de skandinaviske lande, (som stemte imod den brede formulering), blev der indsat en klausul i art. 4 (a) hvor der, under hensynstagen til ytringsfriheden, skulle skabes en skønsmargin for forskellige fortolkninger af anvendelsen af art. 4 (a), som følge af staternes forskellige retstraditioner og kulturer. De vestlige demokratier ønskede primært at begrænse bestemmelsen til udelukkende at kriminalisere tilskyndelse til vold. Derfor har flere lande, ligesom Danmark, ratificeret bestemmelsen med forbehold (Mchangama, 2011, kapitel 2, afsnit 2). Artiklens indskrænkning af ytringsfriheden var dog mere omfattende end de danske repræsentanter kunne have ønsket, og det kan være med til at forklare, hvorfor § 266 b af nogle i Danmark bliver betragtet som værende for vidtgående. Det fremgår endvidere af ICERD, at enhver deltagerstat forpligter sig til effektivt at bekæmpe racediskrimination med alle egnede midler, jf. art. 2, stk. 1. (d).

1.1.4. FN's Racediskriminationskomité

FN's Racediskriminationskomité's (CERD) fortolkning af art. 2, stk. 1 (d) og art. 4 (a) har vist sig at være mere vidtgående i praksis, end ved de danske domstole. Komitéen rettede i 2006 kritik mod Danmark, da Komitéen fandt, at Danmark ikke havde rejst tiltale i sager, hvor der skulle have været rejst tiltale (Mchangama, 2011, s. 217).

I *Kashif Ahmad v. Denmark* (1999) klagede Ahmad over Danmarks manglende overholdelse af art. 2, stk. 1 (d), idet han mente, at Danmark ikke havde indledt efterforskning, som art. 2, 1 (d) forpligter Danmark til. I sagen anmeldte Ahmad to af sine gymnasielærere, som efter hans opfattelse havde kaldt ham og hans venner for »*a bunch of monkeys*«, jf. pr. 2.1.

Det anmeldte han til politiet som en overtrædelse af § 266 b, da han mente, at det måtte være omfattet af bestemmelsen, da det var en ytring, der var begrundet i hans etnicitet. Politiet afviste dog at fortsætte efterforskningen med henvisning til retsplejelovens § 749, stk. 2, da de mente, at ytringen kunne have været rettet mod personer af enhver etnicitet, og ikke udelukkende Ahmads og dennes venners, jf. pr. 2.4. I pr. 6.3 fremgår det, at personer ved flere lejligheder er blevet dømt ved de danske domstole for overtrædelse af § 266 b for hadefulde ytringer, svarende til dem, der er fremsat i den foreliggende sag. Komitéen delte ikke den danske stats opfattelse af, at de pågældende udsagn ikke er omfattet af anvendelsesområdet for § 266 b. Komitéen fandt, at Danmark ikke var konsekvent i anvendelsen af § 266 b, da tidligere sager med lignende ytringer havde ført til tiltale, mens politiet afviste at indlede efterforskning i sagen vedrørende Ahmad. Komitéen lagde vægt på, at politiet ikke afhørte andre end de to gymnasielærere, som endda erkendte at ytringerne fandt sted.

Komitéen anbefalede i pr. 9.0, den danske stat fremadrettet sørge for, at politiet og anklagemyndigheden udførligt efterforsker beskyldninger og klager i forbindelse med racediskrimination. Afgørelsen illustrerer konventionens betydning for reguleringen af § 266 b i Danmark i praksis. For at sikre en fremtidig overholdelse af konventionen, er det væsentligt at den danske stat sørger for at efterforske lignende ytringer, samt at fortolke anvendelsesområdet konsekvent, for ikke igen at risikere at overtræde art. 2, 1 (d). I den henseende lægger Komitéen vægt på, at de danske domstole bør følge den linje, de har lagt i forbindelse med tidligere retspraksis. Komitéen pointerer, at hvis en ytring

tidligere har været strafbar efter § 266 b, bør en lignende ytring, hvis de øvrige omstændigheder ellers er sammenlignelige, også være strafbar efter § 266 b. CERD fandt ligeledes at Danmark havde krænket artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 4 i ICERD ved ikke at gennemføre en effektiv efterforskning i sagerne Gelle v. Danmark (2006) og Adan v. Danmark (2010) (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 12).

Danmark har forsøgt at imødegå denne problemstilling, ved at indføre krav om, at politidirektøren skal forelægge afviste anmeldelser for overtrædelse af § 266 b for Statsadvokaten. I den forbindelse skal politidirektøren redegøre for hvorfor anmeldelsen bør afvises, eller efterforskningen indstilles (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 9).

1.2. Den Europæiske Union

1.2.1. EU rammeafgårelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad

EU's rammeafgårelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad fra 28. november 2008, (RIA/2008), har betydning for, hvilke forpligtelser Danmark skal leve op til i forbindelse med udformningen af § 266 b. Ole Hasselbalch vurderer, at gennemførelsen af rammeafgårelsen udgør en EU-retlig forpligtelse, og derfor har den en stærkere gennemslagskraft i dansk ret, end ICERD og ICCPR. RIA/2008 er bindende for medlemsstaterne i forhold til de mål, som rammeafgårelsen forfølger. Det er dog op til de enkelte medlemsstater at implementere lovgivningen. Det væsentlige er, at formålet bag den konkrete rammeafgårelse opfyldes. I dette tilfælde er formålet bekæmpelse af racisme og fremmedhad (Hasselbalch, 2007, s. 1).

Det fremgår af et svar til Folketingets Retsudvalg, at RIA/2008 forpligter medlemsstaterne til at kriminalisere visse former for racistisk adfærd, herunder offentlig tilskyndelse til vold eller had, rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse (Folketingets Retsudvalg 2016-17 endeligt svar på spørgsmål nr. 137).

Justitsministeriet vurderede, at det ikke nødvendigt at ændre § 266 b, da den allerede var i overensstemmelse med RIA/2008. Efter indholdet af rammeafgårelsen skal medlemsstaterne udelukkende straffe adfærd, som er truende, nedværdigende eller forhånende. Ovenstående begreber fremgik af ordlyden i forvejen, og hadefulde ytringer blev i Danmark derfor ikke kriminaliseret i videre omfang, end før rammeafgårelsen blev gennemført i 2008 (Mchangama, 2011, s. 219, note 52, jf. Folketingets Retsudvalg (2008-09) supplerende samlenotat vedrørende de sager, der forventes behandlet på rådsmødet retlige og indre anliggender, s. 14).

Det fremgår af rammeafgårelsens præambel nummer (6), at rammeafgårelsen er begrænset til at bekæmpe grove former for racisme og fremmedhad. I Danmark er § 266 b midlet til at forfølge dette mål. I præambelens nummer (6) præciseres det desuden, at der ikke tilsigtes en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, da de på grund af kulturelle forskelle, retlige traditioner mv., har behov for forskellige retlige redskaber i deres straffelov.

1.2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EMRK blev i 1992 ved lov 1992/04/29 nr. 285 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, inkorporeret i dansk ret. Det indebærer, at EMRK er en del af gældende dansk ret, og derfor kan påberåbes overfor, og af de danske domstole.

Der findes mange eksempler i praksis på, at EMRK er blevet påberåbt. Dette er også tilfældet i forhold til hadefulde ytringer og ytringsfrihed, hvilket fremgår af EMD's praksisoversigt fra 2013 om hadefulde ytringer (Noorlander, 2013).

EMRK indeholder ikke en direkte forpligtelse for medlemsstaterne til at kriminalisere hadefulde ytringer. Art. 10 i EMRK om ytringsfrihed er med til at sætte den nedre grænse for, hvornår en ytring

er beskyttet af ytringsfriheden i art. 10, og ikke må gøres til genstand for en strafferetlig sanktion i nationalt regi. Den øvre grænse defineres ikke i samme grad af art. 10, og det er derfor væsentligt at kigge på retspraksis for at udlede en form for øvre grænse.

Danmark er forpligtiget til at overholde EMRK, og domstolene skal derfor have principperne derfra for øje, i forbindelse med deres afgørelser, ligesom EMD-praksis skal indgå i domstolenes fortolkning af EMRK's rækkevidde. Dette kan bl.a. udledes af dommen (U 1989.928 H), hvor Højesteret udtalte, at »Bestemmelserne i bistandslovens afsnit VIII må i overensstemmelse med de afgørelser, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har truffet vedrørende tilsvarende spørgsmål, forstås således...«.

EMRK gælder alene på almindeligt lovniveau. Grundloven har forrang, hvilket indebærer, at EMRK ved en eventuel konflikt må vige for grundloven. EMRK kan ikke begrænse lovgivers råderum, og de danske domstole vil ikke skulle tilsidesætte danske lovgivning grundlovsniveau hvis den strider mod EMRK. En sådan situation har dog ikke været aktuel endnu (KBET 2020/1573, s. 271).

EMD har i sin praksis fastslået, at medlemsstaterne kan være nødsaget til at indføre sanktioner for ytringer, som opfordrer til vold eller er et udtryk for hadefulde tale. Et eksempel herpå er Féret v. Belgium (2009), hvor Belgien med en lovgivning om kriminalisering af racisme, havde indskrænket borgernes ytringsfrihed. Féret var en belgisk politiker og aktiv hos partiet »*Front National*«. Retten i Belgien statuerede, at Féret med sin uddeling af foldere, som opfordrede til racehad, skulle straffes for at have overtrådt den belgiske lovgivning vedrørende hadefulde ytringer. EMD vurderede, at lovgivningen havde det legitime formål effektivt at begrænse hadefulde ytringer.

Af sagen kan udledes, at medlemsstaterne kan sætte nødvendige begrænsninger i ytringsfriheden, uden at krænke art. 10 i EMRK om ytringsfrihed. Det fremgår desuden af besvarelse på spørgsmål 336 (Alm. del) fra Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg (2016-2017), at EMRK i praksis har slået fast, at det i et demokratisk samfund kan være nødvendigt at sanktionere ytringer. Dette gælder ytringer som opfordrer til vold eller er udtryk for hadefulde tale. Justitsministeriet henviser i denne besvarelse til EMD's præmisser i (Féret v. Belgium).

1.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed

Art. 10 i EMRK sikrer retten til ytringsfrihed (*Freedom of expression*). Beskyttelsen i art. 10 omfatter ytringsfriheden, (defineret som retten til at fremsætte ytringer), og informationsfriheden, (defineret som retten til at modtage og dele tanker og oplysninger mv.). Ytringer som kan provokere og fornærme, er beskyttet af EMRK art. 10. Det er ubestridt i praksis, at § 266 b skal fortolkes indskrænket i lyset af EMRK art. 10 (Kjølbro, 2017, s. 975). Det indebærer at anvendelsesområdet og fortolkningen af § 266 b skal være i overensstemmelse med EMRK art. 10. De nationale domstoles domme kan efterfølgende indbringes for EMD. Dette var tilfældet ved Højesterets afgørelse i Grønjakkesagen (U.1989.399), som efterfølgende blev indbragt for EMD i sagen (*Jersild v. Denmark, 1994*). Jens Olaf Jersild indbragte grønjakkesagen for EMD, hvis afgørelse faldt den 23. september 1994. Jersilds begrundelse for at indbringe sagen for EMD var, at han med Højesterets dom i Grønjakkesagen havde fået krænket sine ytringsfrihedsrettigheder, og at der derved forelå en krænkelse af art. 10 i EMRK. Jersild blev i Højesteret dømt for medvirken til overtrædelse af § 266 b, jf. 266 b, jf. § 23 om medvirken. Grønjakkesagen gennemgås udførligt i 2.3.2., ved gennemgangen af pressens videreformidling af hadefulde ytringer.

Det fremgår af pr. 27 i sagen *Jersild v. Denmark*, at repræsentanterne fra den danske stat argumenterede for, at håndhævelsen af § 266 b i sagen var nødvendig, for at overholde Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser. Repræsentanterne for den danske stat mente ikke, at EMRK art. 10 om ytringsfrihed skulle fortolkes på en sådan måde, at den hindrede den effektive beskyttelse imod racistiske ytringer. I pr. 29 anførte repræsentanterne for den danske stat, at de anså de tre danske instanser,

(Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret), som tidligere havde behandlet sagen, som værende mere kvalificerede til at fortolke § 266 b end EMD. Det fremgår af pr. 27, at et væsentligt moment i EMD's vurdering var, om de danske instanser havde foretaget en proportionel afvejning. Den danske stats repræsentanters ræsonnement var, at midlet, (at straffe en journalists formidling af hadefulde ytringer fremsat af andre), var nødvendigt for at forfølge det legitime formål (effektiv bekæmpelse af racisme og hadefulde ytringer).

Højesteret havde i Grønjakkesagen vægtet hensynene bag § 266 b højere, end den særligt vidtgående ytringsfrihed, som tilfalder journalister og redaktører vedrørende emner af offentlig interesse.

Væsentligt for EMD's bedømmelse af sagen var det faktum, at Danmarks Radio og Jersild ikke havde gjort udtalelserne til deres egne, men udelukkende videreformidlet dem. Derudover vurderede EMD, at Jersilds formål med tv-udsendelsen ikke var at udbrede racistiske synspunkter, men derimod at forklare grønjakkernes synspunkter, jf. pr. 33. EMD uddyber dette i pr. 36, hvor de præciserer, at der er enighed om, at Jersild ikke var racist, men udelukkende skildrede grønjakkernes holdninger. Slutteligt pointerer EMD, at en retlig indblanding i den pågældende sag, på trods af, at der forelå et legitimt formål, ikke var nødvendig i et demokratisk samfund, jf. pr. 37. EMD fandt, at den danske stat havde krænket Jersilds særligt vidtgående ytringsfrihed som journalist, ved at straffe ham for at videreformidle andres ytringer. EMD lagde vægt på, at radioudsendelsen blev præsenteret i en offentlig debat vedrørende emner af offentlig interesse. EMD var dog enige med de danske instanser om, at grønjakkernes med deres ytringer godt kunne straffes efter § 266 b, og at de derfor ikke var beskyttet af art. 10.

1.2.4. Beskyldninger og værdidomme

Ved prøvelsen af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, er det afgørende om indgrebet er proportionelt. For at kunne fastslå det, bør den konkrete ytring og omstændighederne bag analyseres bl.a. i forhold til grovheden, det faktuelle grundlag bag samt om ytringen omhandler et emne af offentlig interesse. EMD opdeler ytringer om andre mennesker i »beskyldninger« (statements of facts), og i »værdidomme« (value judgements). Trine Baumbach sonderer mellem de to begreber på følgende måde »En beskyldning kan enten være sand eller falsk, mens en værdidom hverken kan være sand eller falsk, idet den alene giver udtryk for den ytrendes opfattelse af (mening om) et bestemt forhold«. (Baumbach, 2014, s. 547).

Der kan ikke kræves et sandhedsbevis for en værdidom, da ytringen rummer fremsætterens personlige holdning, og derfor kan den ikke inddeles i sandt eller falsk. Et eksempel på en beskyldning, kan være at beskylde nogen, for at have sagt noget racistisk i et enkeltstående tilfælde. Dette kan som udgangspunkt bevises eller ikke bevises. En værdidom kan være en ytring om, at man synes en person er racistisk, hvilket som udgangspunkt ikke kan bevises. Baumbach pointerer, at det synes at være afgørende for kategoriseringen, om ytringen kan gøres til genstand for bevis. En beskyldning er som udgangspunkt straffri, hvis sandheden kan bevises, eller hvis den vedrører emner af offentlig interesse, og i den forbindelse er fremsat i god tro, og ud fra et vist faktisk grundlag. En værdidom kan ikke bekræftes eller afkræftes, og er som udgangspunkt straffri, såfremt ytringen stammer fra vurdering af en person på baggrund af noget faktisk, og hvis ytringen vurderes rimelig ud fra omstændighederne. Hvis ingen af disse momenter gør sig gældende, udgør værdidommen som udgangspunkt en krænkelse (Baumbach, 2015, s. 548 f.). Ovenstående er udelukkende indikationer, og det beror på en konkret vurdering af de øvrige omstændigheder, om ytringen er straffri eller ej. Danmark brugte før lovændringen ved lov 2018/12/27 nr. 1719, begreberne »sigtelse« og »ringeagtsytringer«. Disse er dog blevet erstattet af henholdsvis »beskyldninger« og »udtalelser«, jf. straffelovens § 267, jf. § 269, for at harmonere bedre med den terminologi, som anvendes ved EMD

² . Ved begge former for ytringer gør det sig dog gældende, at både regeringer og politikere må tåle mere kritik. Årsagen hertil er, at politikerne på eget initiativ har valgt at gå ind i politik, velvidende at det er et hverv, som er af betydning for hele befolkningen. Dette kan udledes af praksis fra EMD, heriblandt dommen *Castells v. Spain* (1992) i pr. 46. EMD forventer, at de nationale domstole tilsvarende opdeler ytringer i beskyldninger og værdidomme, af hensyn til den videre prøvelse ved EMD. Dette fremgår bl.a. af *OOO 'Vesti' and Ukhov v. Russia*, 2013, pr. 64, hvor EMD kommenterer betydningen af disse to former for ytringer. Det er dog ikke altid ligetil at kategorisere en ytring i en af de to ytringsformer, hvilket EMD anerkender i selv samme pr. 64, hvor der rettes kritik mod de russiske domstole, for ikke at tage stilling til, om den pågældende ytring var en beskyldning eller en værdidom. Slutteligt konkluderer EMD dog i pr. 64, at selv hvis der foreligger en værdidom, og ikke en beskyldning, skal der foreligge en vis grad af fakta, førend ytringen er beskyttet af art. 10 i EMRK. Som det fremgår af gennemgangen af retspraksis i EMD-regi, nyder ytringer emner af offentlig interesse større beskyttelse, end ytringer om emner, hvor dette ikke er tilfældet. Det er vanskeligt at definere, hvornår et emne er af offentlig interesse. Trine Baumbach anfører dog, at emner skal være af afgørende betydning for demokratiet, og at langt fra alle emner kan siges at opfylde dette kriterium (Baumbach, 2014, s. 549 ff.).

1.2.5. Vurderingen af om et indgreb er nødvendigt

Det har betydning for vurderingen, om et givent indgreb i ytringsfriheden har været nødvendigt, og at man ikke ved mindre indgribende midler, kunne opnå samme resultat. I *The Observer and Guardian v. The United Kingdom* (2009), pr. 59, fremgår det, at indgreb kan retfærdiggøres ved at være nødvendige, når der foreligger et presserende socialt behov for indgrebet. Medlemsstaterne har en skønsmargin til at fastsætte dette, (indenfor rammerne af konventionerne de har tiltrådt), men EMD er bemyndiget til at afgøre, om et indgreb er nødvendigt. Det er ikke fastlagt, hvornår der foreligger et presserende socialt behov, og det må derfor bero på en konkret vurdering, ud fra sagens omstændigheder. Der kan være mange forskellige årsager til, at et indgreb er nødvendigt. I nedenstående eksempel fra Danmark, oplevede to danske journalister et indgreb i deres ytringsfrihed, da de for deres dokumentarprogram efterfølgende blev straffet for ærekrænkelser, jf. § STRFL § 267.

I sagen *Frisk and Jensen v. Denmark* (2017) havde to danske journalister, Frisk og Jensen, i et dokumentarprogram på DR, fremsat kritik overfor kræftbehandlingen på Rigshospitalet. De danske domstole nåede frem til, at programmet gav seerne indtrykket af, at der var sket fejlbehandling på afdelingen. Dette var ikke hensigten, da deres vinkel i dokumentarprogrammet, skulle have været en kritik mod en konkret speciallæge, som efter journalisternes mening, foretog lægefaglige dispositioner, der var til gavn for dennes karriere på bekostning af patienternes udbytte af behandlingen. I Højesteret fandt retten, at journalisterne havde overtrådt straffelovens § 267 om ærekrænkelser, og retten stadfæstede sanktionen fra de underliggende instanser, som lød på ti dagbøder á 1.000 kr. EMD fandt, at de danske domstole havde fundet en fornuftig balance mellem beskyttelsen af journalisters ytringsfrihed, set i relation til hospitalet og personalets ret til beskyttelse af deres omdømme. Sagen viser, at der kan være forskellige interessekonflikter, og det beror på de øvrige omstændigheder, om ytringen er straffri begrundet i beskyttelsen i EMRK art. 10, eller om beskyttelsen af andre rettigheder bør vægtes tungere. I dette tilfælde vurderede EMD, at ytringerne i dokumentaren, gav seerne et forkert indtryk, som gjorde skade på det øvrige hospitalspersonales omdømme, hvilket ikke var hensigten med programmet. EMD fandt derfor at der ikke forelå en krænkelse af art. 10 i EMRK.

² Se lovforslag 2018/10/03 nr. 20. bemærkning til § 1, nr. 12

1.3. Grundlovens § 77

1.3.1. Formålet med grundlovens § 77

Grundlovens § 77 er med sine to sætningsled med til at definere en af vores vigtigste frihedsrettigheder:

»Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres«.

Den senest reviderede udgave af grundlovens § 77 fra 1953, som blev til ved Lov 195/06/05 nr. 169 er en direkte videreførelse af GRL 1849 § 91, GRL 1866 § 86, GRL 1915 § 84 og GRL 1920 § 84.

I 1953 blev ordene »i skrift og tale« indført. Som udgangspunkt er videregivelse af andres tanker også omfattet af beskyttelsen i § 77 (Christensen m.fl., 2015, s. 491 ff.). Ytringsfrihedsbeskyttelsen i § 77 omfatter enhver - dansk såvel som udenlandsk statsborger, ligesom juridiske personer også er omfattede. Selvom beskyttelsen som udgangspunkt gælder for alle, er det alment accepteret, at der for visse persongrupper kan foreligge et sagligt hensyn til, at ytringsfriheden indskrænkes. Som eksempel kan nævnes personer, som er undergivet anstaltsforhold, er umyndige, eller er underlagt tavshedspligt på grund af deres erhverv, som for eksempel en læge, præst eller forsvarsadvokat. Derudover kan visse offentligt ansatte være begrænset i at udtale sig i debatter vedrørende emner, som ligger inden for deres eget arbejdsområde (Christensen m.fl., 2015, s. 491 ff.).

1.3.2. Den formelle ytringsfrihed

Ytringsfriheden kan opdeles i to forgreninger: Den formelle ytringsfrihed og den materielle ytringsfrihed. Grundlovens § 77, 2. pkt. beskytter den formelle ytringsfrihed, som kan defineres som retten til at ytre sig uden forudgående kontrol. Forbuddet mod censur omfatter både tilfælde, hvor en ytring lovliggøres, og tilfælde, hvor det vurderes, om en ytring er ønskelig for samfundet (Christensen m.fl., 2015, s. 55 f.). Peter Germer anfører at det oprindelige formål med GRL § 77, var at beskytte borgerne mod overgreb fra statsmagten. Forbuddet mod censur er ikke absolut, da der bl.a. kan nedlægges fagedforbud i sager, hvor der vil ske uoprettelig skade, eller formålet i øvrigt forspildes, hvis ikke der gribes ind. Der skal dog være tungtvejende grunde til, at dette bliver aktuelt, og det skal under alle omstændigheder være de uafhængige domstole, som træffer afgørelse om betingelserne er opfyldt. Peter Germer vurderer, at der ingen betæneligheder er, ved, at en uafhængig domstol afgør, hvorvidt betingelserne for at kunne nedlægge fagedforbud er opfyldt (Germer, 2012, s. 381).

I praksis er et fagedforbud som regel blevet nedlagt i forbindelse med udgivelser af bøger med information, som for eksempel indeholder efterretningstjenesters fremgangsmetoder eller lignende, hvor hensynet til statens sikkerhed er et tungtvejende moment. Det var tilfældet da Københavns Byret i 2016, på foranledning af PET, nedlagde fagedforbud mod udgivelsen af en bog med titlen *»Syv år for PET«*. Bogen blev skrevet af journalist Morten Skjoldager og omhandlede tidligere PET chef, Jakob Scharfs erfaringer, som han tilegnede sig mens han besad stillingen som PET chef. PET's bekymring var, om der i bogen fremgik efterretningshemmeligheder, som kunne kompromittere statens sikkerhed (Danmarks Radio 07/02/2019, *Tidligere PET-chef Jakob Scharf anker fængselsdom*).

Et vigtigt moment i vurderingen, om der kan nedlægges fagedforbud er, om det omhandlede emne er af offentlig interesse. Højesteret slog i U.1982.750 H fast, at Danmarks Radio ikke måtte bringe optagelser af Frimurernes hemmelige optagelsesritualer, da disse ritualer henhører under private forhold, og derfor ikke måtte bringes. Højesteret vurderede desuden, at optagelserne ikke var af offentlig interesse.

I en anden sag, som også opnåede stor medieeksponering, fik nogle slagteriorganisationer ikke medhold ved Højesteret i U.1980.1037/2 H. Slagteriorganisationerne krævede, at en satirisk tegning fra plakatkunstneren Mikal Witte med teksten: *»Danske svin er sunde, de strutter af penicillin«* skulle

forbydes. Højesteret lagde vægt på, at plakaten var et indlæg i en debat af offentlig interesse, og at tegningen derfor ansås for værende relevant for offentligheden. Forskellen mellem de to sager er først og fremmest, at Højesteret i sagen om Frimurerne ikke vurderede, at indholdet var af offentlig interesse. Højesteret nåede frem til det modsatte resultat i sagen om tegningerne af de danske svin. Derudover er spørgsmålet om indholdet er af privat karakter, og derfor bør beskyttes, hvilket var tilfældet i sagen om Frimurerne.

1.3.3. Den materielle ytringsfrihed

Det fremgår af § 77, 1. pkt., at man kan stilles til ansvar for sine ytringer over for domstolene. Peter Germer definerer materiel ytringsfrihed som, det udgangspunkt at borgere ikke kan pålægges ansvar i anledning af offentliggjorte ytringer, dog under ansvar for domstolen, som det fremgår af ordlyden (Germer 1974, s. 16). Formuleringen »dog under ansvar for domstolene« havde til formål at give lovgivningsmagten råderum til at fastsætte straf for misbrug af trykkefriheden.

Da domstolene skal dømme efter loven, jf. GRL § 64, er det i praksis Folketingets flertal, som definerer i hvilke situationer man som borger, kan pådrages ansvar for sine ytringer (Christensen m.fl., s. 503). Den materielle ytringsfrihed er ikke beskyttet i samme grad, som den formelle ytringsfrihed. Dog er der andre bestemmelser i grundloven, som beskytter den materielle ytringsfrihed. Germer bemærker desuden at GRL § 67 om religionsfrihed, yder den materielle ytringsfrihed en vis beskyttelse. Han pointerer desuden, at den politiske ytringsfrihed er sikret ved bl.a. GRL § 2 og 3 (Germer 1974 s. 33 f.).

1.4. Sammenfatning af kapitel 1

Det er tydeligt, at RIA/2008 og de ratificerede konventioner ICCPR, ICERD, og EMRK sammen med EMD-praksis, er med til at definere anvendelsesområdet for § 266 b, både i forhold til, hvilken ordlyd bestemmelsen skal have, samt hvilke ytringer deltagerstaterne/medlemsstaterne skal kriminalisere. EMD's fortolkning af ytringsfriheden i praksis, sætter sit præg på afvejningen af beskyttelseshensynene. Det klareste eksempel, med denne afhandlings problemformulering for øje, er sagen Jersild v Danmark, hvor EMD konkluderer, at Danmark har krænket journalisten Jersilds ytringsfrihed, ved at sanktionere ham for at videreformidle hadefulde ytringer.

Kapitel 2: Kriminaliseringen af hadefulde ytringer i Danmark

I kapitel 2 analyseres formålet med § 266 b. Der sondres mellem andre lignende paragraffer i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Ordlyden af 266 § b bliver analyseret, hvorefter de angivne beskyttelseshensyn bliver inddraget. Pressens og politikernes særligt vidtgående ytringsfrihed, bliver belyst med inddragelse af retspraksis.

2.1. Formålet med § 266 b

Straffelovens § 266 b fremgår af straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser, og har følgende ordlyd:

»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.«

2.1.1. Indførelsen af § 266 b i 1939

Der har siden indførelsen af § 266 b i 1939 ved lov nr. 87 af 15. marts 1939, været to straffelovsændringer med betydningen for udformningen af § 266 b. De to ændringer blev realiseret ved lov nr.

288 af 9. juni 1971 og lov nr. 357 af 3. juni 1987. Derudover blev hæftestraffen afskaffet ved LBKG 2000/05/31 nr. 433, og ordlyden af § 266 b, stk. 2, blev ved lov nr. 218 af 31/03/2004 ændret fra »skærpende« til: »særligt skærpende«.

§ 266 b blev indført i 1939 med den oprindelige ordlyd:

»Den, der ved Udspredelse 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.« (lov 1939/03/15 nr. 87). Det fremgår af forarbejderne, at indførelsen af bestemmelsen skulle fungere som en form for injuriebestemmelse, og bl.a. beskytte de danske jøder mod falske rygter og beskyldninger generelt. Behovet for dette forelå blandt andet på baggrund af bekymringerne om de antisemitiske tendenser i Tyskland, som også bredte sig til Danmark. Bestemmelsen afspejlede derfor den anspændte verdenssituation i 1939, hvor visse folkegrupper oplevede forfølgelse. Retstilstanden før denne tilføjelse var, at beskyldninger mod jøder ikke kunne føre til strafforfølgelse. Vedrørende § 266 b forelå dengang et krav om, at ytringerne skulle være usande for at være omfattet af § 266 b (lovforslag 1994/1109 nr. L 46, afsnit 2.1). Til sammenligning er det ikke længere et krav i den nuværende udformning af § 266 b, at ytringerne skal være usande for at være omfattet, hvorefter anvendelsesområdet må siges at være udvidet siden indførelsen i 1939

2.1.2. Ændringen af § 266 b i 1971

Bestemmelsen blev i 1971 ændret igen ved lov 1971/06/09 nr. 288, og i den forbindelse blev anvendelsesområdet udvidet. Dette var nødvendigt, for at Danmark kunne leve op til sine internationale forpligtelser i henhold til ICERD (Greve m.fl., 2012, s. 465):

Forud for lovændringen i 1971 blev der udarbejdet en betænkning om forbud mod racediskrimination (KBET 1966/553), for at sikre at lovændringen var i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Udvalget bag betænkningen havde store vanskeligheder med at udforme en formulering, som både imødekom konventionens krav, og som kunne rumme de danske retstraditioner inden for ytringsfrihed. Udvalget stod overfor den komplekse afvejning af at beskytte ytringsfriheden, og samtidig kriminalisere hadefulde tale (KBET 1966/553, s. 13).

2.1.3. Ændringen af § 266 b i 1987

Ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 blev § 266 b udvidet til også at omfatte forbuddet mod diskrimination på grund af seksuel orientering (Mchangama, 2011, s. 215). Efter lovændringen i 1987, blev det ulovligt at fremsætte hadefulde ytringer, hvor personer trues på baggrund af deres seksuelle orientering. Forud for lovændringen i 1987, blev der nedsat en kommission, som udfærdigede betænkningen om homoseksuelles vilkår (KBET 1988/1127). I betænkningen fremgår det på s. 40 ff., at kommissionen bag, anså tilføjelsen vedrørende seksualitet, som værende primært af psykologisk og holdningsmæssig karakter. Kommissionen antog, at tilføjelsen ville have en begrænset praktisk anvendelse, og lagde i stedet vægt på, at ændringen primært ville få en politisk og psykologisk effekt, som kunne gavne den omhandlede persongruppe. Disse overvejelser er beskrevet i betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (KBET 2020/1573).

2.2. Betingelserne for at kunne anvende § 266 b

§ 266 b er fuldbyrdet, idet fremsættelsen af ytringen foreligger. For at det subjektive gerningsindhold kan anses for værende opfyldt, skal der være forsæt til udbredelse til en videre kreds. Det kan udledes af STRFL § 19, at forsæt er udgangspunktet, medmindre uagtsomhed er særligt

hjemlet i den pågældende bestemmelse. Da det ikke fremgår af ordlyden i § 266 b, at ansvarsnormen er uagtsomhed, fastholdes udgangspunktet, hvorefter der er krav om forsæt. Ytringen behøver ikke både være truende, forhånende og nedværdigende. Visse ytringer kan virke nedværdigende i sig selv, selvom de ikke tillige er forhånende. Dette kan statueres, hvis nedværdigelsen sker gennem et udtryk for ringeagt, latterliggørelse mv. Derudover er det ofte usaglige, generaliserende påstande om kriminalitet og manglen på moral, som medfører overtrædelse af § 266 b (Greve m.fl., 2012, s. 465).

Efter Anklagemyndighedens retningslinjer, anses en overtrædelse af § 266 b som en hadforbrydelse (COWI, 2015, s. 3). En overtrædelse af § 266 b, stk. 1, kan straffes med bøde eller fængsel op til to år. En gennemgang af Rigsadvokatens praksisoversigter, hadforbrydelser- § 266 b fra 2020 indikerer dog, at de fleste sager afgøres med bøde eller betingede straffe.

Med det formål at analysere gerningsindholdet, inddeles § 266 b i tre hovedkriterier. Udbredelseskriteriet, beskyttelseskriteriet og grovhedskriteriet. Disse kriterier benyttes også af Ytringsfrihedskommissionen i KBET 2020/1573, s. 498. Udbredelseskriteriet omhandler spørgsmålet om, hvornår en ytring er udbredt offentligt, eller med fortsæt til udbredelse i en videre kreds. Beskyttelseskriteriet er grænsedragningen af, hvilke persongrupper som fremgår af ordlyden, samt hvornår en persongruppe er afgrænset tilstrækkeligt til at være omfattet af § 266 b. Grovhedskriteriet omhandler spørgsmålet om, hvornår en ytring er grov nok til at være omfattet af § 266 b.

2.2.1. Udbredelseskriteriet

Det kan være svært at statuere en konkret mindstegrænse for, hvornår kriteriet er opfyldt, da det skal vurderes i henhold til de konkrete omstændigheder i hvilket omfang ytringen er blevet udbredt. Nedenstående domme er dog med til at give en indikation på en operationel mindste grænse. Det antages i praksis, at en ytring fremsat på et offentligt sted, som blev overhørt af ca. 15 fodboldspillere er offentlig (Greve m.fl., 2012, s. 465). Dette var tilfælde i U.2007.1468/1, hvor T blev idømt 5 dagbøder á 200 kr. for at overtræde § 266 b, stk. 1. T havde under en fodboldkamp råbt »sorte svin« efter en modspiller. Vedrørende kravet om at ytringen skal være fremsat offentligt, bemærkede retten, at ytringerne blev fremsat under en offentligt tilgængelig fodboldkamp, og overhørt af ca. 10 spillere og 3-4 personer på udskiftningsbænken. Mere vidtgående er U.2007.1679 Ø, hvor T over for F og hendes to børn, der var mulatter, og i overværelse af ca. 10 personer udtalt: »Sig til dit perkerafkom, at de skal lade være med at glo på mig«. Landsretten fandt at udtalelsen var fremsat på et offentligt sted, hvor der var andre personer til stede, og fandt at ytringen blev overhørt af andre, og at dette havde stået T klart.

Hvis en ytring er fremsat over for en journalist, med forsæt til videre udbredelse, er denne ytring som udgangspunkt omfattet af § 266 b, jf. bilag A, rubrik 4. Det er dog væsentligt, at der foreligger forsæt til udbredelsen, da situationen ellers som udgangspunkt ikke er omfattet af anvendelsesområdet. Dette var tilfældet i U.2000.1225 V, hvor der skete frifindelse, på grund af manglende forsæt til udbredelse i en videre kreds. I sagen blev T interviewet af en journalist, som ikke efter rettens overbevisning, havde gjort T opmærksom på, at hun havde spurgt T, om hun måtte citere ham, eller i øvrigt gjort det klart for ham, at hans udtalelser ville blive gengivet ordret i avisen. Under disse omstændigheder blev det ikke anset for bevist, at T havde haft forsæt til at overtræde § 266 b, stk. 1, da T ikke havde forstået at udtalelserne ville blive publiceret.

En væsentlig problemstilling omkring hadefulde ytringer er, når ytringer bliver fremsat på internettet, eksempelvis via de sociale medier. Hovedreglen er, at en ytring er omfattet, hvis den er fremsat i et offentligt forum, eller på en offentlig Facebook profil. Hvis ytringen er fremsat i et lukket forum eller på en lukket profil, bliver det afgørende, hvor mange personer, der har adgang til forummet eller til den profil, hvor ytringen er fremsat, jf. bilag A, rubrik 2. Denne vurdering foretages ud fra de konkrete omstændigheder, og det er afgørende, at det kan dokumenteres hvor mange personer, der havde ad-

gang at gøre sig bekendt med ytringen. Dette var tilfældet i en utrykt dom (dom 1.4.9, praksisoversigter fra Rigsadvokaten. Hadforbrydelser - § 266 b, 2020, s. 50). Af dommen fremgår det, at T havde kommenteret en venindes opslag på Facebook med kommentaren *»man burde gasse de muslimske børn«*. Spørgsmålet var efterfølgende, om denne ytring var omfattet af § 266 b. Vestre Landsret frifandt T, og begrundede frifindelsen med, at der ikke i sagen forelå oplysninger om, hvor mange Facebook profiler, der havde adgang til venindens profil, og dermed havde adgang til Ts ytring. Retten udtalte desuden, at det ikke var oplyst, hvilke indstillinger der var valgt for henholdsvis venindens profil, og tiltaltes profil [om den var privat eller offentlig], og at det derfor ikke var muligt at bevise, at T havde haft forsæt til udbredelsen. Det fremgår af dommen at Byretten nåede frem til det modsatte resultat, og mente at det var bevist, at T havde haft forsæt. Af denne dom kan udledes, at det er vanskeligt at fastslå, hvornår en ytring er fremsat med forsæt til videre udbredelse på internettet. Bevisbyrden besværliggøres af tekniske specifikationer, som privatindstillinger, adgang til videredeling og tiltaltes IT- kundskaber. I mere klare tilfælde, er ytringer blevet fremsat på blogs og hjemmesider, hvilket er omfattet af § 266 b, jf. bilag A, rubrik 2.

2.2.1.1. Ytringer som fremsættes over for en enkeltperson

Hvis ytringen fremsættes overfor en enkeltperson, på et sted som ikke er offentligt, er ytringen som udgangspunkt ikke omfattet, jf. bilag A, rubrik 5. Hvis ytringen fremsættes overfor en enkeltperson på et offentligt sted, beror det på en konkret vurdering af omstændighederne, om kravet er opfyldt, jf. bilag A, rubrik 6. Ytringer fremsat over for en enkeltperson, kan være omfattet af § 266 b, såfremt ytringen samtidig er rettet mod den gruppe, som personen tilhører. Dette var tilfældet i U.2007.1468/1, hvor T udtalte *»sorte svin«*, *»du skal bare lukke røven din lille negerbolle«* og *»så kan du lære det din negerbolle, se så at komme ud«* eller lignende efter sin modspiller, som var mørk i huden.

2.2.2. Beskyttelseskriteriet

Det fremgår af ordlyden i § 266 b, at en ytring for at være omfattet, skal være egnet til at true, forhåne eller nedværdige en gruppe af personer. Det er ikke enhver gruppering af mennesker, som er omfattet af begrebet *»en gruppe af personer«*. Gruppen af personer, som ytringen omhandler, er ikke omfattet, hvis gruppen er så stor/mangfoldig, at den ikke har fællestrek, som gruppen kan defineres ud fra. Der er ikke meget praksis på dette område, og det må bero på en konkret vurdering af de øvrige omstændigheder omkring ytringen, om en given persongruppe er omfattet af § 266 b. I TfK.2013.967 havde to tiltalte opsat klistermærker på en restaurant med teksten *»Danmark for danskerne«*. I sagen fandt Vestre Landsret, at personer der ikke er danskere, ikke udgør *»en bestemt gruppe af personer«* i straffelovens § 266 b's forstand (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 15).

En væsentlig sondring er, at persongrupper i ordlyden er beskyttet mod hadefulde ytringer på baggrund af deres religion. Dette er ikke tilfældet med persongruppers ideologiske overbevisning.

Det medfører at ytringer, som er hadefulde over for muslimer (personer som dyrker religionen Islam), er omfattet af bestemmelsen, mens ytringer, som er rettet mod tilhængere af ideologien Islam ikke er omfattet (ideologi som udstikker retningslinjerne for samfundets indretning, politisk, økonomisk og socialt). I U.2016.3158 Ø fandt Østre Landsret, at beskyttelsen i § 266 b, ikke omfatter Islam som ideologi, da ideologier ikke er beskyttet, som tilfældet er med udøvelsen af anerkendte trosretninger. I sagen havde T på Facebook skrevet *»... ideologien Islam er fuldt ud lige så afskyvækkende, modbydelig, undertrykkende og menneskefjendsk som Nazismen. Den massive indvandring af Islamister her til Danmark, er det mest ødelæggende det danske samfund har været udsat for i nyere historisk tid«*. Østre Landsret erklærede sig efterfølgende enig i Ts forklaring om, at dette omhandlede tilhængere af ideologien Islam, og ikke af religionen Islam. Af dommen kan udledes en retsstilling, hvor det er

væsentligt om man som fremsætter, i sin ytring, skelner imellem ideologier og religioner. I ovenstående sag var Byretten i Helsingør, i modsætning til Østre Landsret, ikke overbevist af Ts forklaring om, at der skulle sondres mellem ideologien Islam og religionen Islam. Det fremgår af U.2016.3158 Ø, s. 3158, at Byretten fortolkede ytringerne anderledes. Byretten fortolkede ytringerne som omhandlende Islam generelt, og ikke alene som den ekstreme del af Islam. Med den begrundelse tilsidesatte Byretten Ts forklaring om, at der ved ytringerne skulle sondres mellem ideologien Islam, og religionen Islam. Hvis der i Ts ytring var udeladt »ideologien« før »Islam«, og hvis der i stedet for »Islamister« var skrevet »muslimer«, så havde det været svært for retten at udlede, om det var ideologien eller trosretningen, som T refererede til. Der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved, om hensigten med § 266 b fra lovgivers side var, at borgere i forbindelse med en ytring, skal kunne differentiere mellem, hvad der er en ideologi, og hvad der er en religion. Endvidere acceptere, at det i sidste ende kan have betydning for om tiltalte findes skyldig eller ej. Det kan overvejes, at hvis en fortolkning af en sådan ytring, kan være vanskelig for Byretten og Landsretten at fortolke ensartet, så er det formentlig også vanskeligt for borgerne at skelne. Problematikken bliver ikke mindre vanskelig af, at disse ytringer ofte bliver fremsat i affekt på et socialt medie, som for eksempel Facebook. Det er nærliggende at antage, at fremsætterne af sådanne ytringer har gjort sig få overvejelser ift. en kategorisering af deres ytring. Selv hvis fremsætteren har reflekteret over ytringens indhold, er det ikke sikkert at denne har formået at sondre mellem, hvad der er omhandlende en ideologi, og hvad der er omhandlende en religion. I sidste ende kan dette have betydning for deres mulighed for at forudsige deres retsstilling, og de potentielle strafferetlige konsekvenser.

2.2.2.1. Race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering

Det er en betingelse for at kunne anvende § 266 b, at den pågældende ytring har baggrund i persongruppens race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Ifølge forarbejderne henvises der med »race« til den inddeling, der foretages i antropologien af menneskeslægten på grundlag af arvelige egenskaber. Der er dermed tale om et forhold, som rammer bestemte grupper af personer med netop dette arvelige materiale. Der findes flere eksempler i praksis på ytringer, der begrundes i dette forhold (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 18). Det fremgår ikke direkte af forarbejderne, hvordan »hudfarve« skal fortolkes. Dog må det være nærliggende at følge retningslinjerne fra retspraksis, hvor ytringerne omhandlende en persongruppes farve må være anvendelsesområdet. Med »etnisk oprindelse« henvises til en inddeling på grundlag af kulturelle kendetegn. Det kan være skikke, værdier eller andre kendetegn for netop deres oprindelige etnicitet.

Med »national oprindelse« forstås en persons tilhørsforhold til en nation, eller oprindelse i denne nations befolkning, og der skal i den forbindelse næppe udelukkende lægges vægt på statsborgerskab (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 18).

Begrebet »tro« er ikke nærmere defineret i forarbejderne. Det anses derfor for værende naturligt at anse de former for trossystemer, som alle anerkendte trossamfund i Danmark bekender sig til, for omfattet. Det kan også tænkes, at andre former for tro, der ikke er anerkendt i Danmark, og som udspringer af for eksempel natur- eller trolddomsbaserede trossystemer, kan være omfattet af begrebet. Der ses dog ikke at være taget stilling hertil i praksis (Rigsadvokatmeddelelse, 2016, s. 19).

Et eksempel fra praksis opnåede stor medieeksponering, er Glistrup-sagen (U 2000.2234 H). Sagen omhandlede Mogens Glistrup, som havde stiftet sit politiske parti i 1972. Glistrup havde i en direkte TV-udsendelse udsat landets muslimer for hadefuld tale på grund af deres tro og oprindelse. Han udtalte bl.a. følgende: » . . . altså, muhamedanerne, det er jo verdensforbrydere par excellence . . . « og » . . . man har slet ikke fortalt, hvad muhamedanismen er for en verdensforbrydelse«. Højesteret bemærkede at Glistrups politiske mål ikke blev afskåret, ved kriminalisering af grove og usaglige

ytringer som ovenstående. Hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere, vedrørende emner af offentlig interesse, kunne derfor ikke begrunde straffrihed for Glistrup. Af dommen kan udledes, at der ikke foreligger en ubegrænset adgang til at fremføre sine synspunkter, selv ikke for en politiker.

»Seksuel orientering« blev tilføjet til § 266 bs ordlyd i år 1987. Udtrykket »seksuel orientering« skal efter forarbejderne, forstås som en persons lovlige seksuelle adfærd og indstilling. Udtrykket tager navnlig sigte på homoseksualitet, men har et bredere sigte, idet den også dækker for eksempel transvestitisme og andre termer indenfor et område, hvor terminologien er i konstant forandring. Udviklingen på dette område må antages at have udviklet sig betydeligt i takt med, at samfundet er blevet mere progressivt, og har accepteret bredere definitioner af mulige seksuelle orienteringer (Rigsadvokatens meddelelse, 2016, s. 19).

2.2.3. Grovhedskriteriet

For at være omfattet af § 266 b, skal ytringen have karakter af en trussel, forhånelse eller nedværdigelse. Det indebærer, at visse ytringer falder uden for anvendelsesområdet. For at sikre, at der ved anvendelsen § 266 b tages fornødent hensyn til ytringsfriheden, foretages der visse begrænsninger af anvendelsesområdet i form af grovhedskriteriet. Forhold af mindre grovhed ikke omfattet, for at sørge for, at anvendelsesområdet ikke bliver for bredt. Videnskabeligt fremsatte teorier og andre saglige ytringer om racemæssige forskelligheder, er eksempelvis ikke omfattet. Strafbarheden beror på en generel vurdering af, om de relevante udsagn i den konkrete sammenhæng, kan anses for egnede til at fremkalde frygt (trusler), eller virke forhånende og/eller nedværdigende overfor persongruppen. Det er derfor ikke afgørende om den pågældende gruppe rent faktisk har følt sig truet, forhånede eller nedværdiget. Det er heller ikke afgørende om fremsætteren af ytringen anser ytringen for værende truende, forhånende eller nedværdigende (Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser, 2020, s. 15).

2.2.3.1. Ytringer som sammenligner persongruppen med dyr eller sygdomme

Det fremgår af praksis at kerneområdet for stk. 1, er ytringer, som er forhånende/nedsættende overfor en gruppe af mennesker, hvor der ofte foreligger en sammenligning af dem med dyr eller sygdomme (Greve m.fl., 2012, s. 465). Et eksempel herpå, er den utrykte dom 1.1.15. (*praksisoversigter fra Rigsadvokaten. Hadforbrydelser - § 266 b, 2020, s. 12*). T havde i sagen sammenlignet jøderne med både dyr og sygdomme, ved at have sendt breve bl.a. til Dansk Zionistforbund, flere politikere og et dagblad med bl.a. følgende indhold:

»At likvidere jer vil blot være en form for retfærdighed«

»Vi har fået allergi overfor hæslige jøder og religiøse galninge i jødeklæder... Derfor bør jøder nærmest bekæmpes som ordinær skadedyrs-bekæmpelse«

»Jeg mener, jøderne er som en kræftsvulst, der er årsag til uro og rædsler over store dele af verden.«

T blev dømt for at overtræde § 266 b, stk. 1, og blev sanktioneret med 20 dagbøder af 150 kr.

2.2.3.2. Ytringer om at persongruppen generelt mangler moral som mennesker

Et andet kerneområde for overtrædelse af § 266 b er ytringer, som indeholder generaliserende påstande om grov kriminalitet, eller omhandler visse persongruppers manglende moral. Et eksempel herpå er utrykt dom 1.1.23. (*praksisoversigter fra Rigsadvokaten, hadforbrydelser- § 266 b, 2020, s.15*). T fremsatte nedenstående påstand i en artikel på en hjemmeside: »... Det er min påstand, at der er adskillige københavnske taxivognmænd med muslimsk baggrund, der ville være villige til at indgå sådan en aftale i den »gode sags tjeneste«. Den gode sags tjeneste ville være at køre taxien ind, hvor masser af mennesker...«. Artiklen lå på hjemmesiden i perioden fra 7. til 11. juli 2005, og retten fandt at ytringen var fremsat offentligt. Retten fandt, at selvom Ts formål med indlægget var at skabe

debat om emnet, måtte han have indset, at udsagnene var forhånedede og nedværdigede overfor de nævnte grupper (vognmænd, chauffører og taxikunder med arabisk eller muslimsk baggrund), og at den ønskede debat ikke ville være blevet afskåret, ved at undlade at fremsætte sine udsagn. Retten fandt derfor at T havde overtrådt § 266 b.

2.2.3.3. Ytringer fremsat i form af symboler

Anvendelse af symboler være omfattet, jf. bilag A, rubrik 7. Eksempelvis påmaling af hagekors eller afbrænding af kors. Dette forekommer der eksempler på i praksis, bl.a. i U.1994.993/1 Ø, hvor nogle unge placerede et brændende kors foran huset hos en tysk familie med tyrkiske rødder. Østre Landsret sanktionerede handlingen med 30 dagbøder á 100 kr., da retten mente, at *»handlingen indebar en trussel, forhånelse eller nedværdigelse mod husets beboere begrundet i deres etniske oprindelse, og at de tiltalte har indset dette, og at deres meddelelse ville blive udbredt i en videre kreds«*.

2.2.4. Afgrænsning mellem § 266 b og lignende bestemmelser

For at en handling kan anses som værende omfattet af § 266 b, skal handlingen være rettet mod en af de persongrupper, som fremgår af ordlyden i § 266 b, stk. 1. En ytring over for en enkeltperson, som ikke samtidig er en forhånelse af denne persons gruppe, falder udenfor anvendelsesområdet. I stedet ville denne ytring kunne være omfattet af STRFL § 267 om ærekrænkelser, eller STRFL § 266 om trusler. I nogle tilfælde kan strafskærpelsen efter STRFL § 81, nr. 6, også være relevant, hvis ytringen har baggrund i forurettedes etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende (Greve m.fl., s. 466). Til belysning af de sammenfaldende anvendelsesområder, anvendes U.2016.3536 Ø, hvor tiltalte blev dømt efter både § 266 og § 266 b. T blev i sagen fundet skyldig i overtrædelse af § 266 b, da denne ved en vejfest over for F1, der var mørk i huden, i overværelse af flere personer udtalte, at *»dette er perkerfrit område«, »skrid hjem til jeres eget land«, »negersvin«, »sorte svin«*. T blev i samme anledning fundet skyldig i overtrædelse af § 266 (ved at have løftet en ølflaske truende mod F2, der var F1s søn). De to forhold udspringer af samme situation. Den første forseelse er en nedgørelse af en person, på grund af denne persons race. Mens den anden forseelse er en trussel mod F1s søn, som umiddelbart ikke er omfattet af § 266 b. I stedet fandt Landsretten, at der forelå en trussel, som var egnet til at fremkalde frygt for legemsbeskadigelse, hvilket er omfattet af § 266.

F2 var F1s biologiske barn, og må derfor også formodes at kunne være et potentielt offer for Ts racebetingede ytringer. T ytrer sig dog ikke aktivt om F2s i forbindelse med udøvelsen af truslen, og Landsretten fandt, at forholdet i stedet måtte være omfattet af § 266. Da truende adfærd også er omfattet af ordlyden i § 266 b, men ikke bliver anvendt af retten i det konkrete tilfælde, kan det udledes, at den truende handling skal ledsages af en konkretiseret hadefuld ytring, for at være omfattet af § 266 b. Selvom der kan være indikationer på, at race har haft betydning, skal det naturligvis kunne bevises før § 266 b finder anvendelse.

2.3. Pressens særligt vidtgående ytringsfrihed

2.3.1. Pressens videreformidling af ytringer

I EMD-praksis tillægges pressens ytringsfrihed stor betydning. Det indebærer, at indgreb i pressens ytringsfrihed kræver meget tungtvejende grunde, for at kunne anses som værende nødvendige i et demokratisk samfund (Kjølbro, 2017, s. 984). Dette er tilfældet da EMD anser pressens rolle i samfundet, som værende væsentlig for opretholdelsen af den frie debat i et demokratisk samfund. Pressen nyder særlig beskyttelse, når den videreformidler informationer til offentligheden. EMD slog dette fast i Pedersen and Baadsgaard v. Denmark (2003). EMD udtalte, at det ikke er afgørende om journalisten kan bevise rigtigheden af de beskyldninger, som er fremsat, men derimod, at journalisten kan stå inde for et præcist og faktisk grundlag for ytringen, jf. pr. 78 og 79. En forudsætning for beskyttelsen er, at ytringerne omhandler emner af offentlig interesse. Der findes ikke en entydig definition

på, hvad der er af offentlig interesse, og det må derfor bero på en konkret vurdering af de øvrige omstændigheder omkring ytringen. Hvis pressen ikke antages at bidrage til den offentlige debat på en saglig måde, er de fremsatte ytringer ikke på samme måde omfattet af beskyttelseshensynene, bag den særligt vidtgående ytringsfrihed, som tilkommer pressen (Kjølbro, 2017, s. 985). Indgreb over for en journalist, som videreformidler udtalelser fremsat af andre i et interview, kan som udgangspunkt ikke indføres. Betydelige indgreb ville i praksis forhindre pressen i at udføre sin væsentlige samfundsfunction, i form af rollen som »*public watchdog*«. Derfor skal der foreligge særligt tungtvejende hensyn, for at dette udgangspunkt kan tilsidesættes. Dette understreges af EMD i pr. 35 i *Jersild v. Denmark*, hvor EMD udtaler: »*The punishment of a journalist for assisting in the dissemination of statements made by another person in an interview would seriously hamper the contribution of the press to discussion of matters of public interest and should not be envisaged unless there are particularly strong reasons for doing so.*« [udhævning foretaget]. Der skal foretages en konkret vurdering af, om ytringen er omfattet af § 266 b, således som bestemmelsen skal fortolkes i lyset af art. 10 i EMRK. EMD har bl.a. i *Times Newspapers Ltd (nos. 1 and 2) v. the United Kingdom (2009)* slået fast, at staterne har en bredere skønsmargin, ved skildring af historiske begivenheder, end ved rapportering af aktuelle nyheder. Dette fremgår af pr. 45 i dommen, hvor Komitéen udtaler: »*However, the margin of appreciation afforded to States in striking the balance between the competing rights is likely to be greater where news archives of past events, rather than news reporting of current affairs, are concerned.*« [udhævning foretaget]. Det er ikke individet, der som følge af dennes status som journalist eller redaktør, der »nyder« den særligt vidtgående ytringsfrihed. Den kan kun gøres gældende, når individet i kraft af sit virke, formidler ytringer vedrørende emner af offentlig interesse (Kjølbro, 2017, s. 986). Dette udgangspunkt fremgår desuden af pr. 44 og 45 i dommen *Janowski v. Poland (1999)*. Der skal sondres mellem tilfælde, hvor pressen formidler andres hadefulde ytringer, og tilfælde, hvor pressen selv fremkommer med hadefulde ytringer. Dette kan være aktuelt, hvis en redaktør på en nyhedsredaktion, i sin leder, fremsætter de hadefulde ytringer. Hvis pressen alene gengiver andres hadefulde ytringer, skal der foreligge mere tungtvejende grunde til, at et indgreb kan anses for værende nødvendigt.

2.3.2. Grønjakkesagen

En skelsættende sag på området er Grønjakkesagen (U.1989.399 H). Sagen omhandlede journalisten Jens Olaf Jersild, som blev straffet for medvirken til fremsættelse af raceforhånende ytringer. Jersild havde inviteret nogle unge (grønjakkerne), som tidligere havde ytret sig racistisk i en avis, til et interview. Jersilds redaktør på DR gav efterfølgende samtykke til, at ytringerne kunne bringes i en radioudsendelse. Højesteret fandt ikke at hensynet til pressens særligt vidtgående ytringsfrihed skulle vægtes tungere, end hensynet til beskyttelsen mod racediskrimination, og Jersild blev derfor dømt for at have overtrådt § 266 b. Jersilds forsvarers anbringender i sagen var, at der måtte sondres mellem ophavsmændene til ytringerne (de unge grønjakker), og formidlerne af ytringerne (Jersild og ansvarshavende redaktør hos DR). Det var i sagen ubestridt, at de omtalte ytringer ikke var Jersilds og redaktørens personlige holdninger. Forsvareren argumenterede for, at de blot formidlede ytringerne, som var af offentlig interesse på en objektiv og saglig måde, og at DR ifølge loven, endda havde pligt til at bringe ytringerne, da de var af offentlig interesse. Derudover pointerede forsvareren, at formålet med § 266 b ikke var at indskrænke pressens mulighed, for at frembringe ytringer af offentlig interesse, på en saglig og objektiv måde (U.1989.399 H, s. 401). Højesteretsdommen blev afsagt med dissens (4-1). Fire af de fem dommere (Funch Jensen, Munch, Kiil og Hermann) mente, at der i sagen ikke fandtes at foreligge væsentlige hensyn til ytringsfriheden, som over for beskyttelsen mod racediskrimination kunne føre til, at Jersild og dennes redaktør kunne frifindes (U.1989.399 H, s. 402). Mindretallet, som bestod af Pontoppidan, anførte at udsendelsens formål, som var holdninger til integration, var et emne af offentlig interesse. Pontoppidan anførte, at formålet med radioudsendelsen

var, at befolkningen fik adgang til at blive bekendt med ytringerne, og dermed forholde sig til indholdet af ytringerne. Pontoppidan var enig i, at udtalelserne var omfattet af § 266 b, men han var ikke enig i, at Jersild og redaktøren ved medvirken havde overtrådt § 266 b, jf. § 23. Jersilds sanktion blev fastsat til fem dagbøder (U.1989.399 H, s. 402). Ræsonnementet bag Højesteretsdommen var, at indgreb i pressens ret til ytringsfrihed godt kan indføres, hvis formålet er at beskytte en persongruppe mod hadefulde ytringer. På den ene side er det vigtigt, at pressen kan udøve sin ytringsfrihed så frit som muligt, og på den anden side er Danmark forpligtet til, at beskytte visse persongrupper mod hadefulde ytringer. I *Soulas and others v. France* (2008) fandt EMD, at der ikke forelå en krænkelse af art. 10 i EMRK. Sagen omhandlede en journalist og en forfatter, som sammen skrev en bog om »*problemer med udlændinge*«. Bogen efterlod læseren med det indtryk, at samfundet var på vej mod kaos, og ødelæggelse af den europæiske civilisation. Bogen skabte efter EMD's overbevisning, et fjendtligt billede af ikke europæiske indvandrere. Bogen var skrevet i et militant sprog, og pegede i generelle vendinger på, at grupper af udlændinge skulle være fjenden i en etnisk krig.

2.4. Politikeres særligt vidtgående ytringsfrihed

2.4.1. Rammerne for politiske ytringer

Peter Germer mener, at først når der hersker »*fuldstændig frihed*« til at ytre sig vedrørende politiske problemstillinger på en saglig måde, kan problemstillingerne i samfundet blive belyst fyldestgørende. Derfor er det fundamentalt, at politikere kan ytre sig vedrørende emner af offentlig interesse, uden at frygte for et eventuelt ansvar (Germer, 1973, s. 37). Politikeres ret til ytringsfrihed tillægges stor betydning i praksis. EMD udtalte i *Castells v. Spain* (1992), pr. 42, at: »*While freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. He represents his electorate, draws attention to their preoccupations and defends their interests. Accordingly, interferences with the freedom of expression of an opposition member of parliament, like the applicant, call for the closest scrutiny on the part of the Court.*« [udhævning foretaget].

2.4.2. Ytringer omhandlende regeringsførelse

I *Castells v. Spain* forelå der, i følge EMD, en krænkelse af art. 10, da de spanske domstole sanktionerede et medlem af det spanske parlament, for at fornærme den siddende regering. EMD lagde vægt på, at Castells gennem en avis, gengav faktiske oplysninger, som var af offentlig interesse. Domstolen udtalte, at en regering i et demokratisk samfund, skal kunne acceptere kritik af dens udøvelse (Kjølbros, 2017, s. 1022).

Politiske partier og politisk aktive nyder også en særlig beskyttelse, når de ytrer sig vedrørende emner af offentlig interesse. Dette kan bl.a. udledes af *Incal v. Turkey* (1998), pr. 46, hvori EMD udtaler, at »*While precious to all, freedom of expression is particularly important for political parties and their active members*«. [udhævning foretaget]. EMD tillægger det værdi, at politikere er valgt af folket, og dermed repræsenterer folkets interesser. Derfor er det vigtigt, at de kan udøve deres funktion uden frygt for magtmisbrug fra den siddende regering.

Den øvre grænse for politikeres ytringsfrihed, synes at være, når politikerne fremsætter meget grove ytringer om faktiske forhold, eller ytringer, hvortil der ikke er et faktisk grundlag. I *Grüner Klub im Rathaus v. Austria* (2007) fandt EMD, at der ikke forelå en overtrædelse af art. 10, da Østrig ved deres nationale domstole, havde dømt lederen af et politisk parti, til at betale erstatning til den daværende justitsminister. Politikeren havde beskyldt justitsministeren for at udøve magtmisbrug, og påvirke dommerne i en meget omtalt straffesag. EMD lagde vægt på, at politikeren ikke havde haft et faktisk grundlag for beskyldningerne, og derfor var sanktionen fra de østrigske domstole berettiget (Kjølbros, 2017, s. 1024 ff.).

Parlamentarikere nyder en særlig og vidtgående beskyttelse i forbindelse med debatter i parlamentet om emner af offentlig interesse, hvilket bl.a. fremgår af Karacsony and others v. Hungary (2016). I pr. 77-78 fastslår EMD, at det er væsentligt, at parlamentarikere kan ytre sig frit, og at indgreb mod disse, som udgangspunkt ikke kan indføres i et demokratisk samfund. Den frie parlamentariske debats rækkevidde er dog ikke ubegrænset, og der kan godt fastsættes regler om god ro og orden, for at sikre parlamentets effektive funktion. Ordensregler må dog ikke anvendes til at undertrykke parlamentarikeres, (særligt oppositionens), ytringsfrihed. Dette mente klageren var tilfældet i pr. 35, hvor denne anførte, at flertallet af dem som havde fået sanktioner, var fra oppositionen. Dette fandt EMD dog ikke bevist, jf. pr. 105 i Karacsony and others v. Hungary (2016).

2.4.3. Den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere i Danmark

Et aktuelt eksempel fra dansk retspraksis, vedrørende den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om emner af offentlig interesse, findes i U.2019.3795 Ø.

Sagen omhandlede Rasmus Paludan, der var partileder for partiet Stram Kurs, og på daværende tidspunkt havde søgt om at blive opstillingsberettiget til Folketinget. I sagen blev han dømt for at have overtrådt både § 266 b, stk. 1 og stk. 2. De fremsatte ytringer bestod bl.a. af udtalelserne *»efter 20 år, hvor der ikke har været apartheid, dér er det kun blevet dårligere og dårligere for langt de fleste negere i Sydafrika«* og *»de fleste negere ikke er begavede nok til at kunne se, hvordan tingene rent faktisk forholder sig«*.

Ytringerne var offentliggjort på Paludans YouTube kanal, og kravet om at ytringerne skulle være udbredt til offentligheden, anså domstolene for opfyldt. Paludans forsvarer argumenterede for, at ytringerne ikke var ment som en forhånelse af den persongruppe, som kan udledes af ytringens indhold. I stedet mente han, at ytringerne var rettet mod »ANC« [politisk parti i Sydafrika] og det sydafrikanske styre som helhed. Paludans forsvarer anførte, at det sydafrikanske styre var et emne af offentlig interesse.

Til anklagen om, at Paludan havde overtrådt § 266 b, stk. 2, om udøvelse af propagandavirksomhed, påpegede forsvareren, at det ikke var Paludans hensigt at påvirke meningsdannelsen ved propagandavirksomhed. I stedet var ytringen et forsøg på at demonstrere, at Paludan vidste *»noget om meget«*, og at virke frisk i forsøget på at blive kendt (U.2019.3795, s. 3798). Landsretten fandt, at ytringernes karakter, og den sammenhæng hvori de blev fremsat, ikke kunne betegnes som en saglig politisk debat. Derfor kunne hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere vedrørende emner af offentlig interesse, ikke føre til, at ytringerne måtte anses for straffrie. Paludan blev også dømt for at have udøvet propagandavirksomhed, jf. § 266 b, stk. 2 (U.2019.3795, s. 3795). Af dommen, som er fra 2019, kan udledes, at Landsretten ud fra de konkrete omstændigheder, ikke anså det for værende betænkeligt at indskrænke Paludans muligheder for ustraffet at fremsætte ytringerne, uden for den saglige politiske debat. Paludans ytringer var fremsat offentligt, og ytringerne havde en sådan grovhed, at de måtte anses for omfattet af § 266 b, således som denne bestemmelse må forstås i lyset af EMRK art. 10.

I U.2003.2044 H blev det prøvet om en politikers kommentarer om en anden politikers synspunkter, som af førstnævnte blev karakteriseret som værende racistiske, var straffbare. Politikeren bag synspunkterne, som af T blev betegnet som racistiske, var Pia Kjærsgaard fra Dansk Folkeparti. Kjærsgaard anlagde straffesag mod T, da hun mente, at der med beskyldningerne om at hendes synspunkter var racistiske, forelå en ærekrænkelser efter § 267. Højesteret udtalte, at der ikke forelå en ærekrænkelser, da ytring blev frembragt i forbindelse med en politisk debat af offentlig interesse, og at et modsat resultat vil være i strid med EMRK art. 10. Dommen illustrerer, at beskyttelsen af politikeres særligt vidtgående ytringsfrihed er omfattende, for så vidt angår tilfælde, hvor ytringen omhandler emner af offentlig interesse.

2.5. Straffelovens § 266 b i et internationalt perspektiv

2.5.1. Dan Park-sagen

Den svenske kunstner Dan Park blev i 2014 idømt 6 måneders fængsel for at overtræde den svenske lovgivning, der forbyder hetz mod folkegrupper. Han havde lavet ni tegninger, som Tingsretten i Malmø (første instans) fandt, var en overtrædelse af lovgivningen (Dan Park dom, Malmö Tingsrätt, 2014). En af de tegninger, som var mest kontroversielle, var en tegning med titlen »*Hang on Afrobi-ans*«. På tegningen var portrætteret tre sorte ansigter i galger. Dan Parks intention med tegningen, var at bidrage til den igangværende debat, vedrørende kriminalitet begået af ikke etniske svenskere i Sverige. I Sverige har dele af befolkningen følt, at der har eksisteret en vis berøringsangst overfor kriminalitet, begået af ikke etniske svenskere, og dette kan være en af årsagerne til, at Dan Parks tegninger blev anset som værende kontroversielle (Tv2 Nyhederne, *Politianmeldt betjent svarer igen: - Jeg behøver ikke holde min kæft*, 08/02/2017). Det blev i Danmark af nogle betragtet som kontroversielt, at Dan park blev dømt for at udgive sine »*værker*« (Information, *Sveriges dom over Dan Park er statsideologisk antiracisme*, 11/05/2017). De ni tegninger, som var ulovlige i Sverige, blev udstillet på Christiansborg ved et samarbejde mellem Trykkefrihedsselskabet og Dansk Folkeparti (Berlingske, *Da Dan Park kom til Christiansborg*, 2014). Udstillingen medførte efterfølgende kritik og bekymring fra FN's Racediskriminationskomité. Udstillingen medførte demonstrationer i Danmark, da nogle borgere og organisationer mente, at tegningerne var åbenlyst racistiske. Trykkefrihedsselskabet som stod for at få tegningerne udstillet, modtog også stor kritik og flere trusler. En af truslerne endte med, at en mand blev fundet skyldig i at overtræde STFRL § 266 for at fremsætte trusler (Sjællandske Nyheder, *23-årig dømt for trusler mod Dan Park-udstilling*, 2015). Tiltalte havde skrevet følgende til Trykkefrihedsselskabet på Facebook: »*Hvis de billeder med de racistiske tegninger bliver udstillet, sætter jeg ild til bygningen*«.

Den danske anklagemyndighed vurderede i forbindelse med udstillingen af tegningerne, om værkerne var ulovlige at udstille i Danmark. Anklagemyndigheden mente ikke, at der var grundlag for at anse tegningerne for ulovlige. På trods af, at Tingsretten i Malmø (første instans), nåede frem til at værkerne var ulovlige (senere stadfæstet af Skåne og Blekinge Hovrätt i anden instans). Dan Park blev dermed i Sverige, i to instanser, dømt for tegningerne, som anklagemyndigheden i Danmark, end ikke anså for egnede til videre strafforfølgning. Sagen illustrerer, hvor kompleks afvejningen mellem at beskytte ytringsfriheden overfor beskyttelsen mod hadefulde ytringer, er.

2.5.2. Jyllands-Postens karikaturtegninger

Med det formål at belyse § 266 b i et internationalt perspektiv, inddrages Rigsadvokatens afgørelse om eventuel strafforfølgning i sagen om Jyllands-Postens artikel »*Muhammeds ansigt*«. Derudover skitserer sagen de overvejelser, som ligger bag beslutningen om at iværksætte en efterforskning af en overtrædelse af § 266 b. Problemstillingen om § 140 vedrørende blasfemi, behandles ikke i nedenstående gennemgang.

Da Jyllands-Postens karikaturtegninger blev publiceret, skabte det stor mediebevågenhed verden over. Sagen behandles af Rigsadvokaten, som følge af en klage over Statsadvokatens afgørelse, om at indstille efterforskningen efter retsplejelovens § 749, stk. 2. Statsadvokaten henviste i sin afgørelse til, at gerningsindholdet i § 266 b skal fastlægges efter ytringsfriheden, hvorefter artiklen i Jyllands-Posten ikke fandtes at være egnet til videre strafforfølgelse (Rigsadvokatens afgørelse, 2006, s. 1 f.). § 266 b skal under hensyn til ytringsfriheden fortolkes snævert. I sager som Jyllands-Postens karikaturtegninger, som omhandler afvejningen mellem ytringsfrihed og hensynet til beskyttelsen af religiøse følelser, overlader EMD det til medlemsstaterne at skønne over denne afvejning. Staterne skal i den forbindelse varetage hensynet til religionsfrihed i EMRK art. 9 (Rigsadvokatens afgørelse, 2006, s. 4). Rigsadvokaten anførte at artiklen var offentliggjort i § 266s forstand og kunne rummes af begreberne »*udtalelse eller anden meddelelse*«, jf. § 266 b, stk. 1. Den centrale vurdering bliver derfor

om personer, som tilhører trosretningen Islam, forhånes eller nedværdiges på grund af deres tro. Tekstdelen i artiklen nævner udtrykkeligt, at »nogle muslimer« afviser det sekulære samfund, og dermed ikke alle. Derfor kan der argumenteres for, at kravet om, at ytringen skal være fremsat overfor »en gruppe af personer« er opfyldt. Dog mente Rigsadvokaten ikke, at teksten i artiklen i Jyllands-Posten, var forhånende eller fornædrende overfor denne gruppe. Derfor var det objektive gerningsindhold efter Rigsadvokatens overbevisning ikke opfyldt, hvorefter efterforskningen blev indstillet, og statsadvokatens afgørelse om at indstille efterforskningen efter RPL § 749, stk. 2, blev stadfæstet (Rigsadvokatens afgørelse, 2006, s. 9). Det bemærkes desuden i Rigsadvokatens afgørelse, at selvom der ikke blev indledt en sag på baggrund af § 266 b, er det ikke et udtryk for gældende ret, at man må være rede til at finde sig i fornædrende udtalelser ved udøvelsen af sin religion. Der foreligger ikke en fri og ubegrænset ret til at ytre sig om religiøse emner, men i denne konkrete sag blev det vurderet det, at gerningsindholdet ikke var opfyldt (Rigsadvokaten, 2006, s. 9).

2.6. Sammenfatning af kapitel 2

Kapitel 2 illustrerer at der er visse problemer med klarheden af § 266 bs anvendelsesområde. Især kravet om forsæt til udbredelse til en videre kreds, indebærer konkret vurdering, som kan variere fra sag til sag (udbredelseskriteriet). Der foreligger også usikkerheder forbundet med vurderingen af hvilke der er omfattet af § 266 b. Det er tydeligt, at pressen og politikere nyder en særlig beskyttelse, i forbindelse med udøvelsen af deres væsentlige samfundsfunktioner. Dog under forudsætning af, at ytringen er saglig, og er fremsat i forbindelse med en debat af offentlig interesse

Kapitel 3: Kriminaliseringen af hadefulde ytringer fremover

I kapitel 3 diskuteres en potentiel ændring af § 266 b. Dertil inddrages konkrete ændringsforslag, som har været fremsat i Folketinget, med det formål at nuance diskussionen med de retspolitiske tendenser. Ytringsfrihedskommissionens aktuelle anbefalinger i KBET 2020/1573 inddrages med henblik på at vurdere, hvordan § 266 b bør udformes fremover, inden for rammerne af Danmarks Folke- og EU-retlige forpligtelser.

3.1. Ophævelsen af straffelovens § 140 om blasfemi

Straffelovens § 140 (blasfemiparagraffen) blev i 2017 ophævet ved lov 2017/06/08 nr. 675, om ændring af straffeloven. Før ophævelsen af § 140 beskyttede bestemmelsen religionsdyrkelsen, ved at strafforfølge forhånelse af borgeres udøvelse af deres religion. Afskaffelsen af bestemmelsen var begrundet i, at § 140 indskrænkede ytringsfriheden, og at de kriminaliserede handlinger ofte var omfattet af § 266 b. Dette uddybes i en betænkning, afgivet i Folketingets Retsudvalg (Folketingets retsudvalg 2016-17, L 170, tillæg B). Af betænkningen fremgår det, at § 140, i dens 151 år i dansk straffelovgivning, udelukkende medførte to retssager. Straffelovrådet afgav også en betænkning, hvor de redegjorde for ulemper og fordele, ved en potentiel afskaffelse af § 140 (BET nr. 1468/2014, s. 35 ff.). Straffelovrådet opsummerede sammenfattende, at § 140 ikke blev anvendt tilstrækkeligt i praksis, på grund af den indskrænkende fortolkning, samt at de fleste kriminaliserede handlinger, ville være omfattet af de andre bestemmelser i straffelovens kapitel 27 om freds- og æreskrænkelser. Slutteligt bemærkede Straffelovrådet, at en eventuel ophævelse ville bero på en konkret afvejning af bl.a. ytringsfriheden, over for beskyttelsen mod krænkelser. I forbindelsen med ophævelsen af § 140 kan det konstateres, at ytringsfriheden i dette tilfælde blev vægtet højere. Jacob Mchangama støttede dette synspunkt, da han anførte, at det ikke synes hensigtsmæssigt at beholde en bestemmelse, som strider mod de danske samfundsværdier, af frygt for ekstremisters repressalier. Han fandt desuden, at en bibeholdelse af § 140 ville besværliggøre en eventuel kritik af lande, som uden samme demokratiske

opbygning, anvender sin blasfemibestemmelse, som et værktøj til at forhindre kritik af magthavere og religiøse institutioner, eller til aktivt at undertrykke andre religiøse minoriteter. Sammenfattende anså han det for værende tidssvarende at ophæve § 140 (Mchangama, 2014, afsnit 7).

3.2. Ændringsforslag i Folketinget

Dansk Folkeparti fremsatte i 2002 et lovforslag om ophævelse af § 266 b (lovforslag 2002/02/20 nr. L 103). De begrundede forslaget med, at man med § 266 b blev straffet for sine holdninger, fremfor at blive straffet for sine handlinger, som man bør i et retssamfund. Forslaget opnåede dog ikke opbakning blandt de resterende partier i Folketinget, og justitsministeren på daværende tidspunkt, Lene Espersen, udtrykte forståelse for problematikken, men slog fast, at § 266 b ikke kriminaliserer holdninger, men udelukkende måden holdningerne kommer til udtryk på (KBET 2020/1573, s. 486).

I 2006 fremsatte Dansk Folkeparti et lovforslag om ændring af § 266 b (lovforslag 2006/12/07 nr. L 103). I lovforslaget havde partiet foreslået en tilføjelse til § 266 b, hvorefter en ytring skulle være straffri, hvis ytringen var sand, eller hvis fremsætteren havde grund til at tro, at ytringen var sand, eller var blevet provokeret til at fremsætte ytringen. Dette lovforslag opnåede heller ikke støtte i Folketinget. Daværende justitsminister, Lene Espersen, udtalte, at det ikke kunne være afgørende om en ytring var sand eller falsk, men i stedet om den var hadefuld. Vedrørende lovforslagets forslag om, at fremsætteren af ytringen ikke skulle straffes, hvis denne var blevet provokeret før fremsættelsen, anførte hun, at dette ikke kan få betydning for skyldsspørgsmålet, men udelukkende i forhold til sanktionen. Dansk Folkeparti fremsatte i 2011 endnu et lovforslag, som dog også blev forkastet (lovforslag 2011/03/30 nr. L 182).

Liberal Alliance fremsatte i 2012 et beslutningsforslag, hvor partiet ønskede at ændre § 266 b, så bestemmelsen kun skulle omfatte tilfælde, hvor der forelå hadefulde ytringer, som samtidigt medførte en nærliggende fare for den offentlige orden (beslutningsforslag 2012/03/29 nr. B 60, tillæg A). Med denne ændring mente forslagsstillerne at kunne styrke ytringsfriheden, og samtidig overholde de forpligtelser, som rammeafgørelsen RIA/2008 medførte. Beslutningsforslaget blev dog ikke vedtaget, og den daværende justitsminister, Lars Barfoed, udtalte, at det efter RIA/2008 kun var muligt at begrænse anvendelsesområdet til, at der *enten* skal foreligge en hadefuld ytring, *eller* en ytring, som sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, men ikke en kombination af disse. Derfor anså Lars Barfoed det ikke for værende realistisk, at forslaget kunne gennemføres (KBET 2020/1573, s. 488 f.). I 2018 forsøgte Dansk Folkeparti endnu engang at fremsætte et forslag om ændring af § 266 b (beslutningsforslag nr. B 76 Folketingstidende 2017-2018). Forslagsstillerne ønskede, at § 266 b fremover udelukkende skulle kriminalisere ytringer, som tydeligt opfordrede til had mod en befolkningsgruppe, på baggrund af race, nationalitet, etnicitet, seksuel orientering, eller religion, og som risikerer at forstyrre den offentlige orden. Justitsministeriet anførte, at de var enige i behovet for at se på en potentiel indskrænkning, men at de afventede Ytringsfrihedskommissionens anbefalinger, i betænkningen om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (KBET 2020/1573, s. 488).

§ 266 b er også blevet diskuteret i den juridiske litteratur, og i pressen. Et af de omdiskuterede punkter vedrørende § 266 b er, at bestemmelsen udelukkende kriminaliserer ytringens form, og ikke selve indholdet. Vagn Greve anfører, at det ikke bør være strafferettens opgave at regulere et område, som bør være etikette. Han mener at bestemmelsen rammer personer, som ikke bruger det samme sprog som dommerne og »samfundseliten« (Greve, 2008, s. 28). Der foreligger desuden et aktivt borgerforslag, om at afskaffe racismeparagraffen (4.405 støtter d. 17/12/2020), hvor det på borgeres initiativ

er blevet foreslået at afskaffe § 266 b.³ Som redegjort for igennem afhandlingen, og i KBET 2020/1573, er det dog ikke muligt for Danmark at afskaffe § 266 b, og samtidigt overholde sine folke- og EU-retlige forpligtelser.

3.3. Forslag til § 266 fremover

3.3.1. Internationale anbefalinger

Der bliver løbende udarbejdet anbefalinger og vejledninger fra internationale organisationer. Disse anbefalinger er ikke juridisk bindende for Danmark, men de kan være med til at give indikationer på, hvordan Danmark bør kriminalisere hadefulde ytringer. FN's Racediskriminationskomité anbefaler deltagerstaterne at tage effektive skridt til bekæmpelse af hadefulde ytringer, dog med respekt for ytringsfriheden. Siden 2013 har Komitéen anbefalet deltagerstaterne, at kriminalisering af hadefulde ytringer, alene bør forbeholdes til de groveste tilfælde. Komitéens bemærkninger adresseret til Danmark, omhandler bl.a. bekymringer vedrørende stigende islamofobi i samfundet, terrorangrebet i 2015 på en jødisk synagoge, og udstillingen af Dan Parks tegninger, som Komitéen anser som værende racistiske (KBET 2020/1573, s. 495 f.).

FN's Menneskerettighedskomité har ingen konkrete anbefalinger til Danmark, men har i deres seneste generelle anbefaling fra 2011, redegjort for, at indskrænkninger i ytringsfriheden, skal være nødvendige og proportionelle (KBET 2020/1573s. 496).

Cirka hvert 5. år skal verdens *lande »til eksamen i menneskerettighederne«* i FN's Universelle Periodiske Bedømmelse. I 2011 blev Danmark i den forbindelse anbefalet at opretholde § 266 b. Danmark blev desuden opfordret til at tage tilstrækkelige forholdsregler, for at forhindre, at anklagemyndigheden opgiver sager vedrørende hadforbrydelser. Derudover blev Danmark opfordret til at sørge for, at ofre for hadforbrydelser ikke afholder sig fra at anmelde disse forhold (KBET 2020/1573, s. 497).

3.3.2. Jacob Mchangamas forslag til ændring af ordlyden

Jacob Mchangama var en del af Ytringsfrihedskommisionen som udgav KBET 2020/1573. Vedrørende problemstillingerne om § 266 b, anbefalede han i alle tilfælde, mindst mulig rækkevidde til § 266 b, da han ikke mente, at det var hensigtsmæssigt at indskrænke ytringsfriheden. Han anerkendte dog, at Danmark ikke uden videre kunne ophæve § 266 b, på grund af de internationale forpligtelser. Mchangama foreslår i sin artikel *»Racismeparagraffen Og Hate Speech i Den Internationale Menneskeret«* en ny ordlyd til § 266 b:

»Den, som offentligt og med forsæt ophidses 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« [udhævninger foretaget] (Mchangama, 2011, s. 224).

Med denne ændring i ordlyden mener Mchangama, at Danmark kan styrke ytringsfriheden, uden at gå på kompromis med sine EU- og folkeretlige forpligtelser. Derudover mener han, at det kan styrke den frie offentlige debat. Forskellen mellem hans forslag og § 266 bs nuværende ordlyd er, at han anbefaler at indføre et krav om forsæt til ophidselse i ordlyden. Som anvendelsesområdet er nu, skal ytringen alene være egnet til at kunne krænke en persongruppe, og det er ikke afgørende om fremsætteren eller modtageren af ytringen, selv anser ytringen for værende krænkende. Fremsætteren skal alene have haft forsæt til at udbrede ytringen til en videre kreds. Den foreslåede ændring vil indskrænke anvendelsesområdet for § 266 b, så den er forbeholdt grovere tilfælde, hvor fremsætteren har haft til hensigt at krænke de omfattede persongrupper. Mchangama anfører, at det er begrænset,

³ Borgerforslag om at afskaffe § 266 b (12/08/2020). (Tilgået d. 17/12 2020) <https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-05243>

hvor meget bestemmelsen hidtil er blevet anvendt i praksis. Med formuleringen »*begrundet frygt for forstyrrelse af den offentlige orden*« er Mchangamas hensigt at kriminalisere selve situationen, som kan opstå i forbindelse med fuldbyrdelsen af ytringen, og ikke selve indholdet af ytringen (Mchangama, 2011, s. 224). Med denne formulering, vil bestemmelsen i en konkret situation skulle fortolkes ud fra andre parametre, idet domstolene ville skulle vurdere den konkrete ytrings farlighed/skadevirkning, fremfor om den var egnet til at krænke. En sådan ændring vil formentlig betyde, at ytringer, som ikke medfører begrundet risici for forstyrrelse af den offentlige orden, men udelukkende er forhånende eller nedværdigende, i stedet vil kunne rummes af § 267 om ærekrænkelser. Det skal dog bemærkes, at strafferammen vedrørende § 267 er maksimalt ét år, og ikke to, som tilfældet er med § 266 b.

3.3.3. Ole Hasselbalchs kritik af § 266 b

Ole Hasselbalch er i sin artikel U.2007B.241, kritisk over for § 266 bs indskrænkning af ytringsfriheden. Han anser indskrænkningen for værende problematisk for borgernes retssikkerhed, og for politikernes mulighed for at kunne udtrykke sig (Hasselbalch, 2007, s. 241, afsnit 5). Hasselbalch anfører i artiklen, at den nuværende retsstilling indebærer, at ytringer i form af opfattelser, vurderinger og fakta, som frembringes unuanceret og uden begrundelse, er strafbare, såfremt de efter rettens vurdering, er forhånende eller nedværdigende. Han mener at dette er problematisk, da det kan være svært på forhånd at sætte en objektiv målestok for, hvad der udgør en fyldestgørende beskrivelse af faktum, og hvad der er forhånende eller nedværdigende. Han vurderer, at det afhænger af, hvad de konkrete dommere anser for havende sandhedsværdi. Han mener, at dommernes udtryk og tænkeformer, er langt fra pressens og politikernes, da disse grupper ofte er nødt til at kommunikere kortfattet og hurtigt, for at komme ud med deres budskaber. Endnu længere væk fra dommernes tankegang, er den almene borger.

Hasselbalch mener, at et problem vedrørende den nuværende retsstilling er, at de politikere, som ønsker at adressere problemstillinger om persongrupper omfattet af § 266 b, skal være mere varsomme med at beskrive problemerne, end de politikere som ønsker at forholde sig passive, eller endda at neddykke problematikkerne (Hasselbalch, 2007, s. 247). Hasselbalch anfører, at domstolene i deres fortolkning af § 266 b bør have in mente, at hvert individ har forskellige forudsætninger for at tilpasse sin ytring. Hasselbalch fremhæver desuden, at GRL § 77 ikke bør indskrænkes på en sådan måde, som det er tilfældet med § 266 b. GRL § 77 beskytter som udgangspunkt kun mod indførelsen af censur, og ikke mod ytringsfrihedsbegrænsende lovgivning som § 266 b. Hasselbalch anfører, at hvis folket på en meningsfuld måde, skal kunne udpege dens repræsentanter for folkestyret, bør disse folkevalgte repræsentanter have frihed til at udtrykke sig omkring alt, hvad der er politisk belæg for, blot at de ikke bevidst udtaler sig decideret usandt. Hasselbalch foreslår en ændring af ordlyden, så disse ytringer - så længe de er sandfærdige - ikke er strafbare, selv hvis de er forhånende eller nedværdigende overfor grupper, som fremgår af ordlyden i § 266 b. Dette udgangspunkt stemmer overens med de af Dansk Folkeparti stillede ændringsforslag, som indebar en ændring af § 266 b, som også søgte af afkriminalisere »*sandfærdige*« ytringer. Hasselbalch mener, at det samme hensyn bør gælde for pressen, da den frie debat kræver adgang til alle fakta tilgængelige (Hasselbalch, 2007, s. 248 f.). En udfordring ved denne mulige ordlyd er, hvornår en ytring er usand. Som gennemgået i afsnittet om beskyldninger og værdidomme, kan værdidomme som udgangspunkt ikke bekræftes eller afkræftes. Det er dog ikke umuligt, at et udgangspunkt om at sandfærdige ytringer er straffri, kunne fungere ift. beskyldninger, som i de fleste tilfælde kan bekræftes eller afkræftes.

Hasselbalch mener, at RIA/2008 har betydning for § 266 b, selvom Justitsministeriet vurderede, at § 266 b ikke skulle ændres for at leve op til RIA/2008. Han anfører, at Folketinget ikke længere frit kan

regulere § 266 b, som før RIA/2008, udover de justeringer, som skal til for at bestemmelsen lever op til de forfatningsmæssige betingelser.

Hasselbalch konkluderer, at § 266 b og RIA/2008 er med til at forkludre den effektive bekæmpelse af racisme, idet disse forveksler »den moralsk forkastelige racisme« (ytringer uden sagligt formål), med det han beskriver som ytringer, som er velbegrundede, og forfølger legitime formål. Han anser det for problematisk, at § 266 b har medført en retsstilling, hvor borgerne ikke kan forudsige deres retsstilling. Dertil fremhæver han, at der ikke er tilstrækkelig klarhed over differentieringen mellem ytringer, som potentielt kan krænke, og de ytringer, som er afsagt med netop formålet at krænke (Hasselbalch, 2007, s. 249). Hasselbalch efterspørger i sin artikel et mere tydeligt defineret anvendelsesområde. Han erkender at Danmark er bundet af sine folke- og EU-retlige forpligtelser og at en ændring af § 266 b, derfor skal foretages inden for disse rammer. Han støtter synspunktet, om at der bør foretages en vurdering af om en ytring er sandfærdig, i forbindelse med en ytrings strafbarhed. Dette argument er blevet afvist af daværende justitsminister, Lene Espersen, med argumentet om at det ikke er ytringens indhold som kriminaliseres, men ytringens form, og at det ikke er afgørende om en ytring er sand eller falsk, men i stedet om den er hadefuld (lovforslag 2006/12/07 nr. L 103, tillæg FF, s. 4373).

3.4. Ytringsfrihedskommisionens anbefalinger

Den af Justitsministeriet nedsatte Ytringsfrihedskommissionens betænkning om ytringsfrihedens vilkår, blev udgivet i foråret 2020. Formålet med betænkningen var at få belyst ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Der fokuseres i denne gennemgang på deres konklusioner vedrørende § 266 b. Det overvejes om bestemmelsen bør ophæves, præciseres eller udvides. Ytringsfrihedskommissionen (YFK) består af 11 medlemmer, derfor vil et givent flertal bestå af minimum seks medlemmer af kommissionen.

3.4.1. Ophævelse eller indskrænkning af straffelovens § 266 b

Medlemmerne i YFK er enige om vigtigheden af at beskytte ytringsfriheden i videst muligt omfang. De når dog frem til, at § 266 b formentlig ikke kan ophæves, hvis Danmark fortsat skal kunne være i stand til at overholde sine folke- og EU-retlige forpligtelser (KBET 2020/1573s. 27 ff.). Et flertal i kommissionen (8) mener ikke, at § 266 b bør ophæves eller indskrænkes, mens mindretallet (3) mener, at den bør ophæves eller indskrænkes. Flertallet lægger vægt på, at § 266 b er et nødvendigt værn mod hadefulde ytringer, og at ytringsfriheden trives på trods af § 266 b. Flertallet påpeger tillige, at § 266 b ikke skal forstås som et forbud mod forskellige opfattelser, men alene de måder de kommer til udtryk på. Mindretallet lægger vægt på, at bestemmelsen bør ophæves, hvis dette er muligt indenfor Danmarks internationale forpligtelser. Subsidiært mener mindretallet, at § 266 b bør indskrænkes, så den er forbeholdt ytringer, som tilskynder til diskrimination, fjendtlighed eller vold. De mener desuden, at en begrænsning af ytringsfriheden, ikke er et effektivt middel til at imødegå problemet vedrørende hadefulde ytringer. Mindretallet anbefaler derfor, at bestemmelsen skal indskrænkes, da det ikke synes muligt at ophæve den, hvis Danmark fortsat skal overholde sine folke- og EU-retlige forpligtelser. Opsummerende anbefaler flertallet i YFK derfor ikke at ophæve eller indskrænke § 266 b, mens mindretallets anbefaling lyder på, at racismeparagraffen skal indskrænkes (KBET 2020/1573, s. 28 f.).

3.4.2. Præcisering af straffelovens § 266 b

Kommissionen bemærker, at det er hensigtsmæssigt med en præcisering af § 266 b, hvis bestemmelsen bevares. YFK bemærker, at udbredelseskravet i praksis, har været vanskeligt at fortolke, hvilket

har medført en inkonsistent fortolkning af kriteriet. YFK bemærker endvidere, at der foreligger fortolkningstvivel ved ytringer fremsat over for enkeltpersoner. Derudover anfører YFK, at det er problematisk, at det er uklart, hvornår en persongruppe er så mangfoldig, at en ytring omhandlende gruppen, ikke er omfattet af § 266 b.

YFK mener, at det bør præciseres, at § 266 b alene finder anvendelse overfor tilhængere af en religion, og ikke religionen i sin helhed. Derfor er YFKs anbefaling, at Straffelovrådet bør komme med forslag til, hvordan disse uklarheder afhjælpes (KBET 2020/1573, s. 29).

3.4.3. Udvidelse af straffelovens § 266 b

YFK overvejer i betænkningen, om der bør foretages en udvidelse af § 266 b, så den rummer flere persongrupper (eksempelvis kvinder, flygtninge eller personer med handicap). Flertallet (9 medlemmer) finder det dog ikke hensigtsmæssigt, da hensynet til ligestilling mv. ikke uden videre kan side-stilles med det beskyttelsesbehov, som findes i § 266 b vedrørende hadefulde ytringer. Mindretallet (2 medlemmer) anerkender, at man bør være varsom med at tilføje flere grupper til bestemmelsen, og at det udelukkende skal være grupper, som har brug for særlig beskyttelse, som skal tilføjes. Mindretallet vil dog ikke udelukke muligheden for, at der kan foreligge et behov, for at tilføje flere grupper med særlige beskyttelsesbehov til bestemmelsen. Mindretallet vil derfor lade det være op til Straffelovrådet at afgøre dette (KBET 2020/1573, s. 29 f.).

3.5. Sammenfatning af kapitel 3

Der har været fremsat flere lovforslag i Folketinget, med ønsket om at indskrænke § 266 b, dog uden den fornødne politiske opbakning. Der er flere forskellige holdninger til, hvad der skal ske med § 266 b fremover. Dog er der enighed om, at Danmark skal holde sig indenfor rammerne af de indgåede internationale forpligtelser. Jacob Mchangama og Ole Hasselbalch er kritiske over for den måde § 266 b indskrænker ytringsfriheden på, og foreslår hver især en præcisering af ordlyden. YFKs flertal når frem til, at § 266 b ikke bør ophæves eller indskrænkes. Dog anbefaler YFK, at bestemmelsen præciseres på en sådan måde, at det bliver mere klart, hvornår en ytring med fortsat er udbredt offentligt eller til en videre kreds (udbredelseskriteriet). Derudover anbefaler YFK, at bestemmelsen præciseres, så det er klart, hvilke ytringer man ønsker at kriminalisere (grovhedskriteriet). YFK ønsker det også præciseret, hvornår en gruppe er så mangfoldig, at den ikke længere er omfattet af § 266 b (beskyttelseskriteriet).

Konklusion

Med afsæt i problemformuleringen, som gentages herunder, indledes konklusionen.

Hvordan fortolkes § 266 b i lyset af grundlovens § 77 og Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser? Hvilke grænser findes der for pressen og politikerne, som i kraft af deres virke har en pligt til at benytte deres ytringsfrihed til at belyse særlige problemstillinger af offentlig interesse? Hvorvidt bør anvendelsesområdet for § 266 b ændres?

Det konkluderes, at § 266 b af de danske domstole fortolkes indskrænkende i lyset af EMRK og EMD-praksis. Det står klart, at kriminalisering af hadefulde ytringer i form af § 266 b, medfører en indskrænkning af ytringsfriheden. Efter en undersøgelse af de forskellige modificeringsmuligheder for § 266 b, forekommer det mest oplagt at beholde § 266 b, dog med en præcisering af udbredelseskriteriet, grovhedskriteriet og beskyttelseskriteriet, så man fremover opnår en mere konsistent fortolkning og anvendelse af § 266 b.

Grundloven

Ytringsfriheden er beskyttet på grundlovsniveau ved grundlovens § 77. Den formelle ytringsfrihed indebærer forbuddet mod forudgående indgreb i ytringsfriheden, oftest i form af censur, som efter § 77, 2. led aldrig må indføres. Den materielle ytringsfrihed indebærer retten til efterfølgende ansvarsfrihed, hvilket udledes af GRL § 77, 1. led. Den materielle ytringsfriheds rækkevidde er dog ikke uendelig, da der i forbindelse med fremsættelsen af en ytring, foreligger et ansvar for domstolene, jf. § 77, 1. led.

Danmarks folke- og EU-retlige forpligtelser

Efter at have analyseret § 266 b i et historisk, aktuelt og fremtidigt perspektiv, står det klart, at der er mange udfordringer forbundet med det anvendelsesområde, som kan udledes af den nuværende ordlyd af § 266 b. EU-Rammeafgårelsen RIA/2008 medfører, at Danmark ikke uden videre kan ophæve § 266 b. Danmark er derudover underlagt indholdet af konventionerne ICCPR, ICERD og EMRK. ICCPR og ICERD medfører en pligt for Danmark, til effektivt at kriminalisere hadefulde ytringer. I sagen Kashif Ahmad rettede FN's Menneskerettighedskomité kritik mod Danmark, for ikke at have efterforsket de hadefulde ytringer tilstrækkeligt. EMD har slået fast, at der er snævre grænser for, i hvilken grad national lovgivning bør indskrænke borgernes ytringsfrihed, som er sikret efter EMRK art. 10. Dog skal staterne ved brug af de nationale straffelovgivninger, bekæmpe hadefulde ytringer effektivt, jf. RIA/2008. For at løse dette dilemma i en konkret sag, skal det vurderes, om en given lov er nødvendig, for at fremme et legitimt mål. Det vil ofte være et legitimt mål at forsøge at bekæmpe hadefulde ytringer og racisme generelt, men hvis der opstilles for store forhindringer for borgernes ytringsfrihed, kan dette udgøre en krænkelse af EMRK Art. 10. Dette slog EMD fast i Jersild v. Denmark, hvor Danmark havde krænket Jersilds ytringsfrihed i hans virke som journalist. EMD-praksis har en væsentlig betydning for grænsedragningen mellem ytringsfriheden, og kriminaliseringen af hadefulde ytringer.

Pressen og politikernes særligt vidtgående ytringsfrihed

Det fremgår fra EU-praksis, at pressen og politikerne har en særligt vidtgående ytringsfrihed, grundet henholdsvis pressens rolle som public watchdog, og politikernes parlamentariske funktion. Pressens rækkevidde til at skildre emner af offentlig interesse, forekommer styrket ud fra EMD's retspraksis. Vedrørende den offentlige debat, er der eksempler på, at visse ytringer, som er usaglige og ikke bidrager til en debat af offentlig interesse, kan medføre strafansvar for fremsætteren. Dette var tilfældet i sagen med Rasmus Paludan, hvor Paludans ytringer blev vurderet til at være usaglige. Det blev slået fast af EMD i Jersild v. Denmark, at journalister, der i god tro viderebringer synspunkter vedrørende et emne af offentlig interesse, er beskyttet af den materielle ytringsfrihed.

Modificering af § 266 bs anvendelsesområde

Der har de senere år været megen skepsis vedrørende § 266 bs indskrænkning af ytringsfriheden, navnlig fra pressen og politikerne. En potentiel udvidelse af § 266 b, er der ikke umiddelbart opbakning til, idet det allerede med den nuværende ordlyd, er problematisk, at § 266 b kan påberåbes i mange tilfælde, når det ender med forholdsvis få retssager.

Dansk Folkeparti foreslog, at man ikke skulle kunne straffes for sandfærdige ytringer, selvom de var hadefulde. Dette blev dog afvist af Justitsministeriet, da hensigten med § 266 b er at straffe ytringens form, og ikke indholdet. Det er altså legitimt at have en given holdning - den må bare ikke forsætligt udbredes til en videre kreds. Der synes ikke at foreligge en åbenbar juridisk løsning på sammenstødet mellem ytringsfriheden, og bekæmpelsen af hadefulde ytringer. Dette er også YFKs konklusion, da de når frem til, at § 266 b muligvis kan præciseres, men at de vil lade Straffelovrådet vurdere, i hvilken grad og hvordan. Som ordlyden er nu, må domstolene foretage en konkret vurdering af de konkrete

ytringer. I den forbindelse, skal det vurderes om ytringen er grov nok til at være strafbar, om den er udbredt med fortsæt, og om de forurettede er omfattet af de persongrupper, som udledes af ordlyden.

Præcisering af udbredelseskriteriet

Den teknologiske udvikling har medført, at ytringerne kan udbredes på en anden måde end tidligere. Ytringer kan fremsættes på de sociale medier, med få sekunders betænkningstid. Hvis dette er tilfældet, så er kravet om, at ytringen er fremsat offentligt, som udgangspunkt opfyldt. Det beror dog på en konkret vurdering, hvor det er afgørende, hvor mange der har adgang til ytringen. I de tilfælde, hvor ytringen er fremsat på Facebook, bliver det afgørende, hvilke privatindstillinger, der er slået til i den gruppe/profil, hvor ytringen fremsættes. Dette har lovgiver ikke kunnet tage stilling til, i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelsen. Det forekommer oplagt, at man bør følge denne udvikling og sørge for, at anvendelsesområdet for § 266 b afspejler samfundets behov.

Præcisering af beskyttelseskriteriet

Retspraksis indikerer, at der foreligger forskellige fortolkninger af hvornår en persongruppe er omfattet af bestemmelsen. Det var tilfældet U.2016.3158 Ø, hvor Østre Landsret konkluderede, at der skal sondres mellem ideologier og religioner. Byretten var ved behandlingen af samme sag, i første instans, nået frem til det modsatte resultat. Der foreligger ikke præcise retningslinjer for, hvornår en persongruppe er tilstrækkeligt afgrænset i et omfang, så den kan anses for værende omfattet. Dette må skabe en vis usikkerhed for persongrupperne, i forhold til at forudse deres retsstilling ved hadefulde ytringer. Det faktum, at ytringer overfor enkeltpersoner også kan være omfattet af bestemmelsen, hvis dennes persongruppe forhånes/nedværdiges, samtidigt med fremsættelsen af ytringen, gør ikke fortolkningen af 266 bs beskyttelseshensyn mere tydelige.

Præcisering af grovhedskriteriet

Der synes at være politisk opbakning til en ændring af § 266 b, så den fremover skal være forbeholdt de grovere ytringer. Denne skærpelse af grovhedskriteriet, er i overensstemmelse med de af YFK dragne konklusioner, samt synspunkterne fremført af Ole Hasselbalch og Jacob Mchangama. Denne grænsedragning er dog vanskelig at foretage i praksis, og der skal foretages en vurdering af de øvrige omstændigheder, omkring ytringen. I alle straffelovsbestemmelser, hvor der foreligger et grovhedskriterie, vil der dog foreligge en vis uklarhed ved denne vurdering. Det må være op til domstolene at foretage en dynamisk fortolkning af dette, i overensstemmelse med EMD praksis.

Afsluttende bemærkninger

For at imødegå den inkonsistente anvendelse af § 266 b, forekommer det nødvendigt at præcisere anvendelsesområdet for § 266 b. En gennemgang af udbredelseskriteriet, beskyttelseskriteriet og grovhedskriteriet illustrerer, at der foreligger uklarheder ved fortolkningen af, om en given ytring er omfattet. En konsekvens af dette er, at ytringer, som er fremsat under sammenlignelige omstændigheder, bedømmes forskelligt hos domstolene. Danmark er tidligere blevet kritiseret for dette af CERD, og det bør være en prioritet, at få defineret § 266 bs anvendelsesområde mere tydeligt. En følge af uklarhederne ved anvendelsen af § 266 b er, at dette besværliggør borgernes mulighed, for at forudsige deres retsstilling på området. Det forekommer nærliggende at antage, at det for en almen borger, kan være vanskeligt at udlede, hvornår en ytring er tilstrækkeligt grov, udbredt med fortsæt, og fremsat overfor en tilstrækkeligt afgrænset persongruppe. Det er ikke afgørende om fremsætteren af ytringen anser ytringen som værende krænkende, eller om den persongruppe som ytringen omhandler, anser ytringen for værende krænkende. Det afgørende er, om domstolene anser ytringen for værende egnet til at kunne krænke, ud fra omstændigheder omkring fremsættelsen af ytringen. Dette

udgangspunkt medfører, at den almene borger uden særligt kendskab til fortolkning af straffebestemmelser, kan have svært ved at gennemskue strafbarheden af en konkret ytring. Det er væsentligt, at bestemmelsen afspejler en balanceret afvejning, så de persongrupper, der særligt risikerer at blive udsat for hadefulde ytringer, opnår en effektiv beskyttelse, uden at indskrænke yttringsfriheden mere end allerhøjest nødvendigt.

Liste over anvendte forkortelser

Danmarks Riges Grundlov anvendes med forkortelsen **GRL**

De Forende Nationer anvendes med forkortelsen **FN**

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anvendes med forkortelsen **EMD**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention anvendes med forkortelsen **EMRK**

Den Europæiske Union anvendes med forkortelsen **EU**

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination anvendes med forkortelsen **ICERD**

FN's Racediskriminationskomité anvendes med forkortelsen **CERD**

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder anvendes med forkortelsen **ICCPR**

Kommissionsbetænkning anvendes med forkortelsen **KBET**

EU's Rammeafgørelse 2008/913/RIA anvendes med forkortelsen **RIA/2008**

Straffeloven anvendes med forkortelsen **STRFL**

Ytringsfrihedskommission anvendes med forkortelsen **YFK**

Litteraturliste

Syvende udgave af APA-standard (2019) er anvendt til referencehåndtering.⁴
Vejledningen på AU Library er blevet anvendt ifm med valget af metode.⁵

Litteratur

Baumbach, T. (2014). *Strafferet og menneskeret* (1. udgave, 1. oplag). Karnov Group

Christensen, J.P, Jensen, J.A. & Jensen, M. H. (2015). *Grundloven med kommentarer* (1. udgave, 1. oplag). Jurist- og Økonomforbundets Forlag

⁴ <https://library.au.dk/biblioteker/emdrup/uden-for-menu/udarbejdelseaf litteraturhenvisninger/>

⁵ <https://library.au.dk/studerende/referencehaandtering/>

- Earl, H. (2019). *Holocaust, Genocide, and the Law: A Quest for Justice in a Post-Holocaust World* Michael Bazylar. *Holocaust and Genocide Studies*, 33(2), 282–283
- Gam, L. H. (2020). *Retsdogmatisk forskning 2020**. Udgivet på: <http://www.lhgm.dk>
- Germer, P. (1973). *Ytringsfrihedens væsen* (2. oplag). Juristforbundets Forlag
- Germer, P. (2012). *Statsforfatningsret* (5. udgave. 1. oplag). Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Greve, V., Dahl, P., & Nielsen, G. T. (2012). *Kommenteret straffelov: Speciel del*. (10. omarbejdede udgave. 2. oplag). Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hasselbalch, O. (2007). U.2007B.241/*Ytringsfriheden, »racismen«, »fremmedhadet«*. Ugeskrift for Retsvæsen
- Hermann, J. (1990). U.1990B.25/*U.f.R. 1989 s. 399-Højesterets dom af 13. februar 1989. Presse og radio-ansvar for medvirken til offentlig fremsættelse af raceforhånende udtalelser*. Ugeskrift for Retsvæsen
- Justesen, P. (2001). *Dansk ret og racistiske ytringer*. *Nordic Journal of Human Rights*. 19(03/2001), s. 18–34
- Kjølbros, J. F. (2017). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*. (4. udgave. 1. oplag). Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Lerner, N. (2015). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Brill Nijhoff
- Mchangama, J. (2011). U.2011B.241/*Racismeparagraffen Og Hate Speech i Den Internationale Menneskeret*. Ugeskrift for Retsvæsen
- Mchangama, J. (2015). *THE PROBLEM WITH HATE SPEECH LAWS*. *The Review of Faith & International Affairs*, 13(1), 75–82
- Noorlander, P. (2013). *European Court of Human Rights judgments on the right to freedom of expression*. *Monitoring of Journalistic Self-Regulatory Bodies in Montenegro*
- Riis, T., Trzaskowski, J., & Andersen, J. (2013). *Skriftlig jura - den juridiske fremstilling* (1. udgave). Van Haren Publishing
- Ross, A. (1966). *Dansk statsforfatningsret* (2. gennemarbejdede udgave). Nyt Nordisk Forlag-Arnold Busck

Retspraksis

Adan v. Denmark (2010) sagsnr. 43/2008. CERD

Castells v. Spain (1992) sagsnr. 11798/85. EMD

Dan Park (2014) Mål nr. B 6579-14 fra 21/08/2014. Malmö Tingsrätt

Frisk and Jensen v. Denmark (2017) sagsnr. 19657/12. EMD

Gelle v. Denmark (2006) sagsnr. 34/2004. CERD

Grüner Klub im Rathaus v. Austria (2007), sagsnr. 13521/04. EMD

Incal v. Turkey (1998) sagsnr. 22678/93. EMD

J. R. T. and the W. G. Party v. Canada (1984) sagsnr. 104/1981. FN's Menneskerettighedskomité

Janowski v. Poland (1999) sagsnr. 25716/94. EMD

Jersild v. Denmark (1994) sagsnr. 15890/89. EMD

Jerusalem v. Austria (2007) sagsnr. 26958/95. EMD

Karácsony and Others v. Hungary (2016) sagsnr. 42461/13 og 44357/13. EMD

Kashif Ahmad v. Denmark (1999) sagsnr. 16/1999. CERD

OOO 'Vesti and Ukhov v. Russia (2013) sagsnr. 21724/03. EMD

Pedersen and Baadsgaard v. Denmark (2003) sagsnr 49017/99. EMD

Robert Faurisson v. France (1993) sagsnr. 550/1993. FN's Menneskerettighedskomité

Soulas and others v. France (2008) sagsnr. 15948/03 EMD

Times Newspapers Ltd (nos. 1 and 2) v. the United Kingdom (2009) sagsnr. 3002/03 og 23676/03). EMD

U.1980.1037/2 H (Plakat med ordene »*Danske svin er sunde - de strutter af penicillin*« gav ikke grundlag for straf eller mortifikation.)

U.1980.465 Ø (Straf for udsagn om fremmedarbejders salg af narkotika m.v. Frifindelse for udtalelse om misbrug af socialsystem.)

U.1982.750 H (Den Danske Frimurerorden kunne modsætte sig offentliggørelse af TV-film baseret på tidligere avisartikel.)

U.1989.928 H Domstolsprøvelse af ændring af anbringelsessted for tvangsfjernet barn

U.1989.399 H Radiomedarbejdere straffet for medvirken til offentlig fremsættelse af raceforhånende udtalelser

U.2000.1225 V Frifindelse for tiltale for overtrædelse af straffelovens § 266 b pga. manglende forsæt

U.2000.2234 H 7 dages betinget hæfte for groft forhånende og nedværdigende udtalelser over for en befolkningsgruppe. Ikke rettergangsfejl ved sagens behandling i byretten og landsretten.

U.2003.2044 H En udtalelse om, at en politiker havde »*racistiske synspunkter*«, indebar ikke en strafbar ærekrænkelse

U.2007.1468/1 V 5 dagbøder for overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1, under fodboldkamp

U.2007.1679 Ø Udtrykket »*perkerafkom*« omfattet af straffelovens § 266 b

TfK.2013.967 V Frifindelse for overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1, ved opklæbning af klistermærker med teksten »*Danmark for danskere*« og »*Raceblanding er folkemord*«

U.2016.3536 Ø 20 dages betinget fængsel for overtrædelse af straffelovens § 266 og § 266 b, stk. 1

U.2016.3158 Ø Beskyttelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, omfatter ikke forhånelse mv. af en gruppe af personer pga. deres ideologi

Utrykt dom 1.1.15 *Praksisoversigter fra Rigsadvokaten. Hadforbrydelser - § 266 b, 2020, s. 12*

Utrykt dom 1.1.23 *Praksisoversigter fra Rigsadvokaten. Hadforbrydelser - § 266 b, 2020, s. 15*

Utrykt dom 1.4.9 *Praksisoversigter fra Rigsadvokaten. Hadforbrydelser - § 266 b, 2020, s. 50*

Retsgrundlag

Bekendtgørelser:

BKI 1972/08/04 nr. 55. *Bekendtgørelse af international konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination* (gældende)

BKI 1976/03/29 nr. 30. *Bekendtgørelse af international konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol* (gældende)

LBK 2019/09/17 nr. 976. *Bekendtgørelse af straffeloven* (historisk)

Betænkninger

KBET 1966/553. *Betænkning om forbud mod racediskrimination.*

KBET 1988/1127. *Betænkning om homoseksuelles vilkår*

KBET 2014/1546. *Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet*

BET 2014/1548. *Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi*

BET 2017/1563. *Straffelovrådet betænkning om freds- og ærekrænkelser*

KBET 2020/1573. *Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark*
Del 1: s. 1-446 Del 2: s. 447-867

Folketingsudvalg

Folketingets Retsudvalg (2008-09) *supplerende samlenotat vedrørende de sager der forventes behandlet på rådsmødet retlige og indre anliggender (Alm. del)*. Bilag 102, dagsordenspunkt 31
<https://www.ft.dk/samling/20081/almdel/REU/bilag/102/609748/index.htm>

Folketingets Retsudvalg (2010-11) *endeligt svar på spørgsmål nr. 925 (Alm. del)*
<https://www.ft.dk/samling/20101/almdel/reu/spm/925/svar/816664/1015142.pdf>

Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integrationspolitik (2011-12) *endeligt svar på spørgsmål 453 (Alm. del)*
<https://www.ft.dk/samling/20111/almdel/uui/spm/453/svar/901527/1150243.pdf>

Folketingets Retsudvalg (2016-17) *endeligt svar på spørgsmål nr. 137 (Alm. del)*
Folketinget. <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/reu/spm/137/svar/1368862/1702460.pdf>

Folketingstidende (2016-17) *forhandling F 3 om det armenske folkedrab, tillæg F*
<https://www.ft.dk/samling/20161/forespoergsel/f3/beh1/forhandling.htm>

Folketingets Retsudvalg (2018-19) *endeligt svar på spørgsmål 487 (Alm. del)*
<https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/reu/spm/487/svar/1577757/2052126/index.htm>

Lovforslag

Folketingstidende (2001-02) 2. samling, Lovforslag L 103 som fremsat, tillæg A
Lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af racismeparagraffen)
<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200122L00103>

Folketingstidende (2006-07) Lovforslag L 103 som fremsat, tillæg A
Forslag til lov om ændring af straffeloven (Demokratisering af og indførelse af ligebehandlingsprincip i straffelovens racismeparagraf)
<https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L103/sidehenvisninger.htm>

Folketingstidende (2010-11) Lovforslag L 182 som fremsat, tillæg A
Forslag til lov om ændring af straffeloven (Ændring af racismeparagraffen)

<https://www.folketingstidende.dk/samling/20101/lovforslag/L182/index.htm>

Folketingstidende (2011-12) Beslutningsforslag B 60 som fremsat, tillæg A
Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af ytringsfriheden
<https://www.folketingstidende.dk/samling/20111/beslutningsforslag/B60/index.htm>

Folketingstidende (2016-17) Lovforslag L 170, tillæg B (betænkning)
Forslag til lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse)
<https://www.folketingstidende.dk/samling/20161/lovforslag/L170/index.htm>

Folketingstidende (2017-18) Beslutningsforslag B 76 som fremsat, tillæg A
Forslag til folketingsbeslutning om ændring af straffelovens racismeparagraf
<https://www.folketingstidende.dk/samling/20171/beslutningsforslag/B76/index.htm>

Love

LBKG 1939/03/15 nr. 87. *Straffeloven* (historisk)

LOV 1953/06/05 nr. 169. *Danmarks Riges Grundlov* (gældende)

LOV 1964/04/15 nr. 117. *Lov om ministres ansvarlighed* (gældende)

LBKG 1971/06/09 nr. 218. *Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (ændring af straffesrammer og bestemmelser om straffastsættelse m.v.)* (historisk)

LOV 1971/06/09 nr. 288. *Lov om ændring af straffeloven* (historisk)

LOV 1971/06/09 nr. 289. *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.* (historisk)

LOV 1987/06/03 nr. 357. *Lov om ændring af borgerlig straffelov og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.* (historisk)

LBKG 1987/09/29 nr. 626. *Lovbekendtgørelse om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.* (gældende)

LOV 1992/04/29 nr. 285. *Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

LBKG 2000/05/31 nr. 433. *Lovbekendtgørelse om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf m.v.* (historisk)

LOV 2008/11/28 nr. 328/55. *Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen* (gældende)

LOV 2017/06/08 nr. 675. *Lov om ændring af straffeloven (ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse)* (historisk)

LOV 2018/12/27 nr. 1719. *Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og medieansvarsloven* (gældende)

LBKG 2020/11/17 nr. 1650. *Straffeloven* (gældende)

Hjemmesider

Information. (11/05/2011) *Sveriges dom over Dan Park er statsideologisk antiracisme*. (Tilgået d. 12/15/2020).

<https://www.information.dk/debat/2014/09/sveriges-dom-dan-park-statsideologisk-antiracisme>

Danmarks Radio. (05/10/2011) *Lars Von Trier afhørt af politiet*. (Tilgået d. 15/12 2020)

<https://www.dr.dk/nyheder/kultur/lars-von-trier-afhoert-af-politiet>

Berlingske. (12/10/2014) *Da Dan Park kom til Christiansborg*. (Tilgået d. 15/12/2020).

<https://www.berlingske.dk/kultur/da-dan-park-kom-til-christiansborg>

Sjællandske Nyheder. (26/03/2015). *23-Årig dømt for trusler mod Dan Park-udstilling*. (Tilgået d. 15/12 2020) <https://sn.dk/Kalundborg/23-aarig-doemt-for-trusler-mod-Dan-Park-udstilling/artikel/477378>

TV2 nyhederne. (08/02/2017) *Politianmeldt betjent svarer igen: - Jeg behøver ikke holde min kæft*. (Tilgået d. 15/12 2020)

<https://nyheder.tv2.dk/udland/2017-02-08-politianmeldt-betjent-svarer-igen-jeg-behoever-ikke-holde-min-kaeft>

Danmarks Radio (07/02/2019) *Tidligere PET-chef Jakob Scharf anker fængselsdom*. (Tilgået d. 22/12/2020)

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/tidligere-pet-chef-jakob-scharf-anker-faengselsdom>

EMD- pressemeddelelse. (03/10/2019). *Holocaust denial is not protected by the European Convention on Human Rights*. (Tilgået d. 15/12/2020) <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-6523883-8616003&filename=Judgment%20Past%20v.%20Germany%20-%20the%20Convention%20does%20not%20protect%20Holocaust%20denial.pdf>

Borgerforslag om at afskaffe racismeparagraffen stillet d. 12/08/20. (Tilgået d. 19/12 2020)

<https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-05243>

FN's traktatsamling. (Tilgået d. 9/12/2020) https://treaties.un.org/pages/View-Details.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en

Officielle dokumenter, rapporter og vejledninger

Rigsadvokatens afgørelse (2006). *Afgørelse om eventuel strafforfølgning i sagen om Jyllands-Postens artikel »Muhammeds ansigt«*. (J.nr. RA-2006-41-0151). KRIM. (historisk)

<http://www.krim.dk/undersider/straffesager/strafferet/140/muhammed-rigsadvokaten-marts-2006.pdf>

Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2011. (2011) *Behandlingen af sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv., og sager, hvor der er*

spørgsmål om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6. (J.nr. RA-2010-609-0080). KRIM (gældende)
<http://www.krim.dk/undersider/straffesager/strafferet/266b-straftbar-forhaanelse-mv/rigsadvokat-meddelelse-2-2011-behandling-sager-266-b.pdf>

COWI. (2015) *Kortlægning af hadforbrydelser i Danmark (En undersøgelse af befolkningens oplevede hadforbrydelser)*

Rigsadvokatens meddelelse. (2016) *Hadforbrydelser (Hate-crime; racediskrimination; straffskærpelse-nedsættelse og-bortfald)*. Anklagemyndighedens Vidensbase. (gældende)
<https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/a7a856c5-1a4f-4f49-8df5-4a17ad49a73e?showExact=true>

Rigsadvokatens praksisoversigter. (2020, februar) *Hadforbrydelser - § 266 b*. Anklagemyndighedens Vidensbase
<https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/664ae180-4dfa-4cfa-8002-d9d401ab22dc?showExact=true>
EMD's presseenhed. »Factsheet« om hadeful tale. (september, 2020)
https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf

Danmarks statistik (september 2020) *Gør verden til vores mål. 197 Danske målepunkter for en mere bæredygtig verden*
<https://www.dst.dk/da/Statistik/Sdg/aktiviteter/danske-maalepunkter>

Rigspolitiet (oktober, 2020), *Hadforbrydelser i 2019*. Rigspolitiets årsrapport vedrørende hadforbrydelser <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/hadforbrydelser/hadforbrydelser-2019.pdf?la=da&hash=86E26E960D6896CD33EBBB8ECE8487499BF986D3>

Bilag

Bilag A) side 55-57

Skema over, hvornår ytringer er fremsat offentligt fra Rigsadvokatens meddelelse 2016

Rigsadvokatens meddelelse (2016) *Hadforbrydelser (Hate-crime; racediskrimination; straffskærpelse-nedsættelse og-bortfald)*. Anklagemyndighedens Vidensbase. (gældende)
Skema over hvornår ytringer er fremsat offentligt. (afsnit 4.1.1. i Rigsadvokatens meddelelse)
<https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/a7a856c5-1a4f-4f49-8df5-4a17ad49a73e?showExact=true>

I skemaet på næste side er anført forskellige tilfælde, hvor der er redegjort for, om en udtalelse mv. må anses for at være omfattet af betingelsen, om at være fremsat offentligt mv.

Hvor er udtalelsen/meddelelsen fremsat?	Omfattet af betingelsen?	Eksempler fra retspraksis
På offentlige møder, i aviser, radio og tv og i elektroniske udgaver af disse medier.	Omfattet.	
I offentlige debatfora på hjemmesider og blogs samt på Facebook og lignende sociale medier.	Som hovedregel omfattet. Hvis udtalelsen er fremsat i et forum, der ikke er offentlig tilgængeligt, fx lukket Facebook profil, skal udtalelsen være fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Det nødvendiggør bl.a. <u>krav om dokumentation</u> af, hvor mange personer der har adgang til profilen eller forummet, og hvordan profilen er sat op, med henblik på at vurdere, om der er forsæt til at udbrede udtalelsen til en videre kreds.	Dom nr. 1.2.9. > Domfældelse (udtalelser på tiltaltes blog). U 2014.73V > Domfældelse (gengivelse på tiltaltes blog af en andens udtalelser). U 2003.2259V > Domfældelse (sang lagt på tiltaltes hjemmeside). Dom nr. 1.4.9. > Frifindelse (udtalelse fremsat som kommentar til et opslag på anden persons Facebook profil. Landsretten fandt, at der ikke var forsæt til udbredelse til en videre kreds. Der var ikke i sagen oplysninger om, hvordan profilen var sat op, og hvor mange personer der havde adgang til profilen).

<p>Til journalister i anledning af interviews mv.</p>	<p>Som hovedregel omfattet (dog kan der være tilfælde, hvor udtalelsen ikke er fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds).</p>	<p>Dom 1.4.1. > Frifindelse (udtalelser fremsat til en tredje person, mens en journalist var til stede. Landsretten udtalte, at journalisten ikke havde bedt om et interview eller i øvrigt gjort det klart for tiltalte, at hans udtalelser ville blive gengivet ordret i avisen. Det havde således ikke fremstået som overvejende sandsynligt for tiltalte, at hans udtalelser ville blive udbredt til en videre kreds).</p>
<p>Over for en enkeltperson på steder, der ikke er offentligt tilgængelige (f.eks. i et undersøgelsesrum på et hospital, en detention, en privat bolig, en taxa eller en privat have).</p>	<p>Som hovedregel ikke omfattet.</p>	<p>Dom 1.4.6. > Frifindelse (udtalelser fremsat inde i forældrenes plejebolig på et plejehjem, hvor de blev overhørt af en person inde i plejeboligen og en person, der uden tiltaltes vidende befandt sig på et offentligt gangareal på plejehjemmet).</p>
<p>Over for en enkeltperson på offentligt tilgængelige steder (f.eks. på gaden, i et offentligt transportmiddel, i en forretning, på en restaurant og på en station).</p>	<p>Efter omstændighederne omfattet (efter retspraksis er det i denne situation normalt en betingelse, at udtalelsen er overhørt af flere tilfældige udenforstående, og at det må have stået den person, der har fremsat udtalelsen, klart, at dette ville være tilfældet - eller at han/hun i øvrigt har handlet forsætligt).</p>	<p>Dom 1.2.6. > Domfældelse (udtalelser ved busstoppested i overværelse af ca. 10 udenforstående personer). Dom 1.1.12. > Domfældelse (råbte i offentlig bus i overværelse af en del udenforstående personer). Dom 1.2.8. > Domfældelse (råbte i en shawarmabar i overværelse af flere personer). Dom 1.1.31. > Domfældelse (udtalelser fremsat utallige gange på banegård i flere personers påhør og over en længere periode). Dom 1.1.32. > Domfældelse (råbte til sikkerhedsvagt foran ambassade i flere personers påhør)</p>

I en lukket kreds af personer, f.eks. i bestyrelsen i en forening eller lignende.	Som hovedregel ikke omfattet.	Dom 1.4.2. > Frifindelse (udtalelser fremsat efter en fodboldkamp inde i en bus, hvor spillerne fra det rivaliserende hold befandt sig. Retten fandt, at udtalelserne, der var fremsat under omstændigheder, hvor de kun kunne høres af en begrænset kreds, ikke var fremsat offentligt).
Symbolanvendelse over for enkeltpersoner.	Kan være omfattet.	Se eksempler <u>pkt. 4.1.2.</u> ("Udtalelse eller anden meddelelse").