

---

# Denmark

***Criminal Code, Section 81:*** In determining the penalty it shall, as a general rule, be considered a circumstance in aggravation (...) 6) that the offence stems from others' ethnical origins, religious beliefs, sexual orientation or the like;

***Criminal Code (Consolidated Act No. 1000 of 10. May 2006, the Criminal Code (Lovbekendtgørelse 2006-10-05 nr. 1000 ) Entry into force: 1. July 2006), § 140***

Any person who, in public, mocks or scorns the religious doctrines or acts of worship of any lawfully existing religious community in this country shall be liable to imprisonment for any term not exceeding four months.

***Criminal Code, § 266b***

1) Any person who, publicly or with the intention of wider dissemination, makes a statement or imparts other information by which a group of people are threatened, scorned or degraded on account of their race, colour, national or ethnic origin, religion, or sexual inclination shall be liable to a fine or to imprisonment for any term not

---

exceeding two years. It shall be considered an aggravating circumstance if the conduct can be characterised as propaganda.

2) This provision was inserted in the Criminal Code in 1971 in connection with Denmark's ratification of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, to ensure full compliance with article 4 of ICERD).

***Holocaust denial and revisionism are not a crime in Denmark.***

---

# Case Law

---



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (GRANDE CHAMBRE)

**AFFAIRE JERSILD c. DANEMARK**

*(Requête n° 15890/89)*

ARRÊT

STRASBOURG

23 septembre 1994

**En l'affaire Jersild c. Danemark\***,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 51 de son règlement, en une grande chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

F. GÖLCÜKLÜ,

R. MACDONALD,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

S.K. MARTENS,

Mme E. PALM,

MM. R. PEKKANEN,

A.N. LOIZOU,

J.M. MORENILLA,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

J. MAKARCZYK,

D. GOTCHEV,

B. REPIK,

A. PHILIP, *juge ad hoc*,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier f.f.*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 22 avril et 22 août 1994,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

## PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement du Royaume de Danemark ("le Gouvernement"), les 9 septembre et 11 octobre 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 15890/89) dirigée contre le Danemark et dont un ressortissant de

---

\* Note du greffier: l'affaire porte le n° 36/1993/431/510. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

cet Etat, M. Jens Olaf Jersild, avait saisi la Commission le 25 juillet 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration danoise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 10 (art. 10).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et désigné ses conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. I. Foighel, juge élu de nationalité danoise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 20 septembre 1993, M. Foighel s'est toutefois récusé en application de l'article 24 par. 2 du règlement. Le 24 septembre 1993, le président a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Macdonald, Mme E. Palm, M. R. Pekkanen, M. M.A. Lopes Rocha, M. G. Mifsud Bonnici, M. J. Makarczyk et M. D. Gotchev, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par une lettre du 29 octobre, l'agent du Gouvernement a notifié au greffier la désignation de M. K. Waaben en qualité de juge ad hoc; le 16 novembre, l'agent a informé le greffier que M. Waaben s'était récusé et que M. A. Philip avait été chargé de le remplacer (articles 43 de la Convention et 23 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, les avocats du requérant et le délégué de la Commission sur l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 18 février 1994 et celui du requérant le 20. Par une lettre du 7 mars, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué ne souhaitait pas y répondre par écrit.

5. Le 23 février 1994, après avoir consulté la chambre, le président avait autorisé Human Rights Watch, organisation non gouvernementale s'occupant de droits de l'homme et ayant son siège à New York, à présenter des observations écrites sur des aspects particuliers de l'affaire (article 37 par. 2 du règlement). Celles-ci sont arrivées le 23 mars.

Le 23 février, la chambre avait décidé d'admettre le requérant (article 41 par. 1 du règlement) à montrer aux juges prenant part à la procédure un enregistrement de l'émission télévisée en cause dans son affaire. Une projection a eu lieu le 20 avril peu avant l'audience.

6. Le 23 février, la chambre avait aussi décidé de se dessaisir avec effet immédiat au profit d'une grande chambre (article 51). Le président et le vice-président, M. R. Bernhardt, ainsi que les autres membres de la chambre

étant de plein droit membres de la grande chambre, le président a tiré au sort, le 24 février, le nom des neuf juges supplémentaires, à savoir M. F. Gölcüklü, M. C. Russo, M. A. Spielmann, M. N. Valticos, M. S.K. Martens, M. A.N. Loizou, M. J.M. Morenilla, M. L. Wildhaber et M. B. Repik, en présence du greffier (article 51 par. 2 a) à c)).

7. A diverses dates s'échelonnant entre le 22 mars et le 15 avril 1994, la Commission a déposé plusieurs documents et deux vidéocassettes, comme le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président, et le requérant a fourni des précisions sur ses demandes au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention.

8. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 20 avril 1994 au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. T. LEHMANN, ambassadeur,  
conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères,  
*agent,*

M.B. ELMER, secrétaire permanent adjoint,  
conseiller juridique principal, ministère de la Justice,

Mme J. RECHNAGEL, conseiller ministériel,  
ministère de la Justice,

M. J. LUNDUM, chef de section,  
ministère de la Justice, *conseillers;*

- pour la Commission

M. C.L. ROZAKIS, *délégué;*

- pour le requérant

MM. K. BOYLE, Barrister,  
professeur de droit à l'université d'Essex,

T. TRIER, advokat,  
maître de conférences à l'université de Copenhague,  
*conseils,*

Mme L. JOHANNESSEN, juriste, *conseiller.*

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Rozakis, Lehmann, Elmer, Boyle et Trier, ainsi que des réponses à une question du président.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. De nationalité danoise, M. Jens Olaf Jersild est journaliste et réside à Copenhague. Il était, au moment des événements à l'origine de la présente affaire, et est toujours employé à la Danmarks Radio (Société danoise de diffusion, qui émet des programmes non seulement de radio, mais aussi de télévision); il y est affecté au magazine d'actualités dominical (Søndagsavisen). Il s'agit d'une émission réputée sérieuse, destinée à un public bien informé; elle traite d'un large éventail de questions sociales et politiques, parmi lesquelles la xénophobie, l'immigration et les réfugiés.

#### A. Le reportage sur les blousons verts

10. Le 31 mai 1985, le journal Information publia un article rendant compte des attitudes racistes de membres d'un groupe de jeunes, s'appelant eux-mêmes "les blousons verts" (grønjakkerne), à Østerbro (Copenhague). A la lecture de cet article, les rédacteurs du magazine d'actualités dominical décidèrent de produire un documentaire sur les blousons verts. Le requérant prit par la suite contact avec des représentants de ceux-ci, invitant trois des leurs, ainsi que M. Per Axholt, travailleur social au centre local de la jeunesse, à participer à un entretien télévisé. Au cours de celui-ci, qui fut conduit par le requérant, les trois blousons verts s'exprimèrent de manière injurieuse et méprisante à l'égard des immigrés et des groupes ethniques établis au Danemark. L'entretien dura de cinq à six heures, ce qui a donné un enregistrement sur bande de deux heures à deux heures et demie. Danmarks Radio versa des appointements aux participants, conformément à sa pratique habituelle.

11. Le requérant mit alors l'entretien en forme et procéda à des coupures pour le ramener à un film de quelques minutes. Le 21 juillet 1985, Danmarks Radio diffusa celui-ci dans le cadre du magazine d'actualités dominical. L'émission traita de divers sujets, par exemple la loi martiale en Afrique du Sud, le débat sur la participation aux bénéfices au Danemark et l'écrivain allemand Heinrich Böll, qui venait de mourir. La transcription du reportage sur les blousons verts est la suivante [(I): le présentateur de la télévision; (A): le requérant; (G): l'un ou l'autre des trois blousons verts]:

(I) "Au cours des dernières années, on a beaucoup parlé du racisme au Danemark. Les journaux publient actuellement des récits au sujet de la défiance et du ressentiment à l'égard des minorités. Qui sont-ils, ceux qui haïssent les minorités? D'où viennent-ils? Quelle est leur mentalité? M. Jens Olaf Jersild a rencontré un groupe de jeunes extrémistes à Østerbro, à Copenhague.

(A) Le drapeau fiché dans le mur est celui des Etats sudistes à l'époque de la guerre civile américaine, mais aujourd'hui il est également le symbole du racisme, celui du mouvement américain, le Ku Klux Klan, et il est révélateur de ce que sont Lille Steen, Henrik et Nisse.

Es-tu un raciste?

(G) Oui, je me considère comme tel. C'est bien d'être raciste. Pour nous, le Danemark aux Danois.

(A) Henrik, Lille Steen et tous les autres sont membres d'un groupe de jeunes gens qui vivent à Studsgårdsgade, dénommé STUDBSEN, à Østerbro (Copenhague). C'est un complexe de logements sociaux dont un grand nombre des habitants sont au chômage et vivent de la sécurité sociale; le taux de délinquance est élevé. Certains des jeunes gens de ce voisinage ont déjà été impliqués dans des activités délictueuses et ont déjà été condamnés.

(G) Il s'agissait d'un vol à main armée ordinaire dans une station d'essence.

(A) Qu'as-tu fait?

(G) Rien. Je me suis simplement pointé dans une station d'essence avec un ... pistolet et les ai obligés à me donner de l'argent. Ensuite je me suis tiré. C'est tout.

(A) Et, en ce qui te concerne, qu'est-il arrivé?

(G) Je n'ai pas envie d'en dire plus.

(A) Mais, y a-t-il eu de la violence?

(G) Oui.

(A) Tu viens juste de sortir de ... tu as été arrêté, pourquoi as-tu été arrêté?

(G) Violence dans la rue.

(A) Qu'est-il arrivé?

(G) J'ai eu une petite bagarre avec la police en compagnie de quelques amis.

(A) Cela arrive-t-il souvent?

(G) Oui, par ici cela arrive souvent.

(A) En tout, de 20 à 25 jeunes gens de STUDBSEN font partie du même groupe.

Ils se rencontrent non loin de la zone des logements sociaux près de quelques vieilles maisons qui doivent être abattues. Là, ils se rencontrent pour réaffirmer notamment leurs convictions racistes, leur haine des immigrés et leur soutien au Ku Klux Klan.

(G) Le Ku Klux Klan, c'est quelque chose qui vient des Etats [-Unis] autrefois pendant - tu sais - la guerre civile et des choses comme ça, parce que les Etats nordistes voulaient que les nègres soient des êtres humains libres, mon pote, ce ne sont pas des êtres humains, ce sont des bêtes, juste, ça a tout à fait mal tourné, mon pote. Les gens devraient être autorisés à avoir des esclaves, c'est ce que je pense en tout cas.

(A) Parce que les Noirs ne sont pas des êtres humains?

(G) Non, tu peux également le voir à la structure de leur corps, mon pote, de gros nez écrasés, avec des oreilles en chou-fleur, etc., mon pote. De larges têtes et de très larges corps, mon pote, poilus, tu regardes un gorille et tu compares avec un singe, mon pote, c'est le même [comportement], mon pote, ce sont les mêmes mouvements, de longs bras, mon pote, de longs doigts, etc., de longs pieds.

(A) Beaucoup de gens parlent autrement. Il y a beaucoup de gens qui disent, mais ...

(G) Prends simplement un gorille en photo, mon pote, et regarde ensuite un nègre, c'est la même structure physique et tout, mon pote, un front plat et tout est comme ça.

(A) Il y a de nombreux Noirs, aux Etats-Unis par exemple, qui ont des jobs importants.

(G) Naturellement, il y en a toujours un qui veut faire de l'épate, comme s'ils étaient mieux que l'homme blanc, mais, à la longue, c'est l'homme blanc qui est meilleur.

(A) Que signifie le Ku Klux Klan pour toi?

(G) Cela signifie beaucoup, parce que je pense que ce qu'ils font est juste. Un nègre, c'est pas un être humain, c'est une bête, et c'est pareil pour tous les autres travailleurs étrangers, les Turcs, les Yougoslaves et compagnie.

(A) Henrik a 19 ans et il vit de la sécurité sociale. Il habite une pièce louée au Studsgårdsgade. Il est un des partisans les plus acharnés du Klan, et il hait les travailleurs étrangers, les 'Perkere' [un terme danois très péjoratif désignant les travailleurs immigrés].

(G) Ils arrivent ici, mon pote, et vivent aux crochets de notre société. Mais nous, on a déjà suffisamment de mal à recevoir nos prestations sociales, mon pote, eux ils les ont tout de suite. Merde, nous pouvons nous quereller avec ces crétins du bureau de la sécurité sociale pour avoir notre argent, mais eux ils le reçoivent tout de suite, ils sont les premiers sur la liste des logements, ils reçoivent de meilleurs appartements que nous, mon pote, et certains de nos amis qui ont des enfants vivent dans les pires taudis, mon pote, ils ne peuvent même pas avoir de douche dans leur appartement, mon pote, alors ces familles 'Perkere', mon pote, elles débarquent avec sept mômes, mon pote, et obtiennent un appartement cher, tout de suite. Tout leur est payé et des choses comme ça, c'est vraiment pas normal, le Danemark aux Danois, non?

C'est le fait qu'ils sont des 'Perkere', c'est ça ce que nous on n'aime pas, d'accord, et nous on n'aime pas leur mentalité - je veux dire, on s'en fout bien qu'ils, je veux dire ... ce qui s'appelle ... je veux dire que s'ils veulent parler russe chez eux, bien,

d'accord, mais ce que nous on n'aime pas, c'est quand ils se promènent dans ces frusques Zimbabwe et baragouinent ensuite dans la rue, et si tu leur demandes quelque chose ou si tu vas dans un de leurs taxis, ils te disent: je ne sais pas où c'est, et c'est toi qui les renseignes.

(A) Est-ce que ce n'est pas peut-être que tu les jalouses un petit peu parce que certains des 'Perkere' comme tu les appelles, ont leurs propres magasins et voitures, ils peuvent joindre les deux bouts ...

(G) C'est de la drogue qu'ils vendent, mon pote, la moitié des gens en prison à 'Vestre' y est à cause de la drogue, mon pote, la moitié des prisonniers de Vestre en tout cas, ce sont des gens qui sont en tôle parce qu'ils se sont occupés de drogue ou quelque chose de ce genre.

Ils y sont, tous les 'Perkere', à cause de la drogue, d'accord. [Ça] suffit, comme on dit, il ne devrait pas y avoir de la drogue dans ce pays, mais si elle doit vraiment entrer en contrebande ici, je pense que c'est à nous à le faire, je veux dire que pour moi c'est injuste que ces étrangers s'amènent ici pour ... comment ça s'appelle ... rendre le Danemark plus esclave de la drogue et des choses comme ça.

On a peint leurs portes, on espérait qu'ils en auraient marre, comme ça ils partiraient rapidement, on a sauté sur leurs voitures et on leur a jeté de la peinture dans la figure, lorsqu'ils dormaient dans leurs lits.

(A) Qu'est-ce que vous avez fait avec cette peinture - pourquoi de la peinture?

(G) Parce que c'était de la peinture blanche, je crois que ça leur convenait bien, c'était l'effet recherché.

(A) Vous avez jeté de la peinture par les fenêtres d'une famille immigrée?

(G) Oui.

(A) Que s'est-il passé?

(G) Il l'a reçue en plein dans la figure, c'est tout. Bien, je crois qu'il s'est réveillé et il est sorti ensuite et a crié quelque chose dans son baragouin.

(A) L'a-t-il signalé à la police?

(G) Je ne sais pas s'il l'a fait, de toute façon je crois que ça n'aurait servi à rien.

(A) Pourquoi pas?

(G) Je ne sais pas, c'est juste une bêtise de gosses, comme d'autres personnes qui jettent de l'eau à la figure des gens, il a reçu de la peinture dans la sienne. Il n'y a pas de quoi en faire un plat.

---

(A) Per Axholt, dénommé 'Pax' [(P)], travaille dans le centre de jeunesse de Studsgårdsgade. Il y travaille depuis plusieurs années, mais de nombreuses personnes

y renoncent bien avant en raison de la dureté du milieu. Per Axholt estime que les adolescents persécutent les immigrés parce qu'eux-mêmes sont impuissants et frustrés.

Selon vous, si vous les interrogez, de quoi diraient-ils avoir besoin?

(P) La même chose que vous et moi. Une certaine maîtrise de leur vie, un travail qu'on pourrait considérer comme décent et qu'ils aiment, une situation économique satisfaisante, une famille fonctionnant normalement, une femme ou un mari et des enfants, une vie normale de type classe moyenne comme vous et moi.

(A) Ils font beaucoup de choses qui les empêchent certainement d'y arriver.

(P) Exact.

(A) Pourquoi pensez-vous qu'ils agissent ainsi?

(P) Parce qu'ils n'ont rien de mieux à faire. On leur dit depuis très longtemps qu'ils ne peuvent réussir que par l'argent. Ils sont incapables d'obtenir de l'argent par des voies légitimes, donc, fréquemment, ils cherchent à l'obtenir par des activités délictueuses. Quelquefois ils y réussissent, quelquefois non, et c'est pourquoi nous voyons de nombreux adolescents dans cette situation aller en prison, parce que cela ne marche pas.

---

(A) Quel âge avais-tu quand tu as commencé tes activités délictueuses?

(G) Je ne sais pas, environ 14 ans, je crois.

(A) Qu'est-ce que tu as fait?

(G) La première fois, je ne me rappelle pas, je ne sais pas, cambriolage.

(A) As-tu ce qu'on peut appeler un passé de délinquant?

(G) Je ne sais pas si on peut l'appeler comme ça.

(A) Tu as commis ton premier délit alors que tu avais 14 ans.

(G) Eh bien tu peux le présenter comme ça, je veux dire, si c'est ça un passé de délinquant. Si tu as été impliqué dans des infractions depuis l'âge de 15 ans, je crois que tu peux dire que j'ai un passé de délinquant.

(A) Peux-tu me parler de certaines choses que tu as faites?

(G) Non, pas vraiment. Ça a toujours et toujours été la même chose. Il y avait le chapardage de vidéos, alors les 'Perkere' étaient nos clients, ils ont du fric. Si des gens veulent venir ici et avoir du bon temps et être racistes et boire de la bière et s'amuser, alors, c'est tout à fait clair tu ne veux pas aller en tôle.

(A) Mais est-ce la menace de la prison qui dissuade vraiment les gens de faire quelque chose d'illégal?

(G) Non, ce n'est pas la prison, cela n'effraie pas les gens.

(A) C'est pourquoi tu entends des histoires au sujet de gens d'ici se battant au couteau, etc., nuit après nuit. Est-ce que c'est parce qu'ils n'ont pas peur que la police s'empare d'eux?

(G) Oui, ça ne donne pas grand-chose, je veux dire, il n'y a pas de mauvaises conséquences, c'est probablement la raison. Par exemple, la bagarre, et les coups de poignard et casser des trucs ... Si vraiment tu vas en tôle, ce serait une peine ridiculement faible, ce serait donc je veux dire ... généralement on est libéré le lendemain. La dernière fois qu'on a fait du chambard dans un pub, mon pote, on a été relâchés le lendemain matin. Il n'en sort vraiment rien. Cela ne nous décourage pas, mais on était cinq, on venait de sortir et on a fêté le dernier type qui est sorti hier, ils ne veulent probablement pas y retourner pendant un certain temps, de sorte que, les grosses infractions, ils n'en feront probablement pas de nouvelles.

(A) Tu aimerais retourner à Studsgårdsgade, où tu as grandi, mais on est certain que c'est un milieu avec un taux élevé de délinquance. Tu aimerais que ton enfant grandisse comme toi?

(G) Non et je ne crois pas que ce sera son cas. D'abord, parce que c'est une fille, les statistiques montrent que le risque n'est pas aussi élevé, je crois que, probablement, elles ne le font pas, mais on n'est pas forcément un délinquant parce qu'on vit dans un milieu à taux de délinquance élevé. Je ne pourrais pas supporter qu'elle s'attaque à des femmes âgées et vole leur sac à main.

(A) Et si elle était de ces gens qui battent les immigrés, etc., alors qu'en dirais-tu?

(G) Ce serait normal. Je n'aurais rien contre.

---

(I) Nous devons examiner si la mentalité de cette famille évolue au cours de la prochaine génération. Enfin, nous tenons à dire que des groupes d'adolescents tels que celui-ci au STUDBSEN à Østerbro se sont constitués dans d'autres quartiers de Copenhague."

## **B. La procédure devant le tribunal de Copenhague**

12. L'émission ne valut aucune plainte au Conseil de la radio, compétent en la matière, ni à Danmarks Radio, mais l'évêque d'Ålborg en adressa une au ministre de la Justice. Après l'instruction, le procureur général engagea devant le tribunal de Copenhague (Københavns Byret) des poursuites contre les trois jeunes interrogés par le requérant au motif qu'ils avaient enfreint l'article 266 b) du code pénal (straffeloven) (paragraphe 19 ci-dessous) pour avoir fait les déclarations suivantes:

"(...) les Etats nordistes voulaient que les nègres soient des êtres humains libres, mon pote, ce ne sont pas des êtres humains, ce sont des bêtes."

"Prends simplement un gorille en photo, mon pote, et regarde ensuite un nègre, c'est la même structure physique et tout, mon pote, un front plat et tout est comme ça."

"Un nègre, c'est pas un être humain, c'est une bête, et c'est pareil pour tous les autres travailleurs étrangers, les Turcs, les Yougoslaves et compagnie."

"C'est le fait qu'ils sont des 'Perkere', c'est ça ce que nous on n'aime pas, d'accord, et nous on n'aime pas leur mentalité (...) ce que nous on n'aime pas, c'est quand ils se promènent dans ces frusques Zimbabwe et baragouinent ensuite dans la rue (...)"

"C'est de la drogue qu'ils vendent, mon pote, la moitié des gens en prison à 'Vestre' y est à cause de la drogue (...) ce sont des gens qui sont en tôle parce qu'ils se sont occupés de drogue (...)"

"[T]ous les 'Perkere' [sont en tôle] à cause de la drogue."

Le requérant fut inculpé, en vertu de l'article 266 b) combiné avec l'article 23 (paragraphe 19 ci-dessous), de complicité avec les trois adolescents; le chef du service des actualités de Danmarks Radio, M. Lasse Jensen, fit l'objet de la même inculpation.

13. Devant le tribunal de Copenhague, l'avocat du requérant et de M. Jensen demanda leur acquittement. Il soutint que leur comportement ne pouvait absolument pas se comparer avec celui des trois autres inculpés, dont les vues ne leur inspiraient aucune sympathie. Ils auraient simplement voulu rendre compte d'un fait social d'une manière réaliste et, d'ailleurs, l'émission n'aurait suscité que du dégoût et inspiré de la compassion à l'égard des trois autres inculpés, qui se seraient exposés au ridicule à leurs risques et périls. Ainsi, Danmarks Radio n'aurait aucunement eu l'intention de gagner d'autres personnes aux opinions des blousons verts, au contraire. Selon le droit pertinent, il faudrait distinguer entre les personnes formulant les déclarations et les responsables d'émission, ces derniers jouissant d'une liberté d'expression particulière. Alors titulaire d'un monopole, Danmarks Radio aurait eu le devoir de diffuser toutes les opinions présentant un intérêt général sous une forme qui reflétait la manière dont leurs auteurs s'expriment. Le public aussi aurait un intérêt à être informé d'attitudes sociales notoirement mauvaises, même celles qui sont désagréables. L'émission aurait été diffusée dans le contexte d'un débat public qui aurait donné lieu à des articles de presse, entre autres dans Information, et se serait bornée à rendre fidèlement compte des réalités des jeunes en question. Se référant notamment à l'article d'Information précité, l'avocat releva aussi qu'il n'y avait pas de pratique systématique pour ce qui est des poursuites dans des cas de ce genre.

14. Le 24 avril 1987, le tribunal de Copenhague reconnut les trois jeunes coupables, l'un d'eux pour avoir dit que les "nègres" et les "travailleurs étrangers" étaient des bêtes, et les deux autres pour leurs assertions relatives à la drogue et aux "Perkere". Le requérant fut convaincu de complicité, de même que M. Jensen en sa qualité de responsable des

programmes; ils se virent infliger des jours-amendes (dagsbøder) pour un total de 1 000 et 2 000 couronnes danoises respectivement, ou en ordre subsidiaire une peine de cinq jours d'emprisonnement (hæfte).

S'agissant du requérant, le tribunal constata qu'à la suite de la publication de l'article d'Information du 31 mai 1985, il avait rendu visite aux blousons verts et qu'après s'être entretenu avec M. Axholt, entre autres, était convenu que les trois jeunes participeraient à une émission télévisée. Cette émission avait pour objet de montrer les attitudes des blousons verts à l'égard du racisme à Østerbro, que l'article d'Information avait exposées précédemment, ainsi que leur contexte social. Donc, selon le tribunal, le requérant avait été lui-même à l'origine de l'émission télévisée et, en outre, il savait à l'avance que des déclarations discriminatoires de caractère raciste seraient selon toute vraisemblance formulées au cours de l'entretien. Celui-ci avait duré plusieurs heures au cours desquelles on avait consommé de la bière, en partie aux frais de Danmarks Radio. A ce propos, le requérant aurait encouragé les blousons verts à exprimer leurs opinions racistes dont la diffusion à la télévision constitue en soi une infraction à l'article 266 b) du code pénal. Les déclarations auraient été diffusées sans aucun contre-commentaire pour rétablir l'équilibre, à partir du découpage des enregistrements effectués par M. Jersild. Celui-ci serait donc coupable de complicité d'infraction à l'article 266 b).

### **C. La procédure devant la cour d'appel du Danemark oriental**

15. Le requérant et M. Jensen, mais non les trois blousons verts, attaquèrent devant la cour d'appel du Danemark oriental (Østre Landsret) le jugement du tribunal de Copenhague. Ils reprirent pour l'essentiel les arguments exposés devant celui-ci, et M. Jersild expliqua en outre que, s'il se doutait que les déclarations des blousons verts tombaient sous le coup de la loi, il avait décidé de ne pas les censurer car il estimait de la plus haute importance de rendre compte de l'attitude réelle de ces jeunes. Il aurait présumé qu'ils connaissaient le risque encouru de poursuites pénales en faisant ces déclarations, et ne les aurait donc pas mis en garde.

16. Le 16 juin 1988, la cour d'appel écarta le recours par cinq voix contre une.

Le membre dissident estima que, si les déclarations des blousons verts constituaient des infractions au regard de l'article 266 b) du code pénal, le requérant et M. Jensen n'avaient pas transgressé les limites de la liberté d'expression dont doivent jouir la télévision et les autres médias, au motif que l'émission visait à informer d'un débat public sur les attitudes racistes et la situation sociale particulière du groupe de jeunes en question et à nourrir ledit débat.

### D. La procédure devant la Cour suprême

17. Après y avoir été autorisés, le requérant et M. Jensen se pourvurent contre l'arrêt de la cour d'appel devant la Cour suprême (Højesteret). Celle-ci les débouta par quatre voix contre une le 13 février 1989. La majorité dit:

"Les inculpés ont été à l'origine de la diffusion des déclarations racistes formulées par un cercle restreint de personnes, ce qui rendait celles-ci punissables et ils ont donc, ainsi qu'en ont jugé le tribunal de Copenhague puis la cour d'appel, violé l'article 266 b) combiné avec l'article 23 du code pénal. [Nous] n'estim[ons] pas que la protection de la liberté d'expression sur des questions d'intérêt général, par opposition avec la protection contre la discrimination raciale, justifierait l'acquittement des inculpés. [Nous nous prononçons] donc en faveur de la confirmation de l'arrêt [attaqué]."

Dans son opinion dissidente, le juge Pontoppidan s'exprima en ces termes:

"L'émission tendait à contribuer à informer sur un thème - l'attitude envers les étrangers - qui donnait lieu à un débat public approfondi et quelquefois passionné. Elle doit passer pour avoir rendu compte clairement des vues des blousons verts, au sujet desquels le public a eu la possibilité d'être informé et de se forger une opinion. Eu égard à la nature de ces idées, toute contradiction apportée au cours du débat ou immédiatement avant ou après n'aurait pas servi un objectif raisonnable. Même s'il s'agissait d'un groupe relativement réduit de personnes aux idées extrémistes, l'émission présentait une certaine valeur sur le plan de l'actualité et de l'information. Quant à l'appréciation du comportement des inculpés, le fait qu'ils ont pris l'initiative de diffuser ces vues ne revêt pas une importance primordiale. Dans ces conditions et indépendamment de ce que les déclarations aient à juste titre été tenues pour contraires à l'article 266 b), je doute qu'il soit opportun de juger les inculpés coupables de complicité de manquement à cette disposition. Je me prononce donc en faveur de leur acquittement."

18. Lorsque la Cour suprême rend un arrêt dans une affaire soulevant d'importantes questions de principe, un membre de la majorité publie d'habitude un exposé des motifs détaillé et autorisé. Conformément à cette pratique, le juge Hermann en publia un le 20 janvier 1990 dans la Revue juridique hebdomadaire (Ugeskrift for Retsvæsen 1989, p. 399).

En ce qui concerne la condamnation du requérant et de M. Jensen, la majorité avait accordé du poids au fait que c'était eux qui s'étaient employés à ce que les déclarations racistes fussent publiées. M. Jersild n'aurait pas rendu compte en direct d'une réunion, mais aurait lui-même pris contact avec les trois jeunes qu'il aurait amenés à faire des déclarations comme celles auparavant formulées dans Information, et dont il aurait su et aurait probablement escompté qu'ils les répéteraient. Il aurait ensuite réduit lui-même les nombreuses heures d'enregistrement à quelques minutes, celles contenant les observations crues. Ces mêmes déclarations, qui ne seraient guère tombées sous le coup de l'article 266 b) du code pénal si elles n'avaient pas été diffusées à un large cercle ("videre kreds") de gens, seraient devenues manifestement délictueuses dès lors qu'elles avaient été transmises par la télévision à l'initiative du requérant et avec l'approbation

de M. Jensen. Il était donc hors de doute qu'ils avaient été complices de leur diffusion.

Pour acquitter le requérant et M. Jensen, il eût fallu des raisons pesant nettement plus que le caractère dommageable de leurs actes. A cet égard, on devrait mettre en balance l'intérêt d'une protection des personnes grossièrement insultées par les déclarations et l'intérêt d'informer le public de celles-ci. S'il était souhaitable d'assurer à la presse les conditions les plus favorables possible pour rendre compte des problèmes de société, sa liberté ne saurait être illimitée car la liberté d'expression s'accompagnerait de responsabilités.

En recherchant un équilibre entre les divers intérêts en jeu, la majorité aurait considéré le fait que les déclarations, diffusées à un large public, n'étaient rien d'autre qu'une suite d'observations et d'injures incohérentes et diffamatoires proférées par les représentants d'un groupe minime dont les opinions ne pouvaient guère intéresser un grand nombre de gens. Elles n'auraient pas eu une valeur d'actualité ou d'information propre à justifier leur diffusion et donc l'acquittement des inculpés. Non que la presse ne pût signaler des opinions extrémistes, mais elle devrait les rapporter d'une manière plus équilibrée et globale que cela n'avait été le cas dans l'émission télévisée en cause. Elle devrait également pouvoir rendre compte en direct de réunions offrant un intérêt général.

La minorité aurait estimé en revanche que le droit à l'information l'emportait sur les intérêts protégés par l'article 266 b) du code pénal.

Le juge Hermann releva enfin que la question de la compatibilité des mesures dénoncées avec l'article 10 (art. 10) de la Convention n'avait pas été soulevée au cours du procès.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

### A. Le code pénal

19. A l'époque des faits, l'article 266 b) du code pénal disposait:

"Quiconque, publiquement ou avec l'intention de la diffuser à un large cercle ("videre kreds") de gens, émet une déclaration ou une autre communication menaçant, insultant ou humiliant un groupe de personnes, en raison de leur race, de leur couleur, de leur origine nationale ou ethnique ou de leurs croyances, encourt une amende ou une peine de détention ou de réclusion ne pouvant excéder deux ans."

Aux termes de l'article 23 par. 1:

"La peine sanctionnant une infraction frappe quiconque a contribué à l'accomplissement de l'acte délictueux par des incitations, des conseils ou des actes. La peine peut être réduite dans le cas d'une personne qui ne se proposait que d'apporter un concours accessoire ou de renforcer une intention déjà arrêtée, dans le

cas où l'infraction n'a pas été commise ou encore si une assistance délibérée n'a pas atteint son but."

### **B. La loi de 1991 sur la responsabilité des médias**

20. La loi de 1991 sur la responsabilité des médias (Medieansvarsloven, 1991:348), entrée en vigueur le 1er janvier 1992, donc après les événements à l'origine de la présente affaire, renferme des dispositions notamment sur la responsabilité pénale du fait d'émissions de télévision. L'article 18 est ainsi libellé:

"Toute personne qui formule une déclaration au cours d'une émission non diffusée en direct (forskudt udsendelse) en est responsable conformément aux dispositions légales de droit commun, sauf si:

1. son identité ne ressort pas de l'émission; ou

2. [elle] n'a pas consenti à la diffusion de la déclaration; ou

3. [elle] a reçu l'assurance qu'elle peut prêter son concours [à l'émission] sans que son identité soit révélée et si les précautions nécessaires ont été prises à cet effet.

Dans les cas visés au paragraphe 1, alinéas 1 à 3 ci-dessus, le rédacteur est responsable du contenu des déclarations même s'il y a eu infraction à la loi en l'absence d'une intention ou d'une négligence de sa part (...)"

Aux termes de l'article 22:

"Quiconque lit ou communique de toute autre manière un texte ou une déclaration, n'est pas responsable du contenu desdits texte ou déclaration."

### **III. INSTRUMENTS DES NATIONS UNIES**

21. Plusieurs instruments internationaux contiennent des dispositions prohibant la discrimination raciale et tendant à prévenir la propagande pour des opinions et idées racistes: la Charte des Nations Unies de 1945 (paragraphe 2 du Préambule, articles 1 par. 3, 13 par. 1 b), 55 c) et 76 c)), la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (articles 1, 2 et 7) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (articles 2 par. 1, 20 par. 2 et 26). Le traité portant le plus directement sur la question est la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ("la Convention des Nations Unies"), qu'une grande majorité des Etats parties à la Convention européenne, dont le Danemark (le 9 décembre 1971), ont ratifiée. Ses articles 4 et 5 sont ainsi libellés:

**Article 4**

"Les Etats parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment:

a) à déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement;

(...)"

**Article 5**

"Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la (...) Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants:

(...)

d) (...)

viii. droit à la liberté d'opinion et d'expression;

(...)"

Les termes "tenant dûment compte" figurant à l'article 4 donnent lieu à diverses interprétations et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale ("le Comité des Nations Unies" - chargé de surveiller la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies) fut divisé dans ses commentaires sur la condamnation du requérant. Le gouvernement danois avait présenté le cas d'espèce dans un rapport au Comité des Nations Unies. Certains membres y ont vu "l'affirmation la plus claire jamais faite dans un pays de la primauté du droit à la protection contre la discrimination raciale sur le droit à la liberté d'expression"; d'autres, en revanche, ont estimé qu'"en pareil cas, il fallait examiner les faits par rapport aux deux droits" (rapport du Comité à l'Assemblée générale, Documents officiels, Quarante-cinquième session, supplément n° 18 (A/45/18), p. 26, par. 56).

## PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

22. Dans sa requête (n° 15890/89) du 25 juillet 1989 à la Commission, M. Jersild affirmait que sa condamnation méconnaissait son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 (art. 10) de la Convention.

23. Le 8 septembre 1992, la Commission a retenu la requête. Dans son rapport du 8 juillet 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut à la violation de l'article 10 (art. 10) (douze voix contre quatre).

Le texte intégral de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt\*.

## CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

24. A l'audience du 20 avril 1994, le Gouvernement a invité la Cour à dire que, comme il le soutenait dans son mémoire, il n'y a pas eu violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 10 (art. 10)

25. M. Jersild prétend que sa condamnation pour complicité dans la diffusion de propos racistes a enfreint son droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10 (art. 10) de la Convention, ainsi libellé:

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la

---

\* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 298 de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

26. Le Gouvernement combat cette thèse tandis que la Commission y souscrit.

27. Les comparants ne contestent pas que les mesures à l'origine de la présente affaire s'analysent en une ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression.

Il ne prête pas davantage à controverse que cette ingérence était "prévue par la loi", la condamnation de M. Jersild reposant sur les articles 266 b) et 23 par. 1 du code pénal. Le Gouvernement relève à cet égard que la première de ces dispositions fut promulguée afin d'observer la Convention des Nations Unies. La thèse du Gouvernement, telle que la comprend la Cour, est celle-ci: l'article 10 (art. 10) de la Convention entre en jeu mais, pour appliquer le paragraphe 2 (art. 10-2), la Cour doit veiller à ce que les dispositions pertinentes du code pénal soient interprétées et appliquées largement, en conformité avec l'objet de la Convention des Nations Unies (paragraphe 21 ci-dessus). En d'autres termes, l'article 10 (art. 10) ne doit pas s'interpréter de manière à limiter le droit à une protection contre la discrimination raciale consacré par la Convention des Nations Unies, à y déroger ou à le vider de sa substance.

Il n'est pas non plus douteux que l'ingérence poursuivait un but légitime, à savoir la "protection de la réputation ou des droits d'autrui".

Le seul point en litige est donc celui de savoir si les mesures étaient "nécessaires dans une société démocratique".

28. Pour le requérant et la Commission, nonobstant les obligations du Danemark en tant que partie à la Convention des Nations Unies (paragraphe 21 ci-dessus), il faut rechercher un juste équilibre entre "la protection de la réputation ou des droits d'autrui" et le droit de l'intéressé à communiquer des informations. Selon M. Jersild, une clause de l'article 4 de la Convention des Nations Unies vise cet équilibre en ce sens qu'il faut tenir "dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits (...) énoncés à l'article 5 de la (...) Convention [des Nations Unies]". On aurait inséré ce texte au stade des travaux préparatoires parce que plusieurs Etats craignaient que l'exigence de l'article 4 a), à savoir que les Etats s'engagent "à déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale", était trop large et pouvait soulever des difficultés du point de vue d'autres droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'opinion et d'expression. C'est pourquoi, ajoute le requérant, lorsque le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a appelé les Etats membres à ratifier la Convention des Nations Unies, il leur a proposé d'accompagner leur instrument de ratification d'une déclaration interprétative précisant notamment qu'il fallait aussi respecter les droits énoncés dans la

Convention européenne (Résolution (68) 30 adoptée par les Délégués des Ministres le 31 octobre 1968).

M. Jersild et la Commission soulignent que, replacés dans le contexte de l'émission tout entière, les propos injurieux avaient plutôt pour effet de ridiculiser leurs auteurs que de promouvoir leurs vues racistes. L'émission donnerait l'impression d'ensemble qu'elle cherchait à attirer l'attention du public sur une question de grande préoccupation pour la société, à savoir le racisme et la xénophobie. Le requérant y aurait délibérément inclus les déclarations injurieuses, non dans l'intention de diffuser des opinions racistes, mais au contraire de les combattre en les mettant en évidence. Il aurait tenté de montrer, d'analyser et d'expliquer à ses spectateurs un phénomène inédit au Danemark à l'époque, à savoir les violences racistes perpétrées par des jeunes incultes et socialement défavorisés. Rejoint par la Commission, il estime que le programme n'a pu sensiblement nuire à "la réputation ou" aux "droits d'autrui". L'intérêt à protéger ces derniers céderait donc devant celui de protéger la liberté d'expression de M. Jersild.

Ce dernier prétend en outre que si la loi de 1991 sur la responsabilité des médias avait été en vigueur à l'époque des faits, il n'aurait pas été poursuivi puisque d'après cette loi, seul en principe l'auteur d'une déclaration répréhensible peut voir engager sa responsabilité. Cela saperait l'argument du Gouvernement d'après lequel la condamnation s'imposait au regard de la Convention des Nations Unies et était "nécessaire" au sens de l'article 10 (art. 10).

29. Le Gouvernement affirme que l'intéressé a traité le sujet des blousons verts dans un but de sensation plutôt que d'information, et que le programme avait une valeur d'actualité ou d'information minime. La télévision serait un moyen puissant et une majorité de Danois regarderaient d'habitude l'émission d'actualités au cours de laquelle le sujet fut diffusé. Pourtant, M. Jersild, conscient que les blousons verts s'exposeraient à des poursuites pénales, les aurait encouragés à tenir des propos racistes qu'il n'aurait pas contrebalancés au cours de l'émission. Imaginer que les spectateurs ne prendraient pas les propos pour argent comptant serait trop subtil. Il ne faudrait accorder aucun poids au fait que l'émission n'avait suscité que quelques plaintes car, faute d'information et d'une connaissance suffisante du danois, voire par crainte de représailles de la part de racistes violents, les victimes des commentaires insultants pourraient renoncer à porter plainte. Le requérant aurait donc manqué aux "devoirs et responsabilités" d'un journaliste de télévision. L'amende infligée se situerait assez bas sur l'échelle des sanctions applicables aux infractions à l'article 266 b) et ne serait donc pas propre à dissuader un journaliste de contribuer à une discussion publique sur le racisme et la xénophobie; elle aurait eu pour seul effet de rappeler au public qu'il faut prendre les propos racistes au sérieux et qu'on ne saurait les tolérer.

De plus, le Gouvernement conteste que la question eût été traitée différemment si la loi de 1991 sur la responsabilité des médias avait été en vigueur à l'époque des faits. Le principe voulant que seul l'auteur d'une déclaration répréhensible voie sa responsabilité engagée souffrirait des exceptions (paragraphe 20 ci-dessus); le point de savoir comment le cas de l'intéressé aurait été envisagé sous l'empire de la loi de 1991 relèverait de la pure conjecture.

Le Gouvernement souligne qu'à chacun des trois degrés de juridiction, les cours et tribunaux danois, en principe mieux placés que la Cour européenne pour évaluer l'incidence de l'émission, ont soigneusement soupesé tous les intérêts en jeu. Leur contrôle se comparerait à celui effectué en vertu de l'article 10 (art. 10); leur décision ressortirait à la marge d'appréciation à laisser aux autorités nationales et répondrait à un besoin social impérieux.

30. La Cour - elle le précise d'emblée - se rend pleinement compte qu'il importe au plus haut point de lutter contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations. Il se pourrait, comme le requérant l'a dit, qu'en raison d'événements récents, la conscience des dangers de la discrimination raciale soit plus aiguë aujourd'hui qu'elle ne l'était voici une décennie, à l'époque considérée. La question revêtait néanmoins déjà une importance générale; en témoigne par exemple le fait que la Convention des Nations Unies remonte à 1965. L'objet et le but de cette Convention prennent donc un grand poids lorsqu'il s'agit de déterminer si la condamnation de M. Jersild, laquelle - comme le Gouvernement l'a relevé - s'appuyait sur une disposition promulguée afin que le Danemark se conformât à ladite Convention, était "nécessaire" au sens de l'article 10 par. 2 (art. 10-2).

En second lieu, il faut, autant que faire se peut, interpréter les obligations souscrites par le Danemark au titre de l'article 10 (art. 10) de manière à les concilier avec celles découlant de la Convention des Nations Unies. A cet égard, il n'appartient pas à la Cour d'interpréter les mots "dûment compte" figurant à l'article 4 de ce texte et dont le sens se prête à diverses interprétations. La Cour tient cependant celle qu'elle donne de l'article 10 (art. 10) de la Convention européenne en l'espèce pour compatible avec les obligations du Danemark au regard de la Convention des Nations Unies.

31. La présente affaire renferme un élément de grand poids: l'intéressé n'a pas proféré les déclarations contestables lui-même, mais a aidé à leur diffusion en sa qualité de journaliste de télévision responsable d'une émission d'actualités à Danmarks Radio (paragraphe 9-11 ci-dessus). Pour déterminer si la condamnation de M. Jersild était "nécessaire", la Cour aura donc égard aux principes établis dans sa jurisprudence relative au rôle de la presse (tels qu'ils se trouvent résumés, par exemple, dans l'arrêt *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 216, pp. 29-30, par. 59).

La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et les garanties à accorder à la presse revêtent donc une importance particulière (*ibidem*). Celle-ci ne doit pas franchir les bornes fixées en vue, notamment, de la "protection de la réputation ou des droits d'autrui"; il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public. A sa fonction qui consiste à en diffuser, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en était autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de "chien de garde" public (*ibidem*). Bien que formulés d'abord pour la presse écrite, ces principes s'appliquent à n'en pas douter aux moyens audiovisuels.

S'agissant des "devoirs et responsabilités" d'un journaliste, l'impact potentiel du moyen concerné revêt de l'importance et l'on s'accorde à dire que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite (voir la décision de la Commission du 16 avril 1991 sur la recevabilité de la requête n° 15404/89, Purcell et autres c. Irlande, Décisions et rapports (D. R.) 70, p. 262). Par les images, les médias audiovisuels peuvent transmettre des messages que l'écrit n'est pas apte à faire passer.

Dans le même temps, un compte rendu objectif et équilibré peut emprunter des voies fort diverses en fonction entre autres du moyen de communication dont il s'agit. Il n'appartient pas à la Cour, ni aux juridictions nationales d'ailleurs, de se substituer à la presse pour dire quelle technique de compte rendu les journalistes doivent adopter. A cet égard, la Cour rappelle que, outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 (art. 10) protège leur mode d'expression (arrêt *Oberschlick c. Autriche* du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 25, par. 57).

Il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants et si les moyens employés étaient proportionnés au but légitime poursuivi (arrêt *Observer et Guardian* précité, pp. 29-30, par. 59). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 (art. 10) et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, par exemple, l'arrêt *Schwabe c. Autriche* du 28 août 1992, série A n° 242-B, pp. 32-33, par. 29).

La Cour examinera la manière dont le sujet des blousons verts a été préparé, sa teneur, le contexte dans lequel il a été diffusé et le but de l'émission. En tenant compte de la Convention des Nations Unies et d'autres instruments internationaux imposant aux Etats l'obligation de prendre des mesures effectives pour éliminer toutes les formes de discrimination raciale et pour prévenir et combattre les idéologies et pratiques racistes (paragraphe 21 ci-dessus), la Cour devra apprécier l'importante question de savoir si le sujet en cause, considéré dans son

ensemble, paraissait d'un point de vue objectif avoir pour but la propagation d'idées et opinions racistes.

32. Les juridictions nationales insistèrent fort sur la circonstance que M. Jersild avait lui-même pris l'initiative de faire l'émission sur les blousons verts, que non seulement il savait d'avance qu'ils risquaient de proférer des propos racistes au cours de l'entretien mais avait aussi encouragé pareil discours. Il avait découpé l'émission de manière à conserver les assertions agressives. Sans son intervention, ces déclarations n'auraient pas été diffusées à un large cercle de gens et ne seraient donc pas tombées sous le coup de la loi pénale (paragraphe 14 et 18 ci-dessus).

La Cour a la conviction qu'il s'agissait là de motifs pertinents aux fins du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2).

33. D'autre part, quant à la teneur du reportage sur les blousons verts, il convient de noter que le présentateur de la télévision commença son introduction en se référant aux récents débat public et commentaires de la presse sur le racisme au Danemark, invitant par là même le spectateur à regarder l'émission dans cette perspective. Il poursuivit en annonçant que le programme entendait aborder certains aspects du problème, en identifiant certaines personnes racistes et en dépeignant leur mentalité et leur milieu social. Rien ne permet de douter que les entretiens qui ont suivi ont atteint ce but. Pris dans son ensemble, le reportage ne pouvait objectivement paraître avoir pour finalité la propagation d'idées et opinions racistes. Il cherchait au contraire à l'évidence - au moyen d'un entretien - à exposer, analyser et expliquer ce groupe particulier de jeunes, limités et frustrés par leur situation sociale, avec un casier judiciaire et des attitudes de violence, traitant ainsi d'aspects spécifiques d'une question qui préoccupait déjà alors vivement le public.

La Cour suprême estima que l'émission n'avait pas une valeur d'actualité ou d'information de nature à justifier la diffusion des propos insultants (paragraphe 18 ci-dessus). Cependant, eu égard aux principes énoncés au paragraphe 31 ci-dessus, la Cour n'aperçoit aucun motif de mettre en doute l'appréciation que l'équipe du magazine d'actualités dominical avait donnée de la qualité d'actualité ou d'information du reportage attaqué, appréciation qui l'avait amenée à réaliser et diffuser celui-ci.

34. En outre, il ne faut pas oublier que le sujet fut projeté dans le cadre d'une émission d'actualités danoises sérieuse et était destiné à un public bien informé (paragraphe 9 ci-dessus).

L'argument, invoqué aussi par les juridictions nationales (paragraphe 14 et 18 ci-dessus) et d'après lequel le sujet des blousons verts fut présenté sans aucune tentative pour contrebalancer les idées extrémistes exprimées, ne convainc pas la Cour. Aussi bien l'introduction du présentateur de télévision que le comportement du requérant au cours des entretiens démarquèrent clairement celui-ci des personnes interrogées, puisqu'il les décrivit comme membres d'"un groupe de jeunes extrémistes" partisans du

Ku Klux Klan et mentionna le casier judiciaire de certains d'entre eux. L'intéressé réfuta aussi certains des propos racistes en rappelant par exemple qu'il y a des Noirs à des postes importants. Il ne faut pas perdre de vue, pour finir, que pris dans son ensemble le portrait filmé faisait à coup sûr passer le message que les propos racistes relevaient d'une attitude généralement antisociale des blousons verts.

Certes, le reportage ne rappela pas explicitement que l'incitation à la haine raciale et l'idée d'une race supérieure sont immorales, dangereuses et illégales. Toutefois, eu égard aux éléments de contradiction mentionnés plus haut et au fait que leur exposé se voit par la force des choses limité dans un bref reportage diffusé au cours d'une émission plus longue, ainsi qu'à la liberté d'appréciation du journaliste quant à la forme, la Cour ne considère pas l'absence de pareil avertissement comme pertinente.

35. Les reportages d'actualités axés sur des entretiens, mis en forme ou non, représentent l'un des moyens les plus importants sans lesquels la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de "chien de garde" public (voir, par exemple, l'arrêt *Observer et Guardian* précité, pp. 29-30, par. 59). Sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses. La Cour n'admet pas à cet égard l'argument du Gouvernement selon lequel le faible montant de l'amende entre en ligne de compte; ce qui importe, c'est que le journaliste a été condamné.

Nul doute que les remarques qui ont valu leur condamnation aux blousons verts (paragraphe 14 ci-dessus) étaient plus qu'insultantes pour les membres des groupes visés et ne bénéficiaient pas de la protection de l'article 10 (art. 10) (voir, par exemple, les décisions de la Commission sur la recevabilité des requêtes nos 8348/78 et 8406/78, *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, D. R. 18, p. 187, et n° 12194/86, *Künen c. Allemagne*, D. R. 56, p. 205). Toutefois, même en ayant égard à la manière dont M. Jersild a préparé le sujet des blousons verts (paragraphe 32 ci-dessus), il n'a pas été démontré que le reportage pris comme un tout fût de nature à justifier de déclarer l'intéressé lui aussi coupable d'une infraction au code pénal et de le sanctionner.

36. De plus, nul ne conteste que, quand le requérant a réalisé l'émission en cause, il ne poursuivait pas un objectif raciste. Bien qu'il ait fait valoir cet élément dans la procédure interne, il ne ressort pas de la motivation des décisions judiciaires pertinentes que celles-ci en aient tenu compte (paragraphe 14, 17 et 18 ci-dessus).

37. Vu ce qui précède, les motifs avancés à l'appui de la condamnation de M. Jersild ne suffisent pas pour convaincre que l'ingérence dans l'exercice du droit de l'intéressé à la liberté d'expression était "nécessaire dans une société démocratique"; en particulier, les moyens employés étaient

disproportionnés au but visé: "la protection de la réputation ou des droits d'autrui". En conséquence, ladite condamnation a enfreint l'article 10 (art. 10) de la Convention.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

38. M. Jersild réclame une satisfaction équitable au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention, ainsi libellé:

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

39. Le Gouvernement accepte certaines parties de la demande. La Commission ne formule aucune observation.

### **A. Dommage matériel**

40. Le requérant revendique 1 000 couronnes pour l'amende à lui infligée, montant qu'il rembourserait à Danmarks Radio qui l'a provisoirement acquitté à sa place.

41. Le Gouvernement n'élève aucune objection; la Cour estime qu'il y a lieu d'octroyer cette somme.

### **B. Préjudice moral**

42. M. Jersild sollicite 20 000 couronnes pour réparation du tort moral. Sa réputation professionnelle aurait subi un préjudice et sa condamnation lui a causé de la détresse.

43. La Cour note que le requérant travaille toujours pour le magazine d'actualités dominical à Danmarks Radio et que son employeur l'a soutenu d'un bout à l'autre de la procédure, notamment en payant l'amende (paragraphe 9 et 40 ci-dessus) et les frais de justice (paragraphe 44 ci-dessus). Elle trouve, avec le Gouvernement, que le constat d'une violation de l'article 10 (art. 10) fournit en soi une satisfaction équitable suffisante à cet égard.

### **C. Frais et dépens**

44. Pour frais et dépens, M. Jersild demande:

a) 45 000 couronnes pour le travail effectué dans la procédure interne par son avocat, M. J. Stockholm;

b) 13 126,80 couronnes pour Mme Johannessen, 6 900 livres sterling pour M. Boyle et 50 000 couronnes (25 % de taxe sur la valeur ajoutée non inclus) pour M. Trier, à titre d'honoraires pour l'instance de Strasbourg;

c) 20 169,20 couronnes pour frais de traduction, d'interprétation et d'une expertise;

d) 25 080 couronnes, 965,40 livres et 4 075 francs français pour les frais de déplacement et de séjour assumés pour les audiences devant la Commission et la Cour, ainsi que des dépenses diverses.

Danmarks Radio a provisoirement assumé pour partie les frais et dépenses ci-dessus.

45. Le Gouvernement ne s'oppose pas aux revendications qui précèdent. La Cour estime que le requérant doit recouvrer l'intégralité de ces sommes, à majorer de tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

#### PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par douze voix contre sept, qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention;
2. Dit, par dix-sept voix contre deux, que le Danemark doit verser au requérant, dans les trois mois, 1 000 (mille) couronnes danoises en réparation du dommage matériel et, pour frais et dépenses, les sommes résultant des calculs à opérer conformément au paragraphe 45 de l'arrêt;
3. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 septembre 1994.

Rolf RYSSDAL  
Président

Herbert PETZOLD  
Greffier f.f.

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions suivantes:

a) opinion dissidente commune à MM. Ryssdal, Bernhardt, Spielmann et Loizou;

b) opinion dissidente commune à MM. Gölcüklü, Russo et Valticos;

c) opinion dissidente complémentaire commune à MM. Gölcüklü et Valticos.

R. R.  
H. P.

ARRÊT JERSILD c. DANEMARK  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
RYSSDAL, BERNHARDT, SPIELMANN ET LOIZOU  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
RYSSDAL, BERNHARDT, SPIELMANN ET LOIZOU

*(Traduction)*

1. C'est la première fois que la Cour est appelée à connaître d'un cas de diffusion de propos racistes qui dénie à un grand groupe de personnes la qualité d'"êtres humains". Dans des arrêts antérieurs, la Cour a souligné - à juste titre selon nous - la grande importance de la liberté de la presse et des médias en général dans une société démocratique, mais elle n'avait jamais eu à considérer une situation où "la réputation ou [l]es droits d'autrui" (article 10 par. 2) (art. 10-2) se trouvaient à ce point en péril.

2. Avec la majorité (paragraphe 35 de l'arrêt), nous estimons que les blousons verts eux-mêmes "ne bénéficiaient pas de la protection de l'article 10 (art. 10)". Cela vaut aussi pour les journalistes qui diffusent pareils propos en les appuyant de leurs commentaires ou en les approuvant. Ce n'est manifestement pas le cas de M. Jersild. Il est certes difficile, en conséquence, d'établir un juste équilibre entre la liberté de la presse et la protection d'autrui. Mais la majorité accorde beaucoup plus de poids à la liberté du journaliste qu'à la protection de ceux ayant à souffrir de la haine raciale.

3. Ni la transcription de l'entretien (paragraphe 11 de l'arrêt) ni la bande vidéo que nous avons vue ne laissent apparaître que les déclarations des blousons verts sont intolérables dans une société fondée sur le respect des droits de l'homme. Le requérant a opéré des coupures pour ramener l'entretien à quelques minutes, sans doute avec pour résultat, voire dans l'intention d'en conserver les remarques les plus crues. Cela étant, il fallait absolument ajouter à tout le moins une déclaration claire de réprobation. La majorité de la Cour décèle cette réprobation dans le contexte de l'entretien, mais il s'agit là d'une interprétation de remarques sibyllines. Nul ne peut exclure que certaines fractions de l'opinion aient trouvé dans l'émission de télévision un soutien à leurs préjugés raciaux.

Et quel doit être le sentiment de ceux dont les blousons verts ont attaqué ou même dénié la dignité humaine? Peuvent-ils avoir l'impression que, vue dans son contexte, l'émission de télévision contribue à leur protection? Les bonnes intentions d'un journaliste ne suffisent pas dans une situation comme celle-ci, en particulier lorsqu'il a lui-même provoqué les déclarations racistes.

4. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'exige probablement pas la sanction des journalistes responsables d'une émission télévisée de ce genre. En revanche, elle étaye l'idée que les médias peuvent eux aussi avoir à prendre clairement parti en matière de discrimination et de haine raciales.

ARRÊT JERSILD c. DANEMARK 27  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
RYSSDAL, BERNHARDT, SPIELMANN ET LOIZOU

5. La menace de discrimination et de persécution raciales revêt dans notre société une gravité certaine, et c'est à juste titre que la Cour souligne l'importance essentielle de la lutte contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations (paragraphe 30 de l'arrêt). Les tribunaux danois reconnaissent pleinement la nécessité de mettre en balance la protection des personnes frappées dans leur dignité et le droit à la liberté d'expression. Ils ont soigneusement pesé la responsabilité de M. Jersild et leurs conclusions sont valablement motivées. La protection des minorités raciales ne saurait se voir accorder un moindre poids que le droit de communiquer des informations et, à notre avis, dans les circonstances précises de la cause, il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre appréciation des intérêts en présence à celle de la Cour suprême du Danemark. Nous avons la conviction que les juridictions danoises n'ont pas dépassé la marge d'appréciation qui doit être laissée aux Etats contractants dans ce domaine délicat. En conséquence, les conclusions desdites juridictions ne sauraient passer pour donner lieu à une violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention.

ARRÊT JERSILD c. DANEMARK  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
GÖLCÜKLÜ, RUSSO ET VALTICOS  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
GÖLCÜKLÜ, RUSSO ET VALTICOS

Il ne nous est pas possible de partager l'opinion de la majorité de la Cour en ce qui concerne l'affaire Jersild.

Il s'agit certes ici de deux principes importants, l'un étant celui de la liberté d'expression que consacre l'article 10 (art. 10) de la Convention, et l'autre celui de l'interdiction de l'apologie de la haine raciale qui, de toute évidence, compte parmi les restrictions qu'autorise le paragraphe 2 de cet article (art. 10-2) et qui, de plus, fait l'objet des textes fondamentaux en matière de droits de l'homme qu'a adoptés l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ce texte ne peut manifestement être ignoré dans la mise en oeuvre de la Convention européenne. Il lie du reste le Danemark. Il doit aussi inspirer la Cour européenne des Droits de l'Homme dans ses décisions, notamment quant à la portée qu'elle accorde aux termes de la Convention européenne et aux exceptions que celle-ci prévoit en termes généraux.

Or, s'agissant de l'affaire Jersild, les propos tenus et affirmés avec complaisance dans l'émission en cause de la télévision danoise, sans réaction significative du commentateur de cette émission, constituaient bien une incitation au mépris non seulement des étrangers en général, mais spécialement des personnes de race noire décrites comme appartenant à une race inférieure de sous-hommes ("[Les Noirs ne sont pas des êtres humains] ... Prends simplement un gorille en photo (...) et regarde ensuite un nègre, c'est la même structure physique (...). Un nègre, c'est pas un être humain, c'est une bête, et c'est pareil pour tous les autres travailleurs étrangers, les Turcs, les Yougoslaves et compagnie.").

Tout en comprenant que certains juges attachent un prix particulier à la liberté d'expression, d'autant plus que leurs pays en ont été largement privés au cours d'une période encore récente, nous n'admettons pas que cette liberté puisse aller jusqu'à l'encouragement de la haine raciale, du mépris des races autres que celle à laquelle nous appartenons, et à l'apologie de la violence contre ceux qui appartiennent aux races en question. On a voulu justifier cette émission en considérant qu'elle créerait de saines réactions de rejet parmi les auditeurs. C'est faire preuve d'un optimisme, pour dire le moins, que l'expérience dément. Une grande partie de la jeunesse actuelle, et même de la population de tout âge, désemparée par les difficultés de l'existence, le chômage et la pauvreté, n'est que trop disposée à chercher des boucs émissaires qu'on lui désigne sans mise en garde réelle. Car - et c'est là un point important - l'auteur de l'émission en question n'a guère pris la peine de combattre vraiment les points de vue qu'il présentait, ce qui

ARRÊT JERSILD c. DANEMARK 29  
OPINION DISSIDENTE COMMUNE A MM. LES JUGES  
GÖLCÜKLÜ, RUSSO ET VALTICOS

aurait été nécessaire pour en contrebalancer la portée, du moins pour les téléspectateurs.

Dans ces conditions, nous estimons qu'en prenant des mesures pénales, d'ailleurs modérées, les organes judiciaires danois n'ont nullement porté atteinte à l'article 10 (art. 10) de la Convention.

ARRÊT JERSILD c. DANEMARK  
OPINION DISSIDENTE COMPLEMENTAIRE COMMUNE A  
MM. LES JUGES GÖLCÜKLÜ ET VALTICOS  
OPINION DISSIDENTE COMPLEMENTAIRE COMMUNE A  
MM. LES JUGES GÖLCÜKLÜ ET VALTICOS

Nous avons voté contre le point 2 du dispositif de l'arrêt parce que nous sommes si fermement convaincus que le requérant était dans son tort en ne réagissant pas contre l'apologie du racisme que nous estimons complètement injustifié de lui accorder une réparation quelconque.

## Denmark

### 1. UN Human Rights Committee individual communications

#### a) *Kasem Said Ahmad v. Denmark* (communication no. 1487/2006), 1 April 2008

The UN Human Rights Committee (HRCttee) decided on 1 April 2008 that a communication complaining about the publication of various cartoon representations of Mohammad in the Danish newspaper ‘Jyllands-Posten’ was at the present time inadmissible for failure to exhaust domestic remedies. The complainants alleged that in the circumstances of the case they were denied an effective remedy for incitement of hatred against Muslims, prohibited under article 20 of the ICCPR, by acts and omissions of the State party’s Prime Minister and its Director of Public Prosecutions. The Danish Government submitted that the case was inadmissible on the basis that no prima facie case had been made out in respect of article 20 of the ICCPR, that the communication was manifestly ill-founded as the authors did have access to an effective remedy and that the authors cannot be considered victims.

The HRCttee noted that the authors had been closely involved in the course of pursuit of domestic remedies before the police, prosecutorial authorities and the Denmark’s courts. **The HRCttee noted that after the Director of Public Prosecutions decided against bringing criminal prosecutions in respect of the publications at issue in respect of Section 140 and 266(b) of the Criminal Code, the same subject matter was advanced to Denmark’s courts by way of a private criminal prosecution under Sections 21, 267 and 268 of the Criminal Code, resulting in a judgment assessing at length criminal responsibility under these provisions of senior managers of the publishing newspaper. That judgment was currently under appeal.** Assessing as a whole the close involvement of the authors with each other in the course of the proceedings before the State party’s prosecutorial and judicial authorities, the HRCttee recalled its constant jurisprudence that when authors of a communication seize a State party’s authorities of the subject matter likewise presented to the HRCttee, that such proceedings must be pursued to their conclusion before the HRCttee can assess the claim. [NB: It is likely that, once domestic remedies are exhausted, the HRCttee will be seized again with that matter.]

## Denmark

### **2. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination communications**

#### **b) *Kamal Quereshi v. Denmark* (communication no. 33/2003), 9 March 2005**

**In his petition to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, the Danish MP Kamal Quereshi alleged to be the victim of a violation by Denmark, which had in his opinion failed to discharge its positive obligation to take effective action to investigate reported incidents of and to ensure effective protection against racial discrimination. The petitioner referred to press releases of the Progressive Party (*Fremskridtspartiet*) insulting “Mohammedans” and to speeches at the Progressive Party’s annual meeting, where “foreigners” were denigrated. In its considerations of the merits, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination noted that “a general reference to foreigners does not at present single out a group of persons, contrary to article 1 of the Convention, on the basis of a specific race, ethnicity, colour, descent or national or ethnic origin” and concluded that the petitioner was not deprived of the right to an effective remedy for an act of racial discrimination (para. 7.3). However, the Committee considered “itself obliged to call the State party’s attention (i) to the hateful nature of the comments concerning foreigners made by Mr. Andreasen and of the particular seriousness of such speech when made by political figures, and, in this context, (ii) to its General Recommendation 30, adopted at its 64th session, on discrimination against non-citizens” (para. 8). This General recommendation, adopted in 2005, recommends CERD States parties to take steps to address “in particular hate speech and racial violence” and to take “resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of “non-citizen” population groups, especially by politicians, officials, educators and the media, on the Internet and other electronic communications networks and in society at large”.**

**Article :** CERD-2-1-d / CERD-4-a / CERD-6  
**Subject :** prohibit and bring to an end racial discrimination by any persons, group or organization / incitement to racial discrimination / states parties shall assure effective remedies  
**Keywords :** discrimination / race / freedom of expression / effective remedy  
**Communication :** [033/2003](#)  
**Parties :** **Kamal Quereshi v. Denmark**  
**Reference :** opinion of 9 March 2005

## **Facts :**

1. The petitioner is Kamal Quereshi, a Danish national born 29 July 1970 and a current member of the State party's parliament (Folketinget) for the Socialist Peoples Party (Socialistisk Folkeparti). He alleges to be the victim of a violation by Denmark of articles 2, subparagraph 1(d), 4 and 6 of the Convention. He is represented by counsel.

### AUTHOR'S SUBMISSIONS:

2.1 On 26 April 2001, Ms. Pia Andersson, a member of the executive board of the Progressive Party (Fremskridtspartiet), faxed to the media two letters on party letterhead stating inter alia: "No to more Mohammedan rapes! ... Cultural enrichments [are] taking place in the shape of negative expressions and rapes against us Danish women, to which we are exposed every day ... Now it's too much, we will not accept more violations from our foreign citizens. Can the Mohammedans not show some respect for us Danish women, and behave like the guests they are in our country, then the politicians in the Parliament has to change course and expel all of them."

2.2 On 15 May 2001, with respect to certain disturbances in an Odense neighbourhood, Ms. Andersson faxed a press release stating: "Engage the military against the Mohammedan terror! ... Dear fellow citizen, it is that war-like culture these foreigners enrich our country with ... Disrespect for this country's laws, mass rapes, violence abuse of Danish women by shouting things like 'whore', 'Danish pigs', etc ... And now this civil war-like situation."

2.3 On 5 September 2001, the Progressive Party placed an advertisement in a local newspaper for a lecture by the former leader of the Party, Mr. Mogens Glistrup, which stated, inter alia: "The Bible of the Mohammedans requires [that] the infidel shall be killed and slaughtered, until all infidelity has been removed."

2.4 The petitioner asserts that the Progressive Party established courses, parts of which were broadcast on a newsflash on State television, teaching members how to avoid attracting liability under section 266(b) of the Criminal Code. [Footnote 1: Section 266(b) of the Criminal Code stipulates:

"(1) Any person who, publicly or with the intention of wider dissemination, makes a statement or imparts other information by which a group of people are threatened, insulted or degraded on account of their race, colour, national or ethnic origin, religion, or sexual inclination shall be liable to a fine or to imprisonment for any term not exceeding two years.

(2) When the sentence is meted out, the fact that the offence is in the nature of propaganda activities shall be considered an aggravating circumstance."]

2.5 Speeches made at the Progressive Party's annual meeting, held on 20 and 21 October 2001, were broadcast on the State party's public television system, which has a duty to broadcast from annual meetings of political parties seeking election. The petitioner contends that the following statements were made at the meeting from the podium: [Footnote 2: The form of the statements is as reported in the criminal complaints to the police lodged by the Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination.]

- Vagn Andersen (party member): "The State has given the foreigners work. They work in our slaughterhouses where they can easily poison our food and endanger the agricultural exports. Another form of terrorism is to break into our water-works and poison the water."
- Mogens Glistrup (former leader of the party): "The Mohammedans will exterminate the populations of the countries to which they have advanced." On 22 October, an article in the Dagbladet Politiken daily quoted this statement as: "Their holiest duty is, in the name of Allah, to exterminate the populations in the countries to which they have advanced."
- Erik Hammer Sørensen (party member, commenting on immigration to the State party): "There are fifth columnists about. Those that we have got in commit violence, murder and rape."

- Margit Petersen (party member, referring to her earlier conviction under section 266(b) in the State party's courts): "I'm glad to be a racist. We want a Mohammedan-free Denmark"; "the Blacks breed like rats".
- Peter Rindal (party member): "Concerning Mohammedan burial grounds in Denmark, of course we should have such ones. And they should preferably be so large that there is room for all of them, and hopefully in one go."
- Bo Warming (party member): "The only difference between Mohammedans and rats is that rats don't draw social benefits." He allegedly distributed a drawing of a rat with the Koran under its arm to journalists present at the conference.

2.6 Upon viewing the meeting, the petitioner requested the Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination (DRC) to file complaints against the above individuals, as well as the members of the executive board of the Progressive Party for approval of the statements made.

2.7 On 23 October 2001, the DRC filed complaints with the Varde police, alleging that the statements of Ms. Guul and Mr. Warming separately violated section 266(b)(1) and (2) of the Criminal Code on the basis that they threatened, insulted or degraded a group of persons on account of their race and ethnic origin.

2.8 On 25 October 2001, the DRC filed a complaint with the Varde police, alleging that the statement made by Mr. Andreassen violated section 266(b)(1) and (2) on the basis that it insulted and degraded a group of people on account of their religious origin. The DRC added that the statement postulated that immigrants and refugees were potential terrorists and thereby a group of people of an ethnic origin other than Danish were generally and unobjectively equated with crime. The same day, the DRC filed a complaint with the Varde police, alleging that the statement made by Mr. Rindal violated section 266(b)(1) and (2) on the basis that it threatened a group of people on account of their race and ethnic origin.

2.9 On 26 October 2001, the DRC filed a complaint with the Varde police alleging that the statement made by Mr. Glistrup violated section 266(b)(1) and (2) on the basis that it insulted and degraded a group of people on account of their ethnic origin, including their Muslim faith. The same day, the DRC filed a complaint with the Varde police alleging that the statement made by Mr. Sørensen violated section 266(b)(1) and (2) on the basis that it threatened, insulted and degraded a group of people on account of their race and ethnic origin. The DRC added that the statement equated a group of an ethnic origin other than Danish with crime.

2.10 In addition, the DRC filed a complaint against the Progressive Party itself with the Thisted police (being the police with jurisdiction over the party leader's place of residence).

#### **Subsequent proceedings against the individual speakers**

2.11 On 28 March 2003, the Varde Police Chief Constable forwarded the six cases to the Sønderborg Regional Public Prosecutor with the following recommendations:

- Messrs. Glistrup, Rindal and Warming should be prosecuted under section 266(b)(1) of the Criminal Code. The part of the charge against Mr. Warming concerning the allegedly distributed drawing should however be withdrawn under section 721(1)(ii) of the Administration of Justice Act, as the drawing could not be procured. [Footnote 3: Section 721(1) of the Administration of Justice Act provides: "Charges in a case may be withdrawn in full or in part in cases: (i) where the charge has proved groundless; (ii) where further prosecution cannot anyway be expected to lead to conviction of the suspect; or (iii) where completion of the case will entail difficulties, costs or trial periods which are not commensurate with the significance of the case and with the punishment, the imposition of which can be expected in case of conviction."]
- The charges against Ms. Petersen should be withdrawn under sections 721(1)(ii) [Footnote 4: Ibid.] and 722(1)(iv) [Footnote 5: Section 722(1)(iv) of the Administration of Justice Act provides that: "Prosecution in a case may be waived in full or in part in cases ... where section 89 of the Criminal Code is applicable when it is deemed that no punishment or only an insignificant punishment would be imposed and that conviction would not otherwise be of essential importance." Section 89 provides: "Where a person already sentenced [for another offence] is found guilty of another criminal offence committed prior to the judgment, an

additional sentence must be imposed provided that simultaneous adjudication would have resulted in a more severe sentence."] of the Administration of Justice Act.

- The charges against Messrs. Andreasen and Sørensen should be withdrawn under sections 721(1)(ii) of the Administration of Justice Act.

2.12 On 23 April 2003, the Regional Public Prosecutor requested the Police Chief Constable to carry out further investigations of all six cases, and to procure from the Police television channel a transcript of the statements made at the party conference. On 9 May 2003, the Chief Constable modified his recommendations, advising to withdraw the charges against Mr. Glistrup under section 721(1)(ii) of the Administration of Justice Act. He also informed that the television channel had advised that it did not possess any non-broadcast material from the party conference.

2.13 After receipt of further information, the Regional Public Prosecutor, on 18 June 2003, made the following recommendations to the Director of Public Prosecutions (DPP), in relation to prosecution of the above; the DPP accepted them on 6 August 2003:

- Messrs. Rindal and Warming should be prosecuted under section 266(b)(1) for their statements at the party conference. The part of the charges against Mr. Warming relating to the drawing was discontinued as it could not reasonably be presumed that a criminal offence had been committed, as it had not been possible to procure a copy of the drawing.
- The charges against Mr. Andreasen should be withdrawn on the basis that that further prosecution could not be expected to lead to conviction and sentence. The DPP observed that the actus reus of section 266(b)(1) required a statement to be directed at a group of persons on account of, inter alia, race, colour, national or ethnic origin and religion. In the DPP's view, this requirement had not been met as the concept of "foreigners" employed by Mr. Andreasen was "so diffuse that it does not signify a group within the meaning of the law".
- The charges against Mr. Glistrup should be withdrawn on the basis that that further prosecution could not be expected to lead to conviction and sentence. The DPP observed that the journalist who attributed the reported statement to Mr. Glistrup had declared that the statement had been made from the rostrum and not in connection with an interview. However, the particular statement did not appear on the video recording of the television broadcast, and the television channel did not have any other non-broadcast material in its possession. For his part, Mr. Glistrup had stated that his remarks were unscripted. Accordingly, the DPP concluded that it was "dubious" that the alleged statement could be proven to be, in violation of section 266(b).
- The charges against Mr. Sørensen should be withdrawn on the basis that that further prosecution could not be expected to lead to conviction and sentence. Referring to the actus reus requirements discussed above, the DPP was of the view that the terms of "fifth columnists" and "those that we have got in" employed by Mr. Sørensen were not directed at a group of persons as set out in section 266(b).
- The charges against Ms. Petersen should be withdrawn on the basis that completion of the trial would entail difficulties, costs or trial periods not commensurate with the sanction to be expected in the event of conviction. The DPP emphasized that on 20 November 2001, the Haderslev Court had convicted Ms. Petersen to 20 day fines of DKK 300 for violation of section 266(b)(1) and that her sentence would not have been much more severe if the current offence had been included in that case. The DPP observed that her remarks at the conference had been in the nature of a summary of her trial and conviction by the Haderslev Court.

2.14 On 26 and 28 August 2003, respectively, the DRC appealed the DPP's decisions regarding on Messrs. Andreasen (on the petitioner's behalf) and Sørensen (on its own behalf) to the Ministry of Justice. On 13 October 2003, the Ministry found both appeals inadmissible for lack of standing under rules of administrative law concerning appeals of DPP decisions. With respect to the appeal concerning Mr. Andreasen, the Ministry considered that the petitioner, Mr. Quereshi, did not have "an essential, direct and individual interest in the case, that he can be considered a party who is entitled to appeal." As to the appeal regarding Mr. Sørensen, the Ministry observed that, on the same principles, "lobby organizations, societies, etc. or persons handling the interests of others, of groups or of the general public on an idealistic, professional organizational, work-related or similar basis cannot normally be considered parties to a criminal case unless they have a power of attorney from a party to the case". It went on to find that "this case does not present such circumstances that the DRC

must be considered entitled to appeal."

2.15 In October 2003, Messrs. Rindal and Warming were tried before the Grindsted District Court and convicted of offences against section 266(b)(1). Mr. Rindal was sentenced on 26 November 2003 to 20 days of DKK 50 for the statement he had made at the party conference. Mr. Warming, for his part, was sentenced to an additional punishment of 20 day fines of DKK 200 under section 89 for, firstly, stating at the party conference that "It may happen any day that all Muslims decide to throw Molotov cocktails into all the nearest homes and drive in all their expensive cars to as many more other homes as possible and throw in Molotovs and cocktails ... They can halve Denmark's population or more than that in a much shorter time if they want to do like their fellow Muslims did with the World Trade Centre", and secondly, for stating with the intent of wider dissemination in an interview at the party conference with a journalist that "The only difference between Mohammedans and rats is that rats don't draw social benefits." In assessing quantum, The Court relied on two previous convictions of Mr. Warming for offences against section 266(b)(1) both by the High Court of Eastern Denmark (on appeal) on 22 March 1999, and by the Copenhagen City Court on 30 January 2003.

2.16 On 17 March 2004, the Board of Appeal rejected Mr. Warming's application for leave to appeal the Grindsted District Court's decision to the High Court of Western Denmark. Mr. Rindal did not appeal the District Court's decision in his case.

### **Proceedings against the Progressive Party**

2.17 The Thisted police rejected the complaint against the Progressive Party on the basis that the State party's law, as it then stood, did not permit a complaint of violation of section 266(b) to be filed against entities with legal personality, including a political party. The Regional Public Prosecutor subsequently upheld this decision.

2.18 On 11 December 2002, the DRC, at the petitioner's request, filed a new complaint against Ms. Andersen with the Odense police (having jurisdiction over her place of residence), arguing that in light of what is described in paragraphs 2.1 to 2.5 above, she had participated in a violation of section 266(b) as a member of the Party's executive board. On 7 January 2002, the Chief Police Constable of the Odense police rejected the complaint as there was no reasonable evidence to support the conclusion that an unlawful act had been committed by Ms. Andersen as a member of the Party's executive board. He considered that membership of a political party's executive does not of itself create a basis for criminal participation in relation to possible criminal statements made during the party's annual meeting by other persons. On 25 January 2002, the Odense District Court convicted Ms Andersen of offences against section 266(b) of the Criminal Code for the publication of the press releases.

2.19 On 11 March 2002, the Fyn Regional Public Prosecutor rejected the DRC's appeal, on the basis that neither it nor the petitioner had the required essential, direct, individual or legal interest in the case to become parties to it. As a result, the DRC filed the petitioner's first petition before the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, which found that there had been no violation with respect to the State party's action concerning Ms. Andersen. [Footnote 6: *Quereshi v Denmark* (No. 1), Case No 27/2002, Opinion adopted on 19 August 2003.] It emphasized that proceedings had been lodged with respect to those directly responsible for the statements in question at the party conference.

### **THE COMPLAINT:**

3.1 The petitioner alleges two counts of violation of articles 2, subparagraph 1(d), 4 and 6 of the Convention. He first alleged that the State party failed to discharge its positive obligation to take effective action to examine and investigate reported incidents of racial discrimination, as the charge against Mr. Andreasen was discontinued, none of the speakers at the party conference was prosecuted, and an investigation of Ms. Andersen's role was not initiated. In his view, the failure to prosecute those directly responsible for the statements (having initially charged them) violated article 6, while the Regional Public Prosecutor's decision (not subject to appeal by the petitioner) that Mr. Andreasen's statements fell outside the scope of section 266(b) of the Criminal Code violated article 2, subparagraph 1(d), of the Convention. The petitioner relies on a decision of the High Court of Eastern Denmark of 1980 for the proposition that such statements do fall within the scope of section 266(b).

3.2 Secondly, the petitioner argues that the decision of the Public Prosecutor to discontinue Mr. Andreasen's case, confirmed on grounds of lack of standing by the Ministry of Justice, violates the obligation imposed by the same articles, but especially article 6, to ensure effective protection and remedies against any act of racial discrimination. In his view, as a result of these decisions, he could not take action against the acts of racial discrimination to which he had been exposed, as part of a group of persons against whom the statements were

directed.

(...)

STATE PARTY'S OBSERVATIONS:

(...)

4.3 On the merits, the State party argues that the petition discloses no violation of the Convention. As to alleged violations of articles 2, 4 and 6 arising from the processing and assessment of the criminal complaints lodged, the thorough treatment at both the levels of police, Regional Public Prosecutor and DPP fully met the State Party's obligation to take effective action. The State party points out that the Convention does not guarantee of specific outcome on allegations of conduct in breach of the Convention, but rather sets out certain parameters for the processing of such allegations. The State party's authorities complied with their duty to initiate a proper investigation, carried it out with due diligence and expedition in order to determine whether or not an act of racial discrimination took place. Upon such investigation, some complaints - those against Messrs. Rindal and Warming concerning their conference statements - were found to make out a case to answer, while in others no basis for prosecution was found.

4.4 For those cases for which it was determined not to proceed further, the State party argues that each result was the product of careful and proper individual investigation and justified on the merits of each complaint. In the case of the drawing allegedly distributed by Mr. Warming, the police questioned both Mr. Warming and the journalist who had allegedly been offered the drawing before concluding that there was no basis for prosecution. The State party emphasizes that the Convention does not require every investigation of every case reported to the police to result in prosecution, including, for example, if the requisite proof is not available.

4.5 Concerning the DPP's decision on Ms. Petersen that the resources involved in a prosecution would not be commensurate with the punishment expected, the State party observes that the Regional Public Prosecutor procured a transcript of the video tape of the television broadcast and questioned Ms. Petersen, disclosing sufficient examination of the case. The DPP estimated, that Ms. Petersen's earlier sentence of 20 November 2001, (20 day fines of DKK 300 for violating section 266(b)(1) would not have been much more severe if the current complaint had been included in that case, thus justifying the DPP's decision under section 89 of the Criminal Code not to proceed. The State party also recalls that her conference statements were in the nature of a summary of her earlier trial and conviction. The case was thus examined in accordance with the requirements of the Convention.

4.6 As to the decision that it was impossible to determine the context of Mr. Glistrup's statement, the State party notes that the police questioned him and the journalist involved, and procured a transcript of the tape of the television broadcast, on which the alleged statement at the rostrum did not appear. The State party observes that it is important for due process reasons that evidence be of a certain probity before being put to the courts in criminal proceedings. The withdrawal of charges in this case, having been found inadequate in evidentiary terms, followed effective investigation consistent with the Convention.

4.7 Concerning the decisions on Messrs. Andreasen and Sørensen that the actus reus of the offence requiring statements concerning groups of persons on account of race, colour, national or ethnic origin had not been made out with use of terms such as "foreigners" and "fifth columnists", the State party points out that section 266(b) clearly identifies the specific groups to be covered. It points out that the 1980 decision of the High Court of Eastern Denmark referred to by the petitioner found that the designation "guest worker" did fall within "a group of persons", within the meaning of section 266(b). The Court emphasized, however, that according to general understanding that expression designated a person living in Denmark of South European, Asian or African origin, particularly Yugoslavs, Turks or Pakistanis. Unlike the much broader terms at issue in the present case, therefore, this conclusion was possible as the designation was used to refer to persons originating from specific countries. The finding that it was impossible to establish that the terms used by Messrs. Andreasen and Sørensen concerned a specific group of people characterized by race, colour, national or ethnic origin thus followed an examination in accordance with the Convention's requirements.

4.8 The State party argues that section 266(b), as applied in practice and detailed in its 14th and 15th reports to the Committee, satisfies the State party's obligation under article 2(1)(d) of the Convention to prohibit and end, by appropriate means including legislation, all racial discrimination. As to portion of the complaint concerning the petitioner's inability to appeal the decision concerning Mr. Andreasen, the State party refers to its admissibility submissions for the available possibilities of a constitutional complaint and a private prosecution

under section 267 of the Criminal Code.

AUTHOR'S SUBMISSIONS:

(...)

### **Decision on admissibility :**

6.1 Before considering any claims contained in a petition, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination must, in accordance with rule 91 of its rules of procedure, decide whether or not it is admissible under the Convention.

(...)

6.5 In light of the foregoing and in the absence of any other objection to the admissibility of the petition, the Committee declares it admissible and proceeds to the examination of the merits.

### **Views :**

7.1 Acting under article 14, paragraph 7 (a), of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Committee has considered the information submitted by the petitioner and the State party.

7.2 The Committee recalls that in its decision on the first petition presented by the complainant it emphasized that the focus of its examination was on steps taken on the basis of the State party's legislation, primarily criminal, against the individual actors alleged to have personally engaged in an act of racial discrimination. Thus, in that case, it noted that Ms. Andersen had been convicted for the conduct she had personally engaged in. [Footnote 10: See paragraph 2.18, supra.] In the present case, two speakers at the party conference were convicted and sentenced for violations against of 266(b) of the Criminal Code. [Footnote 11: See paragraph 2.15, supra.] Indeed, one of those speakers was given a more severe sentence after two earlier convictions less severe and lower sentences for offences against section 266(b). Meanwhile, a further speaker was not further prosecuted on the basis that her sentence would not have been materially greater in comparison to what she had already incurred under an earlier conviction under section 266(b). [Footnote 12: See paragraph 2.13, supra.] With respect to another speaker's statement, the investigation carried out showed that the statement alleged to have been made from the rostrum had not in fact occurred. [Footnote 13: Ibid.] It is against this background of operation of the State party's criminalization of acts of statements of racial discrimination, both in respect of instances outside the present party conference as well as of statements made at the conference, that the merits of the petition concerning resolution of the complaint against Mr. Andreasen must be considered.

7.3 The Committee recalls that Mr. Andreasen made offensive statements about "foreigners" at the party conference. The Committee notes that, about regardless of what may have been the position in the State party on the past, a general reference to foreigners does not at present single out a group of persons, contrary to article 1 of the Convention, on the basis of a specific race, ethnicity, colour, descent or national or ethnic origin. The Committee is thus unable to conclude that the State party's authorities reached an inappropriate conclusion in determining that Mr. Andreasen's statement, in contrast to the more specific statements of the other speakers, at the party of the conference, did not amount to an act of racial discrimination, contrary to section 266(b) of the Danish Criminal Code. It also follows that the petitioner was not deprived of the right to an effective remedy for an act of racial discrimination in respect of Mr. Andreasen's statement.

### **Remedy proposed :**

8. Nevertheless, the Committee considers itself obliged to call the State party's attention (i) to the hateful nature of the comments concerning foreigners made by Mr. Andreasen and of the particular seriousness of such speech when made by political figures, and, in this context, (ii) to its General Recommendation 30, adopted at its 64th session, on discrimination against non-citizens.

9. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, acting under article 14, paragraph 7, of the Convention, is of the opinion that the facts before it do not disclose a violation of the Convention.

## Denmark

Supreme Court: <http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx>

The screenshot shows the homepage of the Danish Supreme Court (Domstolen) in Danish. The browser address bar displays [www.domstol.dk/Pages/default.aspx](http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx). The page features a navigation menu with links for "domstol.dk", "Sådan gør du", "Find retskreds", "Selvbetjening", and "Om Danmarks Domstole". A search bar is located at the top right. The main content area is divided into four columns: "Nyheder" (News), "Selvbetjening" (Self-service), "Find retskredse" (Find courts), and "Genveje" (Shortcuts). The "Nyheder" column lists recent news items, including "Ældre dommere skal kunne afslutte sager" and "Ny bestyrelse i Domstolstyrelsen". The "Selvbetjening" column offers services like "Blanketter" and "Abonner på nyheder". The "Find retskredse" column provides a map of Denmark and lists various courts such as "Byretter", "Højesteret", and "Østre Landsret". The "Genveje" column includes links for "Job i Danmarks Domstole", "Presserum", "Animation", "Spørgsmål & svar", "Privatlivspolitik", and "Tinglysning". The footer contains contact information for the Domstolstyrelsen, including the address "Store Kongensgade 1-3, 1264 København K", telephone "70403222", fax "70404955", and email "post@domstolstyrelsen.dk".

The screenshot shows the English version of the Danish Supreme Court website. The browser address bar displays [www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/Pages/default.aspx](http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/Pages/default.aspx). The page features a navigation menu with links for "domstol.dk", "Sådan gør du", "Find retskreds", "Selvbetjening", and "Om Danmarks Domstole". A search bar is located at the top right. The main content area is divided into four columns: "Organisation", "Mål & værdier", "Reform", and "Job i Danmarks Domstole". The "Organisation" column lists various services and publications. The "Mål & værdier" column includes a section titled "Courts of Denmark is the third power of state." with a brief description of the court's functions. The "Reform" column lists various services and publications. The "Job i Danmarks Domstole" column includes a section titled "The judicial system" and "Structure". The "Mål & værdier" column includes a section titled "Vision & values" and "Transparency". The "Reform" column includes a section titled "Historic outline" and "Publications". The "Job i Danmarks Domstole" column includes a section titled "Contact" and "Dictionary". The footer contains contact information for the Domstolstyrelsen, including the address "Store Kongensgade 1-3, 1264 København K", telephone "70403222", fax "70404955", and email "post@domstolstyrelsen.dk".

---

# Public Policies

---



Skriv søgeord

Har du en sag-vælg genv.



NYT

Nyt fra Ankestyrelsen



Førtids-  
pension  
-tal og tendenser



Viden om  
anbringelser

### Ankestyrelsens hovedopgaver

Ankestyrelsen er øverste klageinstans på velfærdsområdet. Borgernes retssikkerhed er vores omdrejningspunkt. Vi træffer afgørelser i ca. 22.000 klagesager hvert år og fastlægger praksis på landsplan ved blandt andet at offentliggøre vores principielle afgørelser.

Desuden udarbejder vi undersøgelser og statistikker om velfærdsudviklingen til ministerier, politikere, kommuner og offentligheden.

Vi anvender derved vores samlede viden til at sikre et helhedsorienteret perspektiv på velfærdsområdet. Ankestyrelsen er en del af Socialministeriet.

### Nyheder

#### Principafgørelser fra Ankestyrelsen januar 2011

Læs nye Principafgørelser bl. a. om: Refusion når borger flytter fra bofællesskab til egen bolig, Refusion når borger i bofællesskab har adgang til ..  
23. december 2010

#### Ankestyrelsen er lukket mellem jul og nytår

Ankestyrelsen er lukket mellem jul og nytår. Vores telefoner vil være lukket fra kl. 12 den 23. december. Vi beklager eventuelle gener i denne ..  
22. december 2010

Læs flere nyheder  
Læs kun pressemeddelelser

- Find Principafgørelser →
- Tast indberetninger →
- Underretninger om børn →
- Søg i Tal fra Ankestyrelsen →
- Kontakt Ankestyrelsen →
- Tilmeld nyhedsservice →

borger.dk



NEWS

EDUCATION

DENMARK

INTERNATIONAL

RESEARCH

BUSINESS

THEMES

LIBRARY

ABOUT US

BOOKS AND WEBSHOP



## DIHR receives award in Burkina Faso

21/12/2010

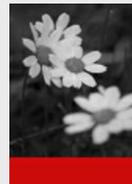
On December 17th DIHR was presented with a mark of honour by the Ministry of Human Rights in Burkina Faso. The prize is awarded for good partnership that has brought about tangible results.

[Read more...](#)



## New website under development

We are currently developing a new website for DIHR. During this time news and updates on [humanrights.dk](http://humanrights.dk) will be limited. We thank you for your understanding.



## What are you looking for?

We are working on a new website and need your help. Will you answer three short questions? Thank you. [Read more...](#)



## Human Rights and Business: Edinburgh Declaration

Download the "Edinburgh Declaration" from the 10. Conference for The International Coordinating Committee For National Institutions. [Here.](#)



## African courts to increase co-op

The African Court on Human and Peoples' Rights and the other international human rights courts and similar institutions have agreed to improve cooperation. [More...](#)



## About the Institute

- We are a NHRI, but what is a NHRI?
- Legal statutes of the DIHR



## Geographical Regions

- Africa
- Americas
- Asia
- Europe & Central Asia
- Middle East & North Africa

**RESPONSE BY THE KINGDOM OF DENMARK TO THE ENQUÊTE OF 3  
AUGUST 2010, SIGNED BY THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN  
RIGHTS, MS. NAVANETHEM PILLAY REGARDING PROHIBITION OF  
INCITEMENT TO NATIONAL, RACIAL, OR RELIGIOUS HATRED**

24 September 2010

**National legislation**

The Danish Criminal Code (Consolidated Act No. 1034 of 29 October 2009)

*Section 266 B*

“(1) Any person who, publicly or with the intention of wider dissemination, makes a statement or imparts other information by which a group of people are threatened, insulted or degraded on account of their race, colour of skin, national or ethnic origin, religion, or sexual inclination shall be liable to a fine or to imprisonment for any term not exceeding two years.

(2) When measuring out the punishment it shall be considered an aggravating circumstance if the conduct is characterized as propaganda.”

Section 266 B subsection 1 was inserted into the Criminal Code by Act No. 288 of 9 June 1971 to ensure the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD).

Section 266 B subsection 2 was inserted into the Criminal Code by Act No. 309 of 17 May 1995 in order to prevent racist propaganda by extremist groups.

*Section 81*

“In determining the penalty it has to be considered an aggravating circumstance, generally,

(...)

6) that an offence is rooted in other persons’ ethnic origin, religion, sexual inclination, etc.

(...)

Section 81 para. 6 was inserted into the Criminal Code by Act No. 218 of 31 March 2004.

Prohibition of labour-market discrimination is addressed in The Act on prohibition against discrimination on the labour market. This prohibition applies to both private and public employers, to any persons engaged in vocational guidance and education/training activities as well as placement activities. The Act guarantees employees equality at all stages of the employment relationship, irrespective of the person's race, colour, religion, etc.

The Act on Ethnic Equal Treatment (Act no. 374 of 28 May 2003) forbids discrimination on the grounds of race or ethnic origin in a number of areas of society outside the labour market. The Act also forbids reprisals as a result of complaints against discrimination. The Act aims to

ensure a high level of protection against racial discrimination and to implement into Danish Law the non-employment aspects of the EU Racial Equality Directive.

The Act on Ethnic Equal Treatment includes prohibition against discrimination on the grounds of racial and ethnic origin as regards access to social protection, including social security and health care, social benefits, education, access to and supply of goods and services, including housing, and membership of and access to services from organisations, whose members carry out a particular profession. The act also includes a prohibition against harassment on the grounds of race and ethnic origin.

### **Judicial practices**

A special reporting scheme has been established by the Danish prosecution services to ensure a uniform charging practice nationally and supervise the processing of cases regarding alleged breaches of section 266 b of the criminal code.

The reporting scheme provides that all cases in which preliminary charges have been raised for violation of section 266 b of the Criminal Code have to be submitted to the Director of Public Prosecutions for determination of the final charges. In addition, the Director of Public Prosecutions has to be notified of reports to the police of violation of section 266 b of the Criminal Code in cases where, at the recommendation of a Commissioner of Police, the Public Prosecutor refuses to commence investigations or stops investigations that have been commenced.

Guidelines in this respect have been laid down by the Director of Public Prosecutions who is currently looking to improve the guidelines in order to ensure that all cases are processed equally effectively by the police and prosecution services and in accordance with the instructions laid down by the Director of Prosecutions.

### **Different types of policies**

#### *Specific actions regarding victims of hate crimes*

Several actions have been taken in order to further enhance the rights of victims of hate crimes.

In August 2010, The Danish National Police embarked on a designated hate crime project which has been launched in Copenhagen.

The purpose of the project is to improve the understanding of racially motivated offences and the registration practice within the Danish police authorities as well as to give voice to the victims of hate crimes and encourage them to report offences.

The project, which is carried out in cooperation with a variety of communities and minority organisations, aims to document and qualify knowledge on committed offences and actions of discrimination based on race, ethnicity, religious or sexual observations in Denmark.

The project includes an information campaign which is designed to target both authorities and audiences in various communities and organisations. The purpose of the campaign is to create awareness of hate crimes and to facilitate a change of attitude towards hate crimes in order to optimize communications.

A working group under the Justice Department is currently considering the possibilities to further strengthen the measures towards protecting victims of crime in general.

#### *Actions to improve reporting of offences*

The Danish government is aware of the need to encourage victims of hate crime to report the crimes to the police and recognizes that the way to ensure that crimes are reported is to give people confidence and trust that their complaint will be taken seriously by the police and prosecution services.

To this effect, the Danish National Police have made efforts to optimize the registration practice at the Danish National Police. In 2009, a new case handling system was introduced which includes a special section which is to be filled in by the police when there is a suspicion that a reported offence could be racially motivated. Such a section also exists for crimes regarding Section 266 b of the Criminal Code regarding hate speech.

Also in 2009, the police issued a special folder and guidelines on internal procedures to be followed when a hate crime is reported.

In addition, The Danish Security and Intelligence Service carries out a systematic analysis of criminal offences and incidents that may be believed to have a racist or religious background in order to assess if there are signs of systematic or organised criminal activity rooted in racism and xenophobia. Since 2008, the intelligence services have been following a more active practice for gathering information that allows for a comprehensive overview of the reported offences and complaints.

On the basis of the analysis, the Security and Intelligence Service publishes an annual report about the data collected on hate crimes in the previous year. The reports are public and can be found on the internet on the following website (in Danish only):

<http://www.pet.dk/Publikationer/RACI-indberetning.aspx>

#### **Other initiatives**

1. *Action Plan for preventing extremist views and radicalization among young people.*

In January 2009 the Danish Government presented its Action Plan “A common and safe future – an Action Plan to prevent extremist views and radicalisation among young people”. The Action Plan contains seven main focus areas that frame 22 preventive initiatives. Some of these initiatives also involve combating hate crimes.

The focus areas of the Action Plan are: Direct contact with young people in order to reach and de-radicalize young people involved in or getting involved in extremism, inclusion based on rights and obligations with the focus on equal treatment, anti-discrimination and the responsibilities of young people and their parents as participating citizens.

*1.1. Network for school principals addressing democracy education and extremism*

One initiative in the Action Plan focus specifically on establishing a network for school principals in order to exchange successful educational practices within the fields of democracy and civic citizenship and exchange of experiences on identifying and combating extremism, intolerance and discrimination, including double discrimination, that is mutual harassment and racism among students of different cultural, religious or ethnic backgrounds.

*1.2. Democratic platform for young Danes from diverse backgrounds*

In compliance to the Action Plan and the Government Platform 2007 “Society of Opportunities”, a democratic platform called “Ny-Dansk Ungdomsråd” was launched in February 2010. The platform consists of young people from different ethnic backgrounds who are involved in associations or networks that are engaged in civil society. The aim of the platform is, in particular, to target its activities towards young people who feel excluded from society. Members of the platform initiate new and inclusive initiatives and engage young people in the democratic processes at various levels. For instance, Ny-Dansk Ungdomsråd hosted meetings in the 3 largest cities in Denmark celebrating the Danish Constitution Day on June 5<sup>th</sup> 2010. Prior to the meetings a competition was launched asking young people to have their say on what the constitution means to them.

*2. Action Plan to Promote Equal Treatment and Diversity and Combat Racism*

In November 2003 the Danish Government launched its “Action Plan to Promote Equal Treatment and Diversity and Combat Racism”.

The action plan comprised initiatives aimed at furthering dialogue and debate in civic society, to promote equal treatment and diversity, and to combat racism and build mutual understanding through improving perceptions of and communication between citizens regardless of ethnicity. Other initiatives in the Action Plan included support to local - often cultural – events promoting tolerance and diversity and initiatives strengthening political participation of ethnic minorities – e.g. through support to the local integration councils. As a follow-up to the action plan 10 million DKK (approximately 1.350.000 Euro) was allocated in 2007 – 2010 for a grant

established in order to support local activities and projects to further equal treatment and combat discrimination. Financial support from this grant was given to projects promoting non-discriminatory opinion forming, education programmes on equal treatment and anti-discrimination and the like.

### 3. Action Plan to Promote Ethnic Equal Treatment and respect for the individual

A new and revised action plan to Promote Ethnic Equal Treatment was released on July 5th 2010. The action plan contains 21 concrete initiatives – including initiatives to combat discrimination, anti-semitism and intolerance in all areas of society.

The action plan focuses on seven main areas:

- Everyone must know and respect the fundamental democratic values and rights in Danish society.
- Discrimination and prejudice must be combated with information and better knowledge of the, or those, groups of people to whom the prejudices regard.
- Anti-Semitism and intolerance must be combated. The history of the Jews must never be forgotten and the mutual learning that should be drawn from this must be communicated to everyone, including new citizens.
- Citizens' knowledge of their rights must be strengthened. It is essential that citizens must be informed of where and in which case a person can direct enquiry or submit a complaint, if that person feels their rights have been violated. Therefore, the action plan contains initiatives to strengthen the knowledge of rules and complaint possibilities concerning discrimination on the grounds of ethnic origin.
- The scope and nature of discrimination in Denmark must be clarified. An in-depth and accurate insight into the scope and character of the problem is essential to the future work. Myths about the scope of discrimination are damaging to successful integration.
- Diversity in the labour market creates the foundation for growth and prosperity. The government must therefore ensure that the individual can utilise his or her potential and abilities. At the same time, public and private companies must be equipped to take advantage of the diversity.
- In an equal treatment perspective, focus must be directed on increased participation in life in society. Initiatives have been proposed for the promotion of equal treatment regardless of ethnic origin within the housing, cultural and recreational areas.

### 4. Show Racism the Red Card

The Government allocated 3.5 million DKK (approximately 470.000 Euro) in 2006 – 2008 to support the campaign “Show Racism the Red Card” which aims to promote diversity and equal treatment and to combat racism, on the basis of the sphere of football. The campaign is known from other European countries, but in Denmark the campaign is broader than just focusing on racism in football, as the campaign includes a range of initiatives aimed towards schools and companies. Professional football players are widely engaged in the campaign. For instance, several star players from the National Danish Football League (known as the Superliga) act as ambassadors for the campaign, visiting schools and debating racism and diversity with the pupils. The players are strong role models, idolized by the young, and therefore the players can catch the attention of the young in a direct way. Banners and the handing out of flyers and t-shirts manifest the message of the campaign at the football stadiums.

The Government have extended the funding by allocating another 3 mill. DKK (approximately 400.000 Euro) to the campaign in 2009 - 2011, inter alia aimed at developing the campaign can develop beyond the sphere of football and into other areas of culture life.

#### 5. *The Council for Ethnic Minorities*

At the institutional level dialogue with ethnic minorities is continuously taking place through the national Council for Ethnic Minorities that advises The Minister for Integration on issues of importance to immigrants and refugees. The Council meets with The Minister for Integration regularly – on average every three months - to discuss current challenges, new initiatives and legislation. Local integration councils representing ethnic minorities are established in app. half of the 98 municipalities in Denmark and have an advisory role vis-à-vis the local authorities on issues related to the local integration politics.

#### 6. *Auschwitz Day and educational activities etc. on combating anti-Semitism*

Every year on 27 January - the official international Auschwitz Day - Denmark commemorates the Holocaust and other genocides of the 20th century. The day has a focus on furthering the debate on, awareness of and education in the tragic events of genocide. The Auschwitz Day intends to provide insight into the dynamics of genocide and to contribute to the prevention of future genocides. The day contributes to the combat against anti-Semitism and other forms of discrimination.

The activities surrounding the Auschwitz Day are organised under the auspices of the Ministry of Education and bring together several ministries, the Danish Institute for Human Rights and the Department for Holocaust and Genocide Studies at the Danish Institute for International Studies. Broadly speaking, these activities fall into two categories: local arrangements in participating municipalities and educational activities conducted by the Department for

Holocaust and Genocide Studies. The Ministry of Education uses around 2,0 million DKK (app. 268,000 Euro) to implement the Auschwitz Day.

Furthermore The Danish Centre for International Studies, Holocaust- and Genocide Unit (DIIS) received 132.000 DKK in 2006 and 370.000 DKK in 2008 (app. 54.000 Euro) from the Ministry for Refugees, Immigration and Integration Affairs to a pilot project developing and distributing teaching materials for combating anti-Semitism and other forms of discrimination. The project was a part of the OSCE-programme on the subject.

Human Rights Unit