

## Forslag til lov om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed

(Forbud mod fremme af terrorisme i programvirksomhed)

### § 1.

I lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 988 af 6. oktober 2011, foretages følgende ændringer:

1. I § 48 indsættes som 2. og 3. pkt.:

"Der kan i den forbindelse fastsættes regler om, at programmerne ikke på nogen måde må tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans, ligesom der kan fastsættes regler om beskyttelse af mindreårige. Der kan endvidere fastsættes regler om, at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme."

2. Efter § 50 indsættes:

"§ 50a. En afgørelse truffet efter § 50, stk. 1, nr. 1, stk. 2, nr. 1, eller stk. 3, kan af den, afgørelsen vedrører, forlanges indbragt for domstolene, hvis afgørelsen vedrører regler som nævnt i § 48, 2. eller 3. pkt.

*Stk. 2.* Begæring herom skal fremsættes inden 4 uger efter, at afgørelsen, der skal indeholde oplysninger om adgangen til at kræve domstolsprøvelse og om fristen herfor, er meddelt den pågældende. Radio- og tv-nævnet anlægger sag mod den pågældende i den borgerlige retsplejes former.

*Stk. 3.* Retten kan ved kendelse bestemme, at sagsanlæg har opsættende virkning. Såfremt Radio- og tv-nævnets afgørelse findes lovlig ved dom, kan der heri bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning."

### § 2.

Loven træder i kraft den 1. januar 2013.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

1. Indledning
2. Hjemmel til fastsættelse af regler om forbud mod fremme af terrorisme i programvirksomhed
  - 2.1. Gældende ret
  - 2.2. Kulturministeriets overvejelser og forslag
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer
9. Sammenfattende skema

#### *1. Indledning*

Formålet med loven er at sikre, at radio- og fjernsynsloven rummer mulighed for, at Radio- og tv-nævnet kan kræve en registreret radio- og tv-foretagendes programvirksomhed indstillet mv., hvis en radio- eller tv-station med sin programvirksomhed fremmer terrorisme.

Lovforslaget skal bl.a. ses i lyset af Københavns Byrets dom af 10. januar 2012, hvor selskaberne ROJ TV A/S og Mesopotamia Broadcast A/S METV blev fundet skyldige i overtrædelse af straffelovens § 114 e om fremme af terrorvirksomhed gennem udsendelsesvirksomheden på tv-kanalen ROJ TV, der udsendes via satellit fra Danmark. Til trods herfor kunne selskabet umiddelbart fortsætte sin udsendelsesvirksomhed i henhold til radio- og fjernsynsloven.

På baggrund af denne dom udtalte Justitsministeren og Kulturministeren i fællesskab i en pressemeddelelse den 11. januar 2012, at ”hvis der var et hul i lovgivningen skal det naturligvis lukkes. Sammen vil vi derfor nu i Justitsministeriet og Kulturministeriet sikre, at lovgivningen på tilstrækkelig vis giver adgang til at skride ind overfor radio- og tv-stationer, som opfordrer til terrorisme”.

Justitsministeriet og Kulturministeriet har på denne baggrund vurderet lovgivningen og fundet det hensigtsmæssigt at foreslå en ændring i radio- og fjernsynsloven. Det foreslås derfor, at radio- og fjernsynslovens regler om adgangen til at regulere udøvelse af programvirksomhed – der i forvejen giver mulighed for at stille krav til indholdet af programvirksomhed – ændres, så der fremover er udtrykkelig hjemmel til, at kulturministeren kan fastsætte regler om, at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme. Dette vil skabe grundlag for, at Radio- og tv-nævnet i medfør af de gældende bestemmelser i loven kan kræve en registreret radio- eller tv-foretagendes programvirksomhed indstillet mv., hvis en radio- eller tv-station med sin programvirksomhed fremmer terrorisme.

2. *Hjemmel til fastsættelse af regler om forbud mod fremme af terrorisme i programvirksomhed*

2.1. *Gældende ret*

2.1.1. *Radio- og fjernsynslovgivningen*

De gældende regler for registrering af radio- og tv-stationer findes i radio- og fjernsynslovens § 47, stk. 1, 1. pkt., som er sålydende:

*"Foretagender, der udøver programvirksomhed ved hjælp af satellit, fællesantenneanlæg, jordbaserede digitale tv-sendemuligheder, kortbølgesendemuligheder eller øvrige elektroniske kommunikationsnet, og som hører under dansk myndighed, skal lade sig registrere hos Radio- og tv-nævnet ..."*

Lovens § 47, stk. 3, giver adgang til, at der i bekendtgørelsesform fastsættes nærmere regler om registreringspligten i § 47, stk. 1. Kulturministeren kan desuden efter lovens § 48 fastsætte regler om bl.a. indhold i programvirksomheden. Dette er udnyttet i bekendtgørelse nr. 100 af 28. januar 2010 om programvirksomhed på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhed. Bekendtgørelsen indeholder en række formkrav til registreringerne, krav til programvirksomheden – i alt væsentligt implementeringer af internationale forpligtelser – samt regler for Radio- og tv-nævnets tilsyn med overholdelsen af bekendtgørelsen.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 6, stk. 3, at: *"Programmerne må ikke på nogen måde tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans."*

Bestemmelsen har baggrund i direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktiv), 2010/13/EU, artikel 6: *"Medlemsstaterne sikrer ved passende midler, at audiovisuelle medietjenester fra tjenesteudbydere under deres jurisdiktion ikke på nogen måde tilskynder til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet."* Bestemmelsen er en videreførelse fra det tidligere tv-direktiv 89/552/EØF. Eftersom direktivet er et minimumsdirektiv, er Danmark ikke afskåret fra at indføre yderligere regulering, jf. også tilføjelsen af "seksuel observans" i den danske bestemmelse.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, at: *"Registrerede foretagender, der udøver radio- eller fjernsynsvirksomhed, må ikke udsende programmer, som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, herunder navnlig programmer, som indeholder pornografi eller umotiveret vold."*

Endvidere fremgår det af § 6, stk. 2, at: *"Andre programmer, som kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, må ikke sendes, medmindre det ved valget af sendetidspunkt eller ved tekniske foranstaltninger sikres, at mindreårige i udsendelsesområdet normalt ikke ser eller hører udsendelserne. Når programmerne udsendes i ukodet form, skal der forud for dem gives en akustisk advarsel, eller de skal under hele deres varighed være markeret med et visuelt symbol."*

Bestemmelserne i § 6, stk. 1 og 2, har ligeledes baggrund i direktivet om audiovisuelle medietjenester, idet følgende fremgår af artikel 27.1: *"Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre, at tv-spredningsforetagender, som hører under deres jurisdiktion, ikke udsender programmer, som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, herunder navnlig programmer, som indeholder pornografi og umotiveret vold."* Ifølge artikel 27.2 skal: *"De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger (skal) også finde anvendelse på andre programmer, som kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, medmindre det ved valget af sendetidspunkt eller ved tekniske foranstaltninger sikres, at mindreårige i udsendelsesområdet normalt ikke ser eller hører udsendelserne."* Og ifølge artikel 27.3: *"Når sådanne programmer udsendes i ukodet form, skal medlemsstaterne sikre, at der forud for dem gives en akustisk advarsel, eller at de under hele deres varighed er markeret med et visuelt symbol."*

Radio- og tv-nævnet har bl.a. til opgave at føre tilsyn med programvirksomhed, der er omfattet af radio- og fjernsynslovens § 2, stk. 1, hvorefter der ved udøvelse af programvirksomhed forstås:

*"udsendelse af lyd- og billedprogrammer til almenheden ved hjælp af radioanlæg,  
2) fordeling ved hjælp af fællesantenneanlæg af lyd- og billedprogrammer, som ikke tillige udsendes som nævnt i nr. 1,  
3) udsendelse af billedprogrammer til almenheden ved hjælp af øvrige elektroniske kommunikationsnet som defineret i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet end de i nr. 1 og 2 nævnte og  
4) udbud af on demand-audiovisuelle medietjenester, hvis hovedformål er at udbyde informerende, underholdende eller oplysende billedprogrammer med eller uden lyd til almenheden via elektroniske kommunikationsnet som defineret i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet."*

Det er således alene internetradio o.l., der ikke er omfattet af loven.

Radio- og tv-nævnet påtaler som led i sit tilsyn med registrerede foretagender bl.a. overtrædelser af loven og bestemmelser fastsat efter loven, jf. lovens § 42, nr. 3. De mulige sanktioner, nævnet kan iværksætte i den forbindelse, er angivet i lovens § 50, stk. 2, der er sålydende:

*"Stk. 2. Radio- og tv-nævnet kan træffe afgørelse om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomhed efter § 47, stk. 1, 1. pkt., hvis det registrerede foretagende*  
1) *overtræder loven eller bestemmelser fastsat efter loven, såfremt en overtrædelse er grov, eller overtrædelser er ofte gentagne, eller*  
2) *tilsidesætter § 87 eller pålæg, der er meddelt efter denne bestemmelse, eller*  
3) *tilsidesætter pålæg meddelt efter § 88."*

I henhold til lovens § 50, stk. 1, nr. 1, har Radio- og tv-nævnet tilsvarende beføjelser over for indehavere af tilladelse til programvirksomhed, idet nævnet har mulighed for at inddrage tilladelser, hvis indehaveren overtræder loven eller bestemmelser fastsat efter loven, såfremt en overtrædelse er grov eller overtrædelser er ofte gentagne, eller hvis tilladelseshaveren tilsidesætter § 87 eller pålæg, der er meddelt efter denne bestemmelse, eller tilsidesætter pålæg meddelt efter § 88. Herudover kan nævnet inddrage en tilladelse, hvis tilladelseshaveren overtræder de vilkår, som programtilladelsen er

meddelt på. Radio- og tv-nævnet har også mulighed for i henhold til § 50, stk. 3, at træffe afgørelse om midlertidig eller endelig indstilling af en medietjenesteudbyders programvirksomhed, der er omfattet af radio – og fjernsynsloven, jf. § 47, stk. 1, 2. pkt., i henhold til § 2, stk. 1, nr. 4. Ifølge § 2, stk. 1, nr. 4, er on demand-audiovisuelle medietjenester, der har til hovedformål at udbyde informerende, underholdende eller oplysende billedprogrammer med eller uden lyd til almenheden via elektroniske kommunikationsnet som defineret i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, omfattet af loven. Denne lov er ophævet og erstattet af lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester.

Radio- og tv-nævnet kan således træffe afgørelse om både midlertidig og endelig indstilling af et registreret foretagendes og af en medietjenesteudbyders programvirksomhed samt om såvel midlertidig som endelig inddragelse af en programtilladelse. Det er dog en forudsætning herfor, at en overtrædelse er grov, eller at overtrædelser er ofte gentagne, medmindre der er tale om en tilsidesættelse af § 87 eller af pålæg, der er meddelt i henhold til § 87 eller § 88, eller hvis en tilladelseshaver overtræder de vilkår, som programtilladelsen er meddelt på.

En afgørelse fra Radio- og tv-nævnet kan ikke indbringes for nogen højere, administrativ myndighed, men kan af den, som har en retlig interesse i afgørelsen, indbringes for domstolene. Indbringelsen sker ved, at der i en civil retssag udtages stævning mod nævnet.

### *2.1.2. Radio- og tv-nævnets praksis*

#### *Nævnets behandling af klager*

Radio- og tv-nævnet monitorerer som udgangspunkt ikke stationernes programmer. Nævnets behandling af sager om overtrædelse af radio- og fjernsynslovgivningen baserer sig således primært på klager. Nævnet kan dog også tage sager op af egen drift, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 199 af 9. marts 2011 om forretningsorden for Radio- og tv-nævnet og nærmere nedenfor.

Det fremgår af forretningsordenens § 6, stk. 1, at en klage skal være modtaget i Radio- og tv-nævnet senest 3 måneder efter, at det forhold, der har givet anledning til klagen, er indtruffet. Nævnet kan i særlige tilfælde fravige fristen. Klager over indhold af reklameindslag skal dog være modtaget senest 4 uger efter, at indslaget er udsendt, jf. § 6, stk. 2.

Klager modtages i praksis fra seere og lyttere, herunder også fra konkurrenter, eksempelvis konkurrerende stationer eller virksomheder, der f.eks. klager over en konkurrents reklamer.

Klagefristen på 3 måneder hænger sammen med den pligt, stationerne har i henhold til radio- og fjernsynslovens § 87 til at optage og opbevare udsendelser i 3 måneder samt efter påkrav fra nævnet aflevere udsendelserne. Hvis behandlingen af en sag gør det

nødvendigt, kan det pålægges en station at opbevare programmer i mere end 3 måneder.

Der er en række konkrete eksempler på, at nævnet har pålagt en station at opbevare programmer i mere end 3 måneder i forbindelse med behandlingen af konkrete sager. De nærmere regler om optagelse og opbevaring mv. findes i bekendtgørelse nr. 607 af 20. juni 2005 om optagelse, opbevaring og aflevering af radio- og fjernsynsprogrammer.

#### *Egen drift*

Radio- og tv-nævnet kan også tage sager op af egen drift. Det kan eksempelvis være sager, som har haft pressens bevågenhed, således at nævnet på den måde er blevet gjort opmærksom på mulige lovovertrædelser mv. Når nævnet tager en sag op af egen drift, indkaldes programmer fra stationen, enten således at nævnet på forhånd beslutter sig for at indkalde programmer dækkende eksempelvis 3 døgn tilfældigt valgt af nævnet inden for de seneste 3 måneder, eller at nævnet udbeder sig programoversigter over de seneste 3 måneder og herefter vælger programmer. En tredje mulighed er, at nævnet – hvilket dog kun sker sjældent - udbeder sig alle programmer udsendt i de seneste 3 måneder.

Endvidere tager nævnet sager op af egen drift på stikprøvebasis, bl.a. med henblik på at kontrollere overholdelse af lovgivningen inden for et bestemt område. Dette har særligt været aktuelt i relation til lokale/regionale radio- og fjernsynsstationer, der modtager økonomisk tilskud i henhold til radio- og fjernsynslovens § 43.

#### *Påtale, midlertidig og endelig inddragelse*

Som anført i pkt. 2.1.1 ovenfor kan Radio- og tv-nævnets tilsyn med radio- og fjernsynsstationer føre til påtale eller midlertidig eller endelig inddragelse af tilladelsen/indstilling af programvirksomheden, jf. radio- og fjernsynsloven § 50. I tilskudssager kan nævnet også indstille udbetaling af tilskud og/eller kræve tilbagebetaling.

Det er i den forbindelse afgørende for Radio- og tv-nævnet, om en overtrædelse er en konsekvens af overordnede, generelle redaktionelle beslutninger, så der kan siges at være tale om en redaktionel linje, eller om stationen blot formidler budskabet/synspunktet, og dermed ikke giver udtryk for stationens egen holdning.

Ved førstegangsovertrædelser giver Radio- og tv-nævnet – dog beroende på en konkret vurdering af overtrædelsens karakter – som udgangspunkt alene en påtale. Inddragelsessanktionerne har imidlertid gentagelsesvirkning, idet Radio- og tv-nævnets praksis er at sanktionere overtrædelser med stigende alvorlighed/strengthed. Hvis stationen fortsætter sin overtrædelse, kan der blive tale om midlertidig inddragelse og herefter endelige inddragelse/indstilling af programvirksomheden. Eventuelt vil nævnet først foretage en midlertidig inddragelse af en kortere varighed og herefter i en længere periode. Også varigheden af den midlertidige inddragelse/indstilling beror på en konkret vurdering. Den korteste varighed af en midlertidig inddragelse har været 1 time, hvor nævnet inddrog en kommerciel stations tilladelse 1 time i primetime lørdag aften og på-

lagde stationen over for seerne at oplyse, at stationen ikke sendte, fordi nævnet havde inddraget tilladelsen. Midlertidig inddragelse har i Radio- og tv-nævnets hidtidige sager været af en varighed på 1 til 3 måneder, idet overtrædelsens grovhed også er af betydning for dette forhold.

Uanset den beskrevne praksis vil overtrædelser af radio- og fjernsynslovgivningen også kunne sanktioneres med endelig inddragelse i meget grove førstegangstilfælde.

#### *Afgørelser om inddragelse af tilladelse eller indstilling af programvirksomheden på grund af programindhold*

Radio- og tv-nævnet har i tre sager, afgjort i 2005, 2007 og 2008, bl.a. taget stilling til, om den kurdiske tv-station ROJ TV overtrådte forbuddet mod tilskyndelse til had, som det er formuleret i den nuværende bekendtgørelses § 6, stk. 3. Nævnet fandt ikke, at det var tilfældet, og lagde i den forbindelse som hovedbegrundelse i alle tre sager vægt på, at der ved "tilskyndelse til had" måtte forstås direkte opfordringer, som tv-stationen selv var ansvarlig for og afsender af, og at videregivelse af oplysninger ikke i sig selv var omfattet af forbuddet.

Ud over afgørelserne vedrørende ROJ TV kan nævnes to sager, hvor Radio- og tv-nævnet har skullet overveje et påbud om sendestop på grund af forbud mod visse typer af indhold. De to sager vedrører henholdsvis Radio Oasen, der helt åbenlyst havde en nazistisk profil, og Radio Holger, der blev beskyldt for racistisk programindhold. Der var i begge tilfælde tale om programtilladelser udstedt af Radio- og tv-nævnet og ikke blot registreringer. Denne formelle forskel har dog ingen betydning i relation til den materielle bedømmelse, der skal foretages af programindholdet.

Den nynazistiske Radio Oasen fik i 2002 inddraget programtilladelsen midlertidigt pga. racistiske ytringer, men beholdt sin programtilladelse, indtil radioen selv valgte at indstille virksomheden, idet den efter det oplyste i dag sendes som internetradio. Det bemærkes, at internetradio efter radio- og fjernsynslovgivningen ikke skal registreres, og at Radio- og tv-nævnet ikke er tilsynsmyndighed herfor.

Radio Holger fik i 2005 inddraget programtilladelsen i 3 måneder på grund af overtrædelse af forbuddet mod at sende programmer, der opfordrer til had på grund af bl.a. race, nationalitet eller religion. I 2006 fik radioen inddraget sin programtilladelse endeligt, fordi stationen ikke indleverede kopi af udsendte programmer som krævet af Radio- og tv-nævnet i forbindelse med endnu en sag om programmer med opfordring til had. Programtilladelsen blev i denne sag således ikke inddraget på baggrund af en materiel bedømmelse af programindholdet, men på baggrund af manglende overholdelse af formelle regler. Radio Holger har ikke fået en ny programtilladelse og fungerer efter det oplyste i dag som internetradio, som nævnet som nævnt ikke er tilsynsmyndighed for.

Radio- og tv-nævnets sparsomme praksis på området – belyst ved de nævnte sager – kan sammenfattes til, at nævnet har grebet ind, når det er radioernes redaktionelle budskaber, der kan kritiseres, og ikke udtalelser, som stammer fra medvirkende perso-

ner, der er uafhængige af redaktionen. Desuden følger det af nævnets praksis, at der indledes med advarsler, herefter kan følge påbud om midlertidig sendeophør og kun i de groveste tilfælde påbud om endeligt ophør, jf. herved nævnets beføjelser i medfør af radio- og fjernsynslovens § 50, stk. 2, til at træffe afgørelse om midlertidig eller endelige indstilling af registreret programvirksomhed, hvis det registrerede foretagende overtræder de her relevante regler groft eller ofte gentagne gange.

## *2.2. Kulturministeriets overvejelser og forslag*

### *2.2.1. Krav til programindholdet*

Radio- og fjernsynslovgivningen indeholder ikke hjemmel til at fastsætte regler, hvorefter Radio- og tv-nævnet kan inddrage programtilladelser eller bestemme, at programvirksomhed skal indstilles, selv om en radio- eller tv-station med sin programvirksomhed fremmer terrorisme. Som det fremgår af Justitsministeren og Kulturministerens fælles pressemeddelelse af 11. januar 2012 er det ministrenes intention at sikre, ”at lovgivningen på tilstrækkelig vis giver adgang til at skride ind overfor radio- og tv-stationer, som opfordrer til terrorisme”, jf. ovenfor punkt 1.

Det foreslås derfor, at radio- og fjernsynslovens hjemmelsbestemmelse om adgangen til at regulere udøvelse af programvirksomhed – der i forvejen giver mulighed for at stille krav til indholdet af programvirksomhed – ændres, så der fremover er udtrykkelig hjemmel til, at kulturministeren kan fastsætte regler om, at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme. Det foreslås derfor, at det i lovens § 48 præciseres, at kulturministeren i medfør af bestemmelsen også kan fastsætte regler om, at programmerne ikke må have en sådan karakter.

Hvis lovforslaget vedtages, vil Kulturministeriet i overensstemmelse hermed ændre den ovennævnte bekendtgørelse nr. 100 af 28. januar 2010 om programvirksomhed på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhed, således at dette krav også kommer til at fremgå af bekendtgørelsen.

Det foreslås samtidig, at det i bestemmelsen i lovens § 48 ligeledes kommer til at fremgå eksplicit, at der også kan fastsættes regler om – hvilket det allerede gør efter gældende ret, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor – at programmerne ikke på nogen måde må tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans, og at der også kan fastsættes regler om beskyttelse af mindreårige.

Radio- og tv-nævnet kan efter de gældende regler bl.a. træffe afgørelse om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomhed, hvis det registrerede foretagende overtræder loven eller bestemmelser fastsat efter loven, såfremt en overtrædelse er grov, eller overtrædelser er ofte gentagne. Med forslaget gives der således også nævnet mulighed for at inddrage en programtilladelse eller give pålæg om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomheden, hvis et registreret foretagende i sin programvirksomhed groft eller gentagne gange har udøvet programvirksomhed, der fremmer terrorisme. Det må dog forudsættes, i lyset af den alvorlige karakter sager om fremme af terror har, at Radio- og tv-nævnet i sin praksis vil vælge allerede ved en førstegangsovertrædelse at kræve et radio- eller fjernsynsforetagendes programvirksomhed midlertidig indstillet.



Med udtrykket ”fremmer terrorisme” sigtes til programvirksomhed, der er egnet til at støtte virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, som begår eller har til hensigt at begå terrorisme, jf. herved også straffelovens § 114 og § 114 a. Dette vil bl.a. omfatte programmer, der på en egnet måde giver råd om, hvordan en terrorhandling planlægges eller udføres.

Udtrykket omfatter også programvirksomhed, som er egnet til at fremme de handlinger til forberedelse af terrorisme, der er kriminaliseret ved straffelovens §§ 114 b – 114 d. Dette kan f.eks. være programvirksomhed, der hjælper personer eller grupper med at hverve eller træne andre til at begå terrorisme.

Programvirksomhed kan også på anden måde ”fremme” terrorvirksomhed, jf. herved straffelovens § 114 e. Efter § 114 e straffes den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114 – 114 d. Af bestemmelsens forarbejder fremgår, at rene sympatitilkendegivelser i forhold til sådanne personer, grupper eller sammenslutninger ikke udgør en støtte, der er omfattet af bestemmelsen. Det følger af det anførte, at det ikke er et krav for, at en programvirksomhed kan anses for at fremme terrorisme, at støtten kan henføres til en konkret terrorhandling.

Som det fremgår, omfatter udtrykket ”fremmer terrorisme” støtte til den samme form for handlinger mv., som er kriminaliserede i straffelovens §§ 114 – 114 d, og som er genstand for den udvidede medvirkensregel i straffelovens § 114 e. Dette betyder imidlertid ikke, at en eventuel afgørelse fra Radio- og tv-nævnet om, at en radio- eller tv-station skal indstille sin programvirksomhed, fordi stationen har overtrådt reglen om, at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme, samtidig er en afgørelse om, at den pågældende station har overtrådt en af de omhandlede bestemmelser i straffeloven. En sådan afgørelse kan således kun træffes af domstolene efter en selvstændig proces i overensstemmelse med reglerne i retsplejeloven.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det allerede efter gældende ret vil kunne forekomme, at Radio- og tv-nævnet i en afgørelse lægger til grund, at en radio- eller tv-station har overtrådt regler for sin programvirksomhed, som samtidig efter omstændighederne vil kunne indebære en overtrædelse af straffeloven. Det følger således af de gældende regler på radio- og tv-området, at programmerne ikke på nogen måde må tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel orientering. Et program, der tilskynder til had på grund af f.eks. race, vil efter omstændighederne samtidig være en overtrædelse af straffelovens § 266 b. Efter denne bestemmelse straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Det kan forekomme, at der forud for, at nævnet tager stilling til, om en radio- eller tv-station har overtrådt forbuddet mod at fremme terrorisme, er afsagt en fældende strafdom i anledning af den samme programvirksomhed, som indgår i nævnets sag. Dette er imidlertid hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for, at nævnet kan træffe afgørelse om, at en radio- eller tv-station skal indstille sin programvirksomhed. Det må imidlertid antages, at en eventuel dom i en straffesag mod en station, hvorved

stationen straffes for overtrædelse af f.eks. straffelovens § 114 e, vil have en væsentlig betydning for nævnets afgørelse i en sag vedrørende stationens eventuelle overtrædelse af radio- og fjernsynslovgivningen, herunder for om overtrædelsen må betragtes som grov.

Radio- og tv-nævnet vil i sin sagsbehandling endvidere kunne lægge vægt på såvel faktiske omstændigheder og vidneudsagn, der måtte fremkomme under straffesagen, som domstolenes retlige kvalificering.

Det vil fortsat være en forudsætning for anvendelse af Radio- og tv-nævnets sanktionsmuligheder, at en overtrædelse må anses for at være en konsekvens af overordnede, generelle redaktionelle beslutninger, så der kan siges at være tale om en redaktionel linje, og at stationen således ikke blot videreformidler budskabet, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor. Et radio- og fjernsynsforetagende skal have mulighed for at vise for eksempel en terrorleders video efter et terrorangreb i sine nyhedsudsendelser uden at risikere at måtte indstille programvirksomheden. Derimod kan gentagne visninger af terrorlederens video som led i eller i forbindelse med en mere forherligende dækning af terrorisme indikere, at der er tale om en redaktionel linje fra fjernsynsforetagendes side, hvilket kan medføre, at Radio- og tv-nævnet træffer afgørelse om, at foretagendet skal indstille programvirksomheden. Det må dog som nævnt ovenfor forudsættes, at Radio- og tv-nævnet, allerede første gang der konstateres fremme af terror i konkrete sager, vælger at kræve et radio- eller fjernsynsforetagendes programvirksomhed midlertidig indstillet.

### *2.2.2. Domstolsprøvelse*

Som anført under pkt. 2.1.1 ovenfor kan en afgørelse fra Radio- og tv-nævnet efter gældende ret indbringes for domstolene af den, som har en retlig interesse i afgørelsen. Indbringelsen sker ved, at der i en civil retssag udtages stævning mod nævnet.

Kulturministeriet finder, at der henset til den indgribende karakter, en afgørelse om ikke at kunne udøve programvirksomhed kan have, bør etableres en særlig adgang til domstolsprøvelse af sådanne afgørelser, hvis afgørelserne er begrundet i indholdet af programmerne. De samme hensyn ses imidlertid ikke at foreligge i situationer, hvor sådanne afgørelser er begrundet i andre forhold, f.eks. at et tidligere meddelt påbud ikke er overholdt, eller at kravene til reklamers placering i programfladen er overtrådt.

Det foreslås derfor, at en afgørelse truffet efter § 50, stk. 1, nr. 1, stk. 2, nr. 1, eller stk. 3, om midlertidig eller endelig inddragelse af programtilladelse eller indstilling af programvirksomhed af den, afgørelsen vedrører, kan forlanges indbragt for domstolene, hvis afgørelsen vedrører regler som nævnt i den foreslåede § 48, 2. eller 3. pkt. Det gælder således afgørelser om, hvorvidt programmerne må anses for at tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans, om reglerne om beskyttelse af mindreårige må anses for overtrådt, eller om programmerne må anses for at fremme terrorisme.

Denne særlige adgang til domstolsprøvelse består i, at den pågældende blot skal begære sagen indbragt for retten og således ikke er nødt til selv at udtage stævning i sagen.

En begæring herom skal efter forslaget fremsættes inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Overholdes fristen, vil Radio- og tv-nævnet herefter anlægge sag mod den pågældende i den borgerlige retsplejes former. Overholdes fristen ikke, vil den pågældende selv kunne anlægge sag mod Radio- og tv-nævnet på sædvanlig vis ved i en civil retssag at udtage stævning mod nævnet, jf. også pkt. 2.1.1 ovenfor.

Ligeledes vil også nævnets øvrige afgørelser, som ikke er omfattet af den foreslåede særlige adgang til domstolsprøvelse, fortsat kunne prøves ved domstolene på sædvanlig vis.

Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger vil Radio- og tv-nævnet efter omstændighederne kunne genoptage en sag, hvori nævnet har truffet afgørelse om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomheden, f.eks. fordi der fremkommer væsentlige, nye oplysninger i sagen. Det gælder også, selv om nævnets afgørelse i mellemtiden måtte være blevet opretholdt ved en domstolsprøvelse. Et eventuelt afslag på at genoptage en sådan sag vil ikke være omfattet af de foreslåede regler om særlig adgang til domstolsprøvelse, men vil kunne domstolsprøves på sædvanlig vis.

### *2.2.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

Den foreslåede ændring indebærer som nævnt, at Radio- og tv-nævnet fremover vil have mulighed for at inddrage en programtilladelse eller give pålæg om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomheden, hvis et registreret foretagende i sin programvirksomhed groft eller gentagne gange har udøvet programvirksomhed, der fremmer terrorisme. Som ligeledes nævnt ovenfor vil det fortsat være en forudsætning for anvendelsen af Radio- og tv-nævnets sanktionsmulighed, at en overtrædelse må anses for at være en konsekvens af overordnede, generelle redaktionelle beslutninger, så der kan siges at være tale om en redaktionel linje, og at stationen således ikke blot viderefremidler budskabet.

En inddragelse af en programtilladelse eller pålæg om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomheden vil udgøre et indgreb i ytringsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10, hvorefter enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns (- eller filmforetagender) kun må drives i henhold til bevilling. Der kan alene gøres indgreb i ytringsfriheden, hvis de er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed, territoriale integritet eller offentlige tryk, eller for at forebygge uorden eller forbrydelse.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at medierne nyder en særlig beskyttelse som ”offentlighedens vagthund”, men også at medierne har en særlig forpligtelse til at handle i god tro og tilvejebringe præcis og pålidelig information. Staterne har således normalt en meget begrænset skønsmargin ved indgreb i mediernes ytringsfrihed.

Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at visse ytringer falder uden for beskyttelsen i EMRK artikel 10. Dette gør sig bl.a. gældende, hvor der opfordres til vold, jf. f.eks. dom af 22. april 2008 i *Yalçın Küçük mod Tyrkiet (no. 3)*, præmis 58, og dom af 8. juli 1999 i *Sürek mod Tyrkiet (no. 3)*, præmis 40, hvor ytringer, der opfordrede til vold og væbnet kamp, ikke var omfattet af beskyttelsen i artikel 10. Som nævnt vil lovforslaget indebære, at Radio- og tv-nævnet vil have mulighed for at gribe ind over for et registreret foretagende, der i sin programvirksomhed groft eller gentagne gange har udøvet programvirksomhed, der fremmer terrorisme. På baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis vil en sådan programvirksomhed efter Kulturministeriets opfattelse ikke være beskyttet af EMRK artikel 10.

Efter Domstolens praksis kan den blotte videreformidling af et budskab imidlertid ikke i almindelighed begrunde et indgreb i ytringsfriheden, jf. hertil Storkammerets dom af 23. september 1994 i *Jersild mod Danmark* og Storkammerets dom af 17. december 2004 i *Pedersen og Baadsgaard mod Danmark*. Som nævnt giver lovforslaget ikke mulighed for, at Radio- og tv-nævnet kan gribe ind overfor en station, som blot videreformidler et budskab.

Kulturministeriet finder på denne baggrund, at lovforslaget er i overensstemmelse med EMRK artikel 10.

### 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, kommune eller regioner.

### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget vil ikke have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning.

### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget indeholder ingen miljømæssige konsekvenser.

### 7. Forholdet til EU-retten

Forslaget er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2010/13/EU af 10. marts 2010 om audiovisuelle medietjenester som er en kodificering af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF, der indeholder minimumsbestemmelser for medlemsstaternes forpligtelser til at opstille krav til bl.a. foretagender der udøver programvirksomhed ved hjælp af satellit, fællesantenneanlæg, jordbaserede digitale tv-sendemuligheder, kortbølgesendemuligheder eller øvrige elektroniske kommunikationsnet.

På området findes en dom i en præjudiciel sag afsagt af EU-Domstolen den 22. september 2011, de forenede sager C-244/10 og C-245/10 (endnu ikke trykt i Sml.), i to sager anlagt af Mesopotamia Broadcast A/S METV og ROJ TV A/S mod Forbundsrepublikken Tyskland. Dommen omhandler fortolkningen af direktivets artikel 22 a, ifølge hvilken medlemsstaterne skal sørge for, at udsendelserne ikke på nogen måde tilskynder til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet.

Ifølge dommen skal direktivets artikel 22a fortolkes således, at faktiske omstændigheder som de i de tyske sager foreliggende, der er omfattet af en bestemmelse i national ret om forbud mod tilsidesættelse af tanken om mellemfolkelig forståelse, skal anses for at være omfattet af begrebet »tilskyndelse til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet«. Direktivets artikel 22a er ikke til hinder for, at en medlemsstat på grundlag af generel lovgivning, såsom Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (lov om foreninger) af 5. august 1964, som ændret ved artikel 6 i lov af 21. december 2007, træffer foranstaltninger over for et tv-spredningsforetagende, der er etableret i en anden medlemsstat, med den begrundelse, at dette foretagendes virksomhed og formål er i strid med forbuddet mod tilsidesættelse af tanken om mellemfolkelig forståelse, forudsat at disse foranstaltninger ikke forhindrer selve retransmissionen på modtagermedlemsstatens område af fjernsynsudsendelser, der sendes af dette foretagende fra en anden medlemsstat, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Eftersom der i direktivet er tale om minimumsbestemmelser, er der intet til hinder for, at Danmark opstiller strengere krav til programvirksomheden end forudsat i direktivet. Som det også fremgår af den nævnte dom fra EU-Domstolen kan de strengere krav også håndhæves over for stationer, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, men dette betyder dog ikke, at Danmark må hindre retransmission af udsendelser fra stationer, der hører under andre EU-landes jurisdiktion med den begrundelse, at udsendelserne indeholder programmer, der er i strid med en eventuel strengere dansk lovgivning.

#### 8. Hørte myndigheder og organisationer

#### 9. Sammenfattende skema

##### Samlet vurdering af konsekvenserne af lovforslaget

	Positive konsekvenser / mindre forbrug	Negative konsekvenser / merudgifter
Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.	Ingen	Ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning.

Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget er i overensstemmelse med Europa-Parlamentet og Rådets direktiv nr. 2010/13/EU af 10. marts 2010 om audiovisuelle medietjenester. Området er endvidere behandlet af EU Domstolen i en afgørelse fra september 2011 (forenede sager C244/10 og C-245/10) i en tysk præjudiciel sag mellem den tyske stat og Mesopotamia Broadcast A/S METV og ROJ TV A/S. Afgørelsen fastslog at direktivets ikke er til hinder for, at en medlemsstat på grundlag af generel lovgivning træffer foranstaltninger over for et tv-spredningsforetagende, der er etableret i en anden medlemsstat, med den begrundelse, at dette foretagendes virksomhed og formål er i strid med forbuddet mod tilsidesættelse af tanken om mellemfolkelig forståelse, forudsat at disse foranstaltninger ikke forhindrer selve retransmissionen på modtagermedlemsstatens område af fjernsynsudsendelser, der sendes af dette foretagende fra en anden medlemsstat.	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Til nr. 1 (§ 48)

Det foreslås, at det i lovens § 48 hvorefter kulturministeren kan fastsætte af regler om programvirksomheden for radio- og tv-foretagender og øvrige medietjenesteudbydere der udover programvirksomhed på grundlag af en dansk tilladelse eller registrering tilføjes at der kan fastsættes regler om, at programmerne ikke på nogen måde må tilskynde til had på grund af race, køn religion, nationalitet eller seksuel observans, at der kan fastsættes regler til beskyttelse af mindreårige, samt at der kan fastsættes regler om at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme.

Om baggrund for og Kulturministeriets overvejelser i forhold til bestemmelsen henvises i øvrigt til afsnit 2.2.1 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 2 (ny § 50a)

Med henblik på at sikre domstolsprøvelse, af Radio- og afgørelser om ikke at kunne udøve programvirksomhed begrundet i indholdet af programmerne (jf. nr. 1) foreslås der etableret en særlig adgang til domstolsprøvelse af sådanne afgørelser, idet disse afgørelser er af særlig indgribende karakter overfor radio- og tv-foretagender og øvrige me-

dietjenesteudbydere der udøver programvirksomhed på grundlag af en dansk tilladelse eller registrering.

Om baggrund for og Kulturministeriets overvejelser i forhold til bestemmelsen henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2 i de almindelige bemærkninger.

#### Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft 1. januar 2013.

Der vil ved vurderingen af, om en radio- eller tv-station overtræder den nye regel, der agtes indsat i bekendtgørelse nr. 100 af 28. januar 2010 om programvirksomhed på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhed, hvorefter programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme, alene kunne lægges vægt på indhold af programmer, som sendes efter denne nye regels ikrafttræden. Den nye regel i bekendtgørelsen forventes at træde i kraft på samme tidspunkt, som der lægges op til, at loven skal træde i kraft.