

Notat om ændring af den danske straffelov om hadforbrydelser

Forfattere:

Dina Hashem, Cand.Jur.

Cecilie Fjeldberg Hjarsen, Bac.Scient.Soc.

Notatet er understøttet af:

Maj 2021



Juridisk og samfundsvidenskabeligt grundlag for lovændring af hadforbrydelser i Danmark

Selvom det i Danmark er ulovligt at begå hadforbrydelser efter straffelovens §§ 81, nr. 6 og 266 b, foreligger der en længere række argumenter for, at nuværende lovgivning og retspraksis ikke yder en tilstrækkelig retssikkerhed for ofre for hadforbrydelser. I følgende opsummeres kort belæg for ændringer af lovgivningen om hadforbrydelser i Danmark.

Straffelovens §§ 81, nr. 6 og 266 b (bilag 1)

§ 266 b: Vedrører hadefulde ytringer

§ 81, nr. 6: Vedrører straffeskærpende omstændigheder ved f.eks. vold samt hærværk

Overordnet problemstilling

1. Hadforbrydelser retsforfølges ikke i tilstrækkelig grad
2. Ikke alle udsatte grupper er beskyttet i lovgivningen

Løsning 1

Det skal ekspliciteres i bestemmelserne, at en hadforbrydelse helt eller delvist kan være motiveret af had. Hverken de nuværende eller ønskede motivgrupper i bestemmelserne er tilstrækkeligt beskyttet før dette kodificeres, og udbygges i bemærkningerne. Delmotiv er betegnelsen for, når der forekommer en anden omstændighed udover had, der kan forklare forbrydelsen. Hadforbrydelser med et delmotiv retsforfølges ikke i tilstrækkelig grad i nuværende praksis. Dette til trods for:

Grundlag

- Det står i bemærkningerne til bestemmelsen, at en hadforbrydelse kan have et helt eller delvist motiv (bilag 2). Bemærkningerne er vejledende for gældende lov, hvorfor det er paradoksalt, at det ikke håndhæves i praksis.
- Racediskriminationskomitéen har kritiseret Danmark for ikke at overholde Racediskriminationskonventionens forpligtelser om effektiv lovgivning og utilstrækkelig retsforfølgning i forbindelse med § 81, nr. 6. se sag, Sadic v. Denmark, (bilag 3).
- Straffelovens § 81, nr. 6. blev indført i 2004, som en kodificering af hidtidig praksis. Dette udgjorde altså ikke en lovmæssig ændring fra tidligere, men havde til hensigt at ekspliciterer de strafbare forhold. I dette tiltag ligger en anerkendelse af retspraksis' manglende korrekte håndhævelse af loven. Tiltaget har dog ikke vist sig at have det ønskede formål, hvorfor en yderligere kodificering er nødvendig.¹
- Statistikkerne viser, at kun halvdelen af registrerede sager efterforskes. Tallene bekræfter hertil, at der er stor kløft mellem anmeldte sager og afsagte domme (bilag 4). Der føres dog ikke statistik over domme vedrørende § 81, nr. 6.
- Mange oplever, at politiet afviser deres anmeldelser med begrundelsen, at andre omstændigheder kan forklare overfaldet end had alene. Anonymiseret eksempel til højre.
- Det er gældende i andre lande: I engelsk lovning fremgår det, at en hadforbrydelse helt eller delvist kan være motiveret af had (bilag 5).

Anonymiseret eksempel

Forurettet skulle købe en knallert og aftalte med sælger, at mødes i nærheden af Ryparken station. Da forurettet ankom, blev han ikke mødt af én person men af mellem seks til otte unge drenge. Hertil blev forurettet uopfordret spurgt ind til, om han er jøde. Forurettet valgte at benægte. Situationen ledte til, at drengene begyndte at tæske løs på forurettet, imens der bl.a. blev sagt "jødesvin". Overfaldet krævede hospitalsindlæggelse. Da forurettet, med et vidne, gav sin anmeldelse til politiet blev sagen afvist med begrundelsen, at det blot var drengestreger og vedkommende selv havde provokeret → delmotiv.

1: Kjær Minke, L., & Elholm, T. (2016). Hadforbrydelse: giver det mening? I H. V. G. Pedersen (red.), Juridiske Emner ved Syddansk Universitet 2015 (s. 349-362). Djøf Forlag.

Løsning 2

'Handicap' skal tilføjes som motivgruppe i § 266 b

Den 20. april 2021 blev 'handicap' som motivgruppe vedtaget i § 81, nr. 6, men mennesker med et handicap er stadig ikke beskyttet i § 266 b om hadefulde ytringer.

Dette til trods for:

Grundlag

- Danmark har tiltrådt FN's handicapkonvention samt EU-direktiv 2000/78 om ligebehandling i arbejdslivet og er forpligtet til at beskytte denne befolkningsgruppe.²
- Det bryder med paralleliteten mellem §§ 81, nr. 6 og 266 b, som udtrykt i bemærkningerne (bilag 6).
- Undersøgelser fra Norge påviser en sammenhæng mellem hadefulde ytringer på nettet og vilje til at begå vold.³ Hadefulde ytringer skaber en accept af voldelig handling gennem dehumanisering af gruppen.⁴
- Det er gældende i andre lande: Norsk straffelov om hadforbrydelser omfatter psykisk og fysisk handicap (bilag 7).

Løsning 3

'Kønsidentitet, køns karakteristika og kønsudtryk' skal tilføjes som motivgrupper i §§ 81, nr. 6 og 266 b

Strafferetligt tolkes disse motiver i nuværende praksis under 'seksuel orientering', selvom det ikke er det samme. Det betyder, at hverken ciskønnede kvinder, transkønnede mennesker, interkønnede personer eller mennesker med et non-binært kønsudtryk er beskyttet i lovgivningen om hadforbrydelser i Danmark. Dette til trods for:

Grundlag

- En længere række undersøgelser bekræfter, at ciskønnede kvinder og LGBT+ personer er udsatte (bilag 8).
- Det er i forvejen en del af den danske straffelov, at køn er beskyttet ved andre straffeskærpende omstændigheder (bilag 9).
- Danmark har tiltrådt FN's kvindekonvention og er forpligtet til at beskytte kvinder mod diskrimination (bilag 10). En tiltrædelse af konventionen er en anerkendelse fra den danske stat om, at det er en udsat gruppe, der skal kunne beskyttes.
- Det er gældende i andre lande: Norsk straffelov om hadforbrydelser omfatter kønsidentitet og kønsudtryk (bilag 7).

2: Udenrigsministeriet (15-11-2017) Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, nr. 20. og Beskæftigelsesministeriet (02-10-2016) Bekendtgørelse af lov om Ligebehandlingsnævnet, nr. 1230.

3: Ligestillings- og diskrimineringsombudet (2015): Hatytringer og hatkriminalitet.

4: Nilsen, Anne Birgitta, 2014: Hatprat. Cappelen Damm Akademisk

Yderligere anbefalinger

Udover de tre ændringskrav opfordres der på det kraftigste til at efterleve følgende anbefalinger:

1. **Bemærkningerne i straffelovens § 266 b skal uddybes**
Der findes ikke en definition af "tro" og "afstamning" i bemærkningernes ordlyd. Dette er problematisk, da bemærkningernes funktion er at vejlede og definere gældende ret. Det anbefales yderligere, at bemærkningerne generelt optimeres, da bemærkningernes fortolkning af motivgrupperne anvendes som udgangspunkt for sager om § 81, nr. 6. Yderligere er bemærkningerne af ældre dato, og afspejler det ikke det nuværende samfund. Dette er nødvendigt for, at lovgivningen yder effektiv retssikkerhed.
2. **Der skal føres systematiske opgørelser over både §§ 266 b og 81, nr. 6**
Der føres ikke opgørelser over sager vedrørende § 81, nr. 6.⁵ Ydermere registreres ikke alle anmeldelser i politiets sagssystem. Ifølge Det Kriminal Præventive Råd er det vigtigt at kende omfanget af hadforbrydelser for at kunne bekæmpe og forebygge problemet.⁶
3. **Efterforskningen skal optimeres**
Af politiets årsrapport fra 2020 fremgår det, at der i 2019 blev registreret 569 sager, som efter Rigspolitiets vurdering kan karakteriseres som hadforbrydelser. Ud af de 569 sager, blev der kun rejst straffesag i 281 sager (bilag 3). Det svarer til, at kun ca. 50% af sagerne efterforskes. Der efterspørges hertil en forklaring på, hvorfor de resterende sager forbliver som hændelses- eller undersøgelsessager.
4. **Dansk forskningsbidrag til området skal øges**
Indeværende undersøgelser og forskning om hadforbrydelser fra en dansk kontekst er begrænset. Der er behov for øget viden på området og forskning, der tilvejebringer viden om supplerende løsninger.

Derfor er handling vigtig (bilag 11)

Hadforbrydelser har sundhedsmæssige konsekvenser

Undersøgelser har påvist, at ofre for hadforbrydelser oplever større fysiske og psykiske skader end ofre for parallelle forbrydelser, der ikke er motiveret af had. Konsekvenserne omfatter bl.a. identitetstab gennem dehumanisering, et liv i frygt og et liv med PTSD.

Hadforbrydelser har samfundsøkonomiske konsekvenser

Undersøgelser viser, at ofre for hadforbrydelser isolerer sig fra samfundet i frygt for nye overfald og bliver derved hjemme fra skole og arbejde. Det giver anledning til at adressere de potentielle samfundsøkonomiske konsekvenser, da den danske velfærdsmodel forudsætter en høj arbejdsmarkedsdeltagelse.

Hadforbrydelser har demokratiske konsekvenser

Undersøgelser viser, at hadforbrydelser er en trussel for demokratiet, fordi det forhindrer befolkningsgrupper i at tage aktiv del i den offentlige debat.

Derfor er lovgivning om hadforbrydelser ikke i strid med ytringsfriheden

Dansk lov om ytringsfrihed beskytter både retten til at ytre sig, men også retten til at blive beskyttet mod ulovlige ytringer

Ytringsfriheden i Grundlovens § 77 er ikke absolut. Bestemmelsen lyder: "(...) dog under ansvar for domstolene", hvilket betyder, at domstolene har enekompetence til at sanktionere for overtrædelser af den materielle ytringsfrihed (bilag 12).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention håndhæver også, at ytringsfriheden ikke berettiger alle ytringer

Ytringsfriheden beskyttes i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 10 og er heller ikke absolut. Artiklens stk. 2, hjemler, at der undtagelsesvist kan gøres et indgreb i ytringsfriheden (se bilag 13). Konventionen er inkorporeret i dansk lov, hvorfor artikel 10's prøvelseskriterie vedrørende afvejning af proportionalitet, indgår i sager om hadforbrydelser ved de danske domstole.

Hadtale er et direkte misbrug af ytringsfriheden

EMRK art. 17 om misbrug af rettigheder, herunder hadtale. Såfremt der er tale om hadtale, skal en ytring slet ikke behandles efter prøvelseskriteriet i artikel 10. Ytringer, der omfattes af EMRK art. 17, er dermed et misbrug af rettigheder, og vil slet ikke være omfattet af ytringsfriheden i EMRK artikel 10 om ytringsfrihed (se bilag 14 om afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolen).

5: Retsudvalget 2021: Besvarelse af spørgsmål nr. 910 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, Justitsministeriet.
6: <https://dkr.dk/vold-og-voldtaegt/fakta-om-hadforbrydelser/>

BILAG

Bilag 1

Dansk lov om hadforbrydelser, straffelovens §§ 266 b og 81, nr. 6

§ 266 b Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

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

- 1) at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen,
 - 2) at gerningen er udført af flere i forening,
 - 3) at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet,
 - 4) at gerningsmanden tilsigtede, at gerningen skulle have betydelig alvorligere følger, end den fik,
 - 5) at gerningsmanden har udvist særlig hensynsløshed,
 - 6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende,
- (...)

Bilag 2

Bemærkningerne til lov nr. 218 af 31. marts 2004 (L 99 af 26. november 2003)

Efter § 81, nr. 6, skal det i almindelighed tillægges strafskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse forhold. Fortolkningen af ordene »etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende« skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b, der kriminaliserer fremsættelse af udtalelse mv., ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin »race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering«. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningsmandens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige en person eller gruppe af personer. Bestemmelsen vil efter omstændighederne også kunne være anvendelig f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af.

Bilag 3

Kritik fra Racediskriminationskomitéen i sagen, Sadic v. Denmark (2010)

Follow-up information provided in relation to cases in which the Committee adopted recommendations

This annex compiles information received on follow-up to individual communications since the last annual report,^a as well as any decisions made by the Committee on the nature of those responses.^b

State party	Denmark
Case	Saada Mohamed Adan, 43/2008
Opinion adopted on	13 August 2010
Issues and violations found	Lack of effective inquiry to determine whether the petitioner has suffered discrimination on the base of race: violation of article 2, paragraph 1 (d), and article 4 of the Convention. The failure to effectively investigate the petitioner's complaint under article 266 (b) of the Criminal Code constitutes a separate violation under article 6 of the Convention.
Remedy recommended	The Committee recommended the State party to grant the petitioner adequate compensation for the moral injury caused by the above-mentioned violations of the Convention. The Committee recalled its general recommendation No. 30 which recommends that States parties take "resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of 'non-citizen' population groups, especially by politicians ...". Taking into account the Act of 16 March 2004, which, inter alia, introduced a new provision in section 81 of the Criminal Code whereby racial motivation constitutes an aggravating circumstance, the Committee recommended that the State party should ensure that the existing legislation is effectively applied so that similar violations do not occur in the future. The State party was also requested to give wide publicity to the Committee's opinion, including among prosecutors and judicial bodies.
Date of examination of report/s since adoption	The State party's eighteenth and nineteenth periodic reports were examined in August 2010; the twentieth and twenty-first reports are due in 2013. ^c

^a *Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 18 (A/65/18)*.

^b It should be mentioned that in its last concluding observations to the State party in August 2010 (CERD/C/DNK/CO/18-19), the Committee noted the following:

Bilag 4

Tal over hadforbrydelser i Danmark

Selvom der er et markant mørketal i Politiets statistikker, så bekræfter tallene, at hadforbrydelser er et problem i Danmark. Mørketallet er et problem i sig selv, da det ifølge Det Kriminal Præventive Råd er vigtigt, at kende omfanget af hadforbrydelser for at kunne bekæmpe og forebygge problemet.⁷

Mørketallet i Politiets årsrapport 2020

Når der refereres til politiets tal over hadforbrydelser, skal der tages forbehold for:

- 1) Politiet er kun bekendt med de sager, der anmeldes.
- 2) Politiets tal tager afsæt i strafbare forhold. Politiets opgørelser omfatter derfor kun de anmeldte sager politiet har vurderet relevante at registrere, de sager anklagemyndigheden har fundet relevant at sigte og de sager som domstolen har fundet relevant at dømme.

Af politiets årsrapport fra 2020 fremgår det, at der i 2019 blev registreret 569 sager, som efter Rigspolitiets vurdering kan karakteriseres som hadforbrydelser. Dette tal omfatter både ytringer efter § 266 b og forbrydelser med et hadmotiv efter § 81, nr. 6.

Tabel 1) Hadforbrydelser: Registrerede sager og straffesager i 2019

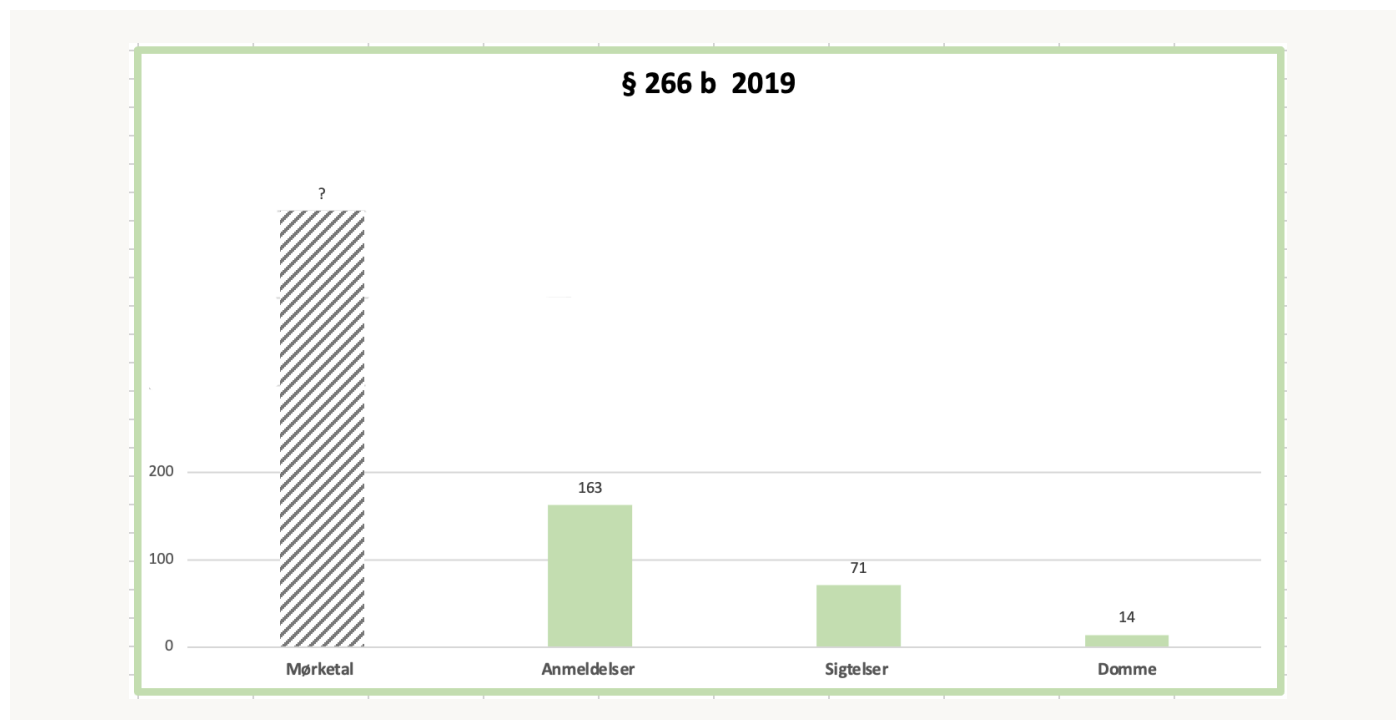
Hadforbrydelser i 2019	Antal sager
Registrerede sager	569
<i>Straffesager</i>	281 (49%)
<i>Hændelses- og undersøgelsessager</i>	288 (51%)

Som det kan aflæses af tabel 1, blev der i 2019 kun rejst straffesag i 281 af alle registrerede sager, som Rigspolitiet vurderede som en hadforbrydelse. Det svarer til, at kun ca. 50% af alle registrerede sager tages op til efterforskning. Det er bekymrende og et plausibelt forklaringsgrundlag efterspørges.

Ifølge Politiets seneste årsrapport fandt hadforbrydelserne i 2019 særligt sted indenfor kriminalitetstyperne hadefulde ytringer (straffelovens §266 b), vold, trusler og hærværk. Fra figur 1 kan tallene for anmeldelser, sigtelser og domme vedrørende § 266 b aflæses. Tallene fremgår af en aktindsigt fra Rigsadvokaten. Det har ikke været muligt at få tal for § 81, nr. 6, da disse endnu ikke opgøres systematisk. Det er et problem i sig selv, og fremtidig systematisk opgørelser over § 81, nr. 6 anbefales.

7: <https://dkr.dk/vold-og-voldtaegt/fakta-om-hadforbrydelser/>

Figur 1) Anmeldelser, sigtelser og domme i 2019 efter § 266 b



Som det kan aflæses af figur 1, så blev der i 2019 rejst sigtelser i under halvdelen af alle anmeldelser vedrørende § 266 b, og hertil blev der kunne fældet dom i 14 sager. Det svarer til, at lidt under 9% af alle anmeldelser om hadefulde ytringer i 2019 førte til en dom.

Bilag 5

Engelsk lov: Crime and Disorder Act 1998 (28)

Racially-aggravated offences: England and Wales

28 Meaning of "racially aggravated"

- (1) An offence is racially aggravated for the purposes of sections 29 to 32 below if—
 - (a) at the time of committing the offence, or immediately before or after doing so, the offender demonstrates towards the victim of the offence hostility based on the victim's membership (or presumed membership) of a racial group; or
 - (b) **the offence is motivated (wholly or partly) by hostility towards members** of a racial group based on their membership of that group.
- (2) In subsection (1)(a) above—
 - "membership", in relation to a racial group, includes association with members of that group;
 - "presumed" means presumed by the offender.
- (3) It is immaterial for the purposes of paragraph (a) or (b) of subsection (1) above whether or not the offender's hostility is also based, to any extent, on—
 - (a) the fact or presumption that any person or group of persons belongs to any religious group; or
 - (b) any other factor not mentioned in that paragraph.
- (4) In this section "racial group" means a group of persons defined by reference to race, colour, nationality (including citizenship) or ethnic or national origins.

Bilag 6

Bemærkningerne til lov nr. 218 af 31. marts 2004 (L 99 af 26. november 2003)

Efter § 81, nr. 6, skal det i almindelighed tillægges straffskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse forhold. Fortolkningen af ordene »etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende« skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b, der kriminaliserer fremsættelse af udtalelse mv., ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin »race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering«. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningsmandens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige en person eller gruppe af personer. Bestemmelsen vil efter omstændighederne også kunne være anvendelig f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af.

Bemærkningerne uddyber som markeret, at fortolkningen af motivgrupperne skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b, hvorfor der er en parallelitet mellem bestemmelserne. Det gør det derfor uhensigtsmæssigt, at handicap ikke omfattes af § 266 b.

Bilag 7

Justis- og beredskapsdepartementet (20-05-2005) Lov om straff (straffeloven)

§ 185. *Hatefulle ytringer*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne.

0 Tilføyd ved lov 7 mars 2008 nr. 4, endret ved lover 19 juni 2009 nr. 74, 4 des 2020 nr. 135 (ikr. 1 jan 2021 iflg. res. 4 des 2020 nr. 2592).

Bilag 8

Undersøgelser der bekræfter relevansen af at tilføje 'kønsidentitet, køns karakteristika og kønsudtryk'

I rapporter udarbejdet af organisationer, som Danmark er medlem af, såsom Europarådet, EU's agentur for Grundlæggende Rettigheder og OSCE, fremføres der belæg for, at kønsidentitet skal inkluderes som motivgruppe i lovgivning om hadforbrydelser:

- Ifølge Europarådet⁸ og OSCE⁹ bliver transpersoner i høj grad udsat for hadforbrydelser grundet deres kønsidentitet.
- En LGBT-survey udarbejdet af EU's agentur for Grundlæggende Rettigheder¹⁰ (FRA) viser, at LGBT+personer i høj grad bliver udsat for hadforbrydelser. Transpersoner bliver i særlig grad udsat for gentagne hadmotiverede vold og overfald.
- En anden survey udarbejdet af FRA¹¹ om vold mod kvinder viser, at 55 % af danske kvinder enten har oplevet psykisk eller seksuel vold eller trusler fra 15 årsalderen.

Rapporter udarbejdet af danske myndigheder bekræfter lignende resultater:

- Justitsministeriets offerundersøgelse fra 2020¹² har medtaget kønsidentitet som en isoleret motivkategori for hadforbrydelser. Undersøgelsen viser, at 10% af voldsopfrene svarer, at de helt sikkert eller måske mener, at volden mod dem har været motiveret af deres kønsidentitet.
- En rapport udarbejdet af COWI¹³ fra 2015 viser, at hadforbrydelser motiveret af ofrets (formodet) kønsidentitet særligt rammer transpersoner.

Bilag 9

'Køn' er omfattet i dansk straffelov

Køn er ikke et ukendt begreb i straffeloven og bruges i en bestemmelse, der ligner § 81, nr. 6. Den bruges i straffelovens § 157 a, stk. 2, nr. 3, der er en strafskærpselsregel ved lovovertrædelse i form af tortur.

§ 157 a Ved fastsættelse af straf for en overtrædelse af denne lov skal det indgå som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er begået ved tortur.

Stk. 2. Overtrædelsen anses for begået ved tortur, hvis den er begået i udøvelsen af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv ved at tilføje en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse

- 1) for at skaffe oplysninger eller en tilståelse fra nogen,
- 2) for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller
- 3) på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Køn er dermed brugt i strafferetten, og endda opregnet med samme grupper, der omfattes i straffelovens § 266 b.

8: Europarådet (2011), *Discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*.

9: OSCE/ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights (2021): "Bias against other groups - Sexual orientation or gender identity", Polen

10: FRA - EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2013): "EU LGBT Survey", Luxembourg, Publications Office

11: FRA - EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2015): "Violence against women: an EU-wide survey", Luxembourg

12: Justitsministeriet 2020: Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2019.

13: COWI (2015): "En kortlægning af hadforbrydelser i Danmark. En undersøgelse af befolkningens oplevede hadforbrydelser". København: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Bilag 10

Bekendtgørelse af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (Kvindekonventionen)

Artikel 2 om statens pligt til retssikkerhed:

Artikel 2

De deltagende stater fordømmer alle former for diskrimination imod kvinder, er enige om med alle passende midler og ufortøvet at føre en politik, der går ud på at afskaffe diskrimination imod kvinder, og påtager sig med dette formål for øje

- a) at optage princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder i deres statsforfatninger eller i anden passende lovgivning, hvis dette ikke allerede er sket, og gennem lovgivning eller på anden passende måde at sikre den praktiske gennemførelse af dette princip;
- b) at gennemføre passende lovgivning og andre foranstaltninger, herunder om fornødent sanktionsbestemmelser, der forbyder al diskrimination imod kvinder;
- c) at tilvejebringe retslig beskyttelse af kvinders rettigheder på lige fod med mænd og gennem kompetente nationale domstole og andre offentlige institutioner at sikre, at kvinder effektivt beskyttes imod enhver diskriminerende handling;
- d) at afstå fra at tage del i nogen handling eller praksis, der er diskriminerende imod kvinder, og at sikre, at offentlige myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne forpligtelse;
- e) at tage alle passende skridt til at afskaffe diskrimination imod kvinder fra enhver persons, organisations eller virksomheds side;
- f) at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning for at ændre eller afskaffe eksisterende love, bestemmelser, skikke og praksis, som medfører diskrimination imod kvinder;
- g) at ophæve alle nationale straffebestemmelser, der indebærer diskrimination imod kvinder.

Artikel 5 om staternes forpligtelse om at nedbryde den stereotype opfattelse af kvinder:

Artikel 5

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler:

- a) for at ændre mænds og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønstre med henblik på at opnå afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller;
- b) for at sikre, at undervisning i familiekundskab omfatter den rette forståelse af, at moderskab er en samfundsfunktion, og anerkendelse af mænds og kvinders fælles ansvar for deres børns opdragelse og udvikling dog således at forstå, at hensynet til børnenes tarv er det vigtigste i alle tilfælde.

Bilag 11

Hadforbrydelser medfører alvorlige konsekvenser

Hadforbrydelser skal tages alvorligt, fordi det er en kriminalitetsform, der har vide konsekvenser for både individet og samfundet som helhed. Hadefulde overfald har associationer til århundreder gammel terror og tidligere hadefuld forfølgelse (Herek et al. 2002¹⁴; Lim 2009¹⁵; Perry and Alvi 2012¹⁶).

Hadforbrydelser skader mere end parallelle forbrydelser

Udenlandske studier peger på, at hadforbrydelser medfører større fysisk og psykisk skade end parallelle forbrydelser, der ikke er motiveret af had. (Pezzella 2017¹⁷; Iganski 2002¹⁸; Herek et al. 2002¹⁹; Lawrence 2009²⁰; Perry 2009²¹; Pezzella and Fetzer 2015²²; Levin 1999²³; Strom 2001²⁴; Messner et al. 2004²⁵). En parallel forbrydelse kan eksempelvis være et voldeligt overfald uden et hadmotiv.

- **Fysiske skader**

Studier viser, at hadforbrydelser har en helt særlig brutal karakter (Levine and McDevitt's 1993²⁶; Levin 1999²⁷; Strom 2001²⁸; Messner et al. 2004²⁹). En engelsk analyse viser f.eks., at ofre for hadforbrydelser har dobbelt så stor sandsynlighed for at blive skadet ved overfaldet og fire gange så stor sandsynlighed for, at skaderne kræver hospitalsindlæggelse (Pezzella 2017³⁰; Levin 1999³¹).

- **Psykiske skader**

Undersøgelser viser, at hadforbrydelser forårsager højere grad af psykiske mén sammenlignet med parallelle forbrydelser, der ikke er motiveret af had (McDevitt 1989³²; Levin & McDevitt 1993³³; Pezzella 2017³⁴; Erlich 1994³⁵; McDevitt et al. 2001³⁶). F.eks. viser en undersøgelse fra USA, at ofre for hadforbrydelser oplever 21% flere af de hyppigste

14: Herek, G. M., Cogan, J. C., & Gillis, J. R. (2002). Victim experiences in hate crimes based on sexual orientation. *Journal of Social Issues*, 58(2), 319–339.

15: Lim, H. A. (2009). Beyond the immediate victim: Understanding hate crimes as message crimes. *Hate crimes: The consequences of hate crime*, 2, 107–222.

16: Perry, B., & Alvi, S. (2012). 'We are all vulnerable' The in terrorem effects of hate crimes. *International Review of Victimology*, 18(1), 57–71.

17: Pezzella, Frank S. 2017: Hate Crime Statutes. A Public Policy and Law Enforcement Dilemma. Department of Criminal Justice, John Jay College of Criminal Justice, New York USA.

18: Iganski, P. (2002). Introduction: The problem of hate crimes and hate crimes laws. In P. Iganski (Ed.), *The hate debate: Should hate be punished as a crime*. (pp. 1–15). London: The Institute for Jewish Policy Research.

19: Herek, G. M., Cogan, J. C., & Gillis, J. R. (2002). Victim experiences in hate crimes based on sexual orientation. *Journal of Social Issues*, 58(2), 319–339.

20: Lawrence, F. M. (2009). *Punishing hate: Bias crimes under American law*. Harvard University Press.

21: Perry, B. (Ed.). (2009). *Hate crimes* (Vol. 2). Greenwood Publishing Group.

22: Pezzella, F. S., & Fetzer, M. D. (2015). The likelihood of injury among bias crimes: An analysis of general and specific bias types. *Journal of Interpersonal Violence*, 0886260515586374.

23: Levin, B. (1999). Hate crimes worse by definition. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 15(1), 6–21.

24: Strom, K. (2001). Hate crimes reported in NIBRS, 1997–99. US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics.

25: Messner, S. F., McHugh, S., & Felson, R. B. (2004). Distinctive characteristics of assaults motivated by bias. *Criminology*, 42(3), 585–618

26: Levin, J., & McDevitt, J. (1993). *Hate crimes: The rising tide of bigotry and bloodshed* (Vol. 5). New York: Plenum Press.

27: Levin, B. (1999). Hate crimes worse by definition. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 15(1), 6–21.

28: Strom, K. (2001). Hate crimes reported in NIBRS, 1997–99. US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics.

29: Messner, S. F., McHugh, S., & Felson, R. B. (2004). Distinctive characteristics of assaults motivated by bias. *Criminology*, 42(3), 585–618

30: Pezzella, Frank S. 2017: Hate Crime Statutes. A Public Policy and Law Enforcement Dilemma. Department of Criminal Justice, John Jay College of Criminal Justice, New York USA.

31: Levin, B. (1999). Hate crimes worse by definition. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 15(1), 6–21.

32: McDevitt, J. 1989. *The study of the character of civil rights crimes in Massachusetts (1983-1987)*. Boston: Centre for Applied Social Research, Northeastern University.

33: Levin, J., & McDevitt, J. (1993). *Hate crimes: The rising tide of bigotry and bloodshed* (Vol. 5). New York: Plenum Press.

34: Pezzella, Frank S. 2017: Hate Crime Statutes. A Public Policy and Law Enforcement Dilemma. Department of Criminal Justice, John Jay College of Criminal Justice, New York USA.

35: Erlich, H., Larcom, B., & Pervis, R. (1994). *The traumatic effects of ethnviolence*. Towson, Md: Prejudice Institute, Center for the Applied Study of Ethnviolence

36: McDevitt, J., J. Balboni, L. Garcia, and J. Gu. 2001. Consequences for victims: A comparison of bias- and non-bias-motivated assaults. In *Crimes of hate: Selected readings*. ed. P. Gerstenfeld and D. Grant. London: Sage.

- psykologiske symptomer associeret med stress end ofre for vold, der ikke var motiveret af had (McDevitt 1989³⁷). En anden amerikansk undersøgelse har f.eks. også vist, at det i gennemsnit tager fem år for ofre for hadforbrydelser at overkomme de psykiske konsekvenser af overfaldet, mens det tager gennemsnitligt to år for ofre af overfald, der ikke har været motiveret af had (Cogan 2002³⁸; Herek et. al. 1999³⁹).

Hadforbrydelser har alvorlige konsekvenser for offeret

Både danske og udenlandske undersøgelser viser, at hadforbrydelser medfører alvorlige konsekvenser for offeret (Listerborn 2015⁴⁰; Allen 2014⁴¹; Institut for Menneskerettigheder 2017⁴²; Institut for Menneskerettigheder 2017b⁴³; m.fl.). Konsekvenserne omfatter bl.a.:

- **Tab af identitetsfølelse**

Hadforbrydelser har stor indvirkning på ofrets identitetsfølelse. Ofre for hadforbrydelser kan føle sig dehumaniseret, hvilket betyder, at de ikke føler sig som mennesker. De føler sig reduceret til sit stigma og ses ikke som andet end en repræsentant herfor.

- **Et liv i frygt**

Oplevelser med hadforbrydelser kan medføre bekymring for nye overfald hos forurettede, hvilket betyder, at ofre for hadforbrydelser efterfølgende lever i frygt.

- **Isolation fra samfundet**

Frygten for nye overfald kan for nogle have den konsekvens, at de isolerer sig og bliver hjemme fra skole eller arbejde. For andre betyder det, at de omlægger deres hverdagsrutiner med hensyn til transport, hvor de går, og hvad tid de tager hjemmefra.

- **Begrænset mulighedsrum og samfundsdeltagelse**

Det betyder samlet set, at minoriteters samfundsdeltagelse og mulighedsrum begrænses, hvis de har været udsat for en hadforbrydelse.

Konsekvenserne rammer hele gruppen

Både danske og udenlandske undersøgelser understreger, at konsekvenserne af hadforbrydelser strækker sig til familie, venner og andre mennesker fra samme minoritetsgruppe (Perry & Alvi 2012⁴⁴; Pezzella 2017⁴⁵; Institut for Menneskerettigheder 2017b⁴⁶; m.fl.). Det betyder, at konsekvenserne af hadforbrydelser ikke kun rammer de primære ofre men strækker sig også til sekundære ofre. Da hadforbrydelser er motiveret af had til ofrets tilhørsforhold til en gruppe, så oplever andre mennesker fra samme gruppe konsekvenser som frygt, vrede, stigmatisering og begrænset samfundsdeltagelse mv. (Ibid.)

37: McDevitt, J. 1989. *The study of the character of civil rights crimes in Massachusetts (1983-1987)*. Boston: Centre for Applied Social Research, Northeastern University.

38: Cogan, Jeanine C. (2002): "Hate Crime as a Crime Category Worthy of Policy Attention" *American Behavioral Scientist*. Vol. 46, Nr. 1: 173-185.

39: Herek, G. M., Gillis, J. R., & Cogan, J. C. (1999). Psychological correlates of hate crime victimization among lesbian, gay, and bisexual adults. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 67(6), 945-951.

40: Listerborn, Carina (2015): "Geographies of the veil: violent encounters in urban public spaces in Malmö, Sweden". *Social & Cultural Geography*, Vol. 16, Nr. 1.

41: Allen, Chris (2014): "Exploring the impact of Islamophobia on visible muslim women victims: a british case study". *Journal of Muslims in Europe*, Vol. 3.

42: Institut for Menneskerettigheder 2017a: "Hadefulde ytringer i den offentlige online debat". København: Institut for Menneskerettigheder.

43: Institut for Menneskerettigheder 2017b: "Hadforbrydelser i Danmark - Ni personlige beretninger" København: Institut for Menneskerettigheder.

44: Perry, B., & Alvi, S. (2012). 'We are all vulnerable' The in terrorem effects of hate crimes. *International Review of Victimology*, 18(1), 57-71.

45: Pezzella, Frank S. 2017: *Hate Crime Statutes. A Public Policy and Law Enforcement Dilemma*. Department of Criminal Justice John Jay College of Criminal Justice New York USA.

46: Institut for Menneskerettigheder 2017b: "Hadforbrydelser i Danmark - Ni personlige beretninger" København: Institut for Menneskerettigheder.

Hadforbrydelser er en trussel for demokratiet og ytringsfriheden

Både danske og udenlandske undersøgelser understreger, at hadforbrydelser udgør en trussel for demokratiet (Institut for Menneskerettigheder 2017a⁴⁷; Ligestillings- og diskrimineringsombudets 2015⁴⁸; Pezzella 2017; FRA 2015⁴⁹). Hadforbrydelser svækker nemlig demokratiets grundprincipper, idet det begrænser befolkningsgrupperes samfundsdeltagelse, involvering i den offentlige debat og fraholder minoriteter i at ytre sig (Ibid.).

Bilag 12

Grundlovens § 77 om ytringsfrihed:

§ 77

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.

Bilag 13

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10:

Artikel 10

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

47: Institut for Menneskerettigheder 2017a: "Hædfulde ytringer i den offentlige online debat". København: Institut for Menneskerettigheder.

48: Ligestillings- og diskrimineringsombudet (2015): Hatytringer og hatkriminalitet.

49: FRA - EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2015): "Violence against women: an EU-wide survey", Luxembourg, Publications Office

Bilag 14

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 17 og relevante afgørelser fra Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD):

Artikel 17

Intet i denne konvention må fortolkes, som om den medførte ret for nogen stat, gruppe eller person til at indlade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der tilsigter at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i konventionen.

Artiklen giver ikke en fast definition af begrebet 'hadtale', men det kan på baggrund af EMD's retspraksis fastsættes, at det er ytringer, der direkte opfordrer til vold eller ytringer, der lægger en befolkningsgruppe for had. Det nærmeste man kan komme på en definition, gør sig gældende i EMD-afgørelsen *Gündüz v. Turkey* (2003), hvor EMD i præmis 40 udtalte:

"Tolerance and respect for the equal dignity of all human beings constitute the foundations of a democratic, pluralistic society. That being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance (including religious intolerance), provided that any »formalities«, »conditions«, »restrictions« or »penalties« imposed are proportionate to the legitimate aim pursued."

Ytringer, der omfattes af EMRK artikel 17 er dermed et misbrug af rettigheder, og vil slet ikke være omfattet af ytringsfriheden i EMRK artikel 10 om ytringsfrihed. Det betyder derfor, at hadtale jf. EMRK art. 17, ikke skal prøves efter prøvelseskonceptet i art. 10, stk. 2.⁵⁰ Dette underbygges af retspraksis. Eksempelvis fremgår det i en sag om ytringsfrihed fra EMD i *Perincek v. Switzerland* (2015), at dommerne uopfordret først og selvstændigt tog spørgsmålet om hadtale op. Det fastlægger, at hadtale er uforeneligt med konventionen, hvorfor selv en gennemførelse af art. 10's prøvelse vil kunne stride imod konventionen.

50: Trine Baumbach, *Racismebestemmelsens usikre grænser*, *Juristen* 2014, s. 49.