

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5651
MEFR@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Sendt via e-mail til sikkerhed1@jm.dk og sim@jm.dk

DOK. NR. 20/03395-2

13. JANUAR 2021

HØRING OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (STRAFSKÆRPELSE FOR FORBRYDELSE MED BAGGRUND I OFFERETS HANDICAP)

Justitsministeriet har ved e-mail af 16. december 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Strafskærpelse for forbrydelser med baggrund i offerets handicap).

Lovforslaget har til formål at styrke det strafferetlige værn mod forbrydelser begået med baggrund i offerets handicap ved at ændre straffelovens § 81, nr. 6, så det fremover bliver en straffeskærpelse omstændighed, hvis en kriminel gerning helt eller delvist er motiveret af den forurettedes handicap.

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

SAMMENFATNING

Instituttet vurderer, at den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens § 81, nr. 6, vil være et positivt menneskeretligt skridt, som kan bidrage til at fremme ligebehandling og bekæmpe hadforbrydelser mod mennesker med handicap.

Instituttet bemærker imidlertid, at Justitsministeriet ikke samtidig har foreslået en ændring af straffelovens § 266 b om hadefulde ytringer, således at handicap også bliver en beskyttet grund efter denne bestemmelse. Lovudkastet bryder således med den parallelitet, der hidtil har bestået mellem anvendelsesområdet for straffelovens § 81, nr. 6, og straffelovens § 266 b.

Mennesker med handicap har historisk set været og er fortsat genstand for had, intolerance, fordomme og negative holdninger fra det

omgivende samfund. Der knytter sig derfor også et særligt beskyttelsesbehov til gruppen af mennesker med handicap i lighed med, hvad der gælder for andre minoritetsgrupper.

Instituttet finder, at mennesker med handicap også bør beskyttes mod den form for hadforbrydelser, der består i hadefulde ytringer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet overvejer – i tilknytning til den foreslåede ændring af straffelovens § 81, nr. 6 – at foreslå en ændring af straffelovens § 266 b, således at bestemmelsens anvendelsesområde udvides til også at omfatte gruppen af mennesker med handicap.

LOVUDKASTET ER ET POSITIVT MENNESKERETLIGT SKRIDT

Instituttet finder det særdeles positivt, at regeringen ønsker at udvide anvendelsesområdet for straffelovens § 81, nr. 6, således at det på lige fod med kriminelle gerninger, der har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering og lignende anses for en straffeskærpende omstændighed, hvis en forbrydelse har baggrund i andres handicap.

Efter instituttets vurdering udgør lovudkastet et vigtigt skridt i retningen af at sikre ligebehandling af mennesker med handicap. Lovforslaget kan blandt andet være med til at skabe et øget fokus på hadforbrydelser begået mod mennesker med handicap og derved styrke politiets opmærksomhed omkring denne type sager samt bidrage til, at disse forbrydelser i højere grad anmeldes.

FORHOLDET TIL STRAFFELOVENS § 266 b

Instituttet er bekendt med, at regeringen – sideløbende med nærværende høring – har sendt et lovudkast i høring om styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer.¹ Med dette udkast foreslås det blandt andet, at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika indsættes eksplicit i straffelovens § 81, nr. 6, om straffeskærpende omstændigheder og straffelovens § 266 b, stk. 1, om hadefulde ytringer² for derved at

¹ Udkast til lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love (Styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer). Tilgængelig via:

<https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/64529>.

² Efter straffelovens § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelser eller

tydeliggøre, at disse beskyttelsesgrunde er omfattet af de to bestemmelser (udkastets § 4).³

Som nævnt i bemærkningerne til begge udkast til lovforslag,⁴ følger det af forarbejderne til straffelovens § 81, nr. 6, at bestemmelsens anvendelsesområde skal fortolkes i overensstemmelse med anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b, stk. 1.⁵ Begge bestemmelser har til formål at beskytte minoritetsgrupper i samfundet. Hvor straffelovens § 81, nr. 6, finder anvendelse ved straffastsættelse i almindelighed, angår straffelovens § 266 b, stk. 1, truende, forhånende eller nedværdigende ytringer om en befolkningsgruppe på grund af de pågældende personers race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Der består således en parallelitet mellem de to bestemmelser, og bestemmelserne fremhæves ofte i sammenhæng, når det drejer sig om det strafferetlige værn mod hadforbrydelser i Danmark.⁶

anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes, nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel i indtil 2 år. Efter stk. 2 skal det ved straffens udmåling betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

³ Der henvises i øvrigt til Institut for Menneskerettigheders hørings svar over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love (Styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer) af 13. januar 2021.

⁴ Udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Strafskærpelse for forbrydelser med baggrund i offerets handicap), de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1, samt udkast til lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love (Styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer), de almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.1.1.

⁵ Lovforslag nr. L 99 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.), fremsat den 26. november 2003, bemærkningerne til § 81, nr. 6.

⁶ Se blandt andet Det Kriminalpræventive Råd, 'Fakta om hadforbrydelser', tilgængelig via: <https://dkr.dk/vold-og-voldtaegt/fakta-om-hadforbrydelser/>; Rigspolitiets årsrapporter vedrørende hadforbrydelser, tilgængelige via: <https://politi.dk/statistik/hadforbrydelser/>;

Nærværende udkast til lovforslag bryder dermed med denne parallelitet ved alene at foreslå, at handicap tilføjes til listen af grunde i straffelovens § 81, nr. 6.

Mennesker med handicap har historisk set været genstand for had og intolerance

Når Justitsministeriet i forbindelse med den foreslåede ændring af straffelovens § 81, nr. 6, ikke samtidig har foreslået at tilføje handicap til listen af beskyttede grunde i straffelovens § 266 b, stk. 1, skyldes det muligvis, at et flertal blandt Ytringsfrihedskommissionens medlemmer har anbefalet, at bestemmelsen i straffelovens § 266 b ikke udvides til at omfatte flere grupper, end tilfældet er i dag, herunder mennesker med handicap.⁷

Flertallet i kommissionen anførte i den forbindelse, at mennesker med handicap ikke uden videre kan sidestilles med de grupper af personer, der for nuværende er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde og som på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering historisk set har haft et særligt beskyttelsesbehov som følge af intolerance, had eller forfølgelse fra det omgivende samfund eller dele heraf.⁸

Instituttet er ikke enig med Ytringsfrihedskommissionen i denne udlægning. Mennesker med handicap har til alle tider været genstand for had, intolerance, fordomme og negative holdninger og er langt op i historien blevet behandlet som mindreværdige. Blandt andet kan fremhæves, at mennesker med handicap også blev forfulgt og deporteret til koncentrationslejre under det nazistiske regime – ligesom jøder, romaer, homoseksuelle mv.⁹ Ligeledes kan nævnes, at der i Danmark i 1920'erne og 1930'erne blev indført en række eugeniske

Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser:

file:///C:/Users/mefr/Downloads/VB_a7a856c5-1a4f-4f49-8df5-4a17ad49a73e.pdf.

⁷ Ytringsfrihedskommissionen (2020), 'Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark', Betænkning nr. 1573, kapitel 9, afsnit 9.3, tilgængelig via:

<https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/ytringsfrihedskommissionen-afleverer-betaenkning/>.

⁸ Ibid.

⁹ Se blandt andet Kragh, Jesper Vaczy m.fl. (2015), 'Anbragt i Historien – Et socialhistorisk projekt om anbragte og indlagte i perioden 1945-1980', Socialstyrelsen 2015, s. 59. Tilgængelig via:

<https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/anbragt-i-historien>.

love, som blandt andet indebar tvangssterilisation, forbud mod ægteskab og internering af mennesker med handicap.¹⁰

For så vidt angår forholdene i dag, viser en større befolkningsundersøgelse af helbred og levevilkår foretaget af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd blandt andet, at 13,6 % af personer med handicap i 2016 rapporterede, at de havde oplevet at blive diskrimineret på grund af deres handicap, et længerevarende helbredsproblem eller en psykisk lidelse.¹¹ Undersøgelsen viser samtidig, at graden af handicap, og hvor nemt handicappet bemærkes, har betydning for, hvorvidt en given person oplever diskrimination på grund af sit handicap. De handicapgrupper, der oplever mest diskrimination, er således personer med større psykiske handicap (39,6 %) og personer med større fysiske handicap (24,4 %).¹²

Det er således tydeligt, at mennesker med handicap er en udsat minoritetsgruppe med et særligt behov for beskyttelse i lighed med, hvad der gælder for andre minoritetsgrupper, herunder etniske og religiøse minoriteter samt LGBTI-personer. Handicap er da også sidestillet med kriterier som race, etnicitet, tro og seksuel orientering på andre retsområder, for eksempel efter det civilretlige forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.¹³

Lovgivningen om hadforbrydelser i Storbritannien har siden 2003 omfattet handicap som beskyttet grund.¹⁴ Det betyder, at der i Storbritannien i mange år har været ført statistik på området, ligesom politi, øvrige myndigheder og civilsamfundet længe har arbejdet med håndtering af hadforbrydelser. Engelske undersøgelser indikerer, at mennesker med handicap i vidt omfang bliver udsat for hadefulde ytringer, herunder på internettet. Blandt andet viser en undersøgelse baseret på data fra politiet i England og Wales, at antallet af registrerede hændelser af online-hadforbrydelser mod mennesker med

¹⁰ Ibid.: kapitel 2, særligt s. 44-51.

¹¹ VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (2017) 'Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016', s. 102, tilgængelig via:
https://pure.vive.dk/ws/files/1045522/personer_med_handicap_pdfa.pdf.

¹² Ibid.

¹³ Bekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017 af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven). Se blandt andet § 1, stk. 1.

¹⁴ Criminal Justice Act 2003, Section 146.

handicap på et år (2016-17 til 2017-18) steg fra 235 hændelser til 313 hændelser, svarende til en stigning på 33 %.¹⁵ I en spørgeskemaundersøgelse blandt 1.647 personer med handicap mellem 18 og 65 år i Storbritannien svarede 29 %, at de havde oplevet fjendtlig opførsel motiveret af deres handicap, og 9 % svarede, at dette var foregået online eller via en besked-app (for eksempel via Facebook, Whatsapp, Twitter etc.) Desuden svarede 28 % af de adspurgte, at bekymring over fjendtlig opførsel havde forhindret dem i at gå ud i deres lokalområde.¹⁶

Mennesker med handicap bør beskyttes bedre mod hadefulde ytringer

Den danske stat er efter menneskeretten forpligtet til at beskytte mennesker med handicap mod enhver form for diskrimination, herunder hadforbrydelser. FN's Handicapkonvention indeholder blandt andet et grundlæggende forbud mod diskrimination (artikel 5) samt en generel forpligtelse til bevidstgørelse, herunder bekæmpelse af stereotyper og fordomme i forhold til personer med handicap (artikel 8).

Menneskeretten pålægger således ikke Danmark en direkte forpligtelse til at forbyde hadefulde ytringer mod mennesker med handicap – modsat eksempelvis den eksplicitte forpligtelse i FN's Racediskriminationskonventions artikel 4 til at kriminalisere udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad. Et forbud mod hadefulde ytringer rettet mod mennesker med handicap kan imidlertid være med til at understøtte forpligtelserne i handicapkonventionen til at bekæmpe diskrimination og fremme bevidstheden om og positive holdninger til mennesker med handicap, jf. konventionens artikel 5 og 8.

Efter instituttets opfattelse vil det sikre en stærkere beskyttelse af mennesker med handicap og deres ret til ligebehandling, hvis kriteriet handicap indsættes som beskyttet grund i straffelovens § 266 b, stk. 1, i tilknytning til den forslåede ændring af straffelovens § 81, nr. 6. På den måde vil mennesker med handicap blive beskyttet mod den form for hadforbrydelser, der består i hadefulde ytringer i lighed med, hvad der gælder for kriterierne race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika.

¹⁵ Leonard Cheshire (2019), 'Online disability hate crimes soar 33%', tilgængelig via: <https://www.leonardcheshire.org/about-us/our-news/press-releases/online-disability-hate-crimes-soar-33>.

¹⁶ Ibid.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet overvejer – i tilknytning til den foreslåede ændring af straffelovens § 81, nr. 6 – at foreslå en ændring af straffelovens § 266 b, således at bestemmelsens anvendelsesområde udvides til også at omfatte gruppen af mennesker med handicap.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-10-0567.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt

LIGEBEHANDLINGSCHEF