

Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse

UDREDNING NR. 8



INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER
2011

Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse

Udredning nr. 8

Institut for Menneskerettigheder

2011

Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse

Udredning nr. 8

**Institut for Menneskerettigheder
2011**

Kolofon

Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse
Udredning nr. 8/2011

Institut for Menneskerettigheder 2011

Mekanisk, fotografisk eller anden form for gengivelse af Udredning om hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse eller dele heraf skal ske med fuldstændig kildeangivelse.

Redaktion: Lisbeth Garly Andersen og Susanne Nour (ansvarlig)

Tilrettelæggelse:

Lisbeth Garly Andersen

Cecilia Decara

Mette Foldager

Bjørn Dilou Jacobsen

Stéphanie Lagoutte

Suzanne Rosenkilde Nielsen

Mandana Zarreparvar

Forlagsredaktør: Klaus Slavensky

Layout: Carsten Schiøler

Omslag: DETUSCH&LUBA

Produktion: Handy-Print A/S, Skive

Trykt i Danmark 2011

Udredningen er støttet af Justitsministeriets Forskningspulje og Det Kriminalpræventive Råd. Udarbejdelse af udredningen og udredningens resultat er alene forfatterens ansvar. De vurderinger og synspunkter, der fremsættes i udredningen, er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis af Justitsministeriet og Det Kriminalpræventive Råd.

ISBN 978-87-91836-39-8

Indholdsfortegnelse

Resumé	8
Kapitel 1. Indledning	14
1.1. Baggrund	14
1.2. Formål og indhold.....	15
1.3. Terminologi og afgrænsning af udredningens omfang	16
1.3.1. Hadforbrydelsesbegrebet	16
1.3.2. Diskrimination og hadefuld tale	18
1.4. Udredningens metode	20
1.4.1. Den retlige analyse	20
1.4.2. Den empiriske analyse.....	20
1.5. Følgegruppen	23
1.6. Finansiering.....	23
Kapitel 2. Kortlægning af eksisterende data	24
2.1. Anmeldte hadforbrydelser.....	24
2.2. Domstolssager omhandlende hadforbrydelser	27
2.3. Oplevede hadforbrydelser	28
2.4. Sammenfatning.....	31
Kapitel 3. Den EU-retlige og internationale menneskeretlige ramme	33
3.1. Indledning	33
3.2. EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad	33
3.3. FN's Racediskriminationskonvention	33
3.4. Det menneskeretlige princip om lighed og ikke-diskrimination.....	37
3.4.1. Koblingen mellem lighedsprincippet og bekæmpelse af hadforbrydelser	37
3.4.2. EMRK artikel 14 og EMD's praksis om hadforbrydelser ..	39
3.4.2.1. En positiv forpligtelse til at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser	40
3.4.2.2. Hvornår indtræder efterforskningspligten?.....	43
3.4.2.3. Hvad indebærer efterforskningspligten?.....	43
3.4.2.4. Hvilke forbrydelser er omfattet af efterforskningspligten?.....	44

3.4.2.5. Hvilke hadmotiver er omfattet af efterforskningspligten?.....	46
3.5. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa	47
3.6. Sammenfatning.....	49
Kapitel 4. Dansk lovgivning og retspraksis.....	51
4.1. Lovgivning	51
4.1.1. Straffelovens § 81, nr. 6	51
4.1.2. Forholdet mellem hadforbrydelser, hadefuld tale og æreskrænkelser	54
4.2. Retsspraksis.....	54
4.2.1. Afdækning af retspraksis	54
4.2.2. Resumé af sagerne.....	55
4.2.3. Anklagemyndighedens og domstolenes anvendelse af § 81, nr. 6.....	61
4.2.4. Beviskrav til hadmotivet	62
4.2.4.1. Vold mod civile med et racistisk motiv.....	63
4.2.4.2. Vold mod civile med et homofobisk motiv.....	64
4.2.4.3. Sager omhandlende offentligt ansatte som forurettede..	65
4.3. Sammenfatning.....	66
Kapitel 5. Anmeldelse, efterforskning og tiltalerejsning.....	68
5.1. Når anmeldelse undlades.....	68
5.1.1. NGO'ers og forurettedes opfattelse	68
5.1.1.1. Mangel på viden om rettigheder.....	69
5.1.1.2. Manglende tillid til politiet	69
5.1.1.3. Personlige konsekvenser ved anmeldelsen	69
5.1.1.4. Selvforskyldt	70
5.1.1.5. Egen bagatelgrænse	70
5.1.2. Politiets opfattelse	70
5.2. Anmeldelsessituationen	71
5.2.1. NGO'ers og forurettedes oplevelse af anmeldelsessituationen	71
5.2.1.1. Vigtigheden af at blive taget alvorligt	71
5.2.1.2. Viden om minoriteter.....	72
5.2.1.3. Skylds- og ansvarsforskubbe	72
5.2.2. Politiet om anmeldelsessituationen	73
5.2.2.1. Afvisning af sager ved skranken.....	73
5.2.2.2. Særlig om betjente på patrulje.....	74
5.2.2.3. Tone, empati og image.....	75

5.3. Efterforskning	77
5.3.1. NGO'ers oplevelse af efterforskningen	77
5.3.2. Politiet og anklagemyndigheden om efterforskning	77
5.3.2.1. Kendskab til § 81, nr. 6	77
5.3.2.2. Afdækning af motiv	79
5.3.2.3. Skærpelse af afdækning af hadmotiv	80
5.3.2.4. Straffesag eller sag om brud på den offentlige orden	82
5.3.2.5. Afhørings teknik i sager om homofobisk vold	82
5.3.2.6. Når forurettede ikke ønsker at udtale sig om motivet	83
5.3.2.7. Vanskeligheder med at sikre tilstrækkelige beviser	84
5.4. Tiltalerejsning	85
5.4.1. Beviskravet i hadforbrydelsessager	85
5.4.2. Tidsfrist og berømmelse af en sag/at lade en sag gå om	85
5.4.3. Afdækning af hadmotiv under sagens behandling ved retten	86
5.4.4. Tilståelsessager	87
5.5. Særlige indsatser	87
5.5.1. Kontaktpersonordningen	87
5.5.2. Nærpoliti	87
5.5.3. Oplysningskampagner	88
5.6. Sammenfatning	88
Kapitel 6. Indsamling af data om hadforbrydelser i praksis	90
6.1. Metode for dataindsamling til RACI-rapporter	90
6.1.1. OPAs rolle i forhold til dataindsamling	91
6.1.2. Ordliste	92
6.2. Udfordringer vedrørende dataindsamling	92
6.2.1. Antallet af ord til identificering af mulige hadforbrydelser	92
6.2.2. "Sagens genstand"-feltet	93
6.3. PETs arbejde med forbedring af registrering	94
6.4. Begrænsninger i Rigsadvokatens midlertidige indberet- ningsordning	95
6.5. Sammenfatning	95
Kapitel 7 – Sammenfatning og anbefalinger	97
7.1. Sammenfatning	97
7.2. Viden om hadforbrydelser (anbefaling nr. 1)	97
7.3. Omfanget af den strafferetlige beskyttelse (anbefaling nr. 2)	99
7.4. Fremme anmeldelse af hadforbrydelser (anbefaling nr. 3)	100
7.5. Modtagelse af anmeldelse og efterforskning (anbefaling nr. 4)	101

7.6. Tiltale (anbefaling nr. 5)	103
7.7. Domstoles behandling (anbefaling nr. 6)	105
7.8. Oplysning og kriminalitetsforebyggende indsats (anbefaling nr. 7)	105
Abstract	107

Tabeloversigt

Tabel A: PET's tal over kriminelle forhold med baggrund i racisme, tro, politisk og seksuel orientering	25
Tabel B: Typer af forbrydelser med baggrund i racisme eller tro 2005-2009	25
Tabel C: Andelen af sager vedr. forskelsbehandling i PET's tal . . .	26
Tabel D: Fordeling af sager i 2009	27
Tabel E: Oversigt over geografisk fordeling af indberetninger 2005-2009	27
Tabel F: Oversigt over antallet af domme i 2007 omhandlende § 81, nr. 6	28
Tabel G: Motiv bag volden	29
Tabel H: Tabel over forskellen på, hvorvidt gerningspersonen er kendt eller ej i forbindelse med hadforbrydelse og antal gerningspersoner	30

Resumé

Formålet med Institut for Menneskerettigheders (IMR's) udredning er dels at belyse, hvordan hadforbrydelser håndteres i Danmark, dels at vurdere, om procedurer og praksis hos politi, anklagemyndighed og domstole sikrer en effektiv beskyttelse mod hadforbrydelser.

Vi har givet udredningen titlen "Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse", fordi udredningen viser, at der i Danmark ikke er en effektiv strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser. Udredningen afsluttes derfor med nogle anbefalinger, der forhåbentlig kan være med til at vise vejen til en effektiv strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser.

Hadforbrydelsesbegrebet er et internationalt begreb (*hate crimes*), der bruges som en overordnet betegnelse for en række forbrydelser, ofte vold, motiveret af fordomme og had til offeret på grund af offerets tilhørsforhold til en bestemt gruppe, f.eks. køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, seksuelle orientering eller funktionsnedsættelse.

I en dansk kontekst knytter hadforbrydelsesbegrebet sig til straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det er en strafskærpende omstændighed ved strafudmålingen, at kriminaliteten er begået på baggrund af fordomme og had til andre personers race, etnicitet, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Udredningen indeholder en gennemgang af dansk lov og retspraksis og relevante EU-retlige og menneskeretlige forpligtelser. Herudover indeholder udredningen en beskrivelse af politiets og anklagemyndighedens praksis på området og NGO'ers og forurettedes opfattelse af denne håndtering.

Udredningen er bygget på kvalitative interviews med politi og anklagemyndighed på forskellige niveauer i to politikredse, samt interviews med en række frivillige organisationer. Interviewene er blevet gennemført i perioden fra september 2009 til september 2010. Udover kvalitative interviews er der blevet foretaget en afdækning af procedurer m.v. gennem spørgeskemaer sendt til alle politikredse.

Udredningen beskæftiger sig ikke med kriminalitetsforebyggende indsatser. Det skal understreges, at selv om et effektivt strafferetligt værn antages at have en vis generel og special præventiv virkning, så er en bredere og dybere kriminalitetsforebyggende indsats alfa og omega i bekæmpelsen også af hadforbrydelser.

Udredningens hovedresultater

EU-retten og den internationale menneskeret pålægger den danske stat en række minimumsforpligtelser, der både stiller krav til den danske regulering af hadforbrydelser og til de danske myndigheders praksis på området. Dette er særlig tilfældet i forhold til hadforbrydelser motiveret af forurettedes race eller etniske oprindelse.

Det følger af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad og Racediskriminationskonventionen, at den danske stat er forpligtet til at have en bestemmelse i dansk straffelovgivning, hvorefter racistisk motiverede forbrydelser udgør en skærpende omstændighed. I henhold til Racediskriminationskonventionen er den danske stat endvidere forpligtet til at sikre ofre for hadforbrydelser adgang til effektive retsmidler. Herudover forpligter lighedsprincippet i artikel 14 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) den danske stat til at efterforske og retsforfølge mulige hadmotiver ved forbrydelser, der krænker grundlæggende menneskerettigheder. Det må endvidere antages, at det generelle lighedsprincip i artikel 26 i FN's Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder (ICCPR) pålægger den danske stat en positiv forpligtelse til generelt at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser.

I forhold til staters styrkelse af indsatsen mod hadforbrydelser anbefaler Racediskriminationskomitéen og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) generelt, at der oplyses bredt om retten til ikke at blive udsat for en hadforbrydelse og om muligheden for at anmelde hadforbrydelser. Herudover anbefales det, at politi, anklagemyndighed og dommere uddannes i håndtering af hadforbrydelser, og at der iværksættes dataindsamling om hadforbrydelser ved disse aktører.

Det følger af den danske straffelovs § 81, nr. 6, at det er en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i offerets etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Det er imidlertid uklart, om "seksuel orientering" dækker kønsidentitet, f.eks. som udtrykt ved transvestisme. Det må dog formodes, at kønsidentitet kan anses som omfattet af formuleringen. Omvendt må det formodes, at formuleringen "eller lignende" ikke kan anses for at omfatte øvrige traditionelle antidiskriminationsgrunde som f.eks. funktionsnedsættelse eller alder.

Hvad angår antallet af hadforbrydelser i Danmark i praksis, peger de statistiske opgørelser på området i forskellige retninger.

Anmeldte hadforbrydelser registreres løbende af Politiets Efterretningstje-

neste (PET). Herudover foretages der offerundersøgelser af Justitsministeriets Forskningskontor. Sammenholdes disse data, viser der sig en stor diskrepans mellem omfanget af oplevede hadforbrydelser og anmeldelser af hadforbrydelser. Udredningen viser, at der kan peges på forskellige grunde til dette. De interviewede NGO'er og personer, der har oplevet at være blevet udsat for en hadforbrydelse, nævner dels en manglende tro på, at en anmeldelse vil nytte, dels en frygt for, at en anmeldelse vil få personlige konsekvenser. Der rapporteres endvidere om mangel på kendskab til, hvad der er strafbart, og hvilke rettigheder den enkelte har. Herudover tyder interviews med henholdsvis politi og NGO'er på, at ikke alle sager, der efterforskes som hadforbrydelser, bliver registreret som sådan af politiet og dermed heller ikke indgår i de officielle statistikker.

Hvad angår retspraksis på området, viser udredningen, at det kan være yderst vanskeligt at afdække omfanget af straffesager omhandlende hadforbrydelser. For året 2007 etablerede Rigsadvokaten en midlertidig indberetningsordning vedrørende afgørelser i sager om kriminelle forhold begået med baggrund i offerets race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Der blev i perioden i alt indberettet 10 domme. Udover Rigsadvokatens særlige indberetningsordning fra 2007, foretages der ikke særskilt registrering af retssager, hvor § 81, nr. 6, er påberåbt og/eller finder anvendelse af retten. Det er således som udgangspunkt alene muligt at finde frem til retspraksis om hadforbrydelser, hvis man har kendskab til sagerne i forvejen.

I forhold til anmeldelsessituationen viser interviewene med henholdsvis NGO'er, forurettede personer og politi, at afvisning og manglende registrering af mulige hadforbrydelser forekommer. Hvad angår efterforskningen og eventuel tiltalerejsning, viser udtalelserne fra politi og anklagere, at der er flere bevismæssige udfordringer forbundet med sager om hadforbrydelser. Særligt i efterforskningsfasen kan det være et problem, at der ikke er tilstrækkeligt fokus på et muligt hadmotiv. Ifølge interviewene bliver potentielle hadforbrydelsessager således i nogle tilfælde behandlet som almindelige straffesager.

Interviews med politiet og anklagere i to politikredse viser endvidere, at kendskabet til § 81, nr. 6, varierer i politiet. Både politi og anklagere mener, at en øget bevidsthed om hadforbrydelser kunne føre til, at flere sager bliver registreret og håndteret som hadforbrydelser og at der er behov for kapacitetsopbygning på området både hos politiet og hos anklagemyndigheden.

Udredningen viser imidlertid også, at der er stigende fokus på og bevidsthed om hadforbrydelser både hos politi, anklagemyndighed og NGO'er. Herudover ses en række positive tiltag på området, bl.a. efteruddannelse af politi, diverse kampagner og en kontaktpersonordning særligt rettet mod homoseksuelle.

En gennemgang af den sparsomme retspraksis på området viser, at hadforbrydelser hovedsageligt udmønter sig som vold på åben gade, at gerningsmanden eller gerningsmændene og forurettede ikke har kendskab til hinanden forud for hændelsen, og at overfaldet er sket uden nogen form for provokation fra forurettedes side. Det fremgår endvidere af retspraksis, at det primære bevis for et hadmotiv er udtalelser fra gerningsmanden om forurettedes etniske baggrund eller seksuelle orientering i forbindelse med voldshandlingen. Hvor sådanne udtalelser anses for bevist, sker der som udgangspunkt strafskærpelse efter § 81, nr. 6.

Gennemgangen af retspraksis på området viser endvidere, at det kan være vanskeligt at vurdere alene ud fra domsudskriftet, hvornår straffelovens § 81, nr. 6, har været påberåbt af anklagemyndigheden, og hvad rettens vurdering af bestemmelsens anvendelse har været.

Afslutningsvis indeholder udredningen en opsummering af de problemfelter, der gør sig gældende og konkrete forslag til en styrkelse af håndtering af hadforbrydelser i Danmark.

De mest centrale anbefalinger er følgende:

- Tilvejebringelse af viden om hadforbrydelser dels gennem systematisk indsamling af data fra politi, anklagemyndighed og domstole, dels gennem forskning.
- Afklaring af omfanget af den strafferetlige beskyttelse gennem nærmere afklaring af, hvilke tilhørsforhold til bestemte grupper straffelovens § 81, nr. 6, omfatter.
- Fremme af anmeldelse af hadforbrydelser bl.a. gennem en landsdækkende oplysningsindsats rettet mod civilsamfundet med henblik på at øge viden om hadforbrydelser samt ofrenes rettigheder og klagemuligheder.
- Styrkelse af politiets indsats ved iværksættelse af systematiske initiativer i alle politikredse og koordineret af Rigspolitechefen.
- Permanent indberetningsordning af hadforbrydelsessager.
- Styrkelse af domstolenes registrering af sagerne.
- Bred oplysning om respekt for grundlæggende rettigheder og anti-diskrimination og kriminalitetsbyggende indsats i øvrigt.

Kapitel 1. Indledning

1.1. Baggrund

Hadforbrydelser dækker som begreb kriminalitet begået på baggrund af fordomme og had i forhold til andre personers race, etnicitet, tro, seksuelle orientering eller lignende. Hadforbrydelsesbegrebet knytter sig i dansk ret til straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det er en strafskærpende omstændighed, at forbrydelsen har været motiveret af en eller flere af de førnævnte grunde.

I Danmark registreres hadforbrydelser løbende af Politiets Efterretningstjeneste (PET). I 2007 iværksatte Rigsadvokaten en midlertidig indberetningsordning angående sager, hvor straffelovens § 81, nr. 6, fandt anvendelse ved domstole.¹ Herudover foretager forskellige private og offentlige aktører løbende undersøgelser af omfanget af hadforbrydelser.²

De forskellige data på området tegner et billede af, at forekomsten af hadforbrydelser er langt højere, end PET's og Rigsadvokatens tal på området antyder. Blandt andet tyder en offerundersøgelse fra 2008 foretaget af Justitsministeriet m.fl.³ og interviews med interesseorganisationer⁴ på, at der generelt er underrapportering på området.⁵ En lignende udvikling ses i OSCE-landene og i flere EU-lande.⁶

¹ Indberetningsordningen løb i et år fra den 1. januar 2007 og omfattede indberetning om tiltalefravald i medfør af retsplejelovens § 722, domfældelser og frifindelser i sager omhandlede straffelovens § 81, nr. 6. Se mere herom i Rigsadvokaten april 2008: Redegørelse om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6 og nr. 7, samt sager om overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. J.nr. RA-2006-120-0033.

² Balvig, Flemming; Kyvsgaard, Britta. *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2008* Københavns Universitet – Justitsministeriet – Det Kriminalpræventive Råd – Rigspolitechefen (2009), *Rapport om omfanget af diskrimination og Hadforbrydelser i Københavns Kommune 2008*, Institut for Menneskerettigheder (2009); *Lige og ulige? – Homoseksuelle, biseksuelle og transkønnedes levevilkår*, CASA (Juni 2009).

³ Balvig, Flemming; Kyvsgaard, Britta. *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2008* Københavns Universitet – Justitsministeriet – Det Kriminalpræventive Råd – Rigspolitechefen (2009).

⁴ En række organisationer er blevet interviewet i forbindelse med udarbejdelse af udredningen. Se metode afsnit 1.4.

⁵ Også andre undersøgelser peger på, at forekomsten af hadforbrydelser er højere end de registrerede tal. Se blandt andet *Rapport om omfanget af diskrimination og hadforbrydelser i Københavns Kommune 2008*, Institut for Menneskerettigheder (2009).

I 2006 påpegede FN's Racediskriminationskomité (CERD) over for Danmark, at det udgør en krænkelse af FN's racediskriminationskonvention, hvis der ikke gennemføres en effektiv efterforskning med henblik på at afklare, om der er sket en racediskriminerende handling.⁷ Komitéen har gentaget denne bemærkning i 2008 og anbefalet, at den danske stat indskærper over for anklagemyndigheden, at det er vigtigt, at der rejses tiltale for forbrydelserne med et racistisk motiv, også selvom det handler om mindre alvorlige forbrydelser.⁸

1.2. Formål og indhold

Institut for Menneskerettigheder (IMR) har mandat til at bidrage til gennemførelsen af menneskerettighederne og fremme af ligebehandling i Danmark. Målet med denne udredning er nærmere at belyse, hvordan hadforbrydelser håndteres i Danmark og samtidig vurdere, om de procedurer, der er udviklet hos politi, anklagemyndighed og domstole, sikrer en effektiv beskyttelse mod hadforbrydelser.

Udredningen bygger på en juridisk redegørelse og et empirisk studium og har et rettighedsperspektiv. Rettighedsperspektivet betyder, at regler og praksis på området vurderes i forhold til de rettigheder, som enhver borger har til effektiv beskyttelse mod hadforbrydelser.

Formålet med udredningen er således:

- at bidrage til begrebsafklaring på området i en dansk kontekst
- at udrede den retlige regulering af hadforbrydelser og retspraksis på området
- at kortlægge myndighedernes håndtering af hadforbrydelser, herunder procedurer for politiets modtagelse af anmeldelser om hadforbrydelser

⁶ Se blandt andet *Combating hate crimes in the OSCE region: An overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives 2005* af ODIHR og *Comparative Study on the situation concerning homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in the EU* af EUs Agentur for Fundamentale Rettigheder, Institut for Menneskerettigheder og COWI (2008).

⁷ Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD): Denmark, 19 October 2006, (CERD/C/DEN/CO/17), pkt. 11.

⁸ Brev fra CERD til Permanent mission of Denmark to the United Nations Office, 7. marts 2008 (TS/NP/JF). Det bemærkes, at denne bemærkning ikke indgår i CERDs observationer fra august 2010, som udelukkende fokuserer på § 266 b (hadefuld tale), se Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD): Denmark, 27. august 2010 (CERD/C/DNK/CO/18-19), pkt.9.

og registrering heraf samt anklagemyndighedens og domstolenes behandling af sagerne

- at afdække erfaringer blandt relevante persongrupper i forhold til oplevede hadforbrydelser, herunder erfaringer med anmeldelse til politiet og politiets sagshåndtering
- at afdække problemfelter og udfordringer og bidrage med overvejelser til fremme af beskyttelsen mod hadforbrydelser i Danmark.

Udredningen indeholder en gennemgang af eksisterende data om hadforbrydelser i Danmark (kapitel 2), en redegørelse af den EU-retlige og den internationale menneskeretlige ramme for hadforbrydelser (kapitel 3) og derefter en gennemgang af straffelovens § 81, nr. 6 om hadforbrydelser samt retspraksis på området (kapitel 4). Derefter gennemgås resultaterne af den empiriske undersøgelse af myndighedernes håndtering af hadforbrydelser i praksis. Først beskrives politiets modtagelse af anmeldelser, efterforskning i praksis og tiltalerejsning og nogle af de problemstillinger, der gør sig gældende fra henholdsvis NGO'ers, politiets og anklagemyndighedens perspektiv (kapitel 5). Derefter gennemgås hvordan indsamling af data sker i praksis og nogle af de udfordringer, der er i den forbindelse (kapitel 6). Afslutningsvist opsummeres udredningens konklusioner, og der fremsættes en række anbefalinger på området med henblik på at styrke indsatsen mod hadforbrydelser (kapitel 7).

1.3. Terminologi og afgrænsning af udredningens omfang

1.3.1. Hadforbrydelsesbegrebet

Hadforbrydelsesbegrebet er et internationalt begreb (*hate crimes*), der bruges som en overordnet betegnelse for en række forskellige forbrydelser, ofte vold, motiveret af fordomme og had til offeret på grund af offerets tilhørsforhold til en bestemt gruppe, f.eks. offerets køn, etnicitet eller seksuelle orientering.⁹

⁹ Se f.eks. *Hate Crime Laws. A Practical Guide*, OSCE/ODHIR, 2009; Joke Swiebel og Dennis van der Veur: *Hate crimes against lesbian, gay, bisexual and transgender persons and the policy response of international governmental organisations*, NQHR, Vol. 27 / 4, 485-524, 2009; Thomas Brudholm: *Hate Crimes and Human Rights*, præsenteret ved seminarer i foråret på University of Stirling og Institut for Menneskerettigheder. En upubliceret engelsk version kan rekvireres hos forfatteren. Artiklen er under publikation i Italien (Thomas Brudholm (2011), *Crimini dell'odio e diritti umani*, in: Fabrizio Sciacca (Ed.), *“Giustizia globale. Problemi e prospettive”*. Soveria Mannelli: Rubbettino).

Hadforbrydelsesbegrebet anvendes oftest i relation til racistisk motiverede forbrydelser. FN konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination fra 1965 (Racediskriminationskonventionen) pålægger således medlemsstaterne at skærpe straffen for forbrydelser med baggrund i offerets race eller etniske oprindelse.¹⁰ En tilsvarende forpligtelse følger af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad, hvorefter hadforbrydelsesbegrebet tillige omfatter forbrydelser mod persongrupper på grund af deres religion.¹¹

Det fremgår af en publikation fra Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE¹²) fra 2009, at flere af OSCE's medlemslande har regulering om hadforbrydelser, der ikke alene inkluderer beskyttelse i forhold til offerets race eller etniske oprindelse og seksuelle orientering, men tillige på grund af offerets køn, alder og/eller funktionsnedsættelse.¹³ I England, f.eks., påberåbte anklagemyndigheden i perioden 2007-2009 strafskærpelse i 576 sager alene med henvisning til forbrydelsens motivering i forurettedes funktionsnedsættelse.¹⁴

Denne udredning fokuserer på hadforbrydelser i Danmark. Hadforbrydelser er ikke specifikt defineret i dansk ret. Det danske politi benytter dog begrebet "hadforbrydelser" på trods af, at begrebet ikke anvendes eksplicit i lovgivningen, se bl.a. www.stophadforbrydelser.dk eller www.politi.dk for politiets anvendelse af begrebet.

IMR har valgt at fokusere på hadforbrydelser, der knytter sig til straffelovens § 81, nr. 6. Udredningen tager således afsæt i den afgrænsning af motivgrunde, der er foretaget i forbindelse med straffelovens § 81, nr. 6 vedrørende strafudmålingen. Straffelovens § 81, nr. 6 lyder som følger:

¹⁰ Jf. CERD artikel 4. Se også International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR) art. 26 og bl.a. Committee Against Torture (CAT)'s General Comment nr. 2 fra 2007, der fastholder, at staterne skal lovgive for at forbyde vold mod diskriminerede grupper i samfundet, CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4, november 2007, §§ 20-24.

¹¹ Jf. artikel 4 i EU's rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen. Se også gennemgang af EMDs retspraksis i kapitel 3.

¹² OSCE er den officielle forkortelse for organisationens engelske titel "the Organization for Security and Co-operation in Europe".

¹³ OSCE: *Hate Crime Laws – a practical guide* (2009) s. 43.

¹⁴ Se Crown Prosecution Service (CPS) Hate Crime Report 2008-2009 s. 42. Det følger af Criminal Justice Act section 146, at det forhold, at en forbrydelse er motiveret af offerets funktionsnedsættelse, skal anses som en strafskærpende omstændighed.

“Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpende omstændighed [...] 6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. [...]”

Hadforbrydelser består således af to elementer: En kriminel handling, det vil sige en handling i strid med straffeloven,¹⁵ f.eks. vold eller hærværk, og det forhold, at der fra gerningspersonen er et diskriminerende udvælgelseselement i forhold til forurettede bestående i, at forbrydelsens motiv helt eller delvist kan tillægges forurettedes faktiske eller formodede tilhørsforhold til en bestemt gruppe. Når der begås en hadforbrydelse rammes den særlige persongruppe således også gennem kriminalitet mod en tilfældig person, og forbrydelsen får således karakter af diskrimination, se nærmere om diskriminationsbegrebet nedenfor. Det nærmere indhold af § 81, nr. 6 er beskrevet i kapitel 4 nedenfor.

1.3.2. Diskrimination og hadefuld tale

Begreberne diskrimination og hadefuld tale er også relevante i denne sammenhæng, men adskiller sig fra det hadforbrydelsesbegreb, som udredningen tager udgangspunkt i.

Diskrimination er ulovlig forskelsbehandling, der fører til udelukkelse eller giver den diskriminerede person en mindre fordelagtig behandling end andre i en tilsvarende situation. Begrebet omfatter handlinger, der har til formål at diskriminere personer på grund af deres køn, race eller etniske oprindelse, religion eller tro m.v., også kaldet direkte diskrimination. Begrebet omfatter tillige indirekte diskrimination, som er anvendelse af kriterier, der fremstår som neutrale, men virker diskriminerende i forhold til personer eller persongrupper. En sådan indirekte diskrimination kan komme til udtryk som strukturel eller institutionel diskrimination, hvilket er tilfældet, hvor praksisser og procedurer indenfor en institution eller enhed har en diskriminerende virkning, f.eks. i forhold til minoritetsgrupper.¹⁶

Diskrimination er forbudt efter lovgivning, der forbyder diskrimination på arbejdsmarkedet på grundlag af køn, race, hudfarve, religion eller tro, po-

¹⁵ En hadforbrydelse er en straffelovsovertrædelse, der samtidig kan betegnes som diskrimination. Derimod ekskluderes en række diskriminerende kriminelle handlinger, som er defineret som straffelovsovertrædelser i særlovgivninger, i definitionen af en hadforbrydelse, såsom lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv. Sådan kriminalitet omfattes af diskriminationsbegrebet, men anses ikke som en hadforbrydelse.

¹⁶ Se nærmere om begrebets indhold i Udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder 2005, s. 24ff.

litisk anskuelse, seksuel orientering, alder, funktionsnedsættelse eller national, social eller etnisk oprindelse.¹⁷ Det er endvidere i strid med det civilretlige forbud mod diskrimination at diskriminere på grund af køn og race eller etnisk oprindelse på en række områder uden for arbejdsmarkedet, herunder adgang til sundhedspleje, sociale goder, uddannelse og varer og tjenesteydelser.¹⁸ Endelig er der et strafferetligt forbud mod at nægte personer adgang eller nægte at betjene personer på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.¹⁹ Dette forbud finder oftest anvendelse i sager, hvor personer nægtes adgang til et diskotek på grund af deres race eller etniske oprindelse.

Hadefuld tale kan betegnes som en særlig form for hadforbrydelse. Begrebet knytter sig til straffelovens § 266 b (ofte kaldet "racismeparagraffen"), der kriminaliserer ytringer, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, truer, forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Bestemmelsen blev indført i straffeloven i 1939, men først i 1987 blev bestemmelsen om seksuel orientering indført. Begrebet hadefuld tale (*hate speech*) indgår ikke eksplicit i straffeloven, men er en samlet betegnelse for ovennævnte typer af forbrydelser.

Diskrimination (direkte), hadefuld tale og hadforbrydelser kan ses som tre sider af samme sag i den forstand, at alle disse former for lovovertrædelse er motivet af fordomme om en særlig gruppe. Begreberne rejser imidlertid juridiske problemstillinger af forskellig karakter, og det er derfor vigtigt, at der sondres mellem begreberne. Dette er endvidere vigtigt i forbindelse med indsamling af data på området, således at det er muligt at måle og vurdere omfanget af de forskellige lovovertrædelser.²⁰

¹⁷ Se Bekendtgørelse nr. 734 af 28. juni 2006 af lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. (ofte betegnet ligebehandlingsloven); Bekendtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 af lov om lige løn til mænd og kvinder (ofte betegnet ligelønsloven); Bekendtgørelse nr. 1349 af 16. december 2008 af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

¹⁸ Se Bekendtgørelse nr. 1095 af 19. september 2007 af lov om ligestilling mellem kvinder og mænd; Lov nr. 374 af 28. maj 2003 om etnisk ligebehandling.

¹⁹ Bekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987 af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (ofte betegnet "racediskriminationsloven").

²⁰ Se flere eksempler herpå fremhævet i Institut for Menneskerettigheder (2009): *Rapport om omfanget af diskrimination og Hadforbrydelser i Københavns Kommune* 2008 s. 99-100.

IMR har valgt at afgrænse denne udredning til hadforbrydelser for derved at fokusere på de problemstillinger, som er særlige for denne type lovovertrædelse.

1.4. Udredningens metode

Udredningen består dels af en retlig analyse og dels af en empirisk analyse.

1.4.1. Den retlige analyse

Den retlige analyse bygger først og fremmest på en gennemgang af dansk lovgivning og retspraksis. Retspraksis beskrives og analyseres, særligt med henblik på at afdække de forhold, som lægges til grund for anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6. Der foretages tillige en gennemgang af relevante internationale og EU-retlige retskilder på området, inklusiv en gennemgang af EMDs retspraksis.

1.4.2. Den empiriske analyse

Den empiriske del af udredningen er baseret på individuelle interviews, fokusgruppeinterviews og spørgeskemaer.

Interviews med NGO'er og personer udvalgt af NGO'erne: Med henblik på at afdække potentielle ofres erfaring med anmeldelse af hadforbrydelser til politiet er fem NGO-repræsentanter og 11 personer, udvalgt af NGO'erne, herunder forurettede, interviewet.²¹

De udvalgte NGO'er er Dokumentations- og Rådgivningscentret om Race-diskrimination (DRC); LGBT²² Danmark (tidligere Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske), European Network Against Racism (ENAR), Mosaik Trossamfund og Sabaah.²³ De tre af NGO'erne er udvalgt som medlemmer af IMRs Ligebehandlingsudvalg.²⁴ Herudover blev Mosaik Trossamfund og Sabaah udvalgt, da de er vigtige aktører på området. Det var et kriterium, at NGO'erne skulle være en medlemskabsorganisation eller på anden vis have adgang til at identificere relevante anmeldere, og/eller skulle være synlige i debatten om hadforbrydelser i Danmark.

²¹ Med forurettet menes personer, der har oplevet sig udsat for en hadforbrydelse.

²² LGBT er en engelsksproget betegnelse, der referer til "lesbian, gay, bisexual, and transgender".

²³ Sabaah er en forening, der blev stiftet i 2006 og er målrettet homo-, bi- og transseksuelle med anden etnisk baggrund end dansk. Mosaik Trossamfund er Danmarks største jødiske fællesskab.

Der er som udgangspunkt gennemført fokusgruppintervjuer med alle organisationer og personer inviteret til undersøgelsen af organisationerne.²⁵ Fokusgrupperne var forholdsvis små (tre til fire personer i hver gruppe) for at skabe en tryk stemning blandt respondenterne og give den enkelte mulighed for at udtrykke sig frit og samtidig reflektere sammen med gruppen. Gruppens størrelse muliggjorde bl.a., at der kunne tages hensyn til informanterne, og at det i størst muligt omfang kunne undgås, at interview-situationen fik utilsigtede konsekvenser for informanterne, f.eks. at fremprovokere stress.²⁶ Der blev herudover gennemført et enkelt semi-struktureret interview med en forurettet, hvilket blev foranlediget af DRC i stedet for en fokusgruppe. Hovedparten af interviewene blev gennemført i efteråret 2009 og enkelte i foråret 2010.

Interviews med politi og anklagemyndighed: Som led i undersøgelsen af politiets og anklagemyndighedens håndtering af hadforbrydelser i praksis er gennemført 16 individuelle interviews med politi og anklagere i to politikredse. Herudover er der gennemført et fokusgruppintervju med fem politibetjente. Interviewene er alle gennemført i 2010.

IMR fik adgang til to forskellige politikredse og udvalgte blandt disse kredse selv de fleste af interviewpersonerne. Ved udvælgelsen af interviewpersoner i politiet er tilstræbt, at personer på forskellige niveauer blev interviewet (analyse, beredskab, efterforskning, ledelse) for herved at afdekke, hvorledes mulige hadforbrydelser håndteres på de forskellige niveauer i politiet. Yngre såvel som ældre betjente er interviewet. En enkelt af de interviewede har minoritetsbaggrund. De fleste af de interviewede er erfarne politiansatte. Alle interviews er anonymiseret.

²⁴ IMR indgik i april 2003 et samarbejde med NGOer og institutioner, der sammen og hver for sig arbejder for ligebehandling i Danmark med det formål, at Ligebehandlingsudvalget skal være rådgivende for IMR's Råd for Menneskerettigheder om ligebehandling i DK. Ligebehandlingsudvalget blev i 2007 enige om en "Erklæring om det inkluderende samfund", der blev underskrevet af 20 organisationer på tværs af alder, etnicitet/race, funktionsnedsættelse, køn, religion/tro og seksuel orientering. Udvalget består i 2010 af ni organisationer: LGBT-Danmark, Islamisk-Kristent Studieceter, Kvinderådet, Ældremobiliseringen, DRC, Rådet for Etniske Minoriteter, ENAR, Dansk-Russisk Forening, Danske Handicaporganisationer og Center for Ligebehandling af Handicappede. IMR er sekretariat for udvalget. Se også <http://www.menneskeret.dk/> for yderligere information om udvalget.

²⁵ DRC havde ikke ressourcer til at arrangere et fokusgruppintervju, men stillede selv op til interview og henviste herudover til en interviewperson med særlig erfaring inden for området, som IMR efterfølgende gennemførte interview med.

²⁶ Se mere om etiske retningslinier i forbindelse med interviews af udsatte persongrupper i Kvale, Steinar (1997): *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. s.116.

Udvælgelsen af interviewpersoner foregik på forskellig måde. En gruppe af interviewpersoner blev udvalgt, fordi de har en særlig viden om området igennem deres arbejdsopgaver, f.eks. fordi de arbejder med kodning af sager, fungerer som kontaktpersoner på området eller har en ledelsesrolle af relevans på området. En anden gruppe interviewpersoner består af personer, som IMR fik anbefalet at tale med af politiet, fordi de i praksis har håndteret hadforbrydelsessager eller på anden måde har et særligt kendskab til området. Den tredje gruppe af interviewpersoner er mere tilfældigt udvalgt og er primært personer, som IMR er kommet i kontakt med i forbindelse med besøgene i kredsene.

Den anvendte interviewmetode er individuelle semi-strukturerede interviews og fokusgruppeinterviews. Det var oprindeligt planlagt kun at lave fokusgruppeinterviews med politi og anklagere, men det blev vurderet, at der kunne opnås et grundigere indblik i praksis via individuelle interviews. Det blev endvidere vurderet, at interviewpersonerne på denne måde ville føle sig friere til at udtrykke sig i en mere anonym sammenhæng. Fokusgruppeinterviews blev benyttet afslutningsvis med henblik på bl.a. at diskutere nogle af de problemstillinger, der var blevet rejst i forbindelse med de individuelle interviews.

Spørgeskemaundersøgelse: IMR har som en del af udredningen også gennemført en spørgeskemaundersøgelse rettet mod landets 12 politikredse. Målet med undersøgelsen er at afsøge gældende retningslinjer i de forskellige kredse og eventuelle kredsafhængige indsatser og fortolkninger af retningslinjer udstukket fra Justitsministeriet, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste. Tilgangen er således primært informativ.²⁷ Enkelte steder i spørgeskemaet er der stillet åbne spørgsmål, f.eks. i forhold til, hvilke opfølgingsprocedurer, der er gældende i henhold til de udstukne retningslinjer. Spørgeskemaerne giver mulighed for at kortlægge nuværende procedurer i hver kreds og udnytter de fordele, det giver at stille ensartede spørgsmål. Ni kredse ud af de 12 politikredse besvarede spørgeskemaerne,

²⁷ En informativ tilgang bygger ovenpå allerede eksisterende viden, hvilket i dette tilfælde vil sige de retningslinjer, der er udstukket fra Justitsministeriet, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste. Den informative tilgang er kendetegnet ved, at der i interviewsituationen hovedsageligt stilles mere lukkede spørgsmål, og at interviewerens allerede har dannet hypoteser om det, der undersøges, hvorfor interviewene ofte er mere strukturerede. Se bl.a. Neuman, Lawrence W. (1991): *Social Research Methods – Qualitative and Quantitative Approaches*, University of Wisconsin at Whitewater: USA (1. udgave), s. 18ff; og Kvale, Steinar (1997): *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag (1. udgave), s. 104ff.

der efterfølgende er anonymiseret. Besvarelserne er hovedsageligt brugt til baggrundsinformation og til udvælgelse af de kredse, hvor interviewene skulle foregå.

1.5. Følgegruppen

Ved udarbejdelse af udredningen har der været tilknyttet en følgegruppe, som er blevet involveret i udredningens forskellige stadier, herunder input til forberedelse af spørgeskema og interviews og afklarende spørgsmål (PET), input til tilrettelæggelse af udredningen (LGBT kontaktperson ved Københavns Politi), materiale input (Rigsadvokaten), gennemlæsning og kommentarer (Det Kriminalpræventive Råd, Rigsadvokaten, Justitsministeriets Forskningskontor og medlemmer af IMRs ligebehandlingsudvalg).

1.6. Finansiering

Udredningen er støttet af Det Kriminalpræventive Råd og Justitsministeriets Forskningspulje.

Kapitel 2. Kortlægning af eksisterende data

Nærværende kapitel har til hensigt at fremlægge de eksisterende tal på området, dels hvad angår anmeldte og retligt statuerede hadforbrydelser, dels oplevede hadforbrydelser. Tallene, der gennemgås, falder i tre dele:

- anmeldte forbrydelser med et muligt hadmotiv (tal fra PET)
- sager omhandlende anvendelse af § 81, nr. 6 indberettet til Rigsadvokaten
- oplevelse af racisme eller homofobi som muligt motiv bag vold (tal fra Justitsministeriets offerundersøgelse).

Ovenstående er de centrale nationale tal på området, der er landsdækkende og indsamlet systematisk over en længere periode.²⁸

2.1. Anmeldte hadforbrydelser

PET har siden 1992 registreret kriminelle forhold, der kan tænkes at have racistisk baggrund. Siden 2002 har ordningen omfattet anmeldte kriminelle forhold med baggrund i racisme eller offerets tro. Ordningen relaterer både til straffelovens § 81, nr. 6 og overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.²⁹ Ordningen beskrives nærmere i kapitel 6.

Den 1. januar 2009 blev ordningen på ny udvidet, således at den nu omfatter alle kriminelle forhold med mulig ekstremistisk baggrund. Tallene for 2009 omfatter således også politisk motiverede forhold og forhold med baggrund i seksuel orientering.

²⁸ Herudover har LGBT Danmark i 2008 lavet en levevilkårsundersøgelse for LGBT personer. Undersøgelsen viser, at LGBT personer har været hårdere ramt af trusler og vold end heteroseksuelle. Undersøgelsen stiller ikke spørgsmål til motivet for volden (og dermed til om det kan tænkes at være en hadforbrydelse), hvorfor resultaterne ikke er medtaget her. Der findes endvidere data på området fra Københavns Kommune. Siden 2008 har det i kommunen været muligt for den enkelte borger at registrere oplevet diskrimination på en hjemmeside. Tallene fra hjemmesiden omfatter dog både diskrimination og hadforbrydelser og gælder kun København, og er derfor ikke medtaget her. For en gennemgang af tallene se IMRs Rapport om omfanget af diskrimination og hadforbrydelser i Københavns Kommune 2008.

²⁹ PETs RACI-rapporter kan downloades fra www.pet.dk.

I perioden 2003-2007 har PET årligt registreret under 100 kriminelle forhold, hvor motivgrundene har været racisme eller tro, mens tallene for 2008 og 2009 er højere. Tallene fordeler sig således:

Tabel A: PET's tal over anmeldte forhold med baggrund i racisme eller tro i perioden 2003-2008 samt PET's tal for 2009, inklusiv politisk motiverede forhold og forhold med baggrund i seksuel orientering.

År	Antal indberetninger / Anmeldte forhold
2003	53
2004	37
2005	87
2006	96 (a)
2007	35
2008	113 (b)
2009	173 (c)

(a) Teknisk anmærkning: PET oplyser i RACI 2007, at antallet af forhold i 2006 formelt er 227, idet to af indberetningerne dækker over henholdsvis 130 og tre enslydende breve med racistisk indhold. Pågældende 130 og tre forhold opfattes derfor som to indberetninger, hvorfor det samlede antal af indberetninger er angivet til 96. Se PET's årlige RACI rapporter fra 2003-2007 for yderligere oplysninger.

(b) Teknisk anmærkning: PET har for 2008 opgjort 175 forhold med mulig racistisk eller religiøs baggrund. Heraf vurderer PET, at 53 af disse hændelser er af tvivlsomt racistisk eller religiøst motiv og ikke bidrager til et korrekt billede af de faktiske forhold, hvorfor de af PET ikke behandles videre i rapporten og derfor heller ikke medtages her. Videre har PET kategoriseret ni sager som forskelsbehandling, og da disse sager ikke er hadforbrydelser, er de ikke gengivet her.

(c) Teknisk anmærkning: PET angiver, at der ved søgning i politiets registre mv. i 2009 er konstateret 489 forhold med mulig ekstremistisk baggrund. Efter en efterfølgende konkret vurdering har PET fundet, at 183 af disse forhold ikke vurderes at have ekstremistisk baggrund. Videre vurderes 131 af de resterende forhold alene som værende af tvivlsom ekstremistisk karakter, og de er derfor ikke medtaget her. Endeligt vedrører to sager forskelsbehandling og er derfor ikke medtaget her.

PET har for årene 2005-2009 inddelt forholdene efter gerningsindhold, hvilket fordeler sig således:

Tabel B: Typer af forbrydelser 2005-2009

Gerningsindhold/ År	2005	2006	2007	2008	2009
Personlig chikane (d)	21	15	13	46	38
Skriftlig chikane	12	138 / 7 ³⁰	5		
Graffiti	11	16	3	22	22

³⁰ Tallene dækker over forhold (i alt 138) og indberetninger (i alt 7), se teknisk anmærkning ovenfor.

Gerningsindhold/ År	2005	2006	2007	2008	2009
Hærværk	12	13	3	6	32
Generel propaganda	18	12	5	15	24
Trussel	5	17	1	10	26
Vold	8	13	5	13	30
Brandstiftelse		3			
Drab/Drabsforsøg (e)				1	1
Total	87	227/ 96	35	113	173

(d) Teknisk anmærkning: For årene 2008 og 2009 har PET ikke adskilt kategorierne "personlig chikane" og "skriftlig chikane," men blot anvendt kategorien "chikane."

(e) Teknisk anmærkning: For årene 2005-2007 har PET anvendt kategorien "drab" og for 2008 og 2009 kategorien "drab/drabsforsøg".

Tabellen viser, at personlig chikane, dvs. tilråb, kast, spyt, fysisk kontakt (såsom at puffe og at gribe efter et tørklæde) og skriftlig chikane (f.eks. trusselsbreve) udgør langt størstedelen af sagerne. Trusler og vold udgør et begrænset antal.

Sagerne indeholder for flere af årene som nævnt også forskelsbehandling i strid med lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., såsom diskotekers afvisning af etniske minoriteter ved indgangen. Alle PET's registrerede sager kan således ikke klassificeres som potentielle hadforbrydelser.

IMR har foretaget en gennemgang af forholdene for årene 2003–2007 med henblik på at adskille sager vedrørende forskelsbehandling og potentielle hadforbrydelser. I 2008 og 2009 har PET selv foretaget denne adskillelse. Dette giver følgende billede:

Tabel C: Andelen af sager vedr. forskelsbehandling fra PET's tal

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlet antal sager	53	37	87	96	35	122	175
– heraf sager vedr. forskelsbehandling	5	0	8	2	2	9	2
Potentielle hadforbrydelser	48	37	79	94	33	113	173

Som det fremgår af tabellen, udgør sager vedrørende forskelsbehandling en ganske lille del af antallet af anmeldelser.

Tallene for 2009 omfatter som omtalt også politisk motiverede forhold og forhold begrundet i seksuel orientering. I 2009 fordeler sagerne sig som følger:

Tabel D: Fordeling af sager i 2009

Forhold	Antal	Procent
Racistisk motiveret	71	41
Religiøst motiveret	21	12
Politisk motiveret	64	37
Seksuelt orienteret	17	10
Total	173	100

Derudover har PET registreret den geografiske fordeling af sagerne. Der er ifølge tallene størst koncentration af sager i København, Nordsjælland og Østjylland.

Tabel E: Oversigt over geografisk fordeling af indberetninger 2005-2009:

Geografisk fordeling	2005	2006	2007	2008	2009	I alt
Nordjylland	3	2	2	6	7	20
Østjylland	20	15	11	10	20	76
Midt- og Vestjylland	2	7	3	6	11	29
Sydøstjylland	2	1	0	3	9	15
Syd- og Sønderjylland	8	12	4	10	6	40
Fyn	7	13	0	10	16	46
Sydsjælland og Lolland-Falster	4	1	2	6	15	28
Midt- og Vestsjælland	0	6	1	9	11	27
Nordsjælland	11	16	3	22	20	72
Københavns Vestegn	11	4	2	14	12	43
København	18	19	6	26	47	116
Bornholm	1	1	0	0	1	3
Grønland og Færøerne			1			1
I alt (f)	87	96	35	122	175	

(f) Teknisk anmærkning: PET har i den geografiske fordeling i årene 2008 og 2009 inkluderet sager vedrørende forskelsbehandling, hvorfor antallet af sager her er højere end angivet ovenfor.

2.2. Domstolssager omhandlende hadforbrydelser

Rigsadvokaten etablerede for 2007 en midlertidig indberetningsordning vedrørende domsafgørelser, hvor bestemmelsen eller dele af bestemmelsen i straffelovens § 81, nr. 6, udtrykkeligt var tillagt betydning ved straffastsættelsen. Ordningen omhandlede således domme om kriminelle forhold begået med baggrund i offerets race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Også domme, hvor bestemmelsen ikke var nævnt udtrykkeligt, men hvor det antages, at der i

strafudmålingen har været lagt vægt på denne, samt frifindende domme, hvor anklagemyndigheden havde påberåbt sig § 81, nr. 6, skulle ifølge ordningen indsendes til Rigsadvokaten. Endvidere skulle Rigsadvokaten underrettes om sager, hvori forhold som anført i § 81, nr. 6 havde foreligget, men hvor tiltale blev frafaldet.

Rigsadvokaten blev for 2007 underrettet om i alt 10 domme, der vedrørte tiltale for hadforbrydelse. I otte sager blev § 81, nr. 6, citeret i dommens præmisser, og i to sager blev § 81, nr. 6, ikke anvendt.

Tabel F: Antallet af indberettede domme i 2007 omhandlende § 81, nr. 6:

Indberetninger i alt	10
- § 81, nr. 6, anvendt	8
- § 81, nr. 6, afvist	2

I kapitel 4 gennemgås bl.a. disse 10 domme fra Rigsadvokatens indberetningsordning.

2.3. Oplevede hadforbrydelser

Justitsministeriets Forskningskontor foretager årligt såkaldte offerundersøgelser bl.a. med henblik på at belyse befolkningens udsathed for vold. Siden 2005 er der således jævnligt gennemført landsdækkende, repræsentative interviewundersøgelser af 16-74-åriges udsathed for tyveri, hærværk, vold eller trusler om vold. I 2008 blev undersøgelsen udvidet til også at indeholde spørgsmål om udsathed for røveri og tvangssamleje, og samme år blev i alt 11.716 personer interviewet.

I 2009 udkom der en samlet rapport for offerundersøgelserne fra 2005-2008. Ifølge Offerundersøgelsen udgør tal over anmeldelser et utilstrækkeligt grundlag for at vurdere udviklingstendenser i samfundet samt befolkningens og undergrupperes generelle oplevelse af udsathed for bl.a. vold, idet anmeldelser alene dækker de sager, som politiet får kendskab til. Offerundersøgelserne kan derfor primært bidrage til at danne et mere retvisende billede af bl.a. den voldskriminalitet, der foregår i samfundet.³¹

³¹ Balvig, Flemming, Kyvsgaard, Britta: *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2000*. Københavns Universitet – Justitsministeriet – Det Kriminalpræventive Råd – Rigspolitichefen (2009). Rapporten kan findes på www.justitsministeriet.dk.

Siden 2008 har Justitsministeriets offerundersøgelse inkluderet spørgsmål om, hvorvidt offeret tror, at racisme eller fordom mod seksuel orientering kan ligge til grund for den oplevede hændelse.³² Offerundersøgelsen giver tillige indblik i andre forhold, som f.eks. karakteristika angående den mulige gerningsperson.

Justitsministeriets offerundersøgelse for 2008 viser følgende vedrørende motiv:

	Racisme	Seksuel orientering
Ja, helt sikkert	6 %	3 %
Ja, måske	4 %	0,6 %
Nej	90 %	97 %
I alt	100 %	100 %

Ifølge Justitsministeriets Forskningskontors udregning betyder disse tal omregnet til landsbasis, at ca. 12.000 personer mener, at de helt sikkert eller måske kan have været udsat for vold med baggrund i racisme eller homofobi i 2008.³³

Det følger af Offerundersøgelsen, at andelen af forbrydelser med et muligt homofobisk motiv er 3,6 %, hvis kategorierne "ja, helt sikkert" og "ja, måske" lægges sammen. Det svarer omregnet til 3.176 forbrydelser. Dette efterlader en resterende andel af forbrydelser med muligt racistisk motiv svarende til 8.824 forbrydelser (her er kategorierne "ja, helt sikkert" og "ja, måske" også lagt sammen).

Derudover viser Offerundersøgelsen, at der for oplevede hadforbrydelser er en anmeldelsestilbøjelighed på 46 %, hvilket er en smule højere end anmeldelsestilbøjeligheden for øvrige forbrydelser (40 %).³⁴

³² Respondenterne er således ikke blevet spurgt direkte om, hvorvidt de mener at være blevet udsat for en *hadforbrydelse*, men om de har oplevet, at hændelsen, som de er blevet udsat for, skyldtes racisme eller homofobi. I spørgeguiden henviser "racisme" til, at man som offer er blevet udsat, fordi man har en bestemt etnisk baggrund. "Seksuel orientering" henviser til, at man udsættes, fordi man er (eller af gerningsmand opfattes som værende) homoseksuel eller transseksuel. Se spørgeskema i Offerundersøgelserne 2005-2008, udgivet 2009 s. 84.

³³ Offerundersøgelserne 2005-2008, udgivet 2009, s.45

³⁴ Også svenske offerundersøgelser peger på, at anmeldelsestilbøjeligheden for hadforbrydelser er lidt højere end ved andre former for forbrydelser. Offerundersøgelserne 2005-2008, udgivet 2009 s. 45.

Der ses ingen nævneværdig forskel mellem ofrenes køn i forhold til motiverne.

IMR har til brug for denne udredning bedt Justitsministeriet foretage en række sammenligninger af de personer, der mener, at de har været udsat for vold med baggrund i racisme eller homofobi med dem, der ikke mener, at hændelsen havde baggrund i sådanne motiver. Det viser sig, at personer, der mener, at de har været udsat for vold på grund af racisme eller homofobi, oftere ikke kender gerningspersonen, samt at vold motiveret af racisme eller homofobi oftere har flere gerningspersoner end andre former for vold.³⁵

I det følgende anvendes betegnelsen "hadforbrydelser", som den er videregivet i data fra Justitsministeriet. Det er dog fortsat vigtigt at være opmærksom på, at betegnelsen bygger på en fortolkning af Offerundersøgelsens resultater, som Justitsministeriet har foretaget.

Følgende resultater er udledt af Justitsministeriet til IMR på baggrund af Offerundersøgelsen:

Tabel H: Tabel over forskellen på, hvorvidt gerningspersonen er kendt eller ej i forbindelse med hadforbrydelse og antal af gerningspersoner

	Gerningsperson kendt	Gerningsperson ukendt
Udsat for en hadforbrydelse	18 %	82 %
Ikke udsat for en hadforbrydelse	38 %	63 %
	En gerningsperson	Mere end en gerningsperson
Udsat for en hadforbrydelse	33 %	67 %
Ikke udsat for en hadforbrydelse	59 %	41 %

Herudover gælder det for racistisk motiveret vold, at gerningspersonen oftere var i aldersgruppen 15-24 år, end hvad var gældende for gerningsmændene bag vold uden et sådant oplevet motiv.

Der har udover dette ikke vist sig øvrige signifikante resultater i sammenligningen af ofre, der mener at kunne have været udsat for en hadforbrydelse, og de ofre, som ikke mener at have været udsat for en hadforbrydelse.

³⁵ Resultaterne er udregnet af Justitsministeriets Forskningskontor og sendt til IMR via mail af 23. juni 2010.

2.4. Sammenfatning

Justitsministeriets Offerundersøgelse viser, at der bag en hadforbrydelse oftere er flere gerningsmænd end ved almindelige voldsforbrydelser, og oftere kender offeret og gerningsmanden/mændene ikke hinanden.

Sammenholdes antallet af personer, der ifølge Justitsministeriets Offerundersøgelse mener, at de kan have været udsat for vold med et racistisk motiv i 2008 (8.824 personer) med PET's officielle tal fra samme år over anmeldelser over mulige hadforbrydelser i 2008 (113) viser det sig, at der er stor diskrepans mellem antallet af oplevede hadforbrydelser og anmeldte hadforbrydelser med et racistisk motiv.³⁶ Den samme diskrepans ses når antallet af personer, der i henhold til Offerundersøgelsen mener sikkert eller måske at have været udsat for homofobisk vold i 2008 (3.176), sammenlignes med antallet af anmeldelser af forbrydelser med et muligt homofobisk motiv for 2009 (17 sager).³⁷

Diskrepansen mellem Justitsministeriets Offerundersøgelse og PET's tal kan delvis forklares ved, at langt fra alle hadforbrydelser anmeldes til politiet. Der er i så fald tale om eksterne "mørketal." Ifølge Offerundersøgelsen er anmeldelsestilhøjeligheden på 46 % for ofre for hadforbrydelser, men ifølge andre undersøgelser er den en del lavere.³⁸ Der foreligger således data, der peger på, at mange forbrydelser ikke anmeldes til politiet. På trods af en generel lav anmeldelsestilhøjelighed er der dog fortsat en væsentlig diskrepans mellem Offerundersøgelsens resultater og PET's tal. Dette kan tyde på, at det ikke er alle sager, der opleves som hadforbrydelser og anmeldes, som bliver kategoriseret som sådan af PET. Dette er de såkaldte "interne mørketal".

I kapitel 5 og 6 vil det interne såvel som det eksterne mørketal blive nærmere undersøgt, bl.a. ved at se på de faktorer, der kan have betydning for det lave antal anmeldelser, og for at nogle oplevede hadforbrydelser ikke bliver klassificeret og behandlet som sådan af politiet.

³⁶ Offerundersøgelsen omhandler udelukkende vold, mens PET's tal for 2008 omhandler alle former for kriminalitet og dækker såvel racistisk som religiøst begrundede forbrydelser. Det må således formodes, at den målte underrepræsentation af personer, der føler sig udsat for en hadforbrydelse, i forhold til personer, der vælger at anmelde forholdet, er endnu større.

³⁷ Som tidligere beskrevet, begyndte PET først at indsamle data om forbrydelser med et muligt homofobisk motiv i 2009. Det er således ikke muligt at sammenholde tallene fra Justitsministeriets offerundersøgelse for 2008 om oplevelsen af homofobisk vold m.v. med tallene fra PET for 2008.

³⁸ Catinet: *Diskriminationsomfanget i Københavns Kommune 2008*.

Sammenholdes PET's tal med Rigsadvokatens indberetningsordning for 2007 over domssager omhandlende et muligt hadmotiv fremgår det, at der er stor forskel på antallet af anmeldte sager og antallet af sager, der fører til domsfældelse. Mulige årsager til det lave antal domsfældelser er nærmere behandlet i kapitel 4 nedenfor.

Kapitel 3. Den EU-retlige og internationale menneskeretlige ramme

3.1. Indledning

Både EU-retten og den internationale menneskeret pålægger de kontraherende stater en række forpligtelser i forhold til bekæmpelse af hadforbrydelser. Herudover fremkommer internationale monitoreringsorganer på området løbende med både generelle og konkrete anbefalinger til, hvorledes medlemsstaterne kan bekæmpe hadforbrydelser effektivt i praksis. I det følgende redegøres der for de centrale forpligtelser og anbefalinger på området i forhold til Danmark.

3.2. EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad

EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad fra 2008³⁹ forpligter EU's medlemsstater til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at racistiske og fremmedfjendske motiver betragtes som skærpende omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.⁴⁰

Rammeafgørelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad henhørte under det mellemstatslige søjle 3-samarbejde, men som følge af Lissabontraktaten udgik rammeafgørelser som udgangspunkt som EU-retligt instrument, og er i stedet omfattet af det overstatslige samarbejde i EU. Danmarks forbehold i forhold til søjle 3-samarbejdet er efter ikrafttræden af Lissabontraktaten reguleret i en særlig protokol, hvorefter Danmark fortsat er forpligtet af rammeafgørelsen.⁴¹

3.3. FN's Racediskriminationskonvention

FN's Racediskriminationskonvention pålægger medlemsstaterne at gennemføre en række principper og praktiske foranstaltninger til bekæmpelse af enhver form for diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning, national eller etnisk oprindelse. Som del heraf er medlemsstaterne forplig-

³⁹ Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen.

⁴⁰ Artikel 4.

⁴¹ Se f.eks. Udenrigsministeriets svar af 27. januar 2010 på udvalgsspørgsmål nr. 25 af den 27. november 2009, vedrørende oversigter over retsakter på området for retlige og indre anliggender samt den danske tilknytning hertil (Europaudvalget 2009-10, EUU alm. del – Svar på Spørgsmål 25, bilag 3).

tede til at sikre effektive retsmidler imod hadforbrydelser. Denne forpligtelse, der er nedfældet i konventionens artikel 6, lyder som følger:

Deltagerstaterne skal gennem deres kompetente domstole og andre statsinstitutioner sikre enhver person inden for deres jurisdiktion effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod enhver racediskriminerende handling, som i modstrid med denne konvention krænker hans menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt ret til gennem sådanne domstole at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, han har lidt som følge af en sådan diskrimination.

Implementeringen af Racediskriminationskonventionen i medlemsstaterne overvåges af FN Komitéen for afskaffelse af racediskrimination (FNs Racediskriminationskomité), der er et organ bestående af uafhængige eksperter. Komitéen fremkommer bl.a. med anbefalinger (såkaldte "general recommendations") til, hvordan de enkelte bestemmelser i konventionen skal forstås og kan og bør implementeres i praksis.

I en *General Recommendation* fra 2000⁴² om Racediskriminationskonventionens artikel 6, anfører Racediskriminationskomitéen, at skaden på ofre af racediskriminerende handlinger ofte undervurderes. Komitéen anfører endvidere, at adgangen til effektive retsmidler efter artikel 6 i konventionen ikke alene sikres ved, at medlemsstaterne straffer gerningsmænd for racediskriminerende handlinger. Ifølge komitéen bør nationale domstole og andre kompetente myndigheder tillige være i stand til at tildele erstatning for både økonomiske og ikke-økonomiske skader til ofre for racediskrimination.

I en *General Recommendation* fra 2005⁴³ opremser Racediskriminationskomitéen en række anbefalinger til forebyggelse af racediskrimination i relation til medlemsstaternes strafferetssystemer. Medlemsstaterne anbefales bl.a.:

- At være særligt opmærksomme på fravær af eller et lavt antal af anmeldelser, tiltalerejsninger eller domme over racistiske handlinger, idet dette kan være udtryk for mangel på information om rettigheder til ofre

⁴² General Recommendation No. 26: Article 6 of the Convention: 24-03-2000.

⁴³ CERD General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005 (A/60/18, pp. 98-108).

- for sådanne handlinger; ofrenes frygt for social censur eller sanktioner; mangel på tillid til politiet eller domstolene; eller at myndighederne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på eller har tilstrækkelig indsigt i racistisk motiverede forbrydelser⁴⁴
- At iværksætte indsamling af data om racistisk motiverede handlinger ved bl.a. politiet og domstolene med henblik på at få indsigt i omfanget af sådanne forbrydelser. Data bør bl.a. omfatte antallet af anmeldelser over hadforbrydelser samt antallet af sigtelser, tiltalerejsninger og domfældelser i sager om hadforbrydelser⁴⁵
 - At der indføres en bestemmelse i national straffelovgivning, hvorefter det udgør en skærpene omstændighed, at en forbrydelse er racistisk motiveret, jf. Racediskriminationskonventionens artikel 6⁴⁶
 - At dialog og samarbejde mellem politi og domstole og repræsentanter for etniske minoritetsgrupper støttes med henblik på at bekæmpe fordomme og styrke indbyrdes tillid⁴⁷
 - At ofre for racistisk motiverede handlinger sikres adgang til effektive retsmidler mod gerningsmanden eller gerningsmændene, uanset om forbrydelsen er blevet begået af en privat person eller en offentlig ansat. Ofrene bør også have ret til at søge erstatning⁴⁸
 - At der sker et øget samarbejde på området mellem medlemsstaten og bl.a. advokater, universiteter og retshjælpsorganisationer⁴⁹
 - At anmeldelser af racistisk motiverede forbrydelser straks registreres af politiet, og at politiet uden forsinkelser iværksætter en effektiv og uafhængig efterforskning heraf. Endvidere bør data om hadforbrydelser registreres i politiets sagsdatabase⁵⁰
 - At enhver nægtelse fra politiets side af at tage imod en anmeldelse over en racistisk motiveret forbrydelse medfører disciplinære eller strafferetlige sanktioner for den pågældende⁵¹
 - At anklagemyndigheden påmindes om vigtigheden af at rejse tiltale i sager om racistisk motiverede forbrydelser, også ved mindre overtrædelser.⁵²

⁴⁴ Pkt. I. A. 1, 1 (b).

⁴⁵ Pkt. I. A. 1, 2-3.

⁴⁶ Pkt. I. A. 2, 4 (b).

⁴⁷ Pkt. I. B. 5 (c).

⁴⁸ Ibid. pkt. 6.

⁴⁹ Pkt. II. A. 9.

⁵⁰ Pkt. II. B. 11.

⁵¹ Pkt. II. B.12.

⁵² Pkt. II. C.15.

- At forurettede tildeles en formel rolle ("procedural status") i straffeprocessen, således at forurettede får mulighed for selv at være en del af retsprocessen eller at blive repræsenteret af en NGO.⁵³

Medlemsstaterne er forpligtede til løbende at rapportere til Racediskriminationskomitéen om den praktiske implementering af de enkelte bestemmelser i konventionen.⁵⁴ I praksis suppleres medlemsstaternes rapporter ofte med "skyggerapporterne" fra nationale menneskerettighedsinstitutioner og NGO'er. På grundlag af disse periodiske rapporter fra medlemsstaterne og andre aktører samt en mundtlig høring af medlemsstaten fremkommer komitéen med en redegørelse om forholdene i den enkelte medlemsstat. Som del heraf fremhæver komitéen eventuelle forbedringer og problemstillinger samt fremkommer med anbefalinger til, hvorledes indsatsen på området kan styrkes.

På grundlag af den danske stats afrapportering i 2006 udtrykte Racediskriminationskomitéen bl.a. bekymring for det ifølge komitéen stigende antal af racistisk motiverede forbrydelser i Danmark. Komitéen fremkom endvidere med en række anbefalinger til den danske regering om bekæmpelse af hadforbrydelser. Komitéen anbefalede bl.a. en styrkelse af den danske indsats i forhold til forebyggelse af hadforbrydelser samt en mere effektiv implementering af relevante straffelovsbestemmelser på området. Endelig anbefalede komitéen, at den danske anklagemyndighed påmindes den vigtige betydning af at rejse tiltale i hadforbrydelsessager, også ved mindre forseelser.⁵⁵

I den danske regerings besvarelse til Racediskriminationskomitéen henvises der i forhold til den rejste bekymring om bekæmpelse af hadforbrydelser alene til, at der i den danske straffelov allerede eksisterer en bestemmelse, nemlig Straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det er en straffeskærpende omstændighed, at en forbrydelse er motiveret af offerets race, hudfarve, na-

⁵³ Pkt. II. C.17 (a). Anbefalingen lyder som følger: "In order to make it easier for the victims of acts of racism to bring actions in the courts, the steps to be taken should include offering procedural status for the victims of racism and xenophobia and associations for the protection of the rights of such victims, such as an opportunity to associate themselves with the criminal proceedings, or other similar procedures that might enable them to assert their rights in the criminal proceedings, at no cost to themselves".

⁵⁴ Racediskriminationskonventionen artikel 9, 1.

⁵⁵ Committee on the Elimination of racial discrimination: Considerations of reports submitted by states parties under article 9 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of racial discrimination: Denmark, 2006, pkt.11, p. 2-3 (CERD/C/DEN/CO/17).

tionale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.⁵⁶ I en opfølgende kommentar til den danske stat afgivet i 2008 beklager Racediskriminationskomitéen, at den danske stat ikke har givet et mere direkte svar på de af komitéen rejste problemstillinger, og komitéen anmoder på ny om at modtage den danske stats kommentarer hertil.⁵⁷

I Racediskriminationskomitéens seneste observationer til Danmark i 2010 fokuserer komitéen hovedsagligt på danske forhold vedrørende hadefuld tale, herunder særligt anklagemyndighedens mulighed for at opgive påtale i sager omhandlende § 266 b sager samt forslag fra danske politikere om, at § 266 b bør ophæves.⁵⁸ I forhold til den danske stats indsats for så vidt angår bekæmpelse af hadforbrydelser, nævner komitéen dog, at det store antal af individuelle klager til komitéen om påståede brud på Racediskriminationskonventionens artikel 6 rejser bekymring.

3.4. Det menneskeretlige princip om lighed og ikke-diskrimination

3.4.1. Koblingen mellem lighedsprincippet og bekæmpelse af hadforbrydelser

De centrale menneskerettighedsinstrumenter som FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, FN's Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder (ICCPR), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og EU Charteret om grundlæggende rettigheder, omtaler ikke hadforbrydelser direkte. Disse instrumenter foreskriver imidlertid alle et grundlæggende princip om lighed og ikke-diskrimination, hvorefter stater er forpligtede til at sikre enhver borger lige adgang til nydelsen af grundlæggende menneskerettigheder som retten til liv og frihed, retten til ikke at blive udsat for tortur, retten til ytringsfrihed m.v.⁵⁹

⁵⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Reports submitted by states parties under article 9 of the Convention. Information provided by the Government of Denmark on the implementation of the concluding observations of the Committee on the Elimination of racial discrimination (CERD/C/DEN/CO/17/Add.1), 2007.

⁵⁷ Brev af 7. marts 2008 fra Chairperson of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to the Permanent Mission of Denmark to the UN Office.

⁵⁸ Committee on the Elimination of racial discrimination: Considerations of reports submitted by states parties under article 9 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of racial discrimination: Denmark, 2010 (CERD/C/DNK/CO/18-19), pkt 9.

⁵⁹ Verdenserklæringens artikel 2; ICCPR artikel 2 og 26; EU Charteret om grundlæggende rettigheder artikel 21; EMRK artikel 14 samt 12. tillægsprotokol til EMRK. Sidstnævnte foreskriver et generelt forbud mod diskrimination. Flere af Europarådets medlemsstater, herunder Danmark, har ikke ratificeret tillægsprotokollen.

Hadforbrydelser kan betragtes som handlinger, der krænker lighedsprincippet, idet ofret bliver tilfældigt udvalgt pga. sit tilhørsforhold til en bestemt gruppe defineret ved køn, race eller etnisk oprindelse, tro, seksuel orientering, eller lignende. Sikring af grundlæggende menneskerettigheder og bekæmpelse af hadforbrydelser er således tæt forbundne. Denne kobling fremhæves direkte i de internationale instrumenter, der direkte omhandler hadforbrydelser. F.eks. anfører Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE⁶⁰) følgende i sin beslutning fra 2009 om bekæmpelse af hadforbrydelser:

Tolerance og ikke-diskrimination er vigtige elementer til fremme af menneskerettigheder og demokratiske værdier.

... diskrimination og intolerance truer individets sikkerhed og den samfundsmæssige sammenhængskraft og [...] kan give anledning til konflikt og vold i en større skala.⁶¹

I EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad beskrives koblingen mellem menneskerettigheder og hadforbrydelser således:

Racisme og fremmedhad er direkte brud på principperne om demokrati, respekt for menneskerettigheder og fundamentale friheder samt retsstatsprincippet.⁶²

På grund af denne relation mellem hadforbrydelser og stateres pligt til at sikre alle lige adgang til nydelse af grundlæggende rettigheder kan der i kraft af lighedsprincippet opstå en positiv forpligtelse for stater til aktivt at bekæmpe hadforbrydelser. I det følgende redegøres der nærmere for denne forpligtelse med udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis om EMRK artikel 14.

3.4.2. EMRK artikel 14 og EMD's praksis om hadforbrydelser

EMRK artikel 14 foreskriver et forbud mod diskrimination i medlemsstaterne i forhold til nydelse af de i konventionen foreskrevne materielle ret-

⁶⁰ OSCE er den officielle forkortelse for organisationens engelske titel "the Organization for Security and Co-operation in Europe".

⁶¹ Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council: Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes, Athens 2009 (MC.DEC/9/09), præambelen.

⁶² Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen, præambelens afsnit 1-2.

tigheder, så som retten til liv og frihed, forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling m.v. Bestemmelsen lyder som følger:

Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

EMRK regulerer som udgangspunkt alene forholdet mellem stat og borger og ikke mellem borgere. Det er derfor nødvendigt at foretage en sondring mellem den situation, hvor en stats magtanvendelse retter sig diskriminatorisk mod en bestemt gruppe, f.eks. politivold mod bestemte etniske minoriteter, og den situation hvor staten forsømmer at sikre den enkelte borgers rettigheder ved at retsforfølge hadforbrydelser begået af en privatperson mod en anden privatperson.

I førstnævnte situation kan der ved statens manglende efterlevelse af dens negative forpligtelse til at efterkomme EMRKs materielle rettigheder, f.eks. artikel 2 om retten til liv eller artikel 3 om forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, tillige forekomme en krænkelse af forbuddet mod diskrimination under EMRK artikel 14.

EMD har således i en række sager om militæraktioner mod kurdere i Sydøsttyrkiet taget stilling til, om de i sagerne påklagede menneskerettighedskrænkelser var særlig motiveret af forurettedes etniske oprindelse, og derfor tillige i strid med EMRK artikel 14. Sagerne omhandler grove menneskeretlige krænkelser som drab, tortur og kidnapning, og der blev fundet krænkelser af art. 2, 3, 5, m.fl. i de fleste sager. EMD fandt dog ikke, at det forhold, at militæraktionerne var mod kurdere, medførte en krænkelse af artikel 14. Ifølge EMD var der ikke blevet fremført konkrete beviser for diskrimination i sagerne. EMD udtalte i den forbindelse, at en henvisning til en generel tendens til forskelsbehandling af det kurdiske mindretal i forhold til den tyrkiske befolkning ikke var tilstrækkelig til at fastslå en krænkelse af artikel 14.⁶³ EMD er siden hen nået samme resultat i lignende sager

⁶³ Se f.eks. *Kaya v. Turkey*, dom af 19. februar 1998, sagsnr. 22729/93; *Kurt v. Turkey*, dom af 25. maj 1998, sagsnr. 24276/94.

mod Tyrkiet.⁶⁴ På samme vis har EMD i flere sager om politivold mod romaer i Bulgarien og Rumænien afvist en antagelse om, at volden skulle have været forårsaget af romaernes etniske baggrund.⁶⁵

I forhold til staters pligt til at gribe ind over for hadforbrydelser fremgår det af EMD's praksis på området, at EMRK artikel 14 tillige pålægger staterne en positiv forpligtelse til at efterforske og retsforfølge et muligt hadmotiv i forbindelse med eventuelle krænkelser af EMRKs materielle bestemmelser, selv hvor krænkelsen er udført af en privatperson over for en anden privatperson.⁶⁶ Omfanget af denne forpligtelse er nærmere beskrevet i de følgende afsnit.

3.4.2.1. En positiv forpligtelse til at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser

I den principielle dom *Nachova v. Bulgaria*⁶⁷ fastslog EMD det princip, at staten har en positiv forpligtelse til at undersøge, om offentlige myndigheders uretmæssige magtanvendelse mod borgere er racistisk motiveret, hvis der er en rimelig begrundet antagelse herom.

Sagen omhandler to personer af roma-oprindelse, der blev skudt og dræbt af bulgarsk militærpoliti i forbindelse med en anholdelse. Den betjent, der havde affyret de dræbende skud, blev ved en national undersøgelse af episoden frikendt for at have handlet i strid med sine lovmæssige beføjelser i forbindelse med anholdelsen. Da sagen kom for EMD, blev den i første omgang behandlet ved et af EMD's kamre bestående af syv dommere.

Under sagens behandling pegede klagerne på en række momenter, hvorefter drabene måtte anses for racistisk motiverede: Der var blevet skudt med automatvåben i et beboelsesområde med mange romaer; militærpolitiet var påvirket af deres viden om, at de pågældende var romaer; en nabo havde hørt en betjent råbe "forbandede sigøjnere" i forbindelse med skyd-

⁶⁴ Se bl.a. *Aktas v. Turkey*, dom af 24. april 2003, sagsnr. 24351/94; *Cennet Ayhan and Mehmet Salih Ayhan v. Turkey*, dom af 27. juni 2006, sagsnr. 41964/98.

⁶⁵ Jf. *Velikova v. Bulgaria*, dom af 18. maj 2000, sagsnr. 41488/98; *Anguelova v. Bulgaria*, dom af 13. juni 2002, sagsnr. 38361/97; *Assenov and Others v. Bulgaria*, dom af 28. oktober 1998, sagsnr. 24760/94.

⁶⁶ For generel information om EMRKs horisontale anvendelse, se Marianne Nørregaard: *Menneskerettighedskonventionens anvendelse mellem private*, Forlaget Thomson/GadJura, 2004.

⁶⁷ *Nachova and Others v. Bulgaria*, storkammerdom af 6. juli 2005, sagsnr. 43577/98 og 43579/98. Se også kammerdom af 26. februar 2004 hvor Kammeret, i modsætning til Storkammeret, havde fundet en krænkelse af EMRK artikel 2 sammenholdt med artikel 14.

ningen; og der havde været andre tilfælde, hvor myndighedspersoner havde brugt skydevåben mod romaer uden, at det førte til domfældelse af de ansvarlige.

Kammeret fastslog på grundlag heraf, at de bulgarske myndigheder ikke havde gjort tilstrækkeligt for at undersøge, om magtanvendelsen var racistisk motiveret, hvilket blev tillagt bevismæssig betydning ved vurderingen af, om magtanvendelsen rent faktisk var racistisk motiveret. Henset til de konkrete omstændigheder, herunder at der var grundlag for at antage, at magtanvendelsen var racistisk motiveret, vurderede Kammeret, at bevisbyrden måtte vendes, således at det måtte påhvile staten at godtgøre, at magtanvendelsen ikke var diskriminerende. Da staten ikke var fremkommet med en rimelig forklaring på det passerede, og da der fandtes andre lignende sager mod staten om myndighedspersoners uforholdsmæssige magtanvendelse over for romaer, fandt Kammeret tilstrækkeligt grundlag for, at magtanvendelsen rent faktisk var racistisk motiveret og således i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 om retten til livet.⁶⁸

Sagen endte ved EMDs Storkammer bestående af 17 dommere. Storkammeret kunne ikke tiltræde kammerets brug af omvendt bevisbyrde til skade for staten og fandt med henvisning hertil ikke tilstrækkelig godtgjort af klager, at magtanvendelsen var racistisk motiveret. Storkammeret ville dog ikke udelukke, at der kunne forekomme tilfælde, hvor det måtte påhvile staten at modbevise en rimeligt begrundet påstand om diskrimination.⁶⁹ Storkammeret statuerede derimod krænkelse af artikel 2, sammenholdt med artikel 14 med henvisning til, at efterforskningen af, om magtanvendelse havde været racistisk motiveret, havde været utilstrækkelig. Storkammeret pegede i den forbindelse på, at det fremgik af et vidneudsagn, at en officer havde råbt "forbandede sigøjnere", mens han pegede på vidnet, lige efter de to forurettede var blevet skudt og dræbt. Denne vidneudtalelse sammenholdt med den omfattende dokumentation af fordomme og fjendtlighed mod romaer i Bulgarien gjorde ifølge Storkammeret en grundig efterforskning af motivet påkrævet.⁷⁰ Det følger således af *Nachova-sagen*, at medlemsstaterne har en pligt til at efterforske et muligt hadmotiv i relation til offentlige myndigheders eventuelle krænkelse af EMRK's materielle rettigheder.

⁶⁸ *Nachova and Others v. Bulgaria*, Kammerets dom af 26. februar 2004, pr. 164-175.

⁶⁹ *Nachova and Others v. Bulgaria*, dom af 6. juli 2005, pr. 144-159.

⁷⁰ *Nachova and Others v. Bulgaria*, dom af 6. juli 2005, pr. 162-168.

I sagen *Še i mod Croatia*⁷¹ fastslog EMD, at denne positive forpligtelse til at bekæmpe hadforbrydelser tillige gælder for forbrydelser begået af privatpersoner. Sagen omhandler en mand af Roma-oprindelse, der blev overfaldet af to mænd. I sin afgørelse fastslår EMD indledningsvist, at overfaldet, der bl.a. omfattede slag med køller, var omfattet af EMRK artikel 3 om forbud mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende handling.⁷² Med henvisning til *Nachova-sagen* gentager EMD princippet om medlemsstaternes pligt til at efterforske et muligt hadmotiv og tilføjer:

Domstolen betragter førnævnte sandt også i tilfælde, hvor behandling i strid med Konventionens artikel 3 er udøvet af privatpersoner. At forsømme dette og behandle racistisk foranlediget vold og brutalitet på lige fod med sager, der ikke har racistiske overtoner, ville være at lukke øjnene for en bestemt type handlinger, der er særligt ødelæggende for fundamentale rettigheder. At undlade at skelne mellem, hvordan essentielt forskellige situationer håndteres, kan udgøre en uberettiget behandling, der er uforenelig med Konventionens artikel 14 (IMR's oversættelse).⁷³

Derefter påpeger EMD, at politiet i *Še i -sagen* var bekendt med, at gerningsmændene tilhørte en gruppe af skinheads, som tidligere havde været involveret i racistiske overfald, og at skinheads generelt er kendt for at være styret af en racistisk ideologi. Med henvisning hertil fandt EMD det derfor uacceptabelt, at politiet på trods heraf ikke havde foretaget nogen særlige skridt for at identificere eller anholde de formodede gerningsmænd. På grundlag heraf konkluderer EMD, at der var tale om en utilstrækkelig efterforskning af hadmotivet i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 3.⁷⁴

EMD har i en række afgørelser fastslået dette princip om staters pligt til at efterforske og retsforfølge racistiske forbrydelser begået af offentlige myndigheder eller privatpersoner i strid med EMRK artikel 2 og artikel 3.⁷⁵

⁷¹ *Še i v. Croatia*, dom af 31. maj 2007, sagsnr. 40116/02. Se tillige *Beganovi mod Croatia*, dom af 25. juni 2009, sagsnr. 46423/06.

⁷² *Še i v. Croatia*, dom af 31. maj 2007, sagsnr. 40116/02, pr. 50.

⁷³ Se f.eks. *Stoica v. Romania*, dom af 4. marts 2008, sagsnr. 42722/02, pr. 119.

⁷⁴ *Še i v. Croatia*, dom af 31. maj 2007, sagsnr. 40116/02, pr. 66-70.

⁷⁵ Se f.eks. *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, dom af 13. december 2005, sagsnr. 15250/02; *Ognyanova and Choban v. Bulgaria*, dom af 23. februar 2006, sagsnr. 46317/99; *Anguelova and Iliev v. Bulgaria*, dom af 26. juli 2007, sagsnr. 55523/00; *Cobzaru v. Romania*, dom af 26. juli 2007, sagsnr. 48254/99; *Stoica v. Romania*, dom af 4. marts 2008, sagsnr. 42722/02; *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, dom af 6. december 2007, sagsnr. 44803/04.

3.4.2.2. *Hvornår indtræder efterforskningspligten?*

Det følger af EMDs praksis på området, at statens pligt til at efterforske og retsforfølge eventuelle racistiske motiver bag en forbrydelse indtræder, hvor konkrete beviser for et diskriminerende motiv kommer til myndighedernes kendskab. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor gerningsmanden åbenlyst tilhører en racistisk gruppe,⁷⁶ eller hvor vidner har hørt gerningsmanden udtale sig racistisk i forbindelse med forbrydelsen.⁷⁷

Omvendt indtræder der ikke en efterforskningspligt for myndighederne, hvor der ikke foreligger konkrete beviser for et muligt hadmotiv.⁷⁸ Det er således som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt at henvise til generelle racistiske tendenser i samfundet i forhold til den i sagen berørte gruppe.⁷⁹

Kombinationen af generelle tendenser til racediskrimination samt en ineffektiv efterforskning kan imidlertid medføre en krænkelse af EMRK. I sagen *Petropoulou-Tsakiris mod Grækenland* fandt EMD således, at tilstedeværelsen af generelle diskriminerende holdninger hos myndighederne, bl.a. at undersøgelseslederen generelt anså Romaers klager for overdrevne, sammenholdt med en ineffektiv efterforskning af en umotiveret forbrydelse mod en person med Roma-baggrund udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 3.⁸⁰

3.4.2.3. *Hvad indebærer efterforskningspligten?*

EMD erkender, at det kan være vanskeligt at afdække, om der har været et racistisk motiv for den pågældende handling, men ikke desto mindre skal staten bestræbe sig på at efterforske motivet til bunds i henhold til sagens øvrige omstændigheder:

Det må indrømmes, at det ofte vil være ekstremt vanskeligt i praksis at bevise racistisk motivation. Den indklagede medlemsstats forpligtelse til at efterforske mulige racistiske overtoner af en voldelig

⁷⁶ Še i v. Croatia, pr. 66-70.

⁷⁷ *Nachova and Others v. Bulgaria*, Storkammerets dom af 6. juli 2005, pr. 163.

⁷⁸ *Ognyanova and Choban v. Bulgaria*, dom af 23. februar 2006, sagsnr. 46317/99, pr. 146-149.

⁷⁹ Jf. resultatet i sagerne refereret i afsnit 3.4.2 ovenfor, hvor EMD som nævnt udtalte, at en henvisning til en generel tendens til forskelsbehandling af det kurdiske mindretal i forhold til den tyrkiske befolkning ikke var tilstrækkelig til at fastslå en krænkelse af artikel 14.

⁸⁰ *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, dom af 6. december 2007, sagsnr. 44803/04, §§ 64 – 65.

handling er en forpligtelse til at udfolde de bedste bestræbelser og ikke absolut; myndighederne må gøre, hvad der er rimeligt under hensyn til sagens omstændigheder.⁸¹

I henhold til sagens øvrige omstændigheder skal myndighederne således sørge for at samle og sikre bevismateriale samt efterforske alle relevante spor, således at der kan træffes en velbegrunnet afgørelse om tiltalerejsning og eventuelt domsfældelse for hadforbrydelseselementet.

Det følger endvidere af EMDs praksis, at myndighederne skal efterforske det mulige hadmotiv i forbindelse med efterforskningen af den pågældende forbrydelse.

I sagen *Angelova og Iliev mod Bulgarien* kritiserede EMD således, at myndighederne havde kendt til et racistisk motiv bag episoden meget tidligt i efterforskningen uden at følge op på det. EMD tilføjede, at det var uacceptabelt, at efterforskningen varede så længe, at det til sidst på grund af forældelse ikke længere var muligt at sigte den tiltalte for det racistiske motiv bag forbrydelsen.⁸² I *Še i -sagen* kritiserede EMD, at politiet lod efterforskningen vare i mere end 7 år uden at prøve at identificere eller retsfølge gerningsmændene.⁸³

3.4.2.4. Hvilke forbrydelser er omfattet af efterforskningspligten?

Artikel 14 i EMRK finder som nævnt alene anvendelse i sammenhæng med de materielle rettigheder nævnt i EMRK. Det er imidlertid ikke et krav, at der skal foreligge en krænkelse af den enkelte materielle rettighed, for at artikel 14 kan finde anvendelse. Det er tilstrækkeligt, at det aktuelle spørgsmål falder inden for den materielle rettigheds område.⁸⁴

De fleste sager omhandlende hadforbrydelser angår voldshandlinger mod forurettede. I forhold til medlemsstaternes forpligtelser på området vil det

⁸¹ *Stoica v. Romania*, dom af 4. marts 2008, sagsnr. 42722/02, pr. 119. Kravets formulering varierer lidt fra sag til sag: "duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive", jf. *Nachova and Others v. Bulgaria*, dom af 6. juli 2005, sagsnr. 43577/98 og 43579/98, pr. 160; eller: "use best endeavours to assess the racist aspects of the case", jf. *Cobzaru v. Romania*, dom af 26. juli 2007, sagsnr. 48254/99, pr. 89.

⁸² Jf. *Angelova and Iliev mod Bulgaria* (2007), pr. 116.

⁸³ *Še i v. Croatia*, dom af 31. maj 2007, sagsnr. 40116/02, §§ 68 – 70. Se a contrario *Beganovi v. Croatia*, dom af 25. juni 2009, sagsnr. 46423/06, §§ 95 – 98, hvor intet peger på et racistisk motiv.

⁸⁴ Se f.eks. *Inze v. Austria*, dom af 28. oktober 1987, sagsnr. 8695/79, pr. 82.

derfor ofte være et spørgsmål om, hvorvidt den pågældende handling falder under EMRK artikel 2 om retten til liv, artikel 3 om forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller under artikel 8 om retten til privatliv.

EMRK Artikel 2 er relevant, hvor overfaldet fører til forurettedes død.⁸⁵ Hvad angår omfanget af EMRK artikel 3, følger det af EMD's praksis herom, at den pågældende handling skal indebære et vist minimum af alvorlighed og involvere faktisk legemlig skade eller intens fysisk eller psykisk lidelse.⁸⁶ Grove overfald, f.eks. overfald med slagvåben⁸⁷, vil således være omfattet, mens det næppe vil være tilfældet i forhold til mindre forseelser som f.eks. tildeling af en enkelt lussing. I forhold til EMRK artikel 8 følger det bl.a. af EMD's praksis, at medlemsstaterne har en positiv forpligtelse til at beskytte borgere mod indgreb i deres fysiske og moralske integritet, herunder deres seksuelle liv.⁸⁸ Det er således ikke alle voldshandlinger, der falder under de materielle bestemmelser i EMRK og dermed heller ikke alle voldshandlinger, der medfører en efterforskningspligt for medlemsstaterne.

EMRK's tillægsprotokol nr. 12 fastlægger et generelt forbud mod diskrimination. Tillægsprotokollen forbyder diskrimination i enhver form, hvad enten den har grundlag i køn, race, hudfarve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilknytning til en national minoritet, ejendom, fødestatus eller anden status. Det må formodes, at dette generelle forbud mod diskrimination tillige medfører en generel pligt til efterforskning og retsforfølgelse af forbrydelser med et hadmotiv. Danmark har imidlertid ikke ratificeret tillægsprotokollen, og eventuelle forpligtelser efter tillægsprotokollen på hadforbrydelsesområdet er således ikke gældende for Danmark.

⁸⁵ Som det f.eks. var tilfældet i *Nachova-sagen*, gengivet i afsnit 3.4.2.1 ovenfor.

⁸⁶ Se f.eks. *Ireland v. United-Kingdom*, dom af 18. januar 1978, Series A. no. 25, pr. 167; *Cobzaru v. Romania*, dom af 26. juli 2007, sagsnr. 48254/99, pr. 61-62.

⁸⁷ Som det f.eks. var tilfældet i *Še i v. Croatia*, dom af 31. maj 2007, sagsnr. 40116/02, beskrevet i afsnit 3.4.2.1 ovenfor. For anden praksis om omfanget af EMRK artikel 3's beskyttelsesområde, se f.eks. *A. v. UK*, dom af 23. september 1998, sagsnr. 100/1997/884/1096 (om en stedfaders gentagne udøvelse af vold i form af slag m.v. mod et barn); *Tomasi v. France*, dom af 27. august 1992, sagsnr. 12850/87 pr. 104-116 (om vold mod en anholdt i forbindelse med afhøring).

⁸⁸ Se f.eks. *X and Y v. the Netherlands*, dom af 26. marts 1985, sagsnr. 8978/80; *M.C. v. Bulgaria*, dom af 4. december 2003, sagsnr. 39272/98).

Som anført i afsnit 3.4.1 ovenfor indeholder ICCPR tillige et grundlæggende lighedsprincip. Dette lighedsprincip, der er fastlagt i konventionens artikel 26, foreskriver en generel ret til lighed og et generelt forbud mod diskrimination.⁸⁹ ICCPR artikel 26 har således anvendelsesområde svarende til 12. tillægsprotokol til EMRK. Det synes ikke at fremgår hverken af Menneskerettighedskomitéens praksis eller af retsteorien på området, om ICCPR artikel 26 tillige indeholder en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser. Det følger imidlertid af artikel 26's ordlyd og af Menneskerettighedskomitéens bemærkninger om bestemmelsens indhold, at bestemmelsen pålægger medlemsstaterne en positiv forpligtelse til at sikre alle borgere lige beskyttelse mod diskrimination.⁹⁰ Endvidere er der generelt en tradition for at fortolke enslydende menneskerettighedsprincipper i de forskellige internationale instrumenter på samme måde. Det må derfor være en formodning for, at ICCPR artikel 26 pålægger medlemsstaterne, herunder Danmark, en generel forpligtelse til at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser af en vis alvor.

3.4.2.5. *Hvilke hadmotiver er omfattet af efterforskningspligten?*

Det følger direkte af ordlyden i EMRK artikel 14, at bestemmelsen ikke alene beskytter mod diskrimination på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, men tillige på grund af "andet forhold". Oprensningen af beskyttede tilhørsforhold i artikel 14 er således ikke udtømmende. Det fremgår af EMD's praksis, at bestemmelsen bl.a. beskytter imod diskrimination på grund af seksuel orientering.⁹¹

EMD's praksis på området gengivet ovenfor omhandler alene sager, hvor medlemsstaterne anses for at have en pligt til at efterforske og retsforfølge

⁸⁹ ICCPR artikel 26 lyder som følger: Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling. For nærmere om bestemmelsens anvendelsesområde, se Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (2005) N. P. Engel Verlag s. 600-601.

⁹⁰ Se Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (2005) N. P. Engel Verlag s. 630-631, hvor der bl.a. henvises til GenC 4/13, § 2.

⁹¹ Se f.eks. *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, dom af 21. december 1999, sagsnr. 33290/96, pr. 28; *Karner v. Austria*, dom af 24. juli 2003, sagsnr. 40016/98, pr. 37.

episoder med et muligt racistisk motiv. Det må dog formodes, at den positive pligt tillige gælder i forhold til forbrydelser motiveret af øvrige traditionelle antidiskriminationsgrunde omfattet af artikel 14.

Her kan henvises til sagen *Opuz mod Tyrkiet*, hvor EMD kom til følgende konklusion om det tyrkiske retssystemets manglende effektivitet i forhold til sager om hustruvold:

Med henvisning til, at [EMD har lagt til grund] at den generelle og diskriminerende retslige passivitet i Tyrkiet, om end uforsættelig, hovedsageligt ramte kvinder, finder Domstolen, at den skade, som ansøgeren og hendes mor har lidt, kan betragtes som kønsbaseret vold, der er en form for diskrimination mod kvinder. [...] det retlige systems generelle passivitet samt straffriheden nydt af aggressorerne, som det er tilfældet i foreliggende sag, indikerer, at der var en utilstrækkelig vilje til at tage passende forholdsregler til at adressere vold i hjemmet. ... Domstolen konkluderer, at der i foreliggende sag er sket en overtrædelse af Konventionens artikel 14 sammenholdt med Konventionens artikel 2 og 3 i den pågældende sag (IMRs oversættelse).⁹²

3.5. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) er verdens største regionale sikkerhedsorganisation, der har alle de europæiske lande, USA, Canada og de centralasiatiske lande som medlemmer. OSCE arbejder bl.a. med bekæmpelse af hadforbrydelser, og den adskiller sig særligt ved ikke at begrænse sit arbejde til hadforbrydelser på grund af race eller etnicitet.

ODIHR er OSCEs kontor for demokratiske institutioner og menneskeretligheder. ODIHRs rapporter om hadforbrydelser i OSCE-regionen præsenterer et overordnet overblik over statistik, lovgivning og nationale initiativer. På OSCEs hjemmeside findes der statusrapporter om hadforbrydelser i OSCE regionen for årene 2006-2008⁹³ samt håndbøger om

⁹² *Opuz v. Turkey*, dom af 9. juni 2009, sagsnr. 33401/02, §§ 200 - 202.

⁹³ Se f.eks. "Hate Crimes in the OSCE Region - Incidents and Responses, Annual Report for 2008", OSCE/ODHIR, 2009 (<http://www.osce.org/item/41314.html>).

forebyggelse og bekæmpelse af hadforbrydelser⁹⁴. Årsrapporterne omhandler forskellige typer hadforbrydelser: Racistiske forbrydelser, forbrydelser mod Romaer og Sintier, antisemitiske forbrydelser, forbrydelser mod muslimer, forbrydelser mod kristne, forbrydelser mod LGTB-personer og forbrydelser mod folk med funktionsnedsættelser.

OSCE's Ministerråd har vedtaget en beslutning (*Ministerial Council decision*) om bekæmpelse af hadforbrydelser.⁹⁵ En sådan beslutning er ikke juridisk bindende, men indebærer en politisk forpligtelse for medlemsstaterne.⁹⁶ Ministerrådets beslutning definerer ikke begrebet "hadforbrydelse". Den benytter i stedet mere generelle begreber så som "Tolerance", "bias-motivated", "hate crimes" og "non-discrimination" og må på grundlag heraf antages at omhandle alle former for hadforbrydelser, herunder forbrydelser motiveret af offerets race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, samt - som det fremgår af ODHIR årlige rapporter om hadforbrydelser⁹⁷ - LGTB-personer og personer med funktionsnedsættelse.

OSCE's beslutning om bekæmpelse af hadforbrydelser indeholder tilsvarende anbefalinger til medlemsstaterne, som kendes fra området for forbrydelser motiveret af offerets race eller etnicitet.⁹⁸

- Dataindsamling og udgivelse af data om hadforbrydelser
- Vedtagelse af lovgivning, hvorefter straffen passer til alvorligheden af hadforbrydelsen

⁹⁴ Håndbog om "Preventing and responding to hate crimes", OSCE/ODHIR, October 2009 og håndbog om "Hate Crime Laws - A Practical Guide", OSCE/ODHIR, March 2009 (http://www.osce.org/publications/show_publication.php?a=1&grp=360&limit=6&pos=0).

⁹⁵ OSCE Ministerial Council: Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes, Athens 2009 (MC.DEC/9/09) (http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41853_en.pdf).

⁹⁶ Beslutninger fra OSCE Ministerråd bliver nævnt meget kort i UMs redegørelse til Folketinget om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, se vedr. beslutningen 9/09 om bekæmpelse af hadmotiveret kriminalitet: "Inden for den menneskelige dimension lykkedes det for det græske formandskab at skabe konsensus om beslutninger om [...] bekæmpelse af hadmotiveret kriminalitet, hvor EU forgæves kæmpede til det sidste for at få seksuel orientering med i definitionen af hadmotiveret kriminalitet, jf. Redegørelse til Folketinget om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Udenrigsministeriet, februar 2010, s. 2, pkt. 3.

(<http://www.ft.dk/samling/20091/redegoerelse/r4/skriftlig/837541/index.htm>).

⁹⁷ Se bl.a. Se f.eks. "Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2008", OSCE/ODHIR, 2009 (kan findes på www.osce.org/item/41314.html).

⁹⁸ Se supra pkt. 4.2.2.

- Særlig indsats med henblik på at opfordre ofre til at anmelde hadforbrydelser og overvejelse om, hvilken rolle civilsamfundet kan spille for at støtte anmeldelser fra hadforbrydelsesofre
- Uddannelse og efteruddannelse af politi, anklagemyndighed, dommere og andre jurister, som arbejder med hadforbrydelser
- Retshjælp til ofre for hadforbrydelser
- Effektiv efterforskning, som sikrer, at motivet bag hadforbrydelsen dokumenteres og i givet fald kan straffes
- Samarbejde med relevante internationale organisationer om bekæmpelse af hadforbrydelser.

OSCE har påpeget hadforbrydelsers kompleksitet, der indebærer, at de relevante myndigheder står over for en udfordring, når det kommer til efterforskning og bevisførelse vedrørende motivet bag hadforbrydelser (hadmotivet). Som anført af OSCE kan hadforbrydelser således ofte alene bevises ved at lægge vægt på følgeslutninger, indicier og omstændighederne ved forbrydelsen. Det anbefales på grundlag heraf, at politi og anklagemyndighed derfor trænes, så de kan identificere hadforbrydelsessager og udvikle de nødvendige færdigheder, der skal til for at kunne bevise hadmotivet.⁹⁹

Endvidere kan nævnes, at OSCE som del af sit arbejde på området har udgivet en praktisk guide til bekæmpelse af hadforbrydelser. Det fremgår bl.a. heraf, at flere af OSCE's medlemslande har regulering om hadforbrydelser, der ikke alene inkluderer beskyttelse i forhold offerets race eller etniske oprindelse og seksuelle orientering, men tillige på grund af offerets køn, alder eller funktionsnedsættelse.¹⁰⁰

3.6. Sammenfatning

EU-retten og den internationale menneskeret pålægger den danske stat en række minimumsforpligtelser, der både stiller krav til den danske regulering af hadforbrydelser og til de danske myndigheders praksis på området. Dette er særlig tilfældet i forhold til hadforbrydelser motiveret af forurettedes race eller etniske oprindelse.

⁹⁹ Se Supplementary human dimension meeting: Hate Crimes – effective implementation of legislation. 4-5 May 2009, Vienna. Session II on: Improving the Policing and Prosecution of Hate Crimes.

¹⁰⁰ OSCE: *Hate Crime Laws – a practical guide* (2009) s. 43.

Det følger således af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad og Racediskriminationskonventionen, at den danske stat er forpligtet til at have en bestemmelse i dansk straffelovgivning, hvorefter racistisk motiverede forbrydelser udgør en skærpende omstændighed. I henhold til Racediskriminationskonventionen er den danske stat endvidere forpligtet til at sikre ofre for hadforbrydelser adgang til effektive retsmidler.

Herudover forpligter lighedsprincippet i EMRK artikel 14 den danske stat til at efterforske og retsforfølge mulige hadmotiver ved forbrydelser, der krænker grundlæggende menneskerettigheder. Det må endvidere antages, at det generelle lighedsprincip i ICCPR artikel 26 pålægger den danske stat en positiv forpligtelse til generelt at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser.

Endelig anbefales det generelt af Racediskriminationskomitéen og af OSCE, at der oplyses bredt om retten til ikke at blive udsat for en hadforbrydelse og om muligheden for at anmelde hadforbrydelser; at relevante aktører, herunder politi, anklagemyndighed og dommere uddannes særligt i behandling af sager om hadforbrydelser, og at der sker en omfattende indsamling af data om hadforbrydelser med henblik på at overvåge området og sikre en effektiv indsats mod hadforbrydelser.

Kapitel 4. Dansk lovgivning og retspraksis

I dette kapitel redegøres for dansk lovgivning og retspraksis på hadforbrydelsesområdet.

4.1. Lovgivning

4.1.1. *Straffelovens § 81, nr. 6*

Hadforbrydelser er i denne udredning defineret som forbrydelser (vold, trusler, hærværk, drab/drabsforsøg, m.v.) begået med baggrund i offerets race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, se nærmere herom i kapitel 1.

Hadforbrydelseselementet er reguleret i straffelovens § 81 nr. 6, der lyder som følger:

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

6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven, som trådte i kraft den 2. april 2004, og er placeret i straffelovens kapitel 10 (§§ 80-89a) om straffens fastsættelse. Straffelovens § 80 beskriver de generelle kriterier for straffens fastsættelse, herunder forbrydelsens grovhed og oplysninger om gerningsmanden, mens straffelovens §§ 81 og 82 beskriver en række skærpende og formildende omstændigheder, der skal tillægges vægt ved strafudmålingen.

§ 81, nr. 6, 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 anvendelige f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af. Bestemmelsen finder således anvendelse på alle ty-

per kriminelle handlinger og kan anvendes som skærpende omstændighed ved både bødestraf og fængselsstraf.¹⁰¹

Det følger af de specielle bemærkninger til lovforslaget til § 81, nr. 6, at bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv "helt eller delvis" har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.¹⁰²

Fortolkningen af ordene "etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende" skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b.¹⁰³ Som anført i afsnit 1.3.2 ovenfor, forbyder straffelovens § 266 b hadefuld tale mod en gruppe af personer på grund af deres "race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering". Det følger af forarbejderne til § 266 b, at begrebet "seksuel orientering" også dækker transvestisme.¹⁰⁴

I en enkelt sag fra praksis efter Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv.¹⁰⁵, hvorefter det er forbudt at nægte personer adgang til varer eller tjenesteydelser på grund af "race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering", valgte politiet at udstede en bøde til en butiksejer for at nægte betjening af en transvestit.¹⁰⁶ I en enkelt sag fra retspraksis om straffelovens § 81, nr. 6, er det muligt, at det er blevet tillagt vægt ved løftelse af bevisbyrden for, at volden var motiveret af forurettedes seksuelle orientering, at forurettede var iført dragtøj.¹⁰⁷ Afgørelsen er nærmere beskrevet i afsnit 4.2.2 nedenfor. Den begrænsede praksis på området peger således umiddelbart tillige i retningen af en bred fortolkning af begrebet "seksuel orientering".

¹⁰¹ Forslag til Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) (2003/1 LSF 99), FT. 2003-2004, Tillæg A Bind V s. 3322.

¹⁰² Forslag til ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) (2003/1 LSF 99), FT. 2003-2004, Tillæg A Bind V s. 3322.

¹⁰³ Forslag til Lov om ændring af straffelov og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) (2003/1 LSF 99), FT. 2003-2004, Tillæg A Bind V s. 3322. Se nærmere om straffelovens § 266 b i afsnit 3.1.2 nedenfor.

¹⁰⁴ Forslag til Lov om ændring af borgerlig straffeloven, kriminallov for Grønland og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (Forbud mod diskrimination på grund af seksuel orientering) (1987/1 LSF 196), FT. 1986-1987, Tillæg A Bind 3 s. 4176.

¹⁰⁵ Lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv.

¹⁰⁶ Den såkaldte "Kjole-Ole"-sag om en ekspedients afvisning af en transvestit fra en B&O-forhandler i Viborg. Sagen er nærmere beskrevet i følgende artikel i Metroxpress af 8. august 2007: www.metroxpress.dk/dk/article/2007/08/08/09/0416-71/index.xml.

¹⁰⁷ Københavns Byrets dom af 27. februar 2008.

En persons seksuelle orientering er imidlertid ikke det samme som en persons kønsidentitet. F.eks. kan man som mand have lyst at klæde sig ud i dametøj, men samtidig være heteroseksuel. Ud fra en ren ordlydsfortolkning kan transvestisme således som udgangspunkt ikke anses for at være omfattet af "seksuel orientering".¹⁰⁸ Det synes således at være uklart, hvad begrebet "seksuel orientering" i straffelovens § 81, nr. 6, dækker. Som anført dækker opremsningen i § 81, nr. 6, tillige "eller lignende" tilhørsforhold. Hvis denne formulering skal forstås i sammenhæng med "seksuel orientering," som formuleringen kommer lige efter, må det lægges til grund, at kønsidentitet, herunder transvestisme, er omfattet af bestemmelsen.

Formuleringen "eller lignende" i § 81, nr. 6, åbner endvidere mulighed for den fortolkning, at opremsningen af tilhørsforhold til en bestemt gruppe ikke skal anses for udtømmende. Der kan således argumenteres for, at § 81, nr. 6, tillige omfatter øvrige typiske antidiskriminationsgrunde, som f.eks. funktionsnedsættelse og alder. Denne fortolkning må dog anses for tvivlsom, idet der i forarbejderne til § 81, nr. 6, som nævnt henvises til straffelovens § 266 b, der alene omfatter race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. I praksis ses bestemmelsen da heller ikke anvendt på forbrydelser motiveret af offerets funktionsnedsættelse eller alder.

Det er dog næppe afgørende for strafudmålingen, om en bestemt diskriminationsgrund er nævnt i § 81, nr. 6, idet domstolenes strafudmåling er skønmæssig. Det må således antages, at domstolene ved diskriminerende forbrydelser må kunne skærpe strafudmålingen også uden direkte hjemmel i § 81, nr. 6.

Hvis anklagemyndigheden finder, at der er tale om et hadmotiv, vil anklagemyndigheden som udgangspunkt påberåbe § 81, nr. 6, i forbindelse med den mundtlige procedure for straffens udmåling. Ifølge Rigsadvokaten bør anklagemyndigheden i den forbindelse opfordre retten til, at det fremgår direkte af dommen, at bestemmelsen er anvendt.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Se tillige Karnovs lovkommentar til § 81, nr. 6, hvor det på grundlag af bestemmelsens ordlyd anbefales, at fortolke bestemmelsen "i overensstemmelse med de internationale instrumenter, der ligger til grund herfor, og således begrænse bestemmelsen til beskyttelsens kerneområde, den kønmæssige orientering, jf. Karnovs Lovsamling (2009) Thomson s. 5580.

¹⁰⁹ Se Rigsadvokatens meddelelse 9/2006 af 14. december 2006 s. 12.

4.1.2. Forholdet mellem hadforbrydelser, hadefuld tale og æreskrænkelser
 Straffelovens § 266 b forbyder som nævnt i afsnit 1.3.2. hadefuld tale om de samme grupper, som er omfattet af § 81, nr. 6.

Ifølge straffelovens § 267 er det i strid med loven at krænke nogens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at påstå, at den pågældende har begået en kriminel handling.

Forskellen på straffelovens § 81, nr. 6, om hadforbrydelser og henholdsvis racismeparagraffen og æreskrænkelser er, at de to sidstnævnte bestemmelser udgør strafbare handlinger i sig selv, mens § 81, nr. 6, som anført alene udgør en strafskærpene omstændighed ved overtrædelse af en strafbar handling, f.eks. vold.

Der kan forekomme situationer, hvor gerningsmanden først overtræder racismeparagraffen eller begår æreskrænkelser ved at udtale sig racistisk til en eller flere personer med minoritetsbaggrund, og derefter begår en hadforbrydelse ved at udøve vold eller lignende mod en af de pågældende personer.¹¹⁰ I praksis vil der dog ofte alene blive rejst tiltale for voldshandlingen, og i den forbindelse vil den racistiske udtalelse i så fald være et stærkt indicium for, at der er tale om en hadforbrydelse.

4.2. Retspraksis

4.2.1. Afdækning af retspraksis

Udover Rigspolitiets midlertidige indberetningsordning fra 2007, beskrevet i afsnit 2.2. ovenfor, foretager hverken politi, anklagemyndighed eller domstolene en særskilt registrering af retssager, hvor § 81, nr. 6, er påberåbt af anklagemyndigheden og/eller finder anvendelse af retten. Det er heller ikke muligt at søge i domstolenes sagsdatabaser på specifikke lovbestemmelser anvendt i sagen, eller ord som f.eks. "perker", "bøsse" osv., der kan bruges til at afdække, om der eventuelt kunne have været et hadmotiv forbundet med forbrydelsen.¹¹¹ Det er således som udgangspunkt alene muligt at finde frem til retssager om hadforbrydelser, hvis man har kendskab til sagerne i forvejen.

¹¹⁰ Se Østre Landsrets dom af 9. marts 2007 (U2007.1679Ø). Dommen er beskrevet i afsnit 3.2.2 nedenfor.

¹¹¹ Se nærmere i afsnit 6.2.3. nedenfor om søgeord, der kan bruges til at afdække mulige hadforbrydelser.

Der blev indberettet i alt 10 sager under Rigspolitiets indberetningsordning fra 2007.¹¹² Ordningen var gældende for afgørelser, der blev truffet i perioden fra 1. januar 2007 til udgangen af 2007. Ordningen gjaldt som nævnt domme, hvor strafudmålingsfaktorer omfattet af straffelovens § 81, nr. 6, indgik ved straffastsættelsen.

Herudover har IMR kendskab til en sag om drab på et avisbud med anden etnisk baggrund, hvor anklagemyndigheden ifølge det oplyste gjorde § 81, nr. 6, gældende, samt en sag om vold motiveret af forurettedes seksuelle orientering, der fandt sted i forbindelse med World Outgames i København i 2009.

Instituttet har herudover foretaget søgninger i Ugeskrift for Retsvæsen og i Tidsskrift for Kriminalrets elektroniske databaser for at identificere yderligere mulige § 81 nr. 6-sager. Denne søgning har alene medført afdækning af én hadforbrydelsessag fra 2008.

IMR har fået aktindsigt i samtlige sager, som er gengivet nedenfor.¹¹³

4.2.2. Resume af sagerne

Følgende gennemgang af de 13 ovennævnte sager om hadforbrydelser bygger hovedsageligt på Rigsadvokatens redegørelse fra april 2008¹¹⁴, hvor 10 af sagerne er gengivet. Sagerne er i det følgende gengivet i kronologisk orden efter domsafsigelsestidspunktet.

Retten i Århus, dom af den 17. august 2006

Tre personer blev dømt for vold efter straffelovens § 244 ved på gaden at have overfaldet to personer, hvoraf den ene var af anden etnisk oprindelse, med slag og spark i ansigtet og på kroppen. Ved byrettens dom blev alle tre fundet skyldige i tiltalen og straffet med fængsel i 4 måneder. Om straffastsættelsen i voldsforholdet fremgår det af dommen:

¹¹² Rigsadvokatens Redegørelse om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6 og nr. 7, samt sager om overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (J.nr. RA-2006-120-0033) april 2008.

¹¹³ Østre Landsrets dom af 19. september 2008, U2009.83Ø; Tfk2008.866/2 (togrevisor) og Københavns Byret, dom af 3. september 2009, stadfæstet af Østre Landsret, dom af 24. februar 2010 (World Outgames)

¹¹⁴ Rigsadvokatens Redegørelse om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6 og nr. 7, samt sager om overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (J.nr. RA-2006-120-0033) april 2008.

Der er ved straffastsættelsen lagt vægt på, at volden er begået af flere i forening, at der har været tale om uprovokeret gadevold, og at overfaldet har haft racistiske undertoner, idet det ved vidnernes forklaringer er bevist, at der flere gange under voldsudøvelsen blev henvist til den ene forurettedes etniske oprindelse, hvilket er en skærpende omstændighed, jf. straffelovens § 81, nr. 6.¹¹⁵

Østre Landsret, dom af 9. marts 2007

Den tiltalte, som havde tilknytning til foreningen "Dansk Front", blev dømt i byretten for vold efter straffelovens § 244, jf. § 247, stk. 1, ved på en parkeringsplads at have overfaldet en mand, der var af anden etnisk oprindelse end dansk, idet han sparkede manden i ansigtet og svingede en medbragt totenslæger truende over for ham. Om straffastsættelsen i voldsforholdet fremgår følgende af byretsdommen:

Retten har ved fastsættelsen af straffen ... tillagt det skærpende betydning, at tiltalte ved angrebet på forurettede var iført en T-shirt med påskriften "Dansk front", hvorom det er velkendt, at denne forening nærer racistiske tilbøjeligheder. Gerningen findes derfor – uanset at det lægges til grund, at tiltalte ikke under angrebet fremkom med ytringer, der kan henføres til, at forurettede er af anden etnisk oprindelse – omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 81, nr. 6.

For overtrædelse af straffelovens § 244 og våbenbekendtgørelsen blev den tiltalte straffet med fængsel i 3 måneder. Landsretten tiltrådte, at voldsforholdet var henført til straffelovens § 244, og at volden var foregået i en sammenhæng som omhandlet i straffelovens § 81, nr. 6. I landsretten blev straffen fastsat til fængsel i 3 måneder, som tillige omfattede en overtrædelse af straffelovens § 266 b.¹¹⁶

¹¹⁵ Ifølge Rigsadvokaten blev en af de tiltalte efterfølgende frifundet ved landsretten for overtrædelse af straffelovens § 244, jf. Rigsadvokatens skrivelse af 21. oktober 2010 til IMR (J.nr. RA-2009-91-0038).

¹¹⁶ Den tiltalte havde ved et busstoppested udtalt over for en mor og hendes to børn i overværelse af ca. 10 personer: "Sig til dit perkerafkom, at de skal lade være med at glo på mig". Byretten frifandt for overtrædelse af straffelovens § 266 b, idet retten ikke fandt, at udtrykket "perkerafkom" tilstrækkelig groft til at være omfattet af, at det var omfattet af § 266 b. Dommen blev anket af anklagemyndigheden til landsretten, der tillige fandt T skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1. Landsretten lagde vægt på, at udtalelsen var fremsat på et offentligt sted, hvor der var andre personer til stede, som overhørte udtalelsen. Anvendelsen af ordet "perkerafkom" i børnenes påhør i den foreliggende situation fandtes at have haft en sådan forhånende og nedværdigende karakter, at forholdet udgjorde en overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1.

Retten i Lyngby, dom af den 9. maj 2007

Den tiltalte blev dømt for forsøg på vold efter straffelovens § 245, jf. § 21, jf. § 247, stk. 1, jf. § 89, ved på en parkeringsplads at have kastet en flaske efter en mand og dennes ægtefælle, der var af anden etnisk oprindelse end dansk, i den hensigt at ramme en eller flere af dem. Retten fandt det bevist, at forbrydelsen havde baggrund i de forurettedes etniske oprindelse og udtalte i den anledning følgende:

På baggrund af tiltaltes forklaring fra retsmødet den 7. september 2006, hvor han var gjort bekendt med, at han ikke havde pligt til at udtale sig, og hvor han forklarede, at han ikke havde nogen anledning til at kaste flasken udover det faktum, at han ikke bryder sig om indvandrere, sammenholdt med den omstændighed, at tiltalte på daværende tidspunkt var medlem af Dansk Front, der er kendt for at nære racistiske tilbøjeligheder, og det forhold, at tiltalte den pågældende dag bar en T-shirt med påskriften "Patriot", finder retten det bevist, at den udøvede vold havde baggrund i de forurettedes etniske oprindelse.

Retten i Århus den 7. juni 2007

Tiltalte blev i sagen dømt for overtrædelse af straffelovens § 121 ved at have råbt "perkersvin" efter en politibetjent, der var af anden etnisk herkomst, og ved at have udtalt: "Hvad laver du i mit land?", mens han hævdede armen og efterlignede en nazistisk hilsen. Straffelovens § 121 forbyder overfald af offentlig ansat med hån, skældsord eller anden fornærmelig tale. I forhold til straffastsættelsen fremgår det direkte af byrettens dom, at det er indgået som skærpende omstændighed, at udtalelserne mod politibetjenten havde baggrund i dennes etniske oprindelse.

Københavns Byret, dom af 28. juni 2007

I sagen blev en 25-årig tiltalt dømt for vold efter straffelovens § 245, stk. 1, ved i en cykelkælder i forening og efter forudgående aftale med to mindreårige drenge at have overfaldet en 61-årig mand med adskillige knytnæveslag og spark i hovedet og på kroppen. Den forurettede blev endvidere slået i hovedet og på kroppen med et jernrør, hvorved han pådrog sig to flænger i hovedet og et brud på højre håndled. Om baggrunden for volden lagde retten til grund, at den tiltalte, da han via internettet kom i kontakt med ofret, hurtigt blev klar over, at ofret var homoseksuel og ønskede seksuel kontakt. Den tiltalte fandt dette frastødende, men var alligevel i kontakt med ofret i nogen tid og inviterede ham til en bestemt adresse udelukkende med det formål, at ofret skulle have tæv. Den tiltalte ansporede

to mindreårige drenge til at deltage i voldsudøvelsen mod ofret. Den tiltalte blev straffet med fængsel i 1 år. Om straffastsættelsen fremgår følgende af dommen:

Ved fastsættelsen af straffen har samtlige dommere fundet det skærpende, at gerningen er udført af flere i forening, at gerningen var særligt planlagt, og at gerningen havde baggrund i [den forurettede] seksuelle orientering, jf. straffelovens § 81, nr. 2, 3 og 6.

Østre Landsret, dom af 11. september 2007

I en sag om overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, blev tiltalte dømt for at have slået en buschauffør tre gange i hovedet med flad hånd samtidig med, at han bl.a. kaldte buschaufføren, der var af anden etnisk oprindelse, for "perker" og "perkersvin". Byretten lagde til grund, at tiltalte og en kammerat var blevet irriterede over, at buschaufføren ikke stoppede og samlede dem op ved en station. Tiltalte og kammeraten forfulgte herefter bussen i en taxa og forsøgte flere gange at spærre vejen for bussen for at påtale episoden over for chaufføren. Byretten fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at volden havde baggrund i chaufførens etniske oprindelse eller tro, hvilket landsretten tiltrådte:

Landsretten tiltræder herved, at volden – uanset de samtidig fremsatte krænkende udtalelser – ikke med den fornødne sikkerhed kan anses for at have baggrund i forurettedes etniske oprindelse, men udelukkende skyldes irritationen over, at buschaufføren ikke var stoppet og havde taget dem med. Landsretten tiltræder således, at straffelovens § 81, nr. 6, ikke finder anvendelse.

Københavns Byret, dom af den 12. november 2007

To 23-årige mænd blev dømt for vold efter straffelovens § 244 over for to personer, der kom gående sammen på gaden. Det fremgår af sagen, at en af de tiltalte rettede henvendelse til et af ofrene og spurgte, om han var bøsse, hvilket han svarede ja til, hvorefter den første tiltalte tildelte ham to knytnæveslag i ansigtet og sparkede ham på hånden og benet. Ofrets kammerat forsøgte at hjælpe ofret, hvorefter den anden tiltalte udøvede vold mod ofrets kammerat ved at sparke ham en gang i nyreregionen og kaste ham til jorden. Retten lagde til grund, at den vold udøvet af den første tiltalte havde baggrund i ofrets seksuelle orientering. Om fastsættelsen af straffen fremgår det af dommen:

Straffen for tiltalte (...) fastsættes efter straffelovens § 244 til fængsel i 3 måneder. Der er herved lagt vægt på karakteren og omfanget af volden, og det er anset for skærpende, at volden havde baggrund i forurettedes seksuelle orientering, jf. herved straffelovens § 81, nr. 6.

Retten i Herning, dom af 3. december 2007

Sagen omhandlede en 16-årig tiltalt, der blev dømt for vold efter straffelovens § 244 ved at have nikket en person en skalle. Tiltalte havde henvendt sig til forurettede og spurgt, om han var bøsse og opfordret ham til at kysse sig, men i stedet nikket den forurettede en skalle, hvorved han pådrog sig en rød plamage og en let hævelse i panden. Retten fandt det bevist, at den udøvede vold i hvert fald delvist havde baggrund i forurettedes seksuelle orientering, jf. straffelovens § 81, nr. 6. Henset til tiltaltes alder, gode personlige forhold, skolegang og fritidsjob blev straffen dog gjort betinget uden vilkår om samfundstjeneste.

Københavns Byret, dom af 27. februar 2008

En 21-årig mand blev dømt for vold efter straffelovens § 244, jf. § 247, stk. 1, begået over for to mænd, som han tilfældigt mødte på gaden. Om baggrunden for volden fremgår det bl.a. af de to mænds forklaringer, at de som led i en kampagne gik på gaden iført dragtøj og delte kondomer ud. En større flok af personer råbte, om de var bøsser, hvilket de bekræftede. Umiddelbart efter blev de overfaldet af tiltalte med slag i ansigtet og på kroppen. Retten fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at bringe straffelovens § 81, nr. 6, i anvendelse, idet det ikke fandtes bevist, at der var sammenhæng mellem volden og det forhold, at andre i gruppen havde råbt ad de to forurettede.

Østre Landsret, dom af 27. februar 2008

Den tiltalte rev en kvindes tørklæde af og tildelte hende herefter et knyt-næveslag i bagehovedet. Kvinden var kommet gående på gaden iført hovedtørklæde og idet hun passerede gerningsmanden og nogle af hans bekendte blev der råbt "tørklædet af" eller lignende efter kvinden. En anden kvinde påtalte episoden og blev ligeledes tildelt et slag i ansigtet af gerningsmanden. Byretten lagde ved strafudmålingen vægt på, at voldsudøvelsen havde baggrund i kvindens muslimske tro, og nåede frem til en delvis ubetinget fængselsstraf i 60 dage, pga. tilstedeværende formildende omstændigheder.¹¹⁷ Østre Landsret skærpede straffen til ubetinget fængsel i 60 dage. I landsrettens dom lægges der ved straffastsættelsen bl.a. vægt

¹¹⁷ Jf. Retten i Helsingør, dom af 22. november 2007.

på, at gerningsmanden selv antog, at det, "der blev råbt efter kvinden, kan have haft racistisk baggrund". Trods gerningsmandens unge alder (17 år) nægtede landsretten at bringe straffelovens § 82, nr. 3 eller § 83 (om formildende omstændigheder) i anvendelse. Rigsadvokaten vurderer i forbindelse med sin gengivelse af dommen at:

Anvendelsen af en ren ubetinget frihedsstraf over for en kun 17-årig ustraffet tiltalt må anses for at være udtryk for, at baggrunden for voldsudøvelsen er tillagt skærpende betydning, selvom straffelovens § 81, nr. 6 ikke er citeret i dommen.¹¹⁸

Østre Landsrets dom af 19. september 2008

Tiltalte blev fundet skyldig i overtrædelse af bl.a. straffelovens § 119, stk. 1, ved at have revet en togrevisor, der var i tjeneste, i håret og sparket ham i ryggen. Byretten fastsatte straffen til fængsel i 60 dage. Den tiltalte ankede dommen med påstand om frifindelse. Anklagemyndigheden ankede tillige med påstand om skærpelse, således at der under yderligere citering af straffelovens § 81, nr. 6, blev udmålt en straf på fængsel i 70 dage. Det fremgik af den tiltaltes forklaring for landsretten, at han var "stangstiv", og at han kan have kaldt den forurettede "perker", som var en fællesbetegnelse, han brugte om alle udlændinge, uden at han lagde noget i det. Landsretten fandt straffen passende udmålt og anførte, at der uanset den tiltaltes udtalelser under overfaldet ikke fandtes grundlag for at forhøje straffen i medfør af straffelovens § 81, nr. 6, idet det ikke fandtes bevist, at overfaldet havde baggrund i ofrets etniske oprindelse.

Østre Landsret, dom af 25. juni 2009

Der var i sagen rejst tiltale mod tre personer med dansk etnisk baggrund for vold med døden til følge mod et avisbud med anden etnisk baggrund. Afdøde forurettede var kommet gående med en bekendt en tidlig morgen på Amager, hvor de tre tiltalte umotiveret steg ud af en bil og overfaldt forurettede med slagvåben. Forurettede fik et slag i hovedet med en trækølle med døden til følge. Det fremgår af Københavns Byrets afgørelse i sagen, at forurettedes bekendte bl.a. afgav følgende vidneforklaring:

[Vidnet forklarede, at]... tiltalte 1 og tiltalte 2 begge straks, da forurettede svarede, at det var de tiltalte, der stirrede, steg ud af bilen og

¹¹⁸ Jf. Rigsadvokatens Redegørelse om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6 og nr. 7, samt sager om overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (J.nr. RA-2006-120-0033) april 2008 s. 9.

bevæbnet med henholdsvis en trækølle og en kødhammer gik hurtigt hen imod ham og forurettede, og at tiltalte 1 - umiddelbart efter til forurettede at have udtalt: "skal du have en med køllen dit perkersvin?" - svingede battet med højre hånd med retning opad mod forurettedes øre, og at der, da slaget ramte, lød et højt smask - som en tennisbold, der blev slået ind i en væg eller ned i jorden.¹¹⁹

Den gerningsmand, der slog forurettede med køllen, bestred i retten, at han skulle have kaldt forurettede "perkersvin" eller lignende. De to øvrige gerningsmand udtalte begge i retten, at de ikke havde hørt ordet "perkersvin" eller lignende blive brugt. Ifølge det oplyste gjorde anklagemyndigheden gældende for begge retter under proceduren, at det ved udmåling af straffen skulle tillægges vægt, at overfaldet var motiveret af forurettedes etniske oprindelse.¹²⁰ Både ved byretten og Østre Landsret lægges der ved straffens udmåling vægt på flere strafskærpende omstændigheder, herunder at volden var uprovokeret og begået af flere i forening. Straffelovens § 81, nr. 6, er imidlertid hverken nævnt i byrettens eller landsrettens afgørelse. Det må således formodes, at retterne ikke fandt anledning til at anvende bestemmelsen i forbindelse med strafudmålingen.

Østre Landsret, dom af 24. februar 2010

De to tiltalte blev dømt for vold efter straffelovens § 244, jf. § 247, stk. 1, begået over for tre mænd og en kvinde, som de tilfældigt mødte på gaden. De havde henvendt sig til ofrene og kaldt dem "homo" og "homosvin" og slog dem forskellige steder på ansigtet og på kroppen. Byretten fandt det bevist at en del af den udøvede vold havde baggrund i ofrenes seksuelle orientering.¹²¹ Dommen blev stadfæstet af landsretten.

4.2.3. Anklagemyndighedens og domstolenes anvendelse af § 81, nr. 6

I fem af de 13 sager blev der i anklageskriftet direkte henvist til straffelovens § 81, nr. 6, som skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse. I to øvrige sager fremgik det af anklageskriftet, at gerningsmændene var

¹¹⁹ Københavns Byret, dom af 12. januar 2009. Se domsrésumé på <http://www.domstol.dk/KoebenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/Drabpaavisvid.aspx>.

¹²⁰ Dette fremgår ikke af anklageskriftet eller af domsudskriftet, men er oplyst af Rigsadvokaten til IMR ved skrivelse af 21. oktober 2010 (J.nr. RA-2009-91-0038). Ifølge en gennemgang af retssagen i bogen *Anklageren, En Sag for Stürup* af Morten Bruun og Thomas Bjerg, Bogkompagniet, 2010, anførte anklageren i retten, at det var vanskeligt at se andet motiv for drabet, end at forurettede var af anden etnisk herkomst end dansk, se s. 33 og s. 39.

¹²¹ Jf. Københavns Byret, dom af 3. september 2009.

fremkommet med racistiske ytringer uden medfølgende henvisning til § 81, nr. 6. I disse to sager samt i de øvrige sager må det således som udgangspunkt formodes, at anklagemyndigheden mundtligt har påberåbt § 81, nr. 6, under domsforhandlingen i forbindelse med proceduren om straffastsættelse.¹²²

På nær København Byrets og Østre Landsrets afgørelse i sagen om drabet på avisbudet på Amager, fremgår det af alle dommene, at § 81, nr. 6, er anvendt af retten ved straffens fastsættelse, enten ved direkte henvisning til § 81, nr. 6 (seks byretsdomme og tre landsretsdomme), eller ved fremhævelse af hadmotivet for forbrydelsen som strafskærpende omstændighed (tre byretsdomme og én landsretsdom) uden nævnelser af § 81, nr. 6.

Det forekommer således i praksis, at § 81, nr. 6, anvendes af domstolene uden direkte henvisning til bestemmelsen. Som det kan udledes af avisbudsagen, forekommer det endvidere, at anklagemyndigheden påberåber sig § 81, nr. 6, men hvor det på trods heraf ikke kan ses i domsudskriftet, hvorledes retten har forholdt sig hertil. I sådanne sager er det således alene muligt at konkludere, at retten ikke har fundet anledning til at anvende § 81, nr. 6, men ikke hvorfor.

4.2.4. Beviskrav til hadmotivet

Straffelovens § 81, nr. 6, finder, som anført i afsnit 4.1.1 ovenfor, anvendelse, hvor forbrydelsens motiv "helt eller delvis" har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.¹²³ Fem af de gennemgåede sager omhandler racistisk vold mod civile, fem af sagerne vedrører vold mod civile motiveret af deres seksuelle orientering, og tre af sagerne omhandler forbrydelser mod offentligt ansatte. I ni af sagerne fandt retten, at der var tale om en hadforbrydelse. I det følgende analyseres sagerne med henblik på at vurdere beviskravet til hadmotivet i de forskellige typer af sager.

¹²² Det fremgår af Rigsadvokatmeddelelse nr. 9/2006 af 14. december 2006, at når betingelserne for at anvende § 81, nr. 6, i en konkret sag er opfyldt, skal dette fremhæves som af anklagemyndigheden under domsforhandlingen i forbindelse med proceduren om straffastsættelsen. Rigsadvokaten har ved skrivelse af 21. oktober 2010 (J.nr. RA-2009-91-0038) oplyst til IMR, at dette svarer til anklagemyndighedens praksis i forhold til de øvrige strafskærpesgrunde i straffelovens § 81.

¹²³ Forslag til ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) (2003/1 LSF 99), FT. 2003-2004, Tillæg A Bind V s. 3322.

4.2.4.1. Vold mod civile med et racistisk motiv

De fem sager, der handler om racistisk motiveret vold mod civile, har det fællestræk, at der i alle sagerne er tale om vold på åben gade uden nogen form for forudgående provokation fra forurettedes side.

I fire af sagerne blev det fundet bevist, at motivet bag volden var forurettedes etnicitet. Som bevis for hadmotivet blev der af domstolene lagt vægt på gerningsmandens fremsættelse af nedsættende udtalelser om etniske minoriteter i forbindelse med overfaldet,¹²⁴ gerningsmandens egne udsagn eller vidners udsagn om gerningsmandens fremmedfjendske synspunkter,¹²⁵ og/eller gerningsmandens tilhørsforhold til en gruppe eller forening med racistiske tilbøjeligheder.¹²⁶

I sagen om drab på avisbudet ved Amager¹²⁷ må byrettens og landsrettens undladelse af at nævne straffelovens § 81, nr. 6, på trods af anklagemyndighedens påberåbelse heraf, anses som udtryk for, at retterne ikke fandt det bevist, at der var tale om et racistisk motiveret overfald. Det må umiddelbart formodes, at grunden til dette er, at det ikke blev anset for bevist, at den ene af gerningsmændene kaldte forurettede for "perkersvin" i forbindelse med overfaldet. Da hverken byretten eller landsretten behandler spørgsmålet om et eventuelt hadforbrydelsesmotiv i dommen, er det dog ikke muligt at vurdere dette nærmere.

¹²⁴ I dom af 17. august 2006 ved Retten i Århus fremgår det af vidneforklaringer, at der blev råbt en lang række nedsættende udtalelser til forurettede i forbindelse med overfaldet. Ifølge forurettede kaldte gerningsmændene ham bl.a. "fucking nigger" og "somalier, perker og muslim". Forurettedes ven blev ifølge forurettede kaldt for "niggerfriend". Ifølge forurettedes ven sagde gerningsmændene bl.a. i forbindelse med overfaldet "danske piger er kun til danske mænd", "nigger", "perker", "løb neger, det er det I altid gør". Et vidne forklarede, at der blev sagt "nu har vi det sorte svin" eller lignende.

¹²⁵ I dom af 9. maj 2007 ved Retten i Lyngby forklarede den tiltalte, at han ikke havde nogen anledning til at kaste flasken udover det faktum, at han ikke brød sig om indvandrere. I Østre Landsrets dom af 27. februar 2008 blev der ved straffastsættelsen bl.a. lagt vægt på, at gerningsmanden erkendte, at det, der blev råbt efter kvinden, "kan have haft racistisk baggrund". Gerningsmandens ekskæreste fortalte i sin vidneforklaring, at "der [i forbindelse med overfaldet] opstod en ond stemning. Tiltalte kan indimellem være lidt fremmedfjendsk. Der blev råbt højt, og det virkede provokerende".

¹²⁶ I dom af 9. maj 2007 ved Retten i Lyngby var tiltalte medlem af Dansk Front og bar på gerningstidspunktet en t-shirt med påskriften "Patriot". I dom af 17. august 2006 ved Retten i Århus oplyste en politibetjent som vidne under sagen, at gerningsmændene havde tilknytning til White Pride. Se også Østre Landsrets dom af 9. marts 2007 (U2007.1679Ø), hvor tiltalte på gerningstidspunktet var iført en t-shirt med påskriften "Dansk front".

– samme tiltalte som var medlem af Dansk Front som i dom af 9. maj 2009 (retten i Lyngby).

¹²⁷ Østre Landsret, dom af 25. juni 2009.

4.2.4.2. Vold mod civile med et homofobisk motiv

Sagerne om forbrydelser mod civile med et homofobisk motiv omhandler også vold, og de fleste af sagerne vedrører vold på åben gade uden nogen form for forudgående provokation fra forurettedes side. Det centrale bevis i sagerne er gerningsmændenes udtalelser om forurettedes seksuelle orientering, som enten blev fremsagt i forbindelse med overfaldet eller ved den efterfølgende behandling af sagen i retten.

I to af sagerne blev det fundet bevist, at gerningsmændene før overfaldet havde spurgt forurettede, om han var "bøsse", og at dette var tilstrækkeligt til at lægge til grund, at overfaldet var motiveret af forurettedes seksuelle orientering.¹²⁸

I sagen om overfald på to mænd under World Outgames fandt retten det bevist, at gerningsmændene havde kaldt forurettede for "homo", "bøsser" og "homosvin" under episoden. Den ene gerningsmand anførte i retten, at han har "overhovedet ingen problemer med homoseksuelle". Ifølge den anden gerningsmand brugte han "ordet 'homo' som en slags skældsord over for sine venner, som ikke er homoseksuelle". Uanset fandt både Københavns Byret og Østre Landsret det bevist, at overfaldene var motiveret af forurettedes seksuelle orientering.¹²⁹

I sagen om overfaldet af en 61-årig mand i en cykelkælder, erkendte gerningsmanden i retten, at han havde aftalt at mødes med forurettede med henblik på at tæve ham, da han fandt det frastødende, at forurettede var homoseksuel og ville have et seksuelt forhold til ham.

I sagen om overfald på to mænd iført dragtøj blev det omvendt ikke anset som tilstrækkeligt bevis for en hadforbrydelse, at en gruppe, som gerningsmanden tilhørte, forud for overfaldet råbte til forurettede, om de var "bøsser". Dette skyldtes dog formentlig, at retten ikke fandt tilstrækkelig bevis for, at det var gerningsmanden, der havde råbt til de forurettede, om de var "bøsser".

I sagerne om vold motiveret af forurettedes seksuelle orientering synes det således at have været tilstrækkeligt at føre bevis for, at gerningsmanden el-

¹²⁸ Københavns Byret, dom af den 12. november 2007 og Retten i Herning, dom af 3. december 2007.

¹²⁹ Københavns Byret, dom af 3. september 2009, stadfæstet af Østre Landsret, dom af 24. februar 2010.

ler gerningsmændene udtalte sig om forurettedes seksuelle orientering i forbindelse med overfaldet, også selv om gerningsmanden eller gerningsmændene efterfølgende benægter i retten at have noget imod homoseksuelle.

4.2.4.3. Sager omhandlende offentligt ansatte som forurettede

I de tre sager, hvor forurettede er offentligt ansatte, er et hadmotiv alene fundet bevist i den sag, hvor tiltalte råbte "perkersvin" til en politibetjent, og hvor tiltalte selv indrømmede sine racistiske holdninger.¹³⁰

I sagen om vold mod en buschauffør¹³¹ må det ud fra ud fra ordlyden af Østre Landsrets afgørelse formodes, at det blev lagt til grund af retten, at de tiltalte udtalte sig nedladende om forurettedes etniske oprindelse.¹³² På trods heraf fandt landsretten det ikke bevist "med den fornødne sikkerhed", at overfaldet kunne anses for at have baggrund i buschaufførens etniske oprindelse, og i stedet udelukkende skyldtes irritation over, at buschaufføren ikke havde stoppet og taget dem med.

I sagen om vold mod en togrevisor var der ikke bevismæssig tvivl om, at tiltalte havde kaldt forurettede for "perker" under overfaldet.¹³³ Her fandt retten heller ikke grundlag for at forhøje straffen, idet det ikke fandtes bevist, at overfaldet havde baggrund i forurettedes etniske oprindelse.

I disse sager er det således ikke nødvendigvis tilstrækkeligt at føre bevis for, at gerningsmanden har udtalt sig racistisk i forbindelse med overfaldet. Årsagen til dette er formentlig, at overfaldet tillige kan være forårsaget af den konflikt, der opstod mellem gerningsmanden og den forurettede. Der skal således i sådanne sager tilsyneladende føres yderligere bevis for, at der er kausalitet mellem overfaldet og den ansattes race eller etniske oprindelse. Det er imidlertid tilstrækkeligt, at gerningspersonens diskriminerende motiv helt *eller* delvist begrundes forbrydelsen.

¹³⁰ Jf. Retten i Århus, dom af 7. juni 2007: den tiltalte erkendte sig skyldig og indrømmede at have råbt som beskrevet i forholdet, "fordi han hader pansere og perkere og altid vil gøre det. Danmark for danskerne."

¹³¹ Østre Landsrets dom af 11. september 2007 (U2008.65Ø).

¹³² Der var under sagens behandling i retten modstridende udsagn om, hvad de tiltalte sagde til buschaufføren i forbindelse med overfaldet.

¹³³ Jf. Østre Landsrets dom af 19. september 2008 (U2009.83Ø; TfK2008.866/2): Den tiltalte havde selv forklaret at "han var 'stangstiv'. Han indrømmede, at han kunne have kaldt togrevisoren "perker", som er en fællesbetegnelse, han bruger for alle udlændinge, uden at han lægger noget i det."

4.3. Sammenfatning

I henhold til straffelovens § 81, nr. 6, skal det anses som en straffskærpende omstændighed, hvis en forbrydelse helt eller delvist har baggrund i forurettedes etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Det er uklart, om "seksuel orientering" dækker kønsidentitet, f.eks. som udtrykt ved transvestisme. Det må dog formodes, at kønsidentitet kan anses for omfattet af formuleringen "seksuel orientering eller lignende". Omvendt må det formodes, at formuleringen "eller lignende" ikke kan anses for at omfatte øvrige traditionelle antidiskriminationsgrunde, som f.eks. funktionsnedsættelse eller alder.

Det er dog næppe afgørende for strafudmålingen, om en bestemt diskriminationsgrund er nævnt i § 81, nr. 6, idet domstolenes strafudmåling er skønsmæssig. Det må således antages, at domstolene ved diskriminerende forbrydelser må kunne skærpe strafudmålingen også uden direkte hjemmel i § 81, nr. 6.

Udover Rigsadvokatens særlige indberetningsordning fra 2007, foretages der ikke særskilt registrering af retssager, hvor § 81, nr. 6, er påberåbt og/eller finder anvendelse af retten. Dette gør det vanskeligt at afdække sager om hadforbrydelser på området med henblik på at foretage en udførlig gennemgang af retspraksis på området.

Det kan udledes af en gennemgang af de 13 sager på området, som det har været muligt at finde frem til, at det ikke er i alle sager, at det fremgår af anklageskriftet eller af domsudskriftet, om anklagemyndigheden har påberåbt § 81, nr. 6, som straffskærpende omstændighed. Der er endvidere et eksempel på en sag, hvor anklagemyndigheden tilsyneladende har påberåbt § 81, nr. 6, men hvor det alene kan udledes af domsudskriftet, at retten ikke har ladet bestemmelsen finde anvendelse. Med andre ord fremgår det ikke af domsudskriftet, hvorfor retten ikke har fundet anledning til at anvende § 81, nr. 6, i den konkrete sag. Dette gør det ikke alene endnu vanskeligere at finde frem til sager om hadforbrydelser, men også at vurdere, hvorledes bestemmelsen finder anvendelse i praksis.

Det kan dog udledes af de gennemgåede sager, at hadforbrydelser primært udmønter sig som vold på åben gade, at gerningsmanden eller gerningsmændene og forurettede ikke har kendskab til hinanden forud for hænderelsen, og at forurettede ikke på nogen måde har fremprovokeret overfaldet. Det fremgår endvidere af retspraksis, at det primære bevis for et hadmotiv

i sådanne sager er udtalelser fra gerningsmanden om forurettedes etniske baggrund eller seksuelle orientering i forbindelse med voldshandlingen. Hvor sådanne udtalelser anses for bevist, sker der som udgangspunkt strafskærpelse efter § 81, nr. 6. Dette er ikke overraskende. Hvis gerningsmanden ikke kender forurettede, og gerningsmanden først uopfordret udtaler sig nedladende om forurettedes etniske oprindelse eller seksuelle orientering og derefter overfalder forurettede, må der være en formodning om et hadmotiv.

Efter retspraksis om vold mod offentligt ansatte anses det dog ikke nødvendigvis for at være tilstrækkeligt at føre bevis for gerningsmandens racistiske udtalelser eller lignende. Dette skyldes formentlig, at retten i sådanne sager har vurderet, at voldshandlingen tillige kan være motiveret af den konflikt, der er opstået mellem gerningsmanden og forurettede. Det må imidlertid fremhæves, at straffelovens § 81, nr. 6, efter forarbejderne også finder anvendelse, såfremt kriminaliteten delvist skyldes forurettedes etniske oprindelse m.v.

Kapitel 5. Anmeldelse, efterforskning og tiltalerejsning

I det følgende beskrives NGO'ers og forurettedes oplevelse af at anmelde en oplevet hadforbrydelse til politiet samt grunde til ikke at foretage en anmeldelse. Herudover beskrives den efterfølgende behandling af sagerne af politiet og anklagemyndigheden. Målet med denne beskrivelse er at forsøge at afdække årsager til den lave anmeldelsestilbøjelighed på området (eksterne mørketal). Målet er endvidere at indkredse nogle af de faktorer, der har indflydelse på, om en sag efterforskes som en hadforbrydelsessag af politiet og kategoriseres som sådan (interne mørketal).

Kapitlet bygger på interviews med henholdsvis NGO'er og interviewpersoner udvalgt af NGO'erne (herunder forurettede) samt interviews med politi og anklagere. Se i øvrigt kapitel 1, afsnit 1.4 for metode.

5.1. Når anmeldelse undlades

5.1.1. NGO'ers og forurettedes opfattelse

De interviewede NGO'er udtrykker generelt, at det er vigtigt at anmelde hadforbrydelser til politiet. NGO'erne mener samtidig, at der er en del forurettede, der ikke anmelder hadforbrydelser. Denne opfattelse bekræftes af de interviewede enkeltpersoner, der har oplevet at være udsat for en hadforbrydelse. Der peges på flere årsager til dette.

5.1.1.1. Mangel på viden om rettigheder

Ifølge de interviewede NGO'er er mange ikke bevidste om, hvad der er strafbart, og mange er generelt uvidende om deres rettigheder. Der er generelt uvidenhed om politiets procedurer, og hvad man kan forvente ved en anmeldelse. Herudover er der mange, der ikke er vidende om, at en hadforbrydelse er anderledes end en "almindelig" forbrydelse og har et strafskærpende element. Sabbah nævner f.eks., at det først er indenfor de sidste par år, at man i organisationen er blevet bevidste om, hvad en hadforbrydelse er, og er begyndt at diskutere dette.

I forbindelse med interviewene fremhæver flere af NGO'erne, at de også selv har en vigtig rolle i forhold til information og formidling. NGO'ernes medlemmer og dem, de repræsenterer skal kende deres rettigheder og have øget bevidsthed om hadforbrydelser. En interviewperson fra Sabaah siger f.eks., at der er mange, der har en ret forenklet opfattelse af, hvad en had-

forbrydelse kan være, og at der er brug for, at Sabaah informerer sit bagland yderligere på området. Interviewpersonen siger: *"vi skal lære os selv og sige til vores brugere, prøv at hør, det kan godt være, at du er indvandrer, og det kan godt være, at du er muslim, men bare på grund af de her ting er det altså ikke ok, at du bliver slået ned."* En repræsentant fra ENAR mener, at det specielt er vigtigt, at der formidles viden i ungdomsmiljøerne. ENAR mener, at der her er størst chance for kontakt og for en ændring af praksis omkring anmeldelser.

5.1.1.2. Manglende tillid til politiet

Ifølge flere af de interviewede enkeltpersoner er der ofte en manglende tro på, at en anmeldelse vil nytte. En interviewperson fra ENAR udtrykker dette således: *"Jeg har talt meget med unge mennesker og når de oplever sådan nogle ting [at blive spyttet på, verbale overfald] så reagerer de ikke ved at gå til politiet og anmelde det, så går de hjem og siger ingenting. Hvorfor? – fordi det ikke nytter noget."* En anden interviewperson siger videre om det lave antal af registrerede hadforbrydelser i Danmark: *"Jeg vil sige 80 % af dem man selv møder, de gider ikke gå ned til politiet for at fortælle, at der er en eller anden, de har været oppe at skændes med eller oppe at slås med. De tror simpelthen ikke, at det vil betyde noget, og de ved ikke, at man vil registrere hadforbrydelser."* Nogle af interviewpersonerne har følt sig svigtet af politiet tidligere, og det har en indflydelse på deres manglende tillid til, at sagen vil blive taget alvorligt. En interviewperson fra LGBT Danmark siger: *"Når man først har følt sig magtesløs i en konkret situation med politiet, har man tendens til at afholde sig senere."*

En interviewperson fra Sabbah nævner endvidere, at politiet i medierne fremstår som stressede og underbemandede, og at en tættere dialog med politiet vil have en betydning for antallet af anmeldelser. Han mener, at det bl.a. medieskabte billede af politiet skaber en manglende tillid til, at hadforbrydelsessager vil blive prioriteret og anfører: *"Hvis vi skal have mere tillid til politiet, så har vi behov for at lære politiet at kende og vide, hvad de laver, og hvordan de kan hjælpe os, så vi ikke danner et billede fra medierne eller andre ting."* Han mener, at der er behov for information om vigtigheden af at anmelde, også af præventive hensyn.

5.1.1.3. Personlige konsekvenser ved anmeldelsen

Der udtrykkes blandt interviewpersonerne frygt for, at den enkelte ved at indlede en sag bringer sig selv i en mere sårbar situation. Dette kan ske ved, at forholdet til gerningspersonerne forværres, men kan også være tilfældet i situationer, hvor forurettede hemmeligholder sit tilhørsforhold til en minoritetsgruppe, eksempelvis homo- eller biseksuelle, som ikke er sprunget ud. LGBT Danmark siger generelt om deres kendskab til denne problem-

stilling: *"Der er mange ofre for hadforbrydelser, som ikke anmelder det, da de er biseksuelle. De lever eventuelt sammen med kone og børn, og det kan derfor være svært at komme hjem og fortælle, at man er blevet overfaldet i Mindeparken."*

Et andet forhold, der påvirker beslutningen om at anmelde eller ej, er selve mødet med politiet. Det kan ifølge LGBT Danmark generelt være vanskeligt for nogle at skulle fortælle politiet om deres seksuelle orientering. LGBT Danmark siger: *"For nogle føles det som at skulle 'springe ud igen' når de står over for politiet og det kan opleves som mere krænkende end selve overfaldet. Det afholder nogle fra at anmelde."* Hvis hadforbrydelsen sker i den nære familie, kan dette også være en årsag til ikke at anmelde. Flere udtrykker, at anmeldelse i sådanne situationer kan være vanskelig på grund af familieforholdet, og at de holder sig tilbage af hensyn til at undgå yderligere konflikt.

Endelig udtrykker nogle af interviewpersonerne, at der kan være en frygt for, at ens navn vil figurere i en statistik eller lignende.

5.1.1.4. Selvforskyldt

Ifølge flere udsagn fra NGO'er og forurettede, påtager nogle sig selv skylden for en hændelse, hvilket er en yderligere begrundelse for ikke at anmelde. En interviewperson fra Sabaah siger f.eks: *"For nogles vedkommende tror jeg også, at der kan være skam involveret. At mange føler, at det er selvforskyldt. At de også kunne have ladet være med at gå hånd-i-hånd eller ja, at det er selvforskyldt på grund af deres seksuelle orientering."*

5.1.1.5. Egen bagatelgrænse

Et andet forhold, der påvirker beslutningen om at anmelde en oplevet hadforbrydelse er de interviewedes egen bagatelgrænse. F.eks. nævner en interviewperson fra Sabbah, at han og hans kammerat ikke anmeldte to knyt-næveslag. Hvis volden havde resulteret i behov for at komme på skadestuen, ville det imidlertid have været en anden sag.

5.1.2. Politiets opfattelse

Ifølge politiet kan der være forskellige årsager til, at oplevede hadforbrydelser ikke anmeldes. Interviewede fra politiet mener, at nogle potentielle anmeldere ser det som for tidskrævende at foretage en anmeldelse og ikke ønsker at sætte tid af til afhøring af politiet og til et eventuelt besøg på skadestuen til dokumentation af deres skader. En anden årsag kan være, at den forurettede er bange for, at anmeldelsen kan få personlige konsekvenser, f.eks. at den enkelte bliver nødt til at stå frem som homoseksuel eller ubehaget ved potentielt at skulle møde gerningspersonen i retten. En tredje år-

sag, der nævnes af politiet, er fordomme mod politiet, herunder at forurettede ikke har tillid til, at politiet vil behandle sagen seriøst, eller at forurettede opfatter politiet som racistisk og/eller homofobisk.

5.2. Anmeldelsessituationen

5.2.1. NGO'ers og forurettedes oplevelse af anmeldelsessituationen

Ifølge de interviewede NGO'er og de personer, der har oplevet at være udsat for en hadforbrydelse, er der en tendens til, at politiet i nogle sager ikke udviser interesse for anmeldelser af hadforbrydelser, og at der bliver udvist en vis ligegyldighed over for deres oplevelser. Dette opleves ifølge de interviewede personer bl.a. i forbindelse med anmeldelse af chikane, verbale overfald, trusler og voldelige overfald.

Der nævnes flere forhold, der bidrager til indtrykket af, at politiet i nogle sager ikke viser interesse for de enkeltes anmeldelser:

- at politiet ikke vil modtage anmeldelsen
- at politiet ikke har tid til at registrere sagen/lave en rapport
- at politiet ikke tager anmeldelsen alvorligt eller bagatelliserer den
- at det er nødvendigt at have en tredjeperson med (fx en person med en vis stilling/et vist navn), for at politiet vil tage imod anmeldelsen
- at politiet argumenterer mod, at der kan være tale om en hadforbrydelse ved at sige, at samme hændelse også kunne være sket for en, der ikke har anden etnisk baggrund eller ikke er homoseksuel.

En interviewperson fra Mosaisk Trossamfund siger om sine oplevelser ved anmeldelse: *"Når man kommer derop [til politiet] og går hen til manden ved skranken og siger, hvad man vil, er det som om de ikke har tid. Jeg har langt de fleste gange følt, at de var ligeglade. Det var ligesom, at det var besværligt for dem og ikke noget, de ønskede at engagere sig i."*

5.2.1.1. Vigtigheden af at blive taget alvorligt

Ifølge interviewene er det betydningsfuldt at føle sig taget alvorligt, også selvom politiet ikke kan gøre noget ved sagen, og gerningen måske ikke er strafbar. En interviewet fra Mosaisk Trossamfund siger: *"Et vigtigt punkt er, at man bliver taget alvorligt. Velvidende at der ikke sker noget [at der ikke kan indledes en straffesag]. Det kan vi godt leve med. Så føler du retfærdighed sker fyldest i hvert fald bare sådan minimalt. Det er for meget, at når man udover at blive forulempet af overfaldsmænd, at politiet så også enten tager deres [gerningspersonernes] side eller ikke tager dig alvorligt."*

5.2.1.2. Viden om minoriteter

Flere interviewpersoner har oplevet både uvidenhed og uforståenhed fra politiets side i forbindelse med indgivelse af en anmeldelse. En af de faktorer, der skaber denne følelse, er oplevelsen af, at politiet har mangelfuld viden om minoriteter, herunder manglende indsigt i de konflikter, der kan være mellem minoriteter. Herudover taler flere om, at politiet i nogle tilfælde mangler forståelse for, hvorfor og hvorledes en hændelse opleves som krænkende. Interviewpersonerne nævner forskellige eksempler herpå, f.eks. at en politiansat tilsyneladende ikke vidste, hvad en kalot er, og at en anden politiansat blandede en moske og en synagoge sammen.

5.2.1.3. Skylds- og ansvarsforskubbelse

Dertil oplever flere, at der i anmeldelsessituationen sker en skyldsforskubbelse i den forstand, at de af politiet selv gøres delvist ansvarlige for hændelsen, da de har været aktive i forbindelse med hændelsen, f.eks. som debattører eller lignende, hvorimod passivitet fra forurettedes side ifølge politiet kunne have forhindret hændelsen. Der er også interviewpersoner, der har oplevet at blive stigmatiseret og forskelsbehandlet på grund af deres minoritetsbaggrund og mistænkeliggjort i den forbindelse. En interviewperson fra ENAR siger på baggrund af en oplevelse med en anmeldelse, som han har kendskab til: *"De taler til alle de unge med sort hår som om de er én kriminel mand."*¹³⁴

Samtidigt opleves der generelt også en ansvarsforskubbelse som følge af, at det kan kræve en stor indsats som forurettet at få politiet til at tage imod en anmeldelse, samt at politiet i nogle tilfælde ved en henvendelse understreger byrden i det efterfølgende arbejde. En interviewperson fra ENAR siger følgende: *"Unge, som bliver antastet i byen, får at vide [af politiet] at jamen fredag-lørdag, der sker sgu så meget. Vil du virkelig bruge dine kræfter på at anmelde alt det her, du er godt klar over hvad du kommer igennem, og så står de unge og tænker, ok gider jeg bruge mere tid på det. Hver sådan oplevelse gør, at du mister troen. En enkelt episode behøver ikke betyde det store i sig selv, men når du oplever det uge efter uge."*

¹³⁴ Eksemplet, som interviewpersonen fra ENAR baserer udtalelsen på, angår en ung mand, der havde været udsat for vold og verbale overfald. Han havde en dårlig oplevelse i forbindelse med anmeldelsen af overfaldet og fortæller bl.a., at politiet havde kaldt ham mafioso og sagt: *"I kommer kravlende når I bliver slået, ellers render I rundt og spiller smart."* Ifølge informanten fra ENAR var den unge anmelder ikke skyldig i overfaldet og havde ikke tidligere været indblandet i kriminelle handlinger.

Interviewene med NGO'ere og de interviewede enkeltpersoner viser endelig, at der forekommer tilfælde, hvor den enkelte anmelder en hændelse, som han/hun tror, er en hadforbrydelse, men som ikke er det. Dette skyldes uvidenhed om, hvad en hadforbrydelse er, og hvad der er strafbart. Ligesom uvidenhed kan føre til, at sager ikke anmeldes, kan uvidenhed således også føre til anmeldelse af forhold, der ikke er strafbare.

5.2.2. Politiet om anmeldelsessituationen

5.2.2.1. Afvisning af sager ved skranken

I forbindelse med interviewene med politiet blev forskellige ansatte ved politiet spurgt om, hvad de mener, der kan være årsagen til den ovenfor gængs kritik af anmeldelsessituationen.

Ifølge de interviewede politifolk er der forskellige forhold, der kan have en betydning. En politiansat nævner, at der er tendens til, at nogle anmeldelser afvises af politiet. Det kan være tilfældet, hvor politiet på forhånd opgiver en efterforskning, f.eks. hvis en anmelder er blevet verbalt chikaneret på gaden, og hvor der ikke er nogen vidner, og hvor det vil være vanskeligt at finde frem til gerningsmanden. Andre grunde til ikke at optage rapport kan f.eks. være, at politiet ikke ønsker at prioritere ressourcer på anmeldelsen. Særlig i perioder med spidsbelastninger kan det hænde, at en anmeldelse nedprioriteres, og at anmelderen vil blive bedt om at komme tilbage på et tidspunkt, hvor der er mindre travlt på stationen. En ansat siger konkret om dette: *"Hvis én er blevet tiltalt nedsættende og kommer lørdag aften, så kom igen mandag formiddag. Vi har ikke tid, men mandag formiddag kan det være, at der er mulighed for det."* Interviewer: *"Så hvis han kommer, og siger at han er blevet spyttet på?"* Interviewperson: *"Bad luck... Såfremt vi helt tilfældigt ikke har noget at lave på det tidspunkt, så kan vi godt tage imod anmeldelsen og sikre spor, hvis der skulle være dna... men det er med forbehold for, at hvis telefonen lige pludselig ringer, og der er sket et drab eller røveri, så er vi nødt til at køre, og du må komme igen på mandag."*

En politibetjent peger på, at alle sager bør optages, og at det i den forbindelse er vigtigt, hvilke signaler der sendes til anmelderen. Han siger: *"Hvis jeg oplever det ske [at en anmeldelse ikke registreres, og en anmelder afvises på den ene eller anden måde], så siger jeg også til dem [kollegaerne i politiet], at det ikke kan betale sig. Det er dumt, det du gør, for det kommer tilbage, du kommer til at bruge dobbelt så meget tid på det og dobbelt så meget frustration. Tal ordentligt til dem, [...], vi lever af dem."* Ifølge betjenten kan en større imødekommenhed fra politiets side være med til at fjerne noget af den kritik, som anmeldere

kommer med. Hvis politiet f.eks. signalerer, at de godt kan forstå, at anmelderen har oplevet noget som krænkende, men samtidig f.eks. forklarer, at hændelsen ikke er omfattet af straffeloven, er der større sandsynlighed for, at den enkelte vil føle sig respektfuldt behandlet og taget seriøst – også selv om politiet reelt ikke kan foretage sig noget i den enkelte sag.

En anden politibetjent med en del års erfaring siger om arbejdet med at ændre politiets attitude i forhold til at optage rapport ved alle henvendelser: *”Vi, ledelsen, punkter generelt politiet for, at når folk henvender sig, skriv den hændelse. Og det er sgu lige meget hvad det er. Vi er blevet pålagt at registrere det arbejde vi udfører.”*

Optagelse af en anmeldelse handler ifølge en interviewet fra politiet ikke kun om, at en anmelder skal føle sig taget seriøst. Det er også et redskab for politiet til at kunne identificere potentielle mønstre i sagerne og kunne gå tilbage i sagerne, hvis anmelderen f.eks. oplever det samme gentagne gange.

En anden ansat kalder afvisning af sager et generelt problem. Det er således ikke et fænomen, der specifikt relaterer til modtagelse af anmeldelse af hadforbrydelser: *”Vi afviser mange sager. Der er ikke nogen tvivl om, at vi er blevet et dårligere serviceorgan efter politireformen. Vi afviser enormt mange ting, som burde være taget seriøst.”*

5.2.2.2. Særlig om betjente på patrulje

I forhold til betjente på patrulje kan der ifølge politiet være forskellige årsager til, at der sker en afvisning af en anmeldelse af en hadforbrydelse. Betjente på patrulje har i princippet pligt til at optage en anmeldelse frem for at henvise til den nærmeste politistation, men de vil i nogle situationer prioritere andre ting end at tage imod en anmeldelse om f.eks. chikane. En interviewet politibetjent siger, at man godt kan forestille sig, at en betjent på patrulje vil henvise den enkelte til at henvende sig på stationen og ikke selv optage anmeldelse. Han siger: *”man kan nok godt få en anden behandling ude på gaden [end hvis man henvender sig på stationen]. Men det bliver også brugt for at se om der er hold i anmeldelsen.”*¹³⁵

¹³⁵ I interviewet forklarer politibetjenten, at politiet nogle gange afviser en anmeldelse på gaden for at se, om anmelderen rent faktisk senere vil vælge at tage ind på politistationen og dermed bruge de ekstra ressourcer dette kræver.

5.2.2.3. Tone, empati og image

Et andet forhold, der gør sig gældende i forhold til politiets modtagelse af anmeldelser, er politiets tone over for anmelderen. En politiansat med en del års erfaring mener, at tonen ikke altid er konstruktiv over for anmeldere og fortæller, at han nogle gange beder sine kollegaer om at ændre tonen.

Ifølge en anden interviewperson i politiet kan der gøres en indsats fra politiets side for at skabe tillid blandt de forskellige minoritetsgrupper til, at de vil få en respektfuld behandling af politiet. Politiet skal ifølge interviewpersonen f.eks. søge at bekæmpe diskriminerende adfærd internt i organisationen og signalere nul-tolerance over for diskriminerende adfærd. Dette vil betyde noget i forhold til f.eks. LGBT personers lyst til at anmelde, mener interviewpersonen, der siger: *"hvis vi offensivt markerer [..], at vi har...[...] fokus på anti-diskriminative tiltag internt specielt, men også i forhold til hele vores måde at agere på, så ville det lynhurtigt få vældig konsekvens i forhold til, hvordan mange, herunder også minoritetsgrupper, ville se på politiet og føle sig trygge ved at anmelde personfølsomme ting."*

En anden politibetjent siger, bl.a. med reference til "perle-sagen"¹³⁶, at han godt kan forstå, hvis nogle anmeldere er i tvivl om, hvorvidt de bliver behandlet respektfuldt og seriøst: *"Perlesagen er simpelthen så skadelig for politiet [...] Sagen er så uheldig. Det smitter af på nydanskeren, som nok ikke vil fremhæve sin etnicitet hos politiet, hvis de udsættes for et overfald. Det er helt forførdeligt, at vi [i politiet] ikke har fået gjort op med denne diskriminerende sprogbrug, der er med til at fastholde måder at se folk på."*

Ifølge flere interviewede politifolk er der forskel på, hvor gode de enkelte politifolk er til at modtage anmeldelser, der involverer forhold, der er følsomme for anmelderen. Der kan f.eks. være forskel på, hvor empatisk den enkelte betjent er, herunder hvor god den enkelte er til at tale om vanskelige og følsomme emner. En ansat ved politiet fortæller, at vagtlederen typisk vil delegere de sager, hvor anmelderen har særlige behov, hen til de ansatte, som han mener, vil være bedst til at håndtere disse sager. Som følge heraf er der en tendens til, at særlige typer af sager koncentrerer hos udvalgte sagsbehandlere, f.eks. sager angående seksuelle forbrydelser. Det er

¹³⁶ "Perle-sagen" angik, hvorvidt en betjent under en anholdelse af en dansk-palæstinensisk mand i januar 2009 sagde "perker" eller "perle" til vedkommende. Daværende politidirektør Hanne Bech Hansen indberettede betjenten til statsadvokat Lise-Lotte Nielsen, som fastslog, at betjenten sagde "perle".

imidlertid ikke altid muligt at tage dette hensyn, da fordelingen af sager også afgøres af, hvem der er på vagt på det gældende tidspunkt. En leder siger om sit holds kompetencer i forhold til at håndtere sager, som kræver en vis sensitivitet fra politiets side: *"Jo bedre man er klædt på, jo bedre er man også til at håndtere disse sager. Men der skal ikke være tvivl om, at der også er kollegaer, som bare ikke dur til det, og som ikke har den empati, der skal til. Men det forsøger vi jo også at tage højde for."*

En anden politibetjent siger om politiets måde at behandle personfølsomme oplysninger på, at en anmelder både ville kunne komme ud for en kompetent behandling, men også det modsatte. Om det modsatte siger han: *"Der er folk, der kommer her, som får en rigtig dårlig behandling, der er folk [betjente] med en forudindfattethed omkring alle mulige aspekter. Det er noget, vi kæmper imod."*

En politibetjent siger, at mange af de personer, der er i efterforskningsenhederne og beskæftiger sig med afhøringer, har gode kompetencer, og at de gennem erfaring har lært at stille de rigtige spørgsmål på en respektfuld måde. Der er dog ikke kun faglige kompetencer, men også personlige kompetencer, der er vigtige, f.eks. empati, og disse kompetencer kan være svære at lære folk. Nogle af de personer, der ikke er så gode til at sætte sig i anmelderens sted, vil i nogle tilfælde få andre stillinger i politiet, hvor netop denne kompetence er mindre vigtig. En person i kriminalpolitiet siger om steder i politiet, hvor afhøringskompetence er mindre vigtig: *"så bliver de, undskyld mig, motorcykelbetjente, hundeførere og lignende. Og fred være med det, de skal også udfylde en funktion, og der nytter det ikke, at man står og snakker sødt med folk."*

En anden ansat peger på, at nogle betjente fokuserer på løsning af opgaven først og fremmest og mindre på processen og kontakten til anmelderen. Han siger: *"[der er nogle] kolleger som simpelthen ikke har erfaring nok til at have overskud til at vise empati samtidigt med, at de skal løse en opgave - de er så fokuserede på at løse opgaven korrekt og fremstå professionelle, at de ikke har mulighed for og overskud til at vise empati."*

Der er flere af de interviewede, der mener, at politiets kompetence i forhold til afhøring af anmeldere kan forbedres. En interviewperson i politiet siger bl.a., at politiet mangler kompetence til at spørge om personlige forhold og samtidig sikre, at anmeldelsessituationen forbliver tryk for offeret. En anden interviewperson i politiet peger generelt på, at der f.eks. er en manglende åbenhed i politiet over for seksuelle minoriteter.

5.3. Efterforskning

I det følgende beskrives politiets efterforskning af potentielle hadforbrydelser. Der fokuseres særligt på de faktorer, der kan have indflydelse på, om en potentiel hadforbrydelse efterforskes som en hadforbrydelse eller som en almindelig forbrydelse. Herudover beskrives anklagemyndighedens vurdering af de udfordringer, der gør sig gældende for at kunne gøre en strafskærpende gældende efter straffelovens § 81, nr. 6, i forbindelse med sagens behandling ved domstolene.

5.3.1. NGO'ers oplevelse af efterforskningen

DRC fremkommer i interviewet med flere eksempler på sager, hvor den udførte voldshandling efter DRCs vurdering skulle have været klassificeret som racistisk motiveret vold og dermed som en hadforbrydelsessag. DRC nævner blandt andet drabet på det 16-årige avisbud med tyrkisk etnisk baggrund (sagen er gengivet i afsnit 4.2.2. ovenfor). DRC mener, at politiet ved sagens efterforskning burde have lagt mere vægt på det mulige racistiske motiv med henblik på at sikre beviser herfor. DRC kritiserer ikke politiets behandling af sagen som sådan, men politiets manglende fokus på hadmotivet. DRC bygger bl.a. kritikken på, at politiet kort efter den indledende efterforskning erklærede, at overfaldet ikke var racistisk. DRC mener, at det var for tidligt i forløbet at fastslå dette. DRC har derfor ifølge det oplyste indgivet en klagesag til politiet og til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

5.3.2. Politiet og anklagemyndigheden om efterforskning

5.3.2.1. Kendskab til § 81, nr. 6

Den fornødne efterforskning af hadforbrydelser forudsætter, at der blandt de politiansatte er kendskab til, hvad der menes med en hadforbrydelse, og at det udgør en strafskærpende omstændighed.

Ifølge en leder ved politiet varierer kendskabet til hadforbrydelser blandt de ansatte. Han fortæller, at politiet har modtaget retningslinier og er blevet påmindet at være opmærksom på potentielle hadforbrydelser, men han er ikke sikker på, at alle på hans hold kender til disse retningslinier. Han mener, at politiet som regel er opmærksomme på retningslinierne, men peger alligevel på behov for kapacitetsopbygning på dette og andre områder. Han siger: *"De ressourcer [ansatte betjente], vi har i dag, er ikke kommet så langt med deres uddannelse. Der er nogle ting de stort set ikke aner noget om."*

Ifølge en anden politiansat med en leder rolle er det ikke alle, der ved, at det er strafskærpende, hvis forbrydelsen har baggrund i offerets etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Han siger: *"Generelt kunne jeg godt være bange for, at de ikke kender den [§ 81, nr. 6]. Dem der har mest erfaring ved det, men vi har stor udskiftning, og jeg er ikke helt sikker på, at vi er gode nok til at få det udbredt til alle."* Han mener dog, at de fleste er klar over, at de skal huske at anføre et muligt hadmotiv i forbindelse med deres registrering af sagen, således at det efterfølgende kan blive belyst nærmere i efterforskningen og herefter taget op af anklagemyndigheden. En anden betjent siger, at der generelt er mangel på viden på området: *"Vi er mangelfuldt oplyste i Danmark omkring hadforbrydelser og har en manglende forståelse af den slags kriminalitet. Man dyrker ikke diskriminationsområdet i Danmark. Vi tænker, at det ikke er så vigtigt og har ikke forstået alvoren i det."*

Ifølge flere af de interviewede politiansatte er det ikke afgørende, om de ansatte kender § 81, nr. 6's ordlyd, eller om de ved, hvilken paragraf det strafskærpende element finder anvendelse i forbindelse med. Det er anklagemyndighedens arbejde at afgøre, hvilke paragraffer, der skal påberåbes under retssagen. Det vigtige i politiets arbejde er at kende til det mulige motiv og at efterforske dette tilfredsstillende.

Ifølge interviewede anklagere kan politiets manglende kendskab til eller opmærksomhed på hadforbrydelsers strafskærpende virkning ved politiet betyde, at der alene fokuseres på selve forbrydelsen, f.eks. voldsforholdet, og at der ikke spørges tilstrækkeligt ind til konteksten for overgrebet og motivet. En interviewet anklager siger: *"Der kan også være situationer hvor de [ofrene] fortæller det [fortæller om deres seksuelle orientering], hvor politimanden siger, det er ligegyldigt, han er ikke opmærksom på det og siger, at det er slagene, der er strafbare, og derfor kommer det ikke ind i sagen som en kode."*

Interviewene viser, at flere politifolk kender bestemmelsen. For nogle er indholdet i § 81, nr. 6, dog uklart. F.eks. blander flere bestemmelsen sammen med æresrelateret vold, vold/overgreb relateret til jalousi og ulovlig forskelsbehandling.

På politiskolen undervises i hadforbrydelser på både PG1 og PG3, bl.a. som led i faget strafferet og som selvstændigt tema.¹³⁷ Der undervises også i fag

¹³⁷ PG1 og PG3 er betegnelser for forskellige moduler på Politiskolen. Institut for Menneskerettigheder har siden 2006 undervist i hadforbrydelser på Politiskolen. Undervisningen består af to timer om emnet.

som etik, moral, holdninger og psykologi. Flere af de adspurgte politifolk, hvoraf nogle har været færdiguddannet en del år, fortæller, at de enten ikke er blevet undervist i hadforbrydelser eller har modtaget meget lidt undervisning. Dette samme gælder for undervisning i minoritetsforhold, kulturelle forhold m.v. Afhørings teknik er heller ikke et fag, der opleves som en prioritet på Politiskolen. Afhørings teknik er således noget de enkelte politifolk lærer i forbindelse med deres arbejde eller via efteruddannelse. Der er ingen af de interviewede, der har modtaget efteruddannelse i hadforbrydelser.¹³⁸

5.3.2.2. Afdækning af motiv

De interviewede politiansatte siger enstemmigt, at det er en vigtig del af en efterforskning at afklare, hvad motivet bag en forbrydelse er. Politiet har pligt til at kende motivet for at afklare, hvorfor forbrydelsen skete. Denne afklaring kan samtidig bidrage til en undersøgelse af, om andre er involverede i overgrebet, og om anmelderen eventuelt selv kan have haft en rolle i hændelsen. Afklaringen af motivet kan både være med til at skærpe såvel som lempe straffen, alt efter hvad konteksten for den kriminelle handling er. En leder inden for politiet siger: *"[at spørge ind til motivet] det er en så integreret del, at det kan man ikke komme udenom. Man vil altid spørge om hvorfor, det er en central del."*

At undgå fremtidig kriminalitet er ifølge politiet også en vigtig grund til at spørge ind til motivet. Det er lettere at tilrettelægge en præventiv indsats, når der er klarhed over, hvad et potentielt motiv er. En anklager siger om afdækning af motivet i alvorlige sager med henvisning til DRCs klage i forhold til avisbud-sagen (se afsnit 5.3.1. ovenfor): *"Uden at have set sagen er det min overbevisning, at havde der været et hadmotiv, så havde den vinkel været med. Der er jo ikke en grund til at lade være. Sagen skal jo køres på samme måde. Men måske ligger der en overbevisning hos folk, at hvis man går og slår en udlænding ned, så må det være fordi man ikke kan lide udlændinge, og det tror jeg ikke nødvendigvis er rigtigt."*

¹³⁸ Ifølge Rigspolitiet har der været nogen efteruddannelse i hadforbrydelser. F.eks. har 16 politifolk været på studierejse til relevante europæiske storbyer for at indhente erfaringer om håndteringen af hadforbrydelser. Målet med studierejsen var at styrke politiets forståelse af hadforbrydelsesområdet. Herudover har politiet deltaget i en række dialogmøder og seminarer vedrørende diskrimination og hadforbrydelser. Deltagerne i disse forløb har fortrinsvis været på lederniveau. I forhold til minoritetsforhold er nogle blevet undervist i indvandrerproblematikker i forbindelse med seminarer og foredrag m.v. Institut for Menneskerettigheder afholdte endvidere den 25. og 26. august 2010 undervisning i hadforbrydelser for en gruppe efterforskere som led i et EU-finansieret projekt.

5.3.2.3. Skærpelse af afdækning af hadmotiv

Selv om det er et grundlæggende princip at spørge ind til motivet, mener en overordnet inden for politiet, at afhøringen og opmærksomhed i forhold til et motiv ofte kan skærpes, og at dette typisk hænger sammen med erfaring. Det er især en udfordring i de tilfælde, hvor motivet ikke umiddelbart er indlysende fra starten. Han siger: *"Og jeg er sikker på, at jo bedre folk er uddannet inden for det her fag, jo bedre er de til at gøre det [afdække motivet], men ... en stor del af den styrke, vi har i dag, er stort set nye. Efter reformen er der mange års erfaring, der er stort set forsvundet. Det er en af de ting, der er med til at svække den del af politiarbejdet [opklaring af hadforbrydelser]. For hvis man ikke er opmærksom på at spørge til det og få motivet frem, så er det ikke sikkert man får det frem."* Han giver et konkret eksempel på, hvad han mener med, at de erfarne folk i politistyrken i nogle tilfælde er bedre til at klassificere en forbrydelse som en hadforbrydelse: *"Hvis man har været her et stykke tid, og man har en voldssagovre fra Ørstedsparken, så vil det være helt oplagt, at der er et hadmotiv. Men hvis du er hel ny eller lige kommet til København, så er det ikke sikkert, at du tænker på dette. Men et beredskab med rigtig mange unge mennesker, det er op af bakke. Det er ikke for at bebrejde dem, men sådan er det. Det kan i hvert fald være medvirkende til, at der er nogle sager, som ikke kommer frem i lyset, selvom de burde have været det. Problemet ligger jo ikke i de sager, hvor folk kommer og siger, at det er fordi jeg er bøsse."*

En anden interviewperson fra politiet udtrykker tilsvarende, at nogle, især dem med mindre erfaring, ikke altid får stillet de rigtige spørgsmål. Han siger: *"Alle tager hver sag alvorligt, men problemet er, hvis du ikke har erfaring til at gennemskue, hvad der er sagens karakter og skære ind til, hvad der er essensen af det her og lægge vægt på, hvad der er essentielt [så sker der ikke en tilstrækkelig efterforskning af et muligt hadelement]."*

En politibetjent med erfaring med håndtering af hadforbrydelser mener, at det ofte kan være lettere at spotte hadforbrydelser mod f.eks. homoseksuelle end hadforbrydelser mellem etniske grupper. Han siger: *"Der er forskellige etniske minoriteter, der begår hadforbrydelser mod hinanden. Det er vi [i politiet] slet ikke opmærksomme på. Vi ser det som kriminalitet mellem etniske grupper og ikke som hadforbrydelser."* En anden siger til spørgsmålet om identifikation af hadforbrydelser: *"Politistyrken er ny og det er en svaghed. De åbenbare sager kommer med. De, der ikke er så åbenbare, kommer ikke lige så let med."*

Ifølge en interviewet anklager er politiets viden og efterforskning ikke altid tilstrækkelig. Anklageren peger på behovet for en competenceopbyg-

ning hos politiet: *"Så hvis man vil have gjort mørketallene mindre, så handler det om uddannelse af politiet og have det fokus."*

De interviewede anklagere fremhæver generelt, at det er politiets opgave at få motivet belyst. I den forbindelse er efterforskningen central, men modtagelsen af sagen er også vigtig. Det er bl.a. ifølge interviewede anklagere vigtigt, at sagen begyndes som en hadforbrydelsessag, fordi der ellers er fare for, at hadforbrydelseselementet ikke bliver en del af efterforskningen.

En interviewet betjent mener, at det ville være en god idé med en særlig enhed i politiet, der tager sig af hadforbrydelsessager. Han anfører, at betjentene generelt ikke er godt nok klædt på og har svært ved at vurdere f.eks. racismesager. Han siger bl.a.: *"[Man] burde have sikkerhedsprocedurer, som sikrer, at hver gang vi har med minoritetsforhold at gøre, så skal et hadmotiv undersøges. Selv ved lille mistanke [...]. Tanken om, at alle er ens, danske, den holder ikke, vi ignorerer problemer."*

Interviewene viser endvidere, at der tilsyneladende er forskel på den forpligtelse, som den enkelte i politiet føler i forhold til at få afdækket et potentielt hadmotiv. En interviewperson fra beredskabet siger om sin håndtering af sager, hvor der ikke er noget, der umiddelbart indikerer, at der kan være tale om en hadforbrydelse: *"For mit eget vedkommende spørger jeg ikke ind til, om han er blevet slået ned, fordi han har en forkert farve eller en anden farve, end normalen er. Jeg spørger heller ikke en dansker, om han er blevet slået ned, fordi han er hvid. Det bliver kørt som en ganske almindelig voldssag som udgangspunkt."* Om hvorvidt fokus er på eventuelle konflikter mellem etniske minoritetsgrupper i situationer, hvor der f.eks. er slagsmål, siger en anden interviewperson fra beredskabet: *"Jeg har ikke tid til at stå og skelne, er det fordi sådan og sådan. Man er nødt til at komme ud og så danne sig et overblik og sige, hvad er det, der sker her, og så må man tage den herfra."* Den pågældende interviewperson anfører i forlængelse heraf, at politiet skal være påpasselig med at spørge ind til motivet for en forbrydelse på en måde, hvor man kan trække sagen i en bestemt retning, f.eks. ved at spørge direkte til om den forurettede tror, at motivet kan være hadrelateret af den ene eller anden årsag.

Ifølge en interviewet politiansat kan en mulig manglende afdækning af et hadforbrydelseselement også skyldes manglende ressourcer. Det prioriteres at opklare forbrydelsen, men på grund af ressourcemangel kan politiet ikke altid gå i dybden med et muligt hadmotiv. En anden interviewperson siger om travlhed i politiet fredag og lørdag aften: *"Man nedprioriterer det,*

ikke med vilje, men fordi man ikke har tid til det. Hvis man ikke har noget konkret, så må man gå videre til det næste og måske bliver hadforbrydelser til almindelige voldssager. De bliver ikke løftet op som hadforbrydelsessag, fordi der ikke er nok beviser." Efterforskningen af en hadforbrydelsessag frem for en voldssag kræver således en ekstra indsats, bl.a. i forhold til at sikre beviser, og dette prioriteres ikke i alle tilfælde."

5.3.2.4. Straffesag eller sag om brud på den offentlige orden

Nogle sager behandles ikke under straffeloven, men i stedet efter ordensbekendtgørelsen.¹³⁹ Ifølge politiet kan dette have en indflydelse på, om en sag behandles som en hadforbrydelsessag. Ordensbekendtgørelsen giver bl.a. politiet kompetence til at sikre den offentlige orden ved at stoppe slagsmål m.v. Det er ikke ualmindeligt, at sager om slagsmål i nattelivet behandles under ordensbekendtgørelsen, hvis det er vanskeligt for politiet at udrede, hvem der er mest skyldig i slagsmålet. Grunden til dette er, at politiet under ordensbekendtgørelsen ikke behøver at tage stilling til skyldsspørgsmålet og i stedet kan nøjes med at udstede en bøde til de involverede parter. Ifølge en interviewet efterforsker kan sådanne sager potentielt være hadforbrydelsessager, men de klassificeres ikke som sådan, idet sagen vurderes og afsluttes efter ordensbekendtgørelsen. Efterforskeren mener, at en bredere afdækning af f.eks. slagsmål kræver erfaring og en grundig udredning af motivet, som ikke altid finder sted. Dette skyldes ifølge en anden interviewet fra politiet, at der er mange unge politifolk i ordenspolitiet, og de har ikke altid kompetencer, der er stærke nok. Han siger om ordenspolitiet: *"Det bunder efter min mening i [...] at de kollegaer, som kommer ud som de første på stedet, er for unge og ikke har erfaring nok til at gennemskue, at der faktisk kunne være tale om andet end en ordensbekendtgørelse eller en restaurationslovovertrædelse. Fordi de ikke har erfaring nok til at afdække, hvad motivet rent faktisk er for det, der er sket."* Nogle af de interviewede fra beredskabet siger, at de selvfølgelig altid vil forsøge at skelne, men at der skal være en klar gerningsmand for, at sagen kan behandles som en voldssag. Hvis der er to implicerede, der skyder skylden på hinanden, vil sagen som udgangspunkt blive behandlet under ordensbekendtgørelsen.

5.3.2.5. Afhørings teknik i sager om homofobisk vold

Det fremgår af interviewene med de ansatte i politiet, at politiet kan have nogle barrierer i forhold til efterforskning af sager, hvor voldshandlingen

¹³⁹ Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv. samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

kan være motiveret af forurettedes seksuelle orientering. Interviewene med politiet viser f.eks., at der ikke er en fælles holdning til, om man som politi skal spørge ind til en anmelders seksuelle orientering som led i en nærmere undersøgelse af, om der kan være tale om et hadmotiv. Nogle politifolk mener således ikke, at der skal spørges ind til forurettedes seksuelle orientering, mens andre mener, at det skal man.

En interviewet politiansat anfører, at hvis der skal rejses en hadforbrydelsessag med homofobisk motiv, er det nødvendigt at spørge ind til anmelderens seksuelle orientering, fordi dette vil lette bevisbyrden for anklagemyndigheden. Dette er uagtet, at det ifølge straffelovens § 81, nr. 6, er gerningsmandens opfattelse af forurettedes tilhørsforhold til en særlig gruppe, der er afgørende, og altså ikke om forurettede reelt tilhører denne gruppe eller ej.

En anden politiansat mener, at det kan være grænseoverskridende at spørge ind til folks seksuelle orientering, men at det kan være nødvendigt og bare skal gøres på en ordentlig måde: *"Man må være ærlig omkring det, og jeg bliver overrasket over, så langt man egentlig kan komme, når man bare siger til folk, det kan godt være, at jeg træder dig over tærne, men jeg er nødt til at stille dig de her spørgsmål, og det er ufatteligt, hvad man kan komme til at sidde og tale med folk om, hvis man bare siger, det er ikke min egen interesse, jeg har arbejdet her i 20 år, jeg har hørt værre ting, jeg bliver nødt til at have en opfattelse af, hvad det drejer sig om."*

Der er forskel på, hvad de enkelte politifolk opfatter som vanskeligt at spørge ind til. En politiansat siger f.eks., at man ikke kan forvente, at politiet spørger ind til seksuel orientering, men at spørge ind til etnicitet er umiddelbart lettere. Han siger: *"I forhold til etnicitet, det kunne man sagtens [spørge ind til], for det er jo [...] synligt for enhver."*

En interviewet anklager mener, at det helst skal komme fra anmelderen selv, og at politiet ikke skal spørge ind til anmelderens seksuelle orientering. Anklageren siger: *"Det skal ligesom komme fra forurettede selv, at de blev ved med at råbe lede homo eller et eller andet og jeg er i øvrigt også bøsse."*

5.3.2.6. Når forurettede ikke ønsker at udtale sig om motivet

Der er ifølge politiet eksempler på, at personer, der har været udsatte for vold i f.eks. Ørstedsparken¹⁴⁰ ikke ønsker at beskrive nærmere, hvordan

¹⁴⁰ Ørstedsparken er kendt som et mødested for homoseksuelle mænd.

konteksten var i forbindelse med overfaldet, herunder hvorfor den enkelte opholdt sig i parken. Hvis den forurettede ikke vil udtale sig, er det vanskeligt for politiet at forfølge sagen som en hadforbrydelsessag. Ifølge flere interviewede politifolk vil man fra politiets side som regel gøre en indsats for at få den forurettede til at fortælle hele historien, fordi der ellers kan sås tvivl om vidneudsagnet, og fordi sagen som regel ellers vil være sværere at efterforske. En politiansat siger om problematikken: *"Jeg har siddet med en del af de sager, og de er svære. De vil godt vedkende sig, at de er homoseksuelle, og at de er i parken, men ikke hvorfor de er i parken. Vi ved godt, at det er et sted, de ofte kommer for at møde andre mænd, men de siger, at det er for at tage en smutvej, og så er det et problem for efterforskningen. For har de været der for at møde andre, har de måske kontakt med nogen, men det vil de ikke ud med, fordi de muligvis har en kæreste derhjemme. Så det er ikke et reelt billede af, hvad der er sket. Så noget bliver opdigtet, og noget er reelt, og det er et problem for os i efterforskningen."*

5.3.2.7. Vanskeligheder med at sikre tilstrækkelige beviser

Ifølge flere af de interviewede ansatte ved politiet er det en central udfordring at sikre de nødvendige beviser. En politibetjent fortæller om en sag, hvor en homoseksuel taxachauffør er blevet spyttet på: *"At begynde at køre den som hate crime, det er jo næsten lost cause, inden det er gået i gang, for vi ville aldrig nogensinde kunne løfte bevisbyrden og bevise, at han havde til forsæt at spytte på ham, fordi han var homoseksuel."* Han siger videre, at det i den pågældende sag ville ende med at blive påstand mod påstand, og at det er nødvendigt med mere håndfaste beviser.

En anden efterforsker udtrykker tilsvarende, at der ofte mangler beviser. Han siger: *"De kollegaer, jeg er bekendt med, forsøger at få belyst sagen efter bedste evne, og hvis det fremgår af anmeldelsen og afhøringen osv., at der er tale om en hate crime, så vil den blive kørt som sådan. Alle er jo interesserede i, at folk skal have den straf, de fortjener. Men uanset hvad, skal vi jo ind og bevise, at der er et forsæt, og det er ikke altid muligt."*

En konkret problematik i forhold til bevisførelse er fraværet af vidner. En politibetjent siger: *"Hvis tingene måske er svære fra starten at belyse, og man ingen vidner har og ting og sager, så har vi jo en voldssag tilbage. Vi kan ikke bevise hadforbrydelsen, og så tager man måske den lette løsning med en almindelig voldssag. Man kan ikke løfte bevisbyrden for, at det er en hadforbrydelsessag, det kræver jo noget ekstraordinært."* En anden politibetjent siger: *"Har han fået tæsk, ja, og det er formentlig fordi, han er homoseksuel, men det kan vi ikke bevise, så det gider vi ikke bruge tid på."*

5.4. Tiltalerejsning

5.4.1. Beviskravet i hadforbrydelsessager

Ifølge anklagemyndigheden skal der forskellige elementer til for at kunne rejse en sigtelse for en hadforbrydelse. Disse er typisk dokumentation for særlige tilråb, forurettedes oplevelse af motivet for forbrydelsen, og vidneres opfattelse af, om et hadmotiv kan have ligget til grund for forbrydelsen. Endvidere kan f.eks. et foto af en forurettet være en hjælp for anklagemyndigheden, hvis der er synlige tegn hos den forurettede på, at vedkommende tilhører en bestemt gruppe, f.eks. en bestemt etnisk gruppe eller trosretning. En anklager siger om de sager, der angår homofobi, at det styrker sagen, hvis offeret rent faktisk er homoseksuel.

De interviewede anklagere fremhæver også manglende beviser som en væsentlig årsag til, at det er vanskeligt at dokumentere, at der er tale om en hadforbrydelse. En af de interviewede anklagere fremhæver bl.a. det vanskelige i at dømme nogen for et særligt motiv, fordi det ikke er en objektiv størrelse på samme måde som en synlig handling. Gerningsmanden vil sjældent indrømme motivet, og anklagemyndigheden er derfor som regel afhængig af vidneafhøringer, den forurettedes beretning og andre typer beviser. En anklager siger, at der godt kan være en mistanke om en hadforbrydelse, men at dette aspekt af sagen i nogle tilfælde ikke kan bevises. En anden siger, at hun synes, at sagerne er svære: *"Hvorfor er det, at man overfalder en person? Er det fordi vedkommende er homoseksuel, eller fordi man regner med, at han har penge, eller er det fordi, at man i øvrigt ikke kan lide vedkommende?"*

Nogle sager er mindre klare end andre. Hvis det f.eks. gælder en forbrydelse begået af en minoritet mod en anden minoritet, eller en forbrydelse begået af en minoritet mod en etnisk dansker, eller som det er tilfældet i nogle sager i Sverige, en forbrydelse begået mod en heteroseksuel på grund af dennes seksuelle orientering, er der større chance for, at hændelsen ikke vil blive kategoriseret som en hadforbrydelse.¹⁴¹ En interviewet anklager siger, at sådanne eksempler teoretisk set ville blive kategoriseret som en hadforbrydelse, men i praksis er det næppe realistisk, med mindre det står meget klart, at der er tale om et hadmotiv.

5.4.2. Tidsfrist og berømmelse af en sag/at lade en sag gå om

Tidsfristen i forhold til berømmelse af en sag kan ifølge de interviewede anklagere være en udfordring i forhold til at få alle aspekter af en sag belyst.

¹⁴¹ Brå: Hatbrott 2008. Rapport 2009:10.

En anklager fortæller, at der godt kan være sager, hvor anklageren kunne have ønsket, at hadforbrydelsesaspektet blev videre undersøgt. At foretage yderligere undersøgelser vil imidlertid nogle gange være svært i praksis og betyde, at man i nogle tilfælde vil være tvunget til at udskyde sagen. Dette vil man sjældent vælge, da en ny berømmelse af en sag vil være meget ressourcekrævende. En interviewet anklager anfører, at for at sende sagen tilbage til yderligere uddybning, skal der være en meget klar mistanke om, at der er tale om en hadforbrydelse, ellers vil man ikke sende en sag tilbage. En anden anklager siger om tidsfristerne, som anklagemyndigheden er underlagt i voldssager: *"Så vil man være ret tilbageholdende med at sende sagen tilbage til yderligere eller uddybende afhøring, for så springer fristen. Det er jo en prioritering."* En anden siger om muligheden for at efterforske yderligere/lade en sag gå om, hvis anklagemyndigheden i forbindelse med afhøring i retten finder, at der kan være et hadmotiv i sagen: *"At få sagen udskudt er der ikke nogen, der bliver lykkeligere af, så er det bedre at få sagen afgjort."* Hadmotivet vil ifølge anklageren således blot blive taget ind som et straffskærpende element i forbindelse med proceduren, og sagen vil som regel ikke gå om.

5.4.3. Afdækning af hadmotivet under sagens behandling ved retten

Ifølge de interviewede anklagere bliver et eventuelt hadmotiv i nogle sager først belyst, når sagen kommer for retten. Denne situation kan opstå, hvis politiet ikke har belyst hadmotivet i forbindelse med efterforskningen, men hvor anklagemyndigheden i løbet af sagens behandling i retten finder, at der kan være tale om straffskærpende omstændigheder. I sådanne situationer påberåber anklagemyndigheden § 81, nr. 6, straffskærpelse i forbindelse med proceduren om straffastsættelsen. Det er imidlertid ikke altid, at anklagemyndigheden har blik for, at der kan være tale om en hadforbrydelse. Her mener en interviewet anklager, at anklagemyndighedens egen indsats i nogle tilfælde kan forbedres: *"Han [gerningspersonen] skal nok blive dømt for knyttnæveslaget. Spørgsmålet er bare om straffen bliver hårdere, fordi han har haft det motiv. Man skal vænne anklageren til at have de øjne på."* Den interviewede anklager udtrykker, at der er lang erfaring med voldssager og behandling af disse, men mindre erfaring med hadforbrydelser, og at dette kræver en øget bevidsthed og viden på feltet hos anklagemyndigheden.

Herudover viser interviewene af anklagerne, at nogle sager kan være svære at håndtere på grund af sagens karakter. F.eks. fortæller en anklager, at hun ikke brød sig om i retten at spørge til offerets seksuelle orientering, og at hun i den forbindelse *"lige skulle tage sig sammen."*

5.4.4. Tilståelsessager

Det hænder i visse sager, hvor der kan have været et hadmotiv, at tiltalte tilstår at have begået selve straffelovsovertrædelsen, f.eks. et voldeligt overfald, men ikke erkender hadmotivet. Anklagemyndigheden kan da vælge ikke at forfølge hadforbrydelseselementet nærmere, fordi den tiltalte har tilstået dele af de forhold, som vedkommende er sigtet for. En anklager siger om denne situation, som hun betegner som sjældne: *"så ville jeg lade den [sagen ang. hadmotivet/nedsettende tale] falde. For det er simpelthen ikke det værd, det ekstra han ville kunne få, i forhold til alt det ekstra sagsbehandling, tid og ressourcer, der ville gå til det."*

5.5. Særlige indsatser

I de forrige afsnit er beskrevet nogle af de problematikker, som politi, NGO'er og forurettede oplever i forbindelse med hadforbrydelser. De interviewede NGO'er og forurettede har imidlertid også en række positive erfaringer.

5.5.1. Kontaktpersonordningen

LGBT Danmark fortæller, at de i løbet af de seneste år har forbedret deres samarbejde med politiet på området betydeligt. Efter en periode i foråret 2007, hvor der i Mindeparken i Århus¹⁴² jævnligt kom personer med køller, baseballbats og kasteskyts og chikanerede de tilstedeværende, indledte LGBT Danmark en dialog med politiet i Århus. Dialogen førte bl.a. til, at politiinspektøren i Århus opfordrede til, at sager om hadforbrydelser anmeldes direkte til ham. Politiinspektøren er efterfølgende blevet kontaktperson for LGBT miljøet for Østjyllands politikreds.

I 2009 blev kontaktpersonordningen etableret på landsplan, således at hver politikreds nu har udpeget en ansat, der er til rådighed for en løbende dialog med LGBT Danmark. Det er bl.a. målet med ordningen at finde ud af, hvordan flest mulige hadforbrydelser, motiveret af forurettedes seksuelle orientering, anmeldes til politiet. Ifølge LGBT Danmark har ordningen en vigtig signalværdi og har også ført til positive tiltag i praksis.

5.5.2. Nærpoliti

Som følge af dialogen med LGBT Danmark og politiet i Århus beskrevet ovenfor, er politiet begyndt at luften deres hunde i Mindeparken i Århus. Politiet har også lagt nogle af deres ruter om og kører nu oftere igennem Min-

¹⁴² Mindeparken er kendt som et mødested for homoseksuelle.

deparken. Denne øgede synlighed fra politiets side har ifølge LGBT Danmark medført en oplevelse af større tryk og sikkerhed.

En repræsentant fra ENAR gør opmærksom på nærpoliets indsats i Gellerupparken. Ifølge ENAR har politiet en god kontakt til beboerne i området. Dette har en positiv indflydelse på beboernes indtryk af politiet og dermed også på deres tillid til, at de vil blive behandlet respektfuldt i en anmeldelsessituation.

5.5.3. Oplysningskampagner

Ifølge interviewene med flere af NGO'erne er der i løbet af de senere år skabt en øget bevidsthed om, hvad en hadforbrydelse er. Dette skyldes dels forskellige kampagner, herunder politiets kampagner og mediernes dækning af disse kampagner.

Sportsbegivenheden World Outgames, der blev afholdt i 2009 i København, nævnes som et eksempel på en begivenhed, der har spillet en rolle i forhold til at skabe en øget bevidsthed på området. Under World Outgames iværksatte Københavns Politi i samarbejde med IMR en kampagne mod hadforbrydelser med det formål at få ofre for hadforbrydelser til at anmelde hændelserne til politiet og generelt at få medborgere til at sige fra over for hadforbrydelser. I forbindelse med denne kampagne blev websitet www.stophadforbrydelser.nu etableret. Ifølge LGBT Danmark er politiet blevet mere åbne og mere bevidste om deres indsats på området efter kampagnen. LGBT Danmark mener endvidere, at kampagnen har haft en positiv indflydelse i forhold til at få flere til at anmelde hadforbrydelser. I august 2010 blev der i hovedstadsområdet iværksat en ny kampagne med samme budskab. Kampagnen var et samarbejde mellem Københavns Politi, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og IMR og blev gennemført på baggrund af en bevilling fra bl.a. Integrationsministeriet.

5.6. Sammenfatning

I forhold til anmeldelsessituationen viser interviewene med henholdsvis NGO'erne, forurettede personer og politi, at afvisning og manglende registrering af sager kan forekomme. Interviewene viser, at politiet i nogle tilfælde ikke prioriterer sagerne og ikke altid har en konstruktiv tone overfor anmeldere. Ifølge politiet skyldes dette bl.a. manglende ressourcer og manglende kompetence i politiet.

Hvad angår efterforskningen af mulige hadforbrydelser viser udtalelserne fra politiet og fra anklagemyndigheden, at der i nogle tilfælde ikke er til-

strækkelig fokus på hadmotivet. Interviewene viser endvidere, at der er flere bevismæssige udfordringer forbundet med efterforskning af et muligt hadelement relateret til en almindelig straffesag. I de situationer, hvor der er tale om en hadforbrydelsessag, og hvor politiet er opmærksom på dette, kan det således i nogle tilfælde være svært at sikre de nødvendige beviser.

Ifølge udtalelserne fra anklagemyndigheden kan et øget fokus på et muligt hadmotiv ved politiets modtagelse af en anmeldelse og i forbindelse med efterforskningen føre til, at flere sager bliver klassificeret og behandlet som hadforbrydelser. Det er imidlertid ikke kun politiets sagsbehandling, der kan forbedres. Anklagemyndigheden kan i følge egne udsagn blive mere bevidst om muligheden for strafskærpeelse i forbindelse med et hadmotiv.

Endelig viser interviewene, at der generelt er en oplevelse af, at der er stigende bevidsthed om hadforbrydelser i Danmark, og at der generelt er en øget indsats på området fra politiets side. Dette ses bl.a. i forhold til politiets indsats i forbindelse med forskellige kampagner samt ved anklagemyndighedens prioritering af enkeltsager.

Kapitel 6. Indsamling af data om hadforbrydelser i praksis

I dette kapitel redegøres for, hvordan dataindsamling af anmeldte hadforbrydelser foregår i praksis og politiets rolle i den forbindelse. I kapitlet beskrives nogle af de faktorer, der har betydning for, om sager registreres som hadforbrydelsessager eller ej og dermed også om de figurerer i PET's statistik.

I kapitlet berøres endvidere begrænsninger i forhold til Rigsadvokatens midlertidige indberetningsordning fra 2007 af domstolssager omhandlende straffelovens § 81, nr. 6.

6.1. Metode for dataindsamling til RACI-rapporter

Som beskrevet i kapitel 2 udarbejder PET årligt de såkaldte RACI-rapporter med opgørelser over kriminelle forhold, der kan have baggrund i racisme, fremmedhad og andre ekstremistiske holdninger. PET benytter ikke begrebet hadforbrydelser i deres rapporter, men bruger i stedet begrebet "kriminalitet med ekstremistisk baggrund."¹⁴³

Siden 1992 har RACI-ordningen gennemgået to omstruktureringer, der har udvidet ordningen begge gange. Da ordningen trådte i kraft, omfattede den udelukkende racistiske forhold begået mod personer af udenlandsk herkomst. Den 1. februar 2002 blev ordningen udvidet til at inkludere samtlige anmeldte kriminelle forhold med baggrund i racisme eller religion og tro begået mod personer af både dansk og udenlandsk herkomst.¹⁴⁴ Pr. 1. januar 2009 blev ordningen yderligere udvidet, således at den i dag omfatter al kriminalitet, der formodes at være motiveret af ekstremistiske holdninger til ofrets seksuelle orientering, politiske overbevisning, race, hudfarve, nationalitet, tro (religion) eller etniske oprindelse.¹⁴⁵ Baggrunden for udvidelsen af ordningen er ifølge PET et ønske om en bredere og mere samlet kortlægning af kriminalitet, der har sammenhæng med ekstremistiske

¹⁴³ PET skriver: "Der vil herefter skulle lægges vægt på, om det kriminelle forhold må anses for motiveret af ekstremistiske opfattelser af politiske spørgsmål eller af spørgsmål vedrørende race, hudfarve, nationalitet, etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering" (Raci 2009:2)

¹⁴⁴ Se brev fra Rigspolitichefen til Politidirektøren i København og politimestrene i politikredsene 20-54 pr. 18/12/01 med journal nr. 2001-010-135.

¹⁴⁵ Se brev fra PET til samtlige politikredse og Rigspolitiets afdelinger pr. 23/12/08 med journal nr. 2008-60-7.

holdninger. Formålet med udvidelsen er herudover at styrke PET's muligheder for at vurdere, om der kan konstateres tegn på mere organiseret og systematiseret udøvelse af disse former for kriminalitet.¹⁴⁶

Samtidig med, at ordningen har gennemgået nogle udvidelser, er selve metoden for dataindsamlingen også ændret. Indtil 2009 skulle politiet indberette sager til PET, som efter politiets vurdering havde en mulig racistisk eller religiøs baggrund.¹⁴⁷ Siden 2009 baseres RACI-rapporterne imidlertid på PET's egne søgninger i politiets registre kombineret med oplysninger fra politikredsenes afdelinger for Operativ Planlægning og Analyse (OPA), som bl.a. har ansvar for at markere/kode sager, der kan tænkes at være hadforbrydelsessager.¹⁴⁸ PET har det endelige ansvar for at afgøre, om en sag skal klassificeres som ekstremistisk og således som mulig hadforbrydelse, og PET kan vælge at kontakte de involverede politibetjente, hvis en sag ikke er tilstrækkeligt beskrevet. De sager, som af PET klassificeres som ekstremistiske, analyseres og offentliggøres i PET's RACI-rapporter.

6.1.1. OPAs rolle i forhold til dataindsamling

Som beskrevet overfor, har OPA en rolle i forhold til dataindsamling i samarbejde med PET. OPA foretager en søgning i politiets rapporter og giver de sager, hvor den anmeldte gerning kan tænkes at være motiveret af f.eks. racisme eller homofobi, en særlig kode. OPA læser ikke hver enkelt politirapport igennem, men søger udelukkende i et enkelt felt i politiets rapport Dette felt, der hedder "sagens genstand" er til brug for et kort resumé af sagen. Det er det samme felt, som PET tager udgangspunkt i, når PET laver søgninger efter kriminelle forhold, der kan være motiveret af ekstremistiske opfattelser og således potentielle hadforbrydelser.

¹⁴⁶ Kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund. 3. december 2009, PET.

¹⁴⁷ Indberetningsordningen var bl.a. baseret på en instruks fra Rigspolitichefen Afdeling G December 2001, brev fra PET til samtlige politikredse og Rigspolitiets afdelinger pr. 23/12/08 med journal nr. 2008-60-7. Instruksen indeholdt vejledning om, hvilke faktorer politiet skulle lægge vægt på i deres vurdering af, om der kunne være tale om en hadforbrydelse eller ej bl.a. verbale udsagn i forbindelse med forbrydelsen, budskaber fra gerningsmanden, udråb eller slagord osv.

¹⁴⁸ I forbindelse med politireformen, der trådte i kraft 1. januar 2007, har hver af landets 12 politikredse oprettet en OPA afdeling. Den organisatoriske omstrukturering er foregået forskelligt mellem kredsene, hvorfor de specifikke arbejdsopgaver inden for OPA afdelingerne varierer. Fælles for OPA afdelingerne er dog, at de i grundtræk fungerer som stabs- og støttefunktion for den øverste ledelse samt på tværs af de operative afdelinger i kredsen (beredskab, lokalpoliti og efterforskning). Se endvidere vicepolitikommissær ved Politiets Videnscenter, Morten Bingen Jacobsens notat vedrørende beskrivelse af OPA centrene, af 17. november 2008.

6.1.2. Ordliste

OPAs kodning af sagerne foregår på baggrund af 39 ord, der er fastlagt af Det Nationale Efterforskningscenter under Rigspolitiet (NEC) og som OPA bruger i deres søgning efter mulige hadforbrydelsessager i politiets database. Listen indeholder ord, der relaterer til f.eks. etnicitet, religion og seksuel orientering, f.eks. ord som "racistisk", "jøde", "homo", "hagekors" og "hatecrime."¹⁴⁹ Interviews med OPA viser dog, at denne liste løbende suppleres, hvis OPA finder nye ord, der kan være brugbare til at indfange sager med ekstremistisk motiv. Denne tilgang er nærmere beskrevet nedenfor, herunder de udfordringer, der bl.a. er i den forbindelse.

6.2. Udfordringer vedrørende dataindsamling

6.2.1. Antallet af ord til identificering af mulige hadforbrydelser

I listen med ordene fra NEC, beskrevet i afsnit 6.1.2. ovenfor, indgår ikke ord som f.eks. "islam", "sigøjner", "roma", "trans", "kalot" eller "tørklæde". Spørgsmålet er derfor om listen er udtømmende i forhold til at identificere hadforbrydelsessager. Ifølge en interviewet fra OPA, kunne OPAs filtrering af sager gøres mere detaljeret, og der kunne være flere ord, der kunne bidrage til i højere grad at identificere hadforbrydelsessager i sagsystemet. En person fra OPA siger i forhold til listen med de ord: *"jeg er slet ikke i tvivl om, at listen ikke er udtømmende. Der kan komme flere på. Og i det øjeblik jeg falder over et [ord] lægger jeg det ind som en supplerings."*

I Sverige benyttes et lignende filtreringssystem og her indgår der 265 ord på listen. Der er således over 200 ord mere på den svenske liste til brug for identifikation af mulige sager om hadforbrydelser. Søgetermerne er udvalgt af Säkerhetspolisen på baggrund af erfaringer fra de seneste års episoder og af konkret gennemlæsning af anmeldelser generelt.¹⁵⁰ Ifølge Brottsförebyggande Rådet er en stor del af de udvalgte ord nedværdigende og krænkende ord, der er normalt forekommende i sprogbogen.

¹⁴⁹ Ordlisten indeholdt 30 ord da interviewene blev gennemført. Listen er derefter blevet udvidet til 39 ord. Ordlisten udgør nu racisme, racediskrimination, etnisk oprindelse, diskriminerende, hagekors, jøde, jødisk, politisk hærværk, politisk chikane, homoseksuel, homo, bøsse, lesbisk, hate crime, hatecrime, religiøst, kirkegård, gravsten, mindsten, mindeplade, gravplads, dansk front, blood, honour, combat, ekstremisme, muslimsk, diskrimination, fascist, hadmotiv, hagekors, hetero, højreorienteret, kristne, lepper, muslim, nazi, perker, racistisk, venstreorienteret.

¹⁵⁰ Se Brottsförebyggande Rådet 2008:15 Hatbrott 2007.

Udover at listen ifølge OPA kunne suppleres med flere ord, kunne den ifølge OPA også gøres ensartet i de forskellige kredse. Et interview med en ansat i OPA viser som anført ovenfor, at listerne suppleres lokalt med flere ord og at der ikke er ens praksis i de forskellige kredse. Han siger: *"Vi har en platform, som vi har fået fra NEC, og så kan hver enkelt kreds have lavet noget, der burde vi jo nok mødes en gang og afstemme ordene."*

6.2.2. "Sagens genstand"-feltet

Som anført ovenfor, skal politiet ved optagelse af en anmeldelse udfylde et felt med betegnelsen "sagens genstand" og her give et kort resumé af sagen, herunder anføre, om motivet for den påståede gerning kan være sket med udgangspunkt i den forurettedes race, etnicitet, seksuelle orientering m.v. Det er som nævnt dette felt OPA foretager sin søgning i når de koder de sager, der potentielt er hadforbrydelser.

Ansatte ved politiet er via nyhedsbreve, møder og andre instrukser blevet informeret om, hvorledes anmeldelser over ekstremistiske gerninger skal registreres og vigtigheden heraf for OPA's filtrering af sager og PET's samlede årlige redegørelse. En interviewperson fra OPA udtrykker dog, at det er svært at vurdere, hvorvidt alle politiansatte er opmærksomme på de ord, de skal skrive i sagens genstand: *"Vi kan lave mange ting, analyser og output, men kun ud fra den kvalitet, vi modtager og hvis den mangler, er det klart, at vores data i den anden ende bliver knap så valide."*

Hvis en politibetjent glemmer at anføre hadmotivet i "sagens genstand"-feltet, eller beskriver sagen utilstrækkeligt med ord, der ikke er på OPA's liste og i stedet beskriver det mulige hadforbrydelseselement inde i selve politirapporten, bliver sagen ikke kodet som en mulig hadforbrydelsessag. En ansat ved OPA siger om den begrænsning: *"Vi kan jo ikke sidde og gennemgå alle rapporter, det ville være håbløst. Så derfor vil der helt sikkert være nogle sager, vi ikke spotter."*

En anden problematik i forhold til "sagens genstand"-feltet er de tilfælde, hvor politiet i anmeldelsessituationen ikke identificerer et hadmotiv indledningsvist, men kun efterfølgende finder frem til det. Hvis efterforskningen ikke resulterer i, at feltet for "sagens genstand" bliver opdateret, vil sagen ikke komme med i PET's endelige opgørelse. En interviewperson fra OPA siger herom: *"Så det er derfor jeg siger, at det [antallet af kodede sager] ikke er fuldstændigt, [...] hvis kollegaerne ikke er opmærksomme på, at det skal skrives i sagens genstand, at det udsprang af seksuel orientering eller den forurettedes etniske oprindelse, så er der masser af faldgruber kan man sige."*

Interviews med politiet om, hvorvidt betjentene er opmærksomme på at anføre hadmotivet i feltet "sagens genstand" viser, at dette ikke altid gøres omhyggeligt nok. Dels er der nogen, der ikke er tilstrækkelig klar over, at det skal præciseres i dette felt, eller der er andre ting, der prioriteres højere. En politiansat mener, at den enkelte politibetjent generelt ikke er tilstrækkelig opmærksom på at skrive de rette ord i "sagens genstand", så det opfanges af OPA som en hadforbrydelsessag. Han siger: *"Det handler om edb-disciplin. Vi bliver hver morgen bombarderet med nye ting, vi skal huske. Og på et eller andet tidspunkt er man nødt til bare at sige "ud til højre", og så laver vi opklaringsarbejdet. Vi opklarer ingen sager ved opdatering. Det gør vi ved efterforskning."*

6.3. PETs arbejde med forbedring af registrering

PET har som beskrevet indledningsvist løbende forsøgt at forbedre systemet for at sikre, at de interne mørketal begrænses. Ifølge PET er der særlig sket en forbedring siden 2009, hvor PET har foretaget egne søgninger i politiets database. Som det fremgår af opgørelsen af det samlede antal kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund er tallet fra 2008 cirka fem gange højere end tallet fra 2007. Dette tilskriver PET, at de indberetninger, der kom fra politikredsene tidligere, muligvis ikke var dækkende for omfanget og karakteren af kriminelle forhold, der kunne tænkes at have en racistisk eller religiøs baggrund.¹⁵¹

I RACI-rapporten for 2008 skriver PET således om den tidligere praksis, hvor kredsene selv skulle indberette manuelt, at det efter PET's vurdering var usikkert, i hvilket omfang indberetningerne er dækkende for omfanget og karakteren af kriminelle forhold, der kunne tænkes at have racistisk eller religiøs baggrund.¹⁵² Det forholdsvis høje tal for 2008 tilskriver PET således ikke en flerdobling af kriminelle forhold, men snarere en grundigere registreringspraksis. I rapporten for 2009 er antallet af forhold igen steget. PET mener også her, at dette kan tilskrives en forbedret registreringspraksis, men også, at der generelt er kommet mere fokus på området. Stigningen i antallet af forhold fra 2008 til 2009 bekræfter ifølge PET, at tidligere års indberetninger ikke har givet et retvisende billede af antallet af forhold omfattet af ordningen.¹⁵³

¹⁵¹ Kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund. PET 3. december 2009.

¹⁵² Politiets Efterretningstjenestes rapport om politikredsenes indberetninger for 2007 om kriminelle forhold med mulig racistisk eller religiøs baggrund. PET. 1. juli 2008, s. 4.

¹⁵³ Kriminelle forhold i 2009 med mulig ekstremistisk baggrund. PET 4. november 2010

6.4. Begrænsninger i Rigsadvokatens midlertidige indberetningsordning.

Som omtalt i kapitel 2 etablerede Rigsadvokaten i 2007 en midlertidig indberetningsordning, hvorefter anklagemyndigheden skulle oplyse Rigsadvokaten om domstolssager omhandlende straffelovens § 81, nr. 6. I 2007 blev der som nævnt indberettet i alt 10 sager fra samtlige landets politikredse.

Ifølge nogle af de adspurgte anklagere kan antallet af sager imidlertid godt have været større i 2007. En af anklagerne anfører, at den slags indberetningsordninger ofte ikke virker i praksis, fordi den enkelte anklager glemmer at indberette sagen eller ikke føler sig motiveret til at gøre det på grund af andre mere presserende opgaver. Den pågældende anklager formulerer det bl.a. således: *"Folk[anklagerne] glemmer det simpelthen [at indberette]. Folk er ikke opmærksomme på ordningen, selv om man sender det ud [..]. Der er så mange andre ting at fokusere på."* En anden anklager siger om ordningen: *"Den tror jeg ikke fungerer, folk glemmer det simpelthen."* Interviewene tyder således på, at indberetningsordningen for 2007 ikke giver et retvisende billede af domstolssager omhandlende hadforbrydelser i denne periode.

6.5. Sammenfatning

PET's RACI-ordning søger at afdække omfanget af anmeldelser over mulige hadforbrydelser. En gennemgang af ordningen viser, at den er blevet forbedret og udvidet i løbet af de sidste år, særlig som følge af, at PET selv foretager egne søgninger i politiets databaser.

Der er dog fortsat forskellige forhold, der peger på, at ordningen ikke i tilstrækkeligt omfang indfanger anmeldelser over mulige hadforbrydelser. Dette skyldes dels politiets registreringspraksis, dels den detaljeringsgrad søgningerne af sagerne har. I forhold til politiets registreringspraksis viser interviewene, at politiet ikke altid beskriver hadmotivet i det felt, der er til brug for angivelse af et resumé af sagen, "sagens genstand." Dette kan bl.a. bevirke, at sagen ikke identificeres som hadforbrydelsessag af OPA og PET og derfor ikke figurerer i statistikken over hadforbrydelser. Samtidig viser interviewene, at det filtreringssystem politiet anvender til at identificere hadforbrydelsessager kunne være mere detaljeret. Sammenlignes søgesystemet med f.eks. systemet i Sverige, er det svenske system mere avanceret.

Både OPA og politi erkender begrænsningerne ved den nuværende praksis, der gør, at ikke alle relevante sager statistisk markeres som hadforbrydelsessager og dermed ikke kommer med i PETs endelige statistik. Der er

således, på trods af en forbedret praksis, fortsat udfordringer i forhold til at nedbringe det interne mørketal.

I forhold til Rigsadvokatens særlige indberetningsordning fra 2007 af domstolssager omhandlende straffelovens § 81, nr. 6 tyder interviewene med anklagemyndigheden på, at den slags indberetningsordninger ikke altid efterleves i praksis. Det er derfor muligt, at de 10 sager indberettet i 2007 til Rigsadvokaten ikke giver et fuldstændigt billede af omfanget af sager om hadforbrydelser ført ved domstolene i denne periode.

Kapitel 7. Sammenfatning og anbefalinger

7.1. Sammenfatning

Formålet med Institut for Menneskerettigheders (IMR's) udredning er dels at belyse, hvordan hadforbrydelser håndteres i Danmark, dels at vurdere, om procedurer og praksis hos politi, anklagemyndighed og domstole sikrer en effektiv beskyttelse mod hadforbrydelser.

Vi har givet udredningen titlen "Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse", fordi udredningen viser, at der i Danmark ikke er en effektiv strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser. I det følgende er formuleret nogle anbefalinger, der forhåbentlig kan være med til at vise vejen til en effektiv strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser. Anbefalingerne er ikke udtømmende. Det væsentligste er, at offentligheden og ansvarlige myndigheder indser, at det er nødvendigt med en bred og dyb indsats for at skabe en effektiv, strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser.

Udredningens enkelte kapitler indeholder opsummering af hovedkonklusioner, der i det følgende er knyttet direkte til de enkelte anbefalinger for at tydeliggøre, hvad der kan gøres for at forbedre retsbeskyttelsen i Danmark.

7.2. Viden om hadforbrydelser (anbefaling nr. 1)

IMR anbefaler, at der tilvejebringes mere viden om hadforbrydelser dels ved systematisk indsamling af data fra politi, anklagemyndighed og domstole, dels uafhængig forskning, dels ved uddybning af Justitsministeriets løbende offerundersøgelser.

Udredningen viser, at der er utilstrækkelig viden om hadforbrydelser i Danmark. De tilgængelige oplysninger tyder på omfattende mørketal, navnlig i form af manglende anmeldelse, men også i form af uklar behandling af anmeldelser.

Racediskriminationskomitéen og OSCE anbefaler, at der foretages en systematisk indsamling af data om hadforbrydelser ved politiet, anklagemyndigheden og domstolene. Racediskriminationskomitéen fremhæver i den forbindelse, at data, der peger på et lavt antal hadforbrydelser, kan

være udtryk for mangel på information om rettigheder til ofre for sådanne handlinger; ofrenes frygt for social censur eller sanktioner; mangel på tillid til politiet eller domstolene; eller at myndighederne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på eller har tilstrækkelig indsigt i racistisk motiverede forbrydelser.

I Danmark indsamles data om hadforbrydelser bl.a. af PET og Justitsministeriets Forskningskontor. Justitsministeriets Forskningskontor gennemfører løbende offerundersøgelser, der medvirker til at afdække omfanget af oplevede hadforbrydelser. IMR anbefaler, at denne praksis fortsættes og udvikles, således at data om anmeldte hadforbrydelser også fremover kan suppleres med yderligere data om omfanget af oplevede hadforbrydelser. Hvor PET's tal angår anmeldte potentielle hadforbrydelser, dækker Justitsministeriets tal anmeldte såvel som ikke anmeldte potentielle forbrydelser med et muligt hadmotiv. Sammenholdes tallene fra de to instanser, er PET's tal signifikant lavere, hvilket bl.a. kan forklares ved, at en del sager ikke bliver anmeldt.

Hvis man ser nærmere på PET's tal, og hvordan de er indsamlet, kan der stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt de i tilstrækkeligt omfang er dækkende for omfanget af anmeldte kriminelle forhold, der kan tænkes at have et hadmotiv. Forskellige udfordringer, bl.a. i forbindelse med mangelfuld registrering af sagen fra politiets side, og OPA og PET's metode i forbindelse med at kode og filtrere sagerne, bidrager til denne usikkerhed. Det bør derfor alvorligt overvejes at flytte politiets registrering fra PET til Rigspolitiet, således at indberetningerne vurderes, ikke med det snævre og særlige henblik på at spore radikaliserings-tendenser, men fra et bredere og almindeligt politimæssigt hensyn til at forebygge og opklare forbrydelser.

Domstolens behandling af sager er ikke let at afdække. Det er således ikke muligt at søge i domstolenes sagsdatabaser på f.eks. straffelovens § 81, nr. 6, eller ord som f.eks. "perker", "bøsse" osv., der kan bruges til at afdække, om der eventuelt kunne have været et hadmotiv forbundet med forbrydelsen. Det er således som udgangspunkt alene muligt at finde frem til retspraksis om hadforbrydelser, hvis man har kendskab til sagerne i forvejen.

Det kan i det hele anbefales, at der iværksættes uafhængig forskning om omfanget og karakteren af hadforbrydelser i Danmark, herunder de motiver, der ligger bag disse forbrydelser.

7.3. Omfanget af den strafferetlige beskyttelse (anbefaling nr. 2)

IMR anbefaler en nærmere afklaring af, hvilke tilhørsforhold til bestemte grupper straffelovens § 81, nr. 6, omfatter. Det er således uafklaret, om straffelovens § 81, nr. 6, omfatter køn, alder og/eller funktionsnedsættelse (handicap), og – i benægtende tilfælde – om straffeskærpelse i så fald kan finde sted uden direkte hjemmel i § 81, nr. 6.

Udredningen viser, at det ifølge straffelovens § 81, nr. 6, er en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i offerets etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Det er imidlertid uklart, hvad bestemmelsen omfatter i forhold til det beskyttede tilhørsforhold til en bestemt gruppe. Det må dog antages, at formuleringen "seksuel orientering eller lignende" ikke alene dækker seksuel orientering, men tillige kønsidentitet, herunder hadforbrydelser mod transvestitter og transkønnede. Omvendt må det formodes, at § 81, nr. 6, ikke omfatter øvrige traditionelle antidiskriminationsgrunde, som f.eks. køn, alder og/eller funktionsnedsættelse (handicap).

Både EU-retten og den internationale menneskeret pålægger den danske stat en række forpligtelser i forhold til bekæmpelse af hadforbrydelser. Disse forpligtelser stiller bl.a. minimumskrav til den danske regulering af hadforbrydelser. Den danske stat er således forpligtet til at indføre en bestemmelse i dansk straffelovgivning, hvorefter racistisk motiverede forbrydelser straffes hårdere end andre forbrydelser.

Herudover forpligter lighedsprincippet i EMRK artikel 14 den danske stat til at efterforske og retsforfølge mulige hadmotiver ved forbrydelser, der krænker offerets grundlæggende menneskerettigheder. Da opremsningen i EMRK artikel 14 ikke er udtømmende, må det lægges til grund, at denne forpligtelse ikke alene gælder forbrydelser motiveret af offerets race, etniske oprindelse, religion eller seksuelle orientering, nævnt direkte i artikel 14, men tillige øvrige anerkendte antidiskriminationsgrunde som f.eks. offerets kønsidentitet, funktionsnedsættelse (handicap) og alder. Det må endvidere antages, at det generelle lighedsprincip i ICCPR artikel 26 pålægger den danske stat en positiv forpligtelse til generelt at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser af en vis alvor.

Uklarhed omkring omfanget af den strafferetlige beskyttelse svækker både forurettedes og gerningsmands retssikkerhed, ligesom uklarhed svækker

politiets opmærksomhed på alle former for diskriminerende motiver dækket af loven. De statistiske opgørelser på området bliver i sagens natur misvisende, hvis kun nogle former for hadforbrydelser er i fokus.

7.4. Fremme anmeldelse af hadforbrydelser (anbefaling nr. 3)

IMR anbefaler, at der iværksættes en bred indsats for at fremme ofres mod, vilje og evne til at anmelde forbrydelser, der opleves forårsaget helt eller delvist af ofrets tilknytning til en bestemt gruppe.

En bred indsats kan indeholde mange elementer, hvoraf navnlig kan fremhæves en landsdækkende oplysningsindsats rettet mod civilsamfundet med henblik på at øge viden om hadforbrydelser samt ofrenes rettigheder og klagemuligheder. NGO'er og andre med formelle eller uformelle rådgivningsfunktioner bør opfordre ofre til at anmelde hadforbrydelser til politiet, ligesom NGO'erne m.v. bør understøttes i arbejdet med at hjælpe ofre med at anmelde hadforbrydelser.

Udredningen viser, at der er mange, der oplever at være udsat for en hadforbrydelse, men som af forskellige grunde undlader at anmelde dette til politiet. Interviewpersonerne nævner f.eks. en manglende tro på, at de vil blive taget seriøst af politiet og at en anmeldelse vil nytte. Endvidere nævnes en frygt for, at anmeldelsen vil få personlige konsekvenser, både i forhold til repressalier fra gerningsmanden samt i forhold til familiens kendskab til ens seksuelle orientering. Herudover peger interviewene på uvidenhed om, hvad der er strafbart, og hvilke rettigheder, den enkelte har.

I 2009 blev der etableret en kontaktpersonsordning for LGBT personer med det mål at finde ud af, hvordan flest mulige hadforbrydelser motiveret af forurettedes seksuelle orientering anmeldes til politiet. Dette har ifølge interviewene ført til positive tiltag i praksis og en forbedret dialog med og tillid til politiet.

Racediskriminationskomitéen og OSCE anbefaler, at der rettes særlig opmærksomhed på fravær af eller et lavt antal af anmeldelser af hadforbrydelser, idet dette bl.a. kan være udtryk for mangel på information om rettigheder til ofre for hadforbrydelser eller manglende tillid til politi og domstole. Det anbefales bl.a., at der oplyses bredt om retten til ikke at blive udsat for en hadforbrydelse og om muligheden for at anmelde hadforbrydelser. Herudover anbefales staterne at støtte en dialog mellem politi, domstole og repræsentanter for etniske minoritetsgrupper, bl.a. med henblik på at forbedre den indbyrdes tillid mellem parterne.

7.5. Modtagelse af anmeldelse og efterforskning (anbefaling nr. 4)

IMR anbefaler, at politiets indsats mod hadforbrydelser styrkes, navnlig ved iværksættelse af systematiske initiativer i alle politikredse og koordineret af Rigspolitichefen. En samlet og koordineret indsats bør prioriteres i en handlingsplan, der udarbejdes og vedtages efter drøftelse med de relevante aktører, således at der opnås forståelse for de prioriteringer, Rigspolitiet nødvendigvis må foretage.

En samlet og koordineret indsats kan indeholde mange elementer, hvoraf navnlig kan fremhæves dialog med relevante organisationer, undervisning i og oplysning om hadforbrydelser, registrering og indberetning af data, konkret rådgivning i efterforskning af enkeltsager, udvikling af redskaber til at identificere og efterforske et muligt diskriminerende motiv m.v.

Udredningen viser, at afvisning og manglende registrering af anmeldelser af hadforbrydelser forekommer i politiet. Anmeldere oplever bl.a., at politiet ikke tager anmeldelser alvorligt eller ikke har tid til at optage rapport. Ifølge politiet selv bør alle sager som minimum optages som en hændelse i politiets register, men dette sker ikke altid i praksis. Dette kan, ifølge politiet, bl.a. skyldes travlhed og prioritering af sager i situationer, hvor der er spidsbelastninger. NGO'erne oplever dog samtidig, at politiet har forbedret indsatsen på området. Dette ses bl.a. i forhold til politiets indsats i forhold til forskellige kampagner på området, f.eks. i forbindelse med World Outgames.

Udredningen viser endvidere, at politiets tone overfor anmeldere ikke altid er konstruktiv, og at der er forskel på, hvor gode de forskellige betjente er til at møde særlige behov og vise empati over for anmelderen.

Internationale konventioner pålægger Danmark en positiv forpligtelse til at efterforske og retsforfølge mulige hadmotiver ved forbrydelser. Der påhviler således de relevante offentlige myndigheder en forpligtelse til at efterforske alle relevante spor og sikre relevant bevismateriale så tidligt og effektivt i forløbet som muligt, således at myndighederne har et rimeligt grundlag for at vurdere, om der er tale om en hadforbrydelse.

Racediskriminationskomitéen anbefaler, at anmeldelser af racistisk motiverede forbrydelser straks registreres af politiet, og at politiet uden forsinkelser iværksætter en effektiv og uafhængig efterforskning heraf. Det an-

befales herudover af Racediskriminationskomitéen, at enhver nægtelse fra politiets side af at tage imod en anmeldelse af en racistisk motiveret forbrydelse bør medføre disciplinære eller strafferetlige sanktioner for den pågældende. OSCE anfører, at hadforbrydelser ofte alene bevises ved at lægge vægt på følgeslutninger, indicier og omstændighederne ved forbrydelsen. OSCE anbefaler derfor, at politi og anklagemyndighed undervises i at identificere hadforbrydelsessager og udvikler de nødvendige færdigheder, der skal til for at kunne bevise et hadmotiv.

Interviewene med ansatte ved politiet og anklagemyndigheden viser, at det kan være vanskeligt at bevise, at en forbrydelse er motiveret af diskrimination. Gennemgangen viser endvidere, at det bl.a. er afgørende for sagens udfald ved domstolene, at det så tidligt som muligt under efterforskningen afdækkes, om den pågældende hændelse er motiveret af forurettedes etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Det er et grundlæggende princip for politiet at spørge ind til motivet bag en forbrydelse. Interviewene viser imidlertid, at opmærksomheden på et muligt hadmotiv kan skærpes, særlig i forbindelse med politiets afhøring af de involverede parter i sagen. Interviewene viser endvidere, at efterforskningen af sager, bl.a. relateret til homofobi, kan være særligt kompliceret. Det kan f.eks. være et problem i efterforskningen, at den forurettede ikke vil udtale sig af private årsager, f.eks. hvis den enkelte ikke er åben om sin seksuelle orientering.

Udredningen viser herudover, at de vejledninger, de centrale myndigheder har udstukket til politikredsene, hovedsageligt angår kortlægning af området og i mindre grad den efterforskningsmæssige og præventive indsats i forhold til hadforbrydelser.

Det er vanskeligt at vurdere præcis, hvilke initiativer, der er nødvendige og hensigtsmæssige for at styrke indsatsen mod hadforbrydelser i en travl hverdag, hvor de ansatte i politiet er udsat for betydeligt arbejdspress og har været i gennem en omsiggribende administrativ reform.

Politiets indsats mod hadforbrydelser bør imidlertid styrkes, navnlig ved iværksættelse af systematiske initiativer i alle politikredse og koordineret af Rigspolitchefen, således at ansvaret med at løfte opgaven ikke alene påhviler den enkelte politikreds. Det er mindre ressourcekrævende at gennemføre de nødvendige indsatser, hvis de forberedes og koordineres af Rigspolitchefen. Det vil hindre gentagne opfindelser af den dybe tallerken,

ligesom en strømlining af indsatsen vil sikre lige behandling af ofre og gerningsmand, uanset hvor i landet forbrydelsen er begået.

En samlet og koordineret indsats kan som nævnt indeholde mange elementer, herunder dialog med relevante organisationer, undervisning i og oplysning om hadforbrydelser, konkret rådgivning i efterforskning af enkeltsager, udvikling af redskaber til at identificere og efterforske et muligt diskriminerende motiv m.v.

IMR anbefaler endvidere, at politiet styrker modtagelsen af anmeldelser af hadforbrydelser med henblik på at sikre, at mulige anmeldelser over hadforbrydelser altid optages og registreres. Modtagelsen af anmeldelser kan også forbedres ved, at politiet styrker indsigten i minoritetsforhold blandt de ansatte, suppleret af et fokus på ligebehandling og mangfoldighed internt i politiet. Den nuværende kontaktpersonsordning mellem LGBT Danmark og politiet kan udvides til at omfatte flere diskriminationsgrunde omfattet af § 81, nr. 6. Politiet kan via en løbende dialog med alle relevante NGO'er på området styrke den gensidige tillid.

Der kan ligeledes gennemføres en styrkelse af de enkelte politikredses registrering af sagerne samt et forbedret system til kodning af sagerne, som det bl.a. ses i Sverige. Indførelse af et "afkrydsningsfelt" i anmeldelsesblanketten for forbrydelser med et muligt hadmotiv anbefales som et konkret redskab til forbedret registrering hos politiet. Det vil også være muligt at gennemføre undervisning i indikatorer på en hadforbrydelse samt i særlige interview- og afhørings teknikker til brug for afdækning af mulige hadmotiver.

7.6. Tiltale (anbefaling nr. 5)

IMR anbefaler, at anklagemyndighedens indsats mod hadforbrydelser styrkes navnlig ved at øge fokus på de eksisterende retningslinjer for sager om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6, herunder særlig hvad angår anklagemyndighedens opfordring til retten om, at § 81, nr. 6's anvendelse bør fremgå af dommen. Rigsadvokaten bør koordinere denne indsats og beslutte en permanent indberetningsordning.

Udredningen viser, at anklagemyndigheden generelt har omfattende erfaring med voldssager, men mindre erfaring med sager om vold begået med et muligt diskriminerende motiv. De interviewede anklagere fremhæver de

praktiske vanskeligheder med at bevise hadmotivet som en væsentlig årsag til, at det er vanskeligt at påberåbe straffelovens § 81, nr. 6 under sagens behandling ved domstolene. F.eks. nævnes det, at det i forbindelse med afhøring af forurettede i retten kan være svært at spørge ind til forhold, der er følsomme for den pågældende i forhold til dennes seksuelle orientering. Fokus på et potentielt hadmotiv og belysning af dette kræver ifølge interviewene øget bevidsthed og viden på feltet.

For året 2007 etablerede Rigsadvokaten en midlertidig indberetningsordning vedrørende domstolsafgørelser i sager om kriminelle forhold begået med baggrund i offerets etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering eller lignende, det vil sige afgørelser, hvor straffelovens § 81, nr. 6 er tillagt betydning. I 2007 blev der i alt indberettet 10 domme. Indberetningsordningen er imidlertid ikke blevet videreført. Data peger således på, at antallet af tiltalerejsninger og domfældelser i sager om hadforbrydelser er særdeles begrænset. Det forhold, at ordningen alene fandt sted for 2007 betyder, at der er begrænset viden om retspraksis omhandlende § 81, nr. 6. En permanent indberetningsordning vil ikke alene give øget statistisk data på området, men tillige give bedre indsigt i og muligheder for tilsyn med anklagemyndighedens og domstolenes brug af § 81, nr. 6

Det følger af Rigsadvokatens retningslinjer, at anklagemyndigheden i sager om hadforbrydelser skal påberåbe straffelovens § 81, nr. 6, og at anklagemyndigheden skal opfordre retten til at lade bestemmelsens anvendelse fremgå direkte af dommen. Det kan imidlertid udledes af en gennemgang af de 13 sager på området, som det har været muligt at finde frem til, at det ikke er i alle sager, at det fremgår af dommen, at anklagemyndigheden har påberåbt § 81, nr. 6, som strafskærpende omstændighed. Der er endvidere et eksempel på en sag, hvor anklagemyndigheden tilsyneladende har påberåbt § 81, nr. 6, men hvor det alene kan udledes af domsudskriftet, at retten ikke har ladet bestemmelsen finde anvendelse. Med andre ord fremgår det ikke af domsudskriftet, hvorfor retten ikke har fundet anledning til at anvende § 81, nr. 6, i den konkrete sag. Dette gør det ikke alene endnu vanskeligere at finde frem til sager om hadforbrydelser, men også at vurdere, hvorledes bestemmelsen finder anvendelse i praksis. En indberetningsordning kan omfatte indberetning af sager, hvor § 81, nr. 6, har været påberåbt, men hvor dette ikke er afspejlet i rettens behandling af sagen.

7.7. Domstoles behandling (anbefaling nr. 6)

IMR anbefaler, at domstolene drager omsorg for dels, at anklagemyndighedens henvisning til § 81, nr. 6, fremgår af retsbogen, dels af domstolenes stillingtagen til anvendelsen af § 81, nr. 6, begrundes i dommen. Domstolene bør ligeledes være opmærksomme på, at straffskærpelse efter § 81, nr. 6, ikke skal være påstået af anklagemyndigheden. Domstolene bør være opmærksomme på, at straffskærpelse ikke kræver, at det diskriminerende motiv er den eneste årsag til forbrydelse.

Udredningen viser, at det ikke altid fremgår af dommen, at anklagemyndigheden har påberåbt § 81, nr. 6, som straffskærpende omstændighed. Der er endvidere et eksempel på, at anklagemyndigheden tilsyneladende har påberåbt § 81, nr. 6, men hvor dommen ikke angiver nogen begrundelse for, at straffskærpelse ikke har fundet sted. Dette gør det ikke alene endnu vanskeligere at finde frem til sager om hadforbrydelser, men også at vurdere, hvorledes bestemmelsen finder anvendelse i praksis.

Udredningen viser også, at der tilsyneladende er anlagt en for snæver vurdering af straffskærpelsesreglen i de få sager, der har foreligget om vold mod offentligt ansatte efter en konkret opstået konflikt. I disse sager er det således ikke nødvendigvis tilstrækkeligt at føre bevis for, at gerningsmanden har udtalt sig racistisk i forbindelse med overfaldet. Der skal således i sådanne sager tilsyneladende føres yderligere bevis for, at der er kausalitet mellem overfaldet og den ansattes race eller etniske oprindelse. Det er imidlertid tilstrækkeligt, at gerningspersonens diskriminerende motiv helt eller delvist begrunder forbrydelsen.

7.8. Oplysning og kriminalitetsforebyggende indsats (anbefaling nr. 7)

IMR anbefaler, at der på baggrund af uafhængig forskning om omfanget og karakteren af hadforbrydelser i Danmark identificeres andre relevante tiltag til bekæmpelse og forebyggelse af hadforbrydelser.

IMR anbefaler, at der iværksættes en bred oplysningsindsats om respekt for grundlæggende rettigheder og anti-diskrimination uanset etnicitet, race, religion, seksuel orientering eller lignende. Budskabet vil være, at ingen må forskelsbehandles, nedværdiges eller trues på grund af deres tilhørsforhold til en bestemt gruppe og skal kunne færdes frit og trygt i det offentlige rum.

Udredningen beskæftiger sig ikke med kriminalitetsforebyggende indsatser. Det skal understreges, at selv om et effektivt strafferetligt værn antages at have en vis generel og special præventiv virkning, så er en bredere og dybere kriminalitetsforebyggende indsats alfa og omega i bekæmpelsen også af hadforbrydelser.

Udredningen har heller ikke beskæftiget sig med den generelle indsats mod intolerance og diskrimination. Det må imidlertid fremhæves, at diskriminerende forbrydelser blot er ét – meget alvorligt – udtryk for intolerance og diskrimination. Indsatsen mod hadforbrydelser kan derfor ikke foregå isoleret fra samfundets generelle bekæmpelse af intolerance og diskrimination. Det er nødvendigt at gå flere veje for at bekæmpe intolerance og diskrimination – at styrke den effektive, strafferetlige beskyttelse mod diskriminerende kriminalitet er én af dem.

Abstract

The purpose of this study from the Danish Institute for Human Rights (DIHR) is to analyse how hate crimes are handled in Denmark and to assess whether the procedures that have been developed by the police, the prosecution and the courts ensure effective protection against hate crimes.

The study shows that legal protection against hate crimes in Denmark is not effective. The report therefore also forwards recommendations that hopefully can help to show the way to effective protection against hate crimes.

The term 'hate crime' is internationally interpreted as covering criminal acts – most often violence – motivated by prejudice and hatred based on the victim's gender, race, ethnicity, religion or faith, sexual orientation or disability.

In the Danish context, hate crime is associated with article 81, no. 6, of the Criminal Code, according to which there is an aggravating sentencing clause in cases, where a crime is motivated by prejudice and hatred based on the victim's race, ethnicity, faith, sexual orientation or similar.

The study contains a review of Danish law and case-law, as well as of relevant EU law and human rights obligations. It also contains a description of the practice of the police and the prosecutors in this field as well as an analysis of NGOs' and victims' perceptions of this practice.

The study builds on qualitative interviews with the police and the prosecutors at various levels in two police districts, as well as on interviews with a number of NGOs. The interviews were conducted from September 2009 till September 2010. Besides the qualitative interviews, a description of the relevant procedures is provided and documented through questionnaires sent to all police districts in Denmark.

The study does not focus on the prevention of hate crimes in Denmark. However, it should be emphasized that although an effective criminal law is seen to have a general deterrent effect, dedicated crime preventive efforts should still be undertaken. This is fundamental in relation to combating hate crimes.

Main results of the analysis

EU and international human rights law impose a set of minimum obligations on the Danish authorities that places demands both on the Danish regulation of hate crimes and on the Danish authorities' practice in this field. This is especially the case with respect to hate crimes motivated by the victims' race or ethnic origin.

According to the EU Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia and the Convention on the Elimination of Racial Discrimination, the Danish government is obliged to have a provision in the Danish Criminal Code according to which racially motivated crimes are sentenced with aggravating circumstances. Under the Convention on the Elimination of Racial Discrimination, the Danish government is also committed to guarantee access to effective remedies to the victims of hate crimes. In addition, the equality principle formulated in Article 14 of the European Convention on Human Rights commits the Danish government to investigate and prosecute possible hate motives for crimes which constitute a violation of human rights.

As far as state action against hate crimes is concerned, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the OSCE at large recommend that information be broadly disseminated about the right not to be subjected to a hate crime, and about the possibility of reporting hate crimes to the police. In addition, it is recommended that the police, the prosecutors and the judges are trained in handling hate crimes, and that data collection on hate crimes should be implemented by these actors.

It follows from article 81, no. 6, of the Danish Criminal Code that there is an aggravating sentencing clause in cases, where a crime is motivated by prejudices and hatred of the victim's ethnicity, faith, sexual orientation or similar. However, this provision is unclear as far as the protected categories are concerned. It cannot be said with certainty whether "sexual orientation or similar" covers e.g. gender identity, including hate crimes against transgender persons, or affiliation to other specific groups.

The number of hate crimes in Denmark is unclear and the statistical accounts and inquiries point to different results.

Reported hate crimes are recorded regularly by the Police Intelligence Service (PET). In addition, surveys of victims are made by the Research Unit of the Ministry of Justice. These data reveal a large discrepancy between the

extent of hate crimes experienced by individuals, and the actual number of reported hate crimes. The study shows that this is due to a number of causes. The interviewed NGOs and individuals, who had experienced being victims of a hate crime, refer both to a lack of trust in the benefit of reporting such hate crime to the police, as well as to a fear that reporting the crime will have personal consequences for them. They also express a lack of knowledge about their rights and about what would be regarded as a criminal offence by the police. In addition, the interviews with the police and NGOs suggest that cases that are investigated as hate crimes are not always recorded as such by the police, and thus do not figure in the official statistics on hate crime.

Concerning the reporting of potential hate crimes, the interviews with NGOs, victims and the police show that refusal by the police to register complaints of hate crime does occur. As far as the investigation and the prosecution are concerned, declarations by the police and the prosecutors show that there are several challenges associated with securing evidence in hate crime cases. Difficulties can especially occur during the investigation if there is, from the start of the investigation, an insufficient focus on a possible hate crime. Potential hate crimes are therefore, in some cases, treated as ordinary criminal cases.

Interviews with the police and the prosecutors in two police districts also show that awareness of the Danish Criminal Code's article 81, no. 6, varies within the police. Both the police and the prosecutors believe that an increased awareness of hate crimes could lead to more cases being detected and handled as hate crimes and, consequently, that there is a need for capacity building in this area both within the police and the prosecution office.

However, the study also shows that there is already a growing focus on, and awareness of, hate crimes among the police, the prosecutors and the NGOs. In addition, a number of positive developments in the field can be registered, including training of police, various campaigns and a contact system specifically targeting homosexuals, who want to report hate crime.

Regarding case law on hate crimes, the study shows that it can be extremely difficult to determine the volume of criminal cases dealing with hate crimes. In 2007, the prosecution service established a temporary registration system of judgements in cases involving criminal offences committed on account of the victim's race, colour, national or ethnic origin, religion or sexual orientation. During the period, a total of 10 judgements were regis-

tered. Since this special registration system for the year 2007, no separate system for registration of cases in which article 81, no. 6, is invoked and / or applied by the courts, has been established. It is therefore in principle only possible to find case law on hate crimes, if one is aware of the cases in advance.

A review of the sparse case law indicates that hate crimes mostly occur in the form of violence on the street, that the perpetrator(s) and victim(s) do not know each other prior to the crime, and that the violence occurs without any provocation from the victim's side. The case law also shows that the primary evidence of a hate motive is the words/insults pronounced by the perpetrator about the victim's ethnic background or sexual orientation during the commission of the crime. Where such words/insults have been documented as evidence, the courts conclude on the existence of aggravating circumstances in the case when deciding on the sentencing of the perpetrator.

The analysis of the case law indicates also that it may be difficult to assess solely from the written judgements whether or not article 81, no. 6, has been invoked by the prosecution, and what the court's assessment of its application has been during the examination of the case.

To conclude, the study contains a summary of the problem areas that have been identified as well as concrete proposals for consideration in relation to strengthening the handling of hate crimes in Denmark.

The most central recommendations are:

- To provide information on hate crimes through a systematic collection of data from police, prosecutors and courts as well as through research.
- To clarify further which discriminatory motives are covered by article 81, no. 6.
- To promote reporting of hate crimes to police through a nationwide effort to raise knowledge of hate crimes, rights and remedies.
- Reinforcement of the efforts of the police through the undertaking of systematic efforts in all police districts.
- Improvement of the registration of cases by the courts.
- Establishment of a permanent incident reporting scheme
- Identification of initiatives for crime prevention. Among others implementation of information campaigns on respect for fundamental rights.

Denne udredning belyser, hvordan hadforbrydelser håndteres i Danmark og indeholder vurderinger af om de procedurer, der er udviklet hos politi, anklagemyndighed og domstole, sikrer en effektiv beskyttelse mod hadforbrydelser.

Udredningen indeholder desuden en gennemgang af dansk lov og retspraksis samt relevante EU-retlige og menneskeretlige forpligtelser.

Herudover indeholder udredningen en beskrivelse af politiets og anklagemyndighedens håndtering af hadforbrydelser, og NGO'ers og forurettedes opfattelse af denne håndtering.

Udredningen er bl.a. bygget på kvalitative interviews med politi og anklagemyndighed på forskellige niveauer i to politikredse, samt interviews med en række frivillige organisationer.

Institut for Menneskerettigheders udredning om hadforbrydelser, indeholder afslutningsvis en opsummering af de problemfelter, der gør sig gældende og en række forslag til hvordan håndtering af hadforbrydelser kan styrkes i Danmark.

Udredningen er den 8. i en serie

Nr. 1: *Ægtefællesammenføring i Danmark* (2004)

Nr. 2: *Dansk strategi for ligebehandling* (2005)

Nr. 3: *Personer med funktionsnedsættelser i Danmark* (2005)

Nr. 4: *Særforanstaltninger over for psykisk syge og kriminelle i et menneskeretligt perspektiv* (2006)

Nr. 5: *Effektiv beskyttelse mod diskrimination – om retlige og faktiske tiltag* (2007)

Nr. 6: *Afviste asylansøgere og andre udlændinge i udsendelsesposition i Danmark* (2009)

Nr. 7: *Diskrimination på grund af fagforeningsmedlemskab* (2009)

ISBN 978-87-91836-39-8

