JUSTITSMINISTERIET

Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark

Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen

Del 1

Betænkning nr. 1573

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
1514 Betænkning om farlige hunde
1515 Betænkning om det videnskabsetiske komitesystem i Danmark
1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
1518 Betænkning om ægtefælleskifter
1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
1520 Betænkning om huseftersynsordningen
1521 Betænkning om insiderhandel
1522 Reform af den civile retspleje VI
1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

1524 Betænkning om revision af hundeloven
1525 Betænkning om konkurskarantæne
1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
1527 Provstestillingen og provstiets funktion
1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

1529 Betænkning om PET og FE
1530 Reform af den civile retspleje VII
1531 Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole
1532 Betænkning om indsamlinger
1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål
1534 Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser
1535 Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner
1536 Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)

2013

1537 Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn
1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

2014

1544 Folkekirkens styre
1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet
1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager
1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi
1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager
1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
1552 Ægtefællers økonomiske forhold
1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen

2015

2016

1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
1560 Betænkning om inddragelse af uhensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling.
1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område.

2017

1562 Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.
1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser
1564 En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken
1565 Databeskyttelsesforordningen
1566 Udvalget om Undersøgelseskommissioners deludtalelse
1567 Menighedsrådsvalg i fremtiden
1568 Ny ferielov og overgang til samtidighedsferie

2018

1569 Ekspropriation efter planloven
1570 Almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed
1571 Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer: Betænkning afgivet af Udvalget om Undersøgelseskommissioner

2019

1572 Reform af den civile retspleje X: Retsafgifter

2020

1573 Ytringsfrihedskommissionens beretning 2020
1574 Straffelovrådets betænkning om en frivillighedsbaseret voldtægtsbestemmelse

Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark

Afgivet af
Ytringsfrihedskommissionen

DEL 1

Betænkning nr. 1573
København 2020

Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark
Betænkning nr. 1573

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)
eller hos
Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg
Telefon: 43 22 73 00
distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-93469-37-2
ISBN: 978-87-93469-39-6 (e-udgave)
Tryk: Rosendahls a/s
Pris: Kr. xxx pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 . . . . . **13**
Indledning **13**
1. Kommissorium 13
2. Kommissionens sammensætning 16
3. Kommissionens arbejde 17
4. Betænkningens opbygning og indhold 19

Kapitel 2 . . . . . **23**
Sammenfatning **23**
1. Indledning 23
2. Kommissionens overvejelser om grænserne for ytringsfriheden (kapitel 8) 26
3. Kommissionens overvejelser om racismeparagraffen (kapitel 9) 27
   3.1 Ophævelse eller indskrænkning af straffelovens § 266 b? 27
   3.2 Præcisering af straffelovens § 266 b? 29
   3.3 Udvidelse af straffelovens § 266 b? 29
   3.4 Kriminalisering af benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser . . 30
4. Kommissionens overvejelser om ytringssikkerhed mv. (kapitel 10) 31
   4.1 Ytringssikkerhed 31
   4.2 Den hårde tone i debatten 33
   4.3 Debatten om krænkende ytringer 34
5. Kommissionens overvejelser om ansattes ytringsfrihed (kapitel 11) 35
   5.1 Offentligt ansattes ytringsfrihed 35
   5.2 Privatansattes ytringsfrihed 37
6. Kommissionens overvejelser om publicistiske medier (kapitel 12) 38
   6.1 De aktuelle vilkår for de publicistiske medier 38
   6.2 Den retlige regulering af publicistiske medier 40
7. Kommissionens overvejelser om sociale medier (kapitel 13) 41
   7.1 Den retlige regulering af sociale medier 42
   7.2 De sociale mediers indholdsmoderation 45
8. Kommissionens overvejelser om disinformation (kapitel 14) 46
9. Kommissionens overvejelser om informationsfrihed (kapitel 15) 49
   9.1 Retten til aktindsigt og oplysninger 50
   9.2 Forskningsfrihed 51
10. Kommissionens overvejelser om nyere lovgivningstendenser (kapitel 16) 52
11. Konklusion 54

Kapitel 3. 59
Hvorfor Ytringsfrihed? 59
1. Indledning 59
2. Hvad mener vi, når vi taler om ytringer og ytringsfrihed? 59
2.1 Hvad forstås ved en ytring? 59
2.2 Hvad er ytringsfrihed? 61
3. Hensyn bag ytringsfriheden 63
3.1 Indledning 63
3.2 Autonomi – det frie og myndige menneske 63
3.3 Sandhed - stræben efter indsigt og den fejlbarlige fornuft 65
3.4 Demokrati – Det demokratiske samfund 67
3.5 Mangfoldighedshensynet - Ytringsfrihed som fremmer af tolerance 69
4. Den begrænsede ytringsfrihed 70
4.1 Hvor skal grænsen gå – ord eller handling? 72
4.2 Andre forhold af betydning for ytringsfrihedens udfoldelse 74

Kapitel 4. 79
Ytringsfrihedens historiske udvikling og ankomst til Danmark 79
1. Indledning 79
2. Ytringsfrihed i antikkens Athen og i den romerske republik 79
2.1 Antikkens Athen 79
2.2 Den romerske republik 83
3. Trykpresse, reformation og ytringsfrihed 86
3.1 Trykpressens opfindelse 87
3.2 Reformationen 89
3.3 Danske lov 91
4. Ytringsfrihed og oplysningstid 92
4.1 Spinoza m.fl. 93
4.2 Holberg 95
4.3 Struensee. 96
4.4 Birckner 99
4.5 Ørsted 101
4.6 Eidsvoll-grundloven 102
5. Den Grundlovgivende Rigsforsamling og juni-grundloven 103
5.1 De stille år. 103
5.2 Lehmann. 105
5.3 Juni-grundloven 106
5.4 Presseloven 110
6. Socialistsagerne og provisorietiden 111
6.1 Socialistsagerne 111
6.2 Provisorietiden 112

7. Krigstid og fremkomsten af internationale menneskerettigheder 115
7.1 Krigspresseloven 115
7.2 Den tyske besættelse 117
7.3 Verdenserklæringen om Menneskerettigheder 119
7.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 119
8. Racisme- og blasfemiparagrafferne 121
8.1 Racismeparagraffen 121
8.2 Kriminalisering af blasfemi 124
8.3 Ophævelse af blasfemiparagraffen 126
9. Terrorpakker og imam-lov 128
9.1 Terrorpakker 128
9.2 Imam-lov 129

Kapitel 5 131
Ytringsfrihedens forankring i en demokratisk kultur 131
1. Indledning 131
2. De borgerlige rettigheder 132
3. Det oplyste folk 137
4. Demokratiet vokser frem 141
5. Medier under forandring 146
6. Demokratidebat, velfærdsstat og globalisering 152

Kapitel 6 161
Undersøgelse af ytringsfriheden i Danmark 161
Indledning 161
Udvalgte resultater fra befolkningsundersøgelsen 161
Befolkningens holdninger til ytringsfrihed 162
Oplevelser med ytringsfrihed 164
Forskelle på tværs af grupper 165
1. Befolkningsundersøgelsen 167
1.1 Beskrivelse af data 167
1.2 Indsamling af data 171
1.3 Muligheder og begrænsninger ved spørgeskemaundersøgelser 172
1.4 Metode og fremgangsmåde 174
2. Vigtigheden af ytringsfrihed 178
2.1 Vurdering af ytringsfrihed 178
2.2 Holdning til borgeres, politikeres og mediers ytringsfrihed 181
2.3 Opsamling 189
3. Begrænsninger i ytringsfrihed 190
3.1 Hvad er ulovligt, og hvad bør være ulovligt på sociale medier? 190

3.2 Bør det være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov og at kritisere islam? ... 199
3.3 Opsamling ... 204
4. Hvem må ytre sig (om hvem)? ... 204
4.1 Ytringer i den offentlige debat ... 204
4.2 Udvalgte gruppers kritiske ytringer om jøder ... 206
4.3 Udvalgte gruppers kritiske ytringer om andre grupper ... 210
4.4 Opsamling ... 212
5. Censur og selvcensur ... 212
5.1 Bør radio og tv tie yderliggående synspunkter ihjel? ... 213
5.2 Opfattelse af general udsathed for censur ... 215
5.3 Oplevet censur og selvcensur ... 225
5.4 Opsamling ... 239
6. Usande historier på sociale og i traditionelle medier ... 240
6.1 Opsamling ... 244
7. Ytringsfrihed på arbejdspladsen ... 244
7.1 Oplevelser med ytringsfrihed på arbejdspladsen ... 245
7.2 Bør privat og offentligt ansatte ytre sig? ... 250
7.3 Opsamling ... 253

Kapitel 7 ... 255
Ytringsfrihedens retlige rammer ... 255
1. Indledning ... 255
2. Grundloven ... 256
2.1 Grundlovens § 77 ... 256
2.2 Andre grundlovsbestemmelser af betydning for den indholdsmæssige ytringsfrihed ... 269
3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ... 271
3.1 EMRK artikel 10 ... 272
3.2 Indgreb i retten til ytrings- og informationsfriheden ... 278
3.3 Pligter og ansvar efter artikel 10, stk. 2 ... 280
3.4 Betingelser for indgreb i ytringsfriheden (Domstolens prøvelseskoncept) ... 281
4. Udvidet ytringsfrihed ... 287
4.1 Politikeres ytringsfrihed ... 288
4.2 Mediernes særlige ytringsfrihedsbeskyttelse ... 289
5. EMD's afvejning af ytringsfriheden over for andre legitime hensyn og nationale indskrænkninger i dansk ret ... 303
5.1 Hensynet til retten til respekt for privatlivet ... 303
5.2 Hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte og rettigheder ... 322
5.3 Hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger ... 345

5.4 Hensynet til den offentlige tryghed eller til at forebygge uorden og forbrydelse 368
5.5 Hensynet til national sikkerhed og territorial integritet 396
5.6 Hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed og hensynet til ytringsfriheden 407
5.7 Hensynet til at beskytte sædeligheden 429
5.8 Hensynet til sundheden 436
6. EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11 442
7. Internationale menneskerettigheder 443

Kapitel 8 457
Er grænserne for ytringsfriheden tilstrækkeligt præcise? 457
1. Indledning 457
2. Den generelle uklarhed i ytringsfrihedens retlige grænser 459
3. Konkrete eksempler på uklarhed i den gældende retstilstand 460
3.1 Billigelse af terrorhandlinger og fremme af terror 461
3.2 Billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring 470
4. Kommissionens overvejelser 471

Kapitel 9 475
Racismeparagraffen 475
1. Indledning 475
2. Racismeparagraffens baggrund – racediskriminationskonventionen 476
2.1 FN's Racediskriminationskonvention 477
2.2 Udvidelsen af den danske racismeparagraf i 1972 478
3. Lov- og beslutningsforslag vedrørende § 266 b 484
4. Argumenter for og imod lovgivning mod hadefuld tale 490
4.1 Demokratiargumentet 492
4.2 Ytringens form 493
4.3 Racismeparagraffens baggrund og internationale ophav 494
5. Internationale anbefalinger 495
5.1 FN's Racediskriminationskomité 495
5.2 FN's Menneskerettighedskomité 496
5.3 Rabat-handlingsplan 497
5.4 FN's Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) 497
6. Er racismeparagraffen og dens anvendelse tilstrækkelig klar? 498
6.1 Udbredelseskriteriet 498
6.2 Grovhedskriteriet 503
6.3 Beskyttelseskriteriet 513
7. Kan racismeparagraffen ændres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser? 519

8. Regulering af hadefuld tale mv. i andre lande 523
8.1 Finland 523
8.2 Frankrig 524
8.3 Norge 524
8.4 Storbritannien 525
8.5 Sverige 527
8.6 Tyskland 528
9. Kommissionens overvejelser og anbefalinger 530
9.1 Bør racismeparagraffen ophæves eller indskrænkes? 531
9.2 Bør racismeparagraffen præciseres? 535
9.3 Bør bestemmelsen udvides til at omfatte nye grupper? 537
9.4 Kriminalisering af holocaustbenægtelse? 538

Kapitel 10 539
Ytringssikkerhed mv. 539
1. Indledning 539
2. Sikkerhed og selvcensur 540
2.1 Begrebet selvcensur 540
2.2 Kommissionens befolkningsundersøgelse 541
3. Ytringssikkerhed 542
3.1 Vold og terror 542
3.2 Trusler og chikane 551
4. Den hårde tone i debatten 559
5. Debatten om krænkende ytringer 561
6. Kommissionens overvejelser og anbefalinger 563
6.1 Ytringssikkerhed 564
6.2 Tonen i debatten 566
6.3 Debatten om krænkende ytringer 567

Kapitel 11 571
Ansattes ytringsfrihed 571
1. Indledning 571
2. Offentligt ansattes ytringsfrihed 571
2.1 Undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed 573
2.2 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger 575
2.3 Initiativer til styrkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed 576
3. Privatansattes ytringsfrihed 578
3.1 Den retlige ramme 578
3.2 Undersøgelser af privatansattes ytringsfrihed 580
4. Whistleblowerdirektiv 582

5. Kommissionens overvejelser og anbefalinger 583
5.1 Offentligt ansattes ytringsfrihed 583
5.2 Privatansattes ytringsfrihed 585

Kapitel 12 587
Publicistiske medier 587
1. Indledning 587
2. Mediebilledet her og nu – publicistiske medier under pres i den digitale tidsalder 589
2.1 Nye medier og ændrede medievaner 589
2.2 En presset forretningsmodel 593
3. Reguleringen af de traditionelle nyhedsmedier 598
3.1 Reguleringen af de trykte medier – aviser, ugeblade mv. 599
3.2 Reguleringen af radio- og tv-medier 602
3.3 Pressenævnet og presseetik 605
3.4 Digitale nyhedsmedier, blogs og brugergenererede kommentarer 610
3.5 Pressens særlige privilegier 614
4. Kommissionens overvejelser 621
4.1 Publicistiske mediers aktuelle vilkår 621
4.2 Den retlige regulering af de publicistiske medier 625

Kapitel 13 629
Internettet og sociale medier 629
1. Indledning 629
2. Nye muligheder og udfordringer 631
2.1 Styring og redigering af information online 633
3. Ytringsfriheden på sociale medier 639
4. Ulovligt indhold på sociale medier 640
4.1 Brugerne har ansvaret for deres ytringer 641
4.2 Sociale mediers pligt til at fjerne ulovligt indhold 641
5. Regulering af sociale medier i andre europæiske lande 648
5.1 Tyskland 649
5.2 Frankrig 650
5.3 Storbritannien 651
5.4 Norge 651
5.5 Sverige 651
5.6 Finland 652
6. Sociale medier som private indholdscensorer 652
7. Kommissionens overvejelser 656
7.1 Ansvar for ulovligt indhold på sociale medier 656
7.2 Overvejelser om sociale mediers indholdsmoderation 663

Kapitel 14 667
Disinformation 667
1. Indledning 667
2. Hvad er fake news – definitoriske udfordringer 669
3. Disinformation – hvad er der på spil? 672
4. Hvad ved vi om disinformation? 680
   4.1 Disinformation i Danmark 680
   4.2 Hvem spreder disinformationen? 686
   4.3 Hvem eksponeres for disinformation? 688
   4.4 Hvad er fremtidsperspektiverne inden for disinformation? 688
5. Det eksisterende retlige værn mod disinformation 690
   5.1 Sandhedspligter 690
   5.2 Misbrug af mødeoffentlighed mv. 691
   5.3 God presseskik 692
   5.4 Straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser mv. 693
   5.5 Persondatareguleringen 695
   5.6 Andre relevante regler 695
6. Hvilke tiltag mod disinformation er iværksat? 697
   6.1 Nationale tiltag. 697
   6.2 Tiltag mod fake news på EU-niveau 704
   6.3 Facebooks egne initiativer mod disinformation og falske nyheder 708
7. Kommissionens overvejelser og anbefalinger 710
   7.1 Er der et problem med disinformation i Danmark? 711
   7.2 Er der behov for yderligere regulering? 712
   7.3 Hvordan bør disinformation imødegås fremadrettet? 714

Kapitel 15 717
Informationsfrihed 717
1. Indledning 717
2. Ret til aktindsigt og oplysninger 718
   2.1 Retsregler, der understøtter informationsfriheden 718
   2.2 Debat om offentlighedslovens balance mellem ret til information over for andre hensyn 723
3. Forskningsfrihed 726
   3.1 Sammenhængen mellem forskningsfrihed og informationsfrihed 726
   3.2 Forskningsfrihed under pres? 728
   3.3 Nyere debat om forskningsfrihed og forskeres rolle i samfundet 731
4. Kommissionens overvejelser og anbefalinger 733
   4.1 Ret til aktindsigt 733
   4.2 Forskningsfrihed 735

Kapitel 16 737
Nyere lovgivningstendenser 737
1. Indledning 737
2. Lovændringer siden årtusindskiftet 738
2.1 Bestemmelser om terror og medvirken hertil samt kriminalisering af terrorfinansiering mv. (Anti-terrorpakke I) 738
2.2 Kriminalisering af hvervning til terror og forbud mod oplæring i at begå eller fremme terror mv. (Anti-terrorpakke II) 742
2.3 Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger i forbindelse med religiøs oplæring (imamloven) 747
2.4 Skærpelse af strafferammen for trusler mod tjenestemænd 750
2.5 Indrejseforbud for visse udenlandske religiøse forkyndere 751
2.6 Blokering af hjemmesider 753
2.7 Ophævelse af forbuddet mod blasfemi 754
2.8 Forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet (tildækningsforbud) 758
2.9 Forbud mod at bære forbudte eller opløste foreningers kendetegn 760
2.10 Styrkelse af det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark (påvirkningslov) 761
2.11 Skærpelse af straffen for krænkelser af privatlivets fred og ærekrænkelser . 764
3. Kommissionens overvejelser 766

Bilag 1 771
Oversigt over indskrænkninger i ytringsfriheden i Danmark 771

Bilag 2 859
Udviklingen i befolkningens højeste fuldførte uddannelse (15-69 år) i perioden 2006-2019 859

Bilag 3 861
Notat om undervisning i digital dannelse og it-kompetencer i grundskolen og på ungdomsuddannelserne samt på dagtilbudsområdet 861

Kapitel 1
Indledning

1. Kommissorium

Baggrunden for kommissionens nedsættelse og kommissionens opgaver er beskrevet i kommissorium af 13. december 2017, som har følgende ordlyd:

> "**1.** Det fremgår af regeringsgrundlaget *For et rigere, friere og mere trygt Danmark,* at regeringen vil værne om ytringsfriheden, og at regeringen derfor vil nedsætte en kommission, som skal vurdere ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark.
>
> Den daværende regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik den 31. maj 2016 en politisk aftale om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.
>
> Det fremgår af aftalen, at de nævnte partier med tilslutning fra Socialistisk Folkeparti bl.a. er enige om at nedsætte en kommission, som skal vurdere ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark.
>
> **2.** Ytringsfriheden er bl.a. beskyttet i grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.
>
> Den nationale og internationale beskyttelse af ytringsfriheden er udtryk for en almindelig anerkendelse af, at ytringsfrihed er en grundlæggende forudsætning for et velfungerende demokrati og for udviklingen af samfundet og det enkelte individ.
>
> Ytringsfrihed er således en forudsætning for en demokratisk styreform, hvor vælgere kan træffe deres valg på baggrund af en fri politisk debat, hvor idéer og holdninger kan komme til orde og blive imødegået.

Ytringsfriheden omfatter ytringer i bred forstand, dvs. uanset ytringernes indhold (satire, faglige beskrivelser, politiske holdninger osv.) og form (tekst, tale, billeder osv.)

Samtidig sikrer ytringsfriheden, at politikere og magthavere kan undergives en offentlig kontrol, navnlig ved at medierne kan sikre den frie strøm af information og holdninger, som er nødvendig herfor.

Dertil kommer, at ytringsfrihed er nødvendig for udviklingen af både samfundet og det enkelte individ. Adgangen til at give sin mening til kende er således en af de mest umiddelbare måder, hvorpå man kan udtrykke og udfolde sin personlighed i forhold til det omgivende samfund. Og det er i høj grad gennem mødet med andres opfattelser og meninger, at den enkeltes personlighed og samfundet udvikles.

Ytringsfriheden kan imidlertid komme i konflikt med andre rettigheder og samfundsinteresser. Det er derfor almindeligt anerkendt, at der kan foretages indgreb i ytringsfriheden af hensyn til bl.a. at beskytte den nationale sikkerhed, at forebygge uorden eller forbrydelse eller at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder.

3. Samfundet har de senere år været præget af udvikling på en række områder, som har betydning for ytringsfriheden.

I en tid, hvor internettet bliver en stadigt større del af hverdagslivet, er internettet for mange blevet det primære sted, hvor meninger udveksles. Udbredelsen af sociale medier har samtidig medført, at den enkelte borger har fået en række nye muligheder for at ytre sig og for at modtage informationer. Sociale medier sætter således borgerne i stand til at dele ufiltrerede meningstilkendegivelser, der kan være afsendt med kort reaktionstid i en meget bred kreds af personer.

Sociale medier er private virksomheder, der som udgangspunkt selv afgør, hvilke ytringer der må deles på det pågældende medie. Dette kan i sig selv give anledning til overvejelser i forhold til ytringsfriheden, idet virksomhederne herved får magt til at bestemme, hvilke synspunkter og holdninger der udveksles.

Samtidig kan der rejses spørgsmål om betydningen af såkaldte "fake news", hvor falske nyheder spredes gennem bl.a. sociale medier, i forhold til den demokratiske debat.

Endvidere har den øgede globalisering og internationalisering af mediebilledet betydet, at borgerne har mulighed for at påvirke andre rundt om i verden og selv blive påvirket af dem.

Der kan også peges på, at udbredelsen af massemedier og konkurrencen blandt disse medier, bl.a. i takt med den teknologiske udvikling, har betydning for omfanget og karakteren af de informationer, som borgerne modtager.

Der kan endvidere peges på, at terrorisme bl.a. har rejst spørgsmål om myndighedernes adgang til at begrænse ytringsfriheden som led i bekæmpelsen af terrorisme.

Ytringsfriheden bør udnyttes med den fornødne respekt for andre, men spørgsmålet om, hvilke ytringer man som borger må tåle, giver løbende anledning til debat. Den såkaldte racismeparagraf i straffelovens § 266 b er et eksempel herpå.

De nævnte eksempler illustrerer, at ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark er tæt forbundne med samfundsudviklingen.

4. Der har i Danmark været en langvarig tradition for at diskutere de nærmere rammer for ytringsfrihedens udfoldelse i landet. Denne tradition har været central for udviklingen af det danske samfund.

Diskussionerne foregår bl.a. i Folketinget i forbindelse med behandlingen af lovforslag mv., som kan have betydning for borgernes adgang til at ytre sig eller modtage informationer.

Det er naturligt, at sådanne diskussioner finder sted i Folketinget, idet lovgivningsmagten – helt overordnet – er tillagt ganske vide rammer efter grundloven, når det handler om at fastsætte de nærmere grænser for ytringsfrihedens udfoldelse i Danmark.

Diskussioner om ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår foregår naturligvis også i medierne og den brede offentlighed.

5. Som opfølgning på regeringsgrundlaget og den politiske aftale af 31. maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere mv. og med henblik på at kvalificere den løbende politiske og offentlige debat om ytringsfrihed nedsætter regeringen en Ytringsfrihedskommission.

Kommissionen har til opgave at belyse og vurdere de spørgsmål, der knytter sig til ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark.

Kommissionen skal i den forbindelse beskrive de retlige rammer for ytringsfriheden i Danmark, herunder med inddragelse af praksis fra både de danske domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og drøfte, om grænserne for ytringsfriheden er tilstrækkeligt præcise.

Kommissionen skal endvidere beskrive den historiske udvikling af ytringsfriheden i Danmark samt de samfundsforhold, som har væsentlig betydning for ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark. Kommissionen skal i den forbindelse også inddrage erfaringer fra andre lande, herunder fra de nordiske lande, Tyskland, Frankrig og Storbritannien, ligesom kommissionen skal se på, om internationale strømninger påvirker ytringsfrihedens udfoldelse i Danmark.

På baggrund af beskrivelserne af de retlige rammer, den historiske udvikling og væsentlige samfundsforhold skal kommissionen vurdere ytringsfrihedens aktuelle rammer og generelle vilkår i Danmark.

Kommissionens arbejde skal danne grundlag for en politisk debat om ytringsfrihedens udfoldelse i Danmark. Kommissionen kan komme med generelle anbefalinger, men skal ikke komme med konkrete forslag til ny lovgivning mv.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde inden udgangen af 2018."

2. Kommissionens sammensætning

Kommissionen har haft følgende sammensætning:

Formand
Tidl. direktør for Nationalbanken, Nils Bernstein

Øvrige medlemmer
Ledelsesrådgiver, dr. phil. Bodil Due, Aarhus Universitet
Professor, ph.d. Jens Elo Rytter, Københavns Universitet
Professor, ph.d. Rune Stubager, Aarhus Universitet
Chefredaktør Jakob Nielsen, Altinget
Direktør, dr. Jur. Jonas Christoffersen, Institut for Menneskerettigheder

Seniorforsker Flemming Rose, Cato Institute
Direktør Jacob Mchangama, Justitia
Direktør Vibe Klarup, Hjem til Alle alliancen
Forskningschef, ph.d. Vibeke Borberg, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
Samfundsdebattør og foredragsholder Anna Libak

Som sekretariat for kommissionen har fungeret:

Kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese, Justitsministeriet (indtil maj 2019)
Chefkonsulent Thomas Kloppenburg, Justitsministeriet (fra maj 2019)
Specialkonsulent Kristoffer Aagren, Justitsministeriet (fra marts 2019)
Fuldmægtig Anna-Louise Fink, Justitsministeriet (indtil marts 2019)
Fuldmægtig Isabella Hinze-Glenstrøm, Justitsministeriet (fra april 2019 til maj 2019)
Fuldmægtig Stine Hellqvist Frey, Justitsministeriet (fra maj 2019 til november 2019)
Fuldmægtig Halit Sert, Justitsministeriet (fra oktober 2019)
Studentermedhjælper Amalie Kirstine Mogensen, Justitsministeriet (fra november 2018)

3. Kommissionens arbejde

Kommissionen blev nedsat den 13. december 2017, hvor formanden og de øvrige medlemmer af kommissionen ligeledes blev beskikket.

Kommissionen har holdt i alt 18 møder. Første møde blev afholdt den 19. januar 2018 og sidste møde blev afholdt den 18. december 2019. Betænkningen er ajourført frem til denne dato.

Det er forudsat i kommissoriet, at kommissionen skal beskrive den historiske udvikling af ytringsfriheden i Danmark samt de samfundsforhold, som har væsentlig betydning for ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark. Kommissionen har i forbindelse med dette arbejde indhentet bidrag fra professor, ph.d. Jeppe Nevers, Syddansk Universitet, som har udarbejdet et udkast til betænkningens kapitel 5 om ytringsfrihedens forankring i en demokratisk kultur, som efterfølgende er tilpasset og redigeret af sekretariatet i forhold til kapitel 4 om ytringsfrihedens historiske udvikling og ankomst til Danmark i et retligt perspektiv.

Som led i kommissionens arbejde med at vurdere ytringsfrihedens aktuelle rammer og generelle vilkår i Danmark har kommissionen taget initiativ til at gennemføre en befolkningsundersøgelse (survey), som har undersøgt den samlede befolknings og visse udvalgte gruppers holdning til og oplevelser med ytringsfrihed. Epinion har været ansvarlig for selve dataindsamlingen, mens spørgsmålene til spørgeskemaet er udarbejdet af

Ytringsfrihedskommissionen efter udkast af Rune Stubager (medlem af kommissionen og professor ved Aarhus Universitet) med hjælp fra Kristina Bakkær Simonsen (adjunkt ved Aarhus Universitet). Simonsen har desuden stået for størstedelen af det praktiske arbejde vedrørende spøgeskemaerne og indhentning af e-mailadresser på debattører og politikere. Analyserne af datamaterialet er udarbejdet af Justitsministeriets Forskningskontor ud fra kommissionens ønsker.

Kommissionen har – som forudsat i kommissoriet – indhentet oplysninger om retstilstanden i de nordiske lande samt Tyskland, Storbritannien og Frankrig. Oplysningerne er indhentet gennem de danske repræsentationer i de pågældende lande.

Kommissionen har endvidere indhentet en oversigt fra samtlige ministerier over indskrænkninger i ytringsfriheden på de respektive ressortområder. Oversigterne er indhentet ved høring af samtlige danske ministerier og viser samlet, at der i dansk lovgivning findes i hvert fald 425 begrænsninger i ytringsfriheden fordelt på 84 love. Den samlede oversigt findes i bilag 1.

Under kommissionens møde den 14. november 2018 var der oplæg ved professor Rebecca Adler-Nisssen og adjunkt Frederik Hjorth fra Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, som præsenterede forskningsresultater i forbindelse med et aktuelt projekt om digital disinformation i USA.

Under kommissionens møde den 29. januar 2019 var der oplæg ved Pierre Collignon, der er debatredaktør på Berlingske og forfatter til bl.a. bogen "Tilbage til virkeligheden – kampen mod fake news, løgne og manipulationer". Han fortalte om fake news med fokus på fænomenets omfang, og hvad der har betydning for forekomsten og gennemslagskraften af fake news.

Der var på mødet den 29. januar 2019 endvidere oplæg ved professor, ph.d. Søren Sandfeld Jakobsen, Aalborg Universitet, der tog udgangspunkt i en artikel om fake news, han havde udarbejdet, og som ville blive publiceret i tidsskriftet Juristen.[1] Omdrejningspunktet for oplægget var for det første, hvilket eksisterende retligt værn der er i forhold til fake news, og for det andet om den nuværende retstilstand er tilstrækkelig, eller om der er behov for at ændre lovgivningen.

Endelig har formanden og sekretariatet den 6. marts 2019 holdt møde med Rigsadvokaten om de uklarheder, som kommissionen har identificeret i relation til straffelovens § 266 b (racismeparagraffen).

1 S. Sandfeld Jakobsen, " Misinformation ("fake news") i retlig belysning" i *Juristen* (nr. 1 af 2019), side 37ff.

4. Betænkningens opbygning og indhold

Betænkningen er opdelt i to bind. Bind 1 indeholder i kapitel 2 en sammenfatning af betænkningen, der afsluttes med kommissionens vurdering af ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark. Kapitel 3-7 beskriver fundamentet for ytringsfriheden i form af filosofisk tænkning, historisk udvikling og de aktuelle retlige rammer samt en omfattende undersøgelse af befolkningens og særlige gruppers holdninger og oplevelser med ytringsfriheden i dagens Danmark.

Bind 2 (kapitel 8-16) indeholder gennemgangen af de konkrete emner, som har givet kommissionen anledning til overvejelser og anbefalinger, samt en række bilag til betænkningen.

Betænkningens bind 1 (kapitel 3-7) behandler følgende emner:

Kapitel 3 beskriver, hvorfor vi har ytringsfrihed. I den forbindelse gennemgås bl.a. de hensyn, som der typisk henvises til, når ytringsfriheden skal begrundes. Det drejer sig om autonomi-, sandheds-, demokrati- og mangfoldighedshensynet. Fælles for disse hensyn er, at ytringsfriheden i kombination med informationsfriheden har til formål over tid at gøre os friere, klogere og mere tolerante samt at styrke demokratiet.

Det nævnes, at ytringsfriheden ikke kan være absolut, når den kommer i konflikt med andre grundlæggende rettigheder og samfundsinteresser, som også skal beskyttes, f.eks. den nationale sikkerhed, forebyggelse af uorden eller forbrydelse eller for at beskytte andres omdømme eller integritet. Endvidere omtales diskussionen om forskellen mellem ord og handling.

Kapitel 4 beskriver ytringsfrihedens historiske udvikling og ankomst til Danmark. Kapitlet behandler bl.a. ytringsfrihed i antikkens Athen og i den romerske republik, trykpressens opfindelse, reformationen, oplysningstiden, juni-grundloven, socialistsagerne og provisorietiden, censuren under 1. og 2. Verdenskrig, fremkomsten af internationale menneskerettigheder, racisme- og blasfemiparagrafferne samt terrorpakker og imam-lov.

Kapitel 5 beskriver ytringsfrihedens forankring i en demokratisk kultur. Kapitlet behandler bl.a. de borgerlige rettigheder, oplysningstiden, starten på det, der senere skulle blive folkeskole, højskolebevægelsen, det fremvoksende demokrati, mediernes forandring, demokratidebatten efter besættelsen, kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og de videregående uddannelser, velfærdsstaten og globaliseringen. Sigtet med kapitlet er at give et overblik over, hvordan det gik til, at ytringsfriheden blev en anvendt del af det danske demokrati.

Kapitel 6 beskriver resultaterne af den undersøgelse af befolkningens holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed, som kommissionen har fået gennemført. Overordnet set viser undersøgelsen, at der er en høj opbakning til ytringsfriheden i Danmark. Har ytringer konsekvenser for andre, falder opbakningen dog betydeligt. Opbakningen til ytringsfriheden i befolkningen ser også ud til at variere alt efter, hvem der ytrer sig, og hvem ytringen gælder. Der er bred opbakning til, at navnlig offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed i tilfælde af kritisable forhold på arbejdspladsen. Samlet set er der desuden en oplevelse af, at folk generelt har mulighed for at bruge deres ytringsfrihed ved at deltage i den offentlige debat, men dog også en oplevelse af at man selv eller andre af forskellige årsager til tider afholder sig fra at ytre sig i debatten, selv om man egentlig gerne ville.

Kapitel 7 beskriver de retlige rammer for ytringsfriheden i Danmark, herunder med inddragelse af praksis fra både de danske domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I kapitlet gennemgås bl.a. den omfattende praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som indeholder de fortolkningsmomenter, som Domstolen har udviklet gennem årene. Fortolkningsmomenterne har således stor betydning, når indskrænkninger af ytringsfriheden i dansk ret skal vurderes. Kapitlets omfang afspejler kompleksiteten af regelsættet og de tilhørende fortolkningsmomenter, som de er kommet til udtryk i praksis.

Betænkningens bind 2 (kapitel 8-16) behandler følgende emner:

Kapitel 8 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt grænserne for ytringsfriheden er tilstrækkeligt præcise. Kapitlet fokuserer alene på straffelovens § 136, stk. 2 og 3, idet straffelovens § 266 b behandles i kapitlet om racismeparagraffen (kapitel 9).

Kapitel 9 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til straffelovens § 266 b (racismeparagraffen). I dette kapitel diskuteres det bl.a., om bestemmelsen bør ophæves, indskrænkes, præciseres eller udvides, samt om benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser, f.eks. folkemord, bør kriminaliseres.

Kapitel 10 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til ytringssikkerhed mv. Fokus for kapitlet er navnlig den frygt for terror, vold, trusler og chikane, som får mange til at afstå fra at deltage i den offentlige debat. Herudover behandles kort den hårde tone, som også får flere til at trække sig fra den offentlige debat, og de senere års debat om krænkende ytringer.

Kapitel 11 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til offentligt og privat ansattes ytringsfrihed.

Kapitel 12 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til publicistiske medier. Der fokuseres bl.a. på de aktuelle vilkår for de publicistiske medier og den retlige regulering af dem.

Kapitel 13 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til reguleringen af sociale medier. Der fokuseres på, hvem der har eller bør have ansvaret for ulovligt indhold på de sociale medier, og på de sociale mediers indholdsmoderation.

Kapitel 14 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til disinformation. Der fokuseres bl.a. på, om der er et problem med disinformation i Danmark, om der er behov for yderligere regulering, og på hvordan disinformation bør imødegås.

Kapitel 15 indeholder kommissionens overvejelser i forhold til informationsfrihed. Der fokuseres på retten til indsigt og oplysninger, internettets informationsmuligheder og forskningsfrihed som nødvendige forudsætninger for at give ytringsfriheden konkret indhold.

Kapitel 16 indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til tendenserne i lovgivningen fra årtusindskiftet og frem. Der fokuseres på de lovændringer, som har haft størst betydning for ytringsfriheden, som er blevet diskuteret i den offentlige debat, og som er blevet mødt med væsentlig kritik.

Herudover indeholder betænkningens bind 2 en oversigt fra samtlige ministerier over indskrænkninger i ytringsfriheden på de respektive ressortområder. Den samlede oversigt findes i *bilag 1*. Endvidere findes der i *bilag 2* en tabel, der viser udviklingen i befolkningens højeste fuldførte uddannelse (15-69 år) i perioden 2006-2019. Endelig er der i *bilag 3* optrykt et notat fra Børne- og Undervisningsministeriet om undervisning i digital dannelse og it-kompetencer i grundskolen og på ungdomsuddannelserne samt på dagtilbudsområdet

Kapitel 2
Sammenfatning

1. Indledning

Ytringsfriheden er en af de mest centrale frihedsrettigheder, og den har fundamental betydning for det enkelte individ og for demokratiet. Ytringsfriheden er desuden også en vigtig forudsætning for en række andre fundamentale frihedsrettigheder, som mister deres betydning uden ytringsfriheden, herunder forenings- og forsamlingsfriheden.

Ytringsfrihedens betydning træder også klart frem i den befolkningsundersøgelse, som kommissionen har fået gennemført, jf. kapitel 6. Ytringsfrihed er således – sammen med værdierne tillid og lighed for loven – en af de tre værdier, som deltagerne i undersøgelsen samlet set vurderer som de vigtigste for det danske samfund. Undersøgelsen tyder dog samtidig på, at befolkningens opbakning til ytringsfriheden kan blive udfordret, når den testes af yderligtgående grupper og synspunkter.

Selv om ideen om ytringsfrihed kan spores helt tilbage til antikkens Grækenland, er der i en dansk sammenhæng faktisk tale om en relativt ny rettighed. Det var således – hvis man ser bort fra den kortvarige afskaffelse af censuren, som Struense fik gennemført i 1770 – først med grundloven i 1849, at der blev indført et censurforbud, og selv derefter var ytringsfriheden ikke bedre beskyttet, end at den i forbindelse med bl.a. socialistsagerne, provisorietiden i slutningen af 1800-tallet samt 1. og 2. Verdenskrig blev underlagt en række betydelige indskrænkninger, jf. kapitel 4. En egentlig materiel beskyttelse mod statslige indgreb i ytringsfriheden kom først med Danmarks ratifikation af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1953. Med grundloven og navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der efter kommissionens opfattelse ikke tvivl om, at ytringsfriheden i dag nyder en bred beskyttelse i dansk ret. Men der har også løbende, som bl.a. afspejlet i kommissoriet, været en række sager, diskussioner mv., hvor der er blevet rejst tvivl om ytringsfrihedens velbefindende på en række vigtige punkter. Det er disse punkter og diskussioner, der særligt har optaget kommissionen.

Mens det ud fra kommissoriet har været givet, at denne betænkning bl.a. skal indeholde en beskrivelse af de retlige rammer for ytringsfriheden, herunder om grænserne for

ytringsfriheden er tilstrækkeligt præcise, samt dens historiske udvikling, har det i højere grad været op til kommissionen selv at vælge de samfundsforhold, som efter kommissionens opfattelse har væsentlig betydning for ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark. Kommissionen har på denne baggrund overvejet, hvilke emner der aktuelt har størst betydning for ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark.

Samfundet har de senere år gennemgået en udvikling på en række områder, som har betydning for ytringsfriheden. Det gælder ikke mindst den teknologiske udvikling, hvor bl.a. udbredelsen af sociale medier og bekæmpelse af disinformation (fake news) rejser en række vigtige spørgsmål. Det samme gør vilkårene for og reguleringen af de traditionelle publicistiske medier – bl.a. som følge af fremkomsten af nye medietyper og ikke mindst konkurrencen fra de sociale medier om annonceindtægt.

Der kan endvidere peges på emner, som har det til fælles, at de har baggrund i risikoen for terror, vold, trusler og chikane, som synes at have været stigende de senere år. Det gælder f.eks. spørgsmålet om ytringssikkerhed, men også tendensen i de senere års lovgivningspraksis, hvor der bl.a. som led i bekæmpelsen af terror, radikalisering og parallelsamfund synes at have været større villighed til at gøre indgreb i ytringsfriheden.

Endelig er der en række emner, som ikke udelukkende er et udslag af de senere års udvikling, men som ikke desto mindre har stor betydning, når ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark skal vurderes. Det gælder som allerede nævnt f.eks. den såkaldte racismeparagraf i straffelovens § 266 b, der for mange står som en af de væsentligste indskrænkninger i ytringsfriheden, og som derfor også jævnligt er til debat. Et andet vigtigt emne er ansattes ytringsfrihed, hvor særligt de offentligt ansattes ytringsfrihed har været genstand for megen opmærksomhed de senere år. Det samme gælder diskussionen om den nye offentlighedslov og spørgsmålet om forskningsfrihed, som ligeledes har væsentlig betydning for ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark.

Kommissionens overvejelser vedrørende disse temaer er sammenfattet under afsnit 2-10 nedenfor. Afsnit 11 i dette kapitel indeholder kommissionens samlede vurdering af ytringsfrihedens generelle vilkår i Danmark.

Der er også emner, som kommissionen har diskuteret, men herefter valgt ikke at gå nærmere ind i. Kommissionen skal i den forbindelse navnlig fremhæve den såkaldte Tibet-sag,[2] der har en klar ytringsfrihedsmæssig vinkel og vel må betegnes som en af de største ytringsfrihedsskandaler i mange år.

2 Tibet-sagen er også omtalt i kapitel 7 nedenfor.

I december 2015 blev der nedsat en kommission (Tibetkommissionen), der skulle undersøge og redegøre for baggrunden for politiets handlinger i forhold til demonstrationer og andre meningstilkendegivelser fra personer i forbindelse med tre officielle kinesiske besøg i perioden fra 2012 til 2014. Tibetkommissionen afgav beretning i december 2017, hvor den konkluderede, at demonstranternes grundlæggende ret til ytrings- og forsamlingsfrihed var blevet knægtet under to officielle kinesiske besøg i 2012 og 2013, men at der ikke var grundlag for at drage hverken embedsmænd eller tidligere ministre i de involverede ministerier eller politiets ledelse til ansvar.

Kort tid efter kom det imidlertid frem, at der eksisterede materiale, der ikke tidligere var blevet identificeret af de relevante myndigheder og afleveret til Tibetkommissionen. Samtidig blev der fra flere sider rejst spørgsmål om politiets håndtering af demonstrationer ved et antal yderligere officielle kinesiske besøg helt tilbage til 1995. Oplysningerne gav anledning til, at der blev sat spørgsmålstegn ved grundlaget for Tibetkommissionens arbejde og konklusioner, og den daværende regering besluttede derfor at gennedsætte kommissionen for at gennemføre en supplerende undersøgelse, der nu skulle omfatte samtlige officielle kinesiske besøg siden i hvert fald 1995.

Som nævnt er Tibetsagen allerede på det foreliggende grundlag en af de største ytringsfrihedsskandaler, der har været i mange år. Skandalen antager imidlertid en mere principiel karakter, hvis det viser sig, at de allerede konstaterede krænkelser af borgernes grundlæggende ret til ytrings- og forsamlingsfrihed – som meget lige nu tyder på – har været udtryk for en mere generel praksis i forbindelse med officielle kinesiske besøg.

Det er imidlertid samtidig en sag, hvor det sidste punktum ikke er sat. På nuværende tidspunkt er det bl.a. usikkert, dels hvor langt tilbage en eventuel praksis måtte strække sig, dels om der skal rokkes ved den tidligere konklusion, hvorefter der som nævnt ikke var grundlag for at drage hverken embedsmænd eller tidligere ministre i de involverede ministerier eller politiets ledelse til ansvar. På denne baggrund har kommissionen besluttet ikke at gå nærmere ind i sagen i forbindelse med denne betænkning.

De enkelte kapitler 8-16 er opbygget således, at først beskrives kommissionens opfattelse af problemstillingen, herunder aktuelle forhold. Herefter kommer kommissionens overvejelser om, hvordan udfordringerne kan eller skal imødegås. Til slut kommer kommissionens anbefalinger. Da betænkningen er tænkt som et diskussionsgrundlag, er det tilstræbt at give plads til modstående synspunkter.

2. Kommissionens overvejelser om grænserne for ytringsfriheden (kapitel 8)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger til spørgsmålet om, hvorvidt grænserne for ytringsfriheden er tilstrækkeligt præcise.

Det er efter kommissionens opfattelse afgørende, at bestemmelser, der indskrænker ytringsfriheden, fremstår tilstrækkeligt klare og præcise, så borgerne med en rimelig grad af sikkerhed kan forudse, hvilke ytringer der i sidste ende vil kunne medføre et strafansvar.

Kommissionen finder med inspiration fra norsk højesteretspraksis endvidere, at man alene bør kunne straffes for ytringsindhold, man med rimelig sikkerhed har udtalt, og ikke hvad man kan tænkes at have ment med sin udtalelse. Ingen bør kunne risikere strafansvar, fordi et udsagn tillægges et meningsindhold, som ikke er udtrykkeligt udtalt, og som heller ikke med rimelig stor sikkerhed kan udledes af sammenhængen.

Der vil ganske vist altid være en vis uklarhed om ytringsfrihedens (retlige) grænser, som det ikke er muligt og næppe heller ønskeligt at fjerne, da der bør være et vist fortolkningsrum for domstolene i de konkrete sager. Denne form for uklarhed er desuden heller ikke enestående for dette retsområde.

På nogle områder kan der imidlertid være tale om en uklarhed, som ligger ud over dette. Det er efter kommissionens opfattelse bl.a. tilfældet for straffelovens § 136, stk. 2, som kriminaliserer offentlig udtrykkelig billigelse af de forbrydelser, der er omfattet af straffelovens 12. og 13. kapitel, f.eks. terrorisme. Det fremstår bl.a. ikke klart, om der efter denne strafbestemmelse skal være tale om billigelse af en konkret stedfunden terrorhandling, eller om det er tilstrækkeligt at anprise et hypotetisk eller forestående angreb. Herudover er det heller ikke umiddelbart klart, hvad der udgør en "udtrykkelig billigelse" i bestemmelsens forstand, ligesom der kan være tvivl om grænsedragningen mellem straffelovens § 136, stk. 2, og § 114 e (terrorismebestemmelsen).

På samme måde har kommissionen overvejet, om straffelovens § 136, stk. 3, er forbundet med en sådan uklarhed, at der er behov for ny lovgivning med henblik på at skabe klarhed om retstilstanden. Bestemmelsen gør det strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige en række strafbare handlinger, herunder bl.a. terror, drab, voldtægt og bigami. Kommissionen finder imidlertid, at der på nuværende tidspunkt – navnlig pga. manglende retspraksis – ikke er tilstrækkeligt grundlag for at vurdere dette spørgsmål.

Det er på denne baggrund samlet set kommissionens opfattelse, at der er behov for at skabe større klarhed om retstilstanden i forhold til straffelovens § 136, stk. 2. Kommissionen anbefaler i den forbindelse følgende:

- Kommissionen anbefaler, at Straffelovrådet anmodes om at komme med forslag til, hvordan lovgivningen kan ændres for at tydeliggøre retstilstanden. Det vil eventuelt kunne ske i sammenhæng med den behandling af uklarhederne ved straffelovens § 266 b, som Straffelovrådet også bør se på, jf. kapitel 9 og pkt. 3 nedenfor.

- Kommissionen anbefaler, at straffelovens § 136, stk. 2, herunder grænsedragningen i forhold til straffelovens § 114 e, samt straffelovens § 136, stk. 3, omfattes af den evaluering, som efter kommissionens opfattelse bør gennemføres i forhold til de allerede vedtagne lovændringer, som kommissionen har gennemgået i kapitel 16, jf. nedenfor under pkt. 10.

3. Kommissionens overvejelser om racismeparagraffen (kapitel 9)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til racismeparagraffen i straffelovens § 266 b. Det overvejes i kapitlet, om paragraffen bør ophæves, indskrænkes, præciseres eller udvides, samt om benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser, f.eks. folkemord, bør kriminaliseres.

3.1 Ophævelse eller indskrænkning af straffelovens § 266 b?

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

Der er i kommissionen enighed om, at et demokratisk samfund skal beskytte det enkelte menneskes værdighed, og at den sociale fred skal sikre, at udsatte befolkningsgrupper ikke udsættes for diskrimination, hadforbrydelser eller forfølgelse. Herudover er der enighed om, at racistiske og ekstremistiske ytringer udgør et onde, som i visse tilfælde kan føre til vold og overgreb mod udsatte befolkningsgrupper, og som derfor bør bekæmpes i et demokratisk samfund. Endelig er der enighed om, at det ikke er muligt at ophæve racismeparagraffen, hvis Danmark fortsat skal kunne opfylde sine internationale forpligtelser efter FN's Racediskriminationskonvention og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Derimod er kommissionen uenig om, i hvilket omfang der rent principielt er behov for en bestemmelse som straffelovens § 266 b (racismeparagraffen).

Et flertal i kommissionen (Nils Berstein (formand), Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Vibe Klarup, Vibeke Broberg og Anna Libak) finder ikke, at racismeparagraffen burde ophæves. Flertallet lægger herved bl.a. vægt på, at paragraffen efter deres opfattelse er et nødvendigt værn mod racistiske og hadefulde ytringer, som ikke bør nyde nogen særlig beskyttelse, at ytringsfriheden trives på trods af racismeparagraffen, og at en ophævelse af § 266 b vil sende et meget uheldigt signal, da det vil kunne komme til at virke som en blåstempling af de udtalelser, som i dag er omfattet af bestemmelsen. Flertallet har desuden svært ved at se, at der skulle være grundlag for at foretage en indskrænkning af bestemmelsen, som beskytter de udsatte grupper mod trusler, nedværdigelser og forhånelser. Flertallet finder, at det er vigtigt at være opmærksom på, at bestemmelsen ikke retter sig mod bestemte opfattelser, men alene den måde, de kommer til udtryk på.

Et mindretal i kommissionen (Bodil Due, Flemming Rose og Jacob Mchangama) finder omvendt, at paragraffen burde ophæves, hvis det ellers var muligt inden for Danmarks internationale forpligtelser. Mindretallet lægger herved bl.a. vægt på, at begrænsninger af ytringsfriheden efter deres opfattelse ikke er et effektivt middel til at imødegå racistiske og ekstremistiske ytringer og deres potentielle negative konsekvenser. Mindretallet lægger endvidere vægt på nyere forskning, der indikerer, at demokratiske lande, der beskytter ytringsfriheden bedst, generelt oplever mindre vold og konflikt end lande, der i højere grad begrænser ytringsfriheden. Mindretallet lægger desuden vægt på, at ytringsfriheden – sammen med forenings- og forsamlingsfriheden – giver mulighed for at imødegå hadefulde og ekstreme ytringer og bevægelser, og at civilsamfundets mobilisering på ytringsfrihedens grund udgør en langt stærkere modgift overfor ekstreme kræfter end kriminalisering af bestemte ytringer. På den baggrund mener mindretallet ikke, at selv ekstreme ikke-voldelige ytringer kan retfærdiggøre kriminalisering af ytringsfriheden, som udgør selve fundamentet for både den demokratiske styreform, individuel autonomi og de øvrige grundlæggende frihedsrettigheder. Da paragraffen imidlertid ikke kan ophæves, hvis Danmark fortsat skal kunne opfylde sine internationale forpligtelser, bør den efter mindretallets opfattelse som minimum i stedet indskrænkes.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Vibe Klarup, Vibeke Borberg og Anna Libak) anbefaler, at straffelovens § 266 b grundlæggende bevares i sin nuværende form, jf. dog afsnit 3.2 om præcisering af bestemmelsen.

- Et *mindretal* i kommissionen (Bodil Due, Flemming Rose og Jacob Mchangama) anbefaler, at racismeparagraffen indsnævres, så den primært rammer ytringer, der (1) har karakter af propaganda og (2) tilskynder til diskrimination, fjendtlighed eller vold mod bestemte grupper uden at ytringen er omfattet af straffelovens bestemmelser om (mere direkte) tilskyndelse til vold mv.

3.2 Præcisering af straffelovens § 266 b?

Kommissionen bemærker, at der er behov for at præcisere den gældende bestemmelse i straffelovens § 266 b, hvis den som foreslået af flertallet grundlæggende bevares i sin nuværende form.

Kommissionens gennemgang af praksis viser, at kriteriet om "offentlig udbredelse" volder en del vanskeligheder, at der kan peges på en række eksempler fra praksis, hvor udtalelserne i det konkrete tilfælde ikke lever op til bestemmelsens grovhedskriterie, og at det i praksis har givet anledning til en vis tvivl, hvornår gruppen af personer, som forhånes mv. er så mangfoldig, at en udtalelse ikke kan anses for omfattet af § 266 b.

Derudover illustrerer både tiltale- og retspraksis om ytringer fremsat over for en enkeltperson, at der ikke er konsistens i denne type sager.

Der kan også peges på, at tiltale- og domspraksis ikke er helt stringent i forhold til, hvornår udtalelser om religion anses for omfattet af bestemmelsen. Det bør efter kommissionens opfattelse i den forbindelse gøres helt klart, at straffelovens § 266 b alene kan anvendes i de situationer, hvor en udtalelse udtrykkeligt er rettet mod tilhængerne af en religion, f.eks. muslimer, og ikke religionen.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at Straffelovrådet anmodes om at overveje og komme med forslag til, hvordan de konstaterede uklarheder i forhold til udbredelseskriteriet, grovhedskriteriet og beskyttelseskriteriet kan afhjælpes.

3.3 Udvidelse af straffelovens § 266 b?

Kommissionen har også overvejet, om der bør tilføjes flere grupper til bestemmelsen i straffelovens § 266 b. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at afgrænsningen af de grupper, som er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, overvejende synes at være begrundet i, at de pågældende grupper af personer – på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering – historisk set har

haft et særligt beskyttelsesbehov som følge af intolerance og had eller ligefrem forfølgelse fra (dele af) det omgivende samfund.

Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Flemming Rose, Jacob Mchangama og Anna Libak) finder, at straffelovens § 266 b ikke bør udvides til at omfatte flere grupper, end tilfældet er i dag. Flertallet anerkender, at der findes andre samfundsgrupper end de omfattede, som har et legitimt krav på reel ligestilling i samfundet, herunder kvinder og personer med handicap, men ligestillingsproblemstillingen kan ikke uden videre sidestilles med det beskyttelsesbehov, som følger af intolerance og had, som har været bestemmende for afgrænsningen af de grupper, der er omfattet af den gældende bestemmelse i straffelovens § 266 b.

Et *mindretal* i kommissionen (Vibe Klarup og Vibeke Borberg) er enig i, at man bør være varsom med at tilføje flere grupper til bestemmelsen, og at det alene skal ske i forhold til grupper i samfundet, der har et helt særligt beskyttelsesbehov. Mindretallet finder ikke, at det kan udelukkes, at der kan være grundlag for at enkelte befolkningsgrupper med et særligt beskyttelsesbehov tilføjes. Mindretallet er imidlertid samtidig af den opfattelse, at kommissionen ikke har det fornødne faktuelle grundlag til at tage stilling til spørgsmålet, som efter deres opfattelse derfor bør overlades til Straffelovrådet.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Et *flertal i kommissionen* (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Flemming Rose, Jacob Mchangama og Anna Libak) anbefaler, at bestemmelsen i straffelovens § 266 b ikke udvides til at omfatte flere grupper, end tilfældet er i dag.

- Et *mindretal i kommissionen* (Vibe Klarup og Vibeke Borberg) anbefaler, at Straffelovrådet anmodes om at vurdere, om der er behov for at udvide bestemmelsen til at omfatte flere befolkningsgrupper end i dag.

3.4 Kriminalisering af benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser

Kommissionen har overvejet, om benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser, f.eks folkemord, bør kriminaliseres, ligesom det er tilfældet i f.eks. Tyskland og Frankrig. Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid mange grunde til, at tilsvarende kriminalisering ikke bør gennemføres i Danmark. I den forbindelse peges der bl.a. på, at det principielt er forkert at lade domstole og jurister afgøre historiske spørgsmål, at en kriminalisering vil kunne svække vores evne til at argumentere for den historiske sandhed, og at et forbud risikerer at bekræfte benægterne i deres verdensopfattelse.

Desuden vil en kriminalisering kunne indebære en risiko for, at også andre grupper vil insistere på at blive beskyttet mod historieskrivning, de føler krænkende.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser, f.eks. folkemord, ikke kriminaliseres.

4. Kommissionens overvejelser om ytringssikkerhed mv. (kapitel 10)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til ytringssikkerhed mv. Fokus for kapitlet er navnlig den frygt for terror, vold, trusler og chikane, som får mange til at afstå fra at deltage i den offentlige debat. Herudover behandles den hårde tone, som også får flere til at trække sig fra den offentlige debat, og de senere års debat om krænkelser.

4.1 Ytringssikkerhed

Kommissionen finder, at den største trussel mod ytringsfriheden i Danmark består i den stærkt bekymrende terror og vold – og forsøg herpå – og i den alt for udbredte anvendelse af trusler og chikane over for personer på grund af deres ytringer og politiske overbevisninger. De senere års udvikling har med al tydelighed vist, at der er voldsparate grupper og enkeltpersoner i det danske samfund, som ikke respekterer andres ret til at ytre sig.

Det er en helt uacceptabel situation. Først og fremmest af hensyn til sikkerheden for dem, der gør brug af deres ytringsfrihed, men også fordi det efter kommissionens opfattelse er undergravende for den demokratiske samtale, hvis man med vold og trusler kan lukke ned for debatten om vigtige samfundsemner, også selv om argumenterne kan være stødende. Samtidig sættes retsstaten de facto ud af kraft, når nogle på denne måde får held til at opstille parallelle (ytrings)normer, der håndhæves gennem truslen om anvendelse af vold. Desuden er det et grundlæggende angreb på ytringsfriheden, idet ytringsfriheden ikke alene beskytter mere harmløse, neutrale og politisk korrekte ytringer, men også ytringer, der støder, chokerer og forstyrrer.

Kommissionen mener for det første, at der skal tages effektive skridt til at adressere roden til terror, vold, trusler og chikane, nemlig at en lille del af borgerne i Danmark ikke har den helt fundamentale respekt for andre borgeres menings- og ytringsfrihed. Kommissionen anbefaler derfor, at der iværksættes en målrettet indsats med dette formål.

Kommissionen mener for det andet, at terror, vold, trusler og chikane, som har baggrund i andres ytringer, skal straffes konsekvent. For at det kan ske, er det selvsagt vigtigt, at sådanne handlinger både anmeldes og retsforfølges. Der er på nuværende tidspunkt imidlertid ikke overblik over, hvor mange der udsættes for vold og trusler el.lign., når de deltager i den offentlige debat, og i hvilket omfang der sker domfældelse herfor. Kommissionen anbefaler derfor, at der tages initiativ til at sikre, at politi og anklagemyndighed fremover bliver i stand til at trække tal på antallet af anmeldelser, tiltalerejsninger og domme i sager om vold og trusler mv., der er begrundet i den forurettedes lovlige ytringer.

Det er efter kommissionens opfattelse endvidere afgørende, at trusler anmeldes og efterforskes, så de i videst muligt omfang kan mødes med en sanktion. Kommissionens anbefaler derfor, at der gøres en indsats for at sikre, at sådanne trusler mv. bliver anmeldt, f.eks. ved at det fra politiets side gøres så let som muligt at anmelde sagerne.

Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Vibe Klarup, Vibeke Borberg og Anna Libak) finder, at de nævnte initiativer på nuværende tidspunkt er tilstrækkelige. Flertallet finder derfor ikke grundlag for som mindretallet, jf. nedenfor, at anbefale en skærpelse af straffen. Selv om flertallet er enig i, at det er en skærpende omstændighed, når en strafbar handling er rettet mod offerets brug af sin ytringsfrihed, mangler der – som det fremgår ovenfor – grundlæggende viden om, hvordan de eksisterende regler anvendes i praksis, dvs. i hvilket omfang retshåndhævelsen faktisk finder sted.

Et *mindretal* i kommissionen (Rune Stubager, Flemming Rose og Jacob Mchangama) finder ikke, at de nævnte initiativer kan stå alene. Det er mindretallets opfattelse, at der tillige bør ske en skærpelse af straffen i de tilfælde, hvor en strafbar handling har til formål at forhindre den forurettede i at anvende sin ytringsfrihed. En skærpelse vil efter mindretallets opfattelse sende et vigtigt signal om, at sådanne handlinger ikke blot er et overgreb mod den enkelte, men i praksis også virker som en trussel over for alle andre, som kunne tænkes at fremkomme med tilsvarende ytringer.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der for at imødegå terror, vold, trusler og chikane iværksættes en målrettet indsats med det formål at sikre, at alle borgere i Danmark har respekt for andres menings- og ytringsfrihed.

- Kommissionen anbefaler, at der tages initiativ til at sikre, at politi og anklagemyndighed fremover bliver i stand til at trække tal på antallet af anmeldelser, tiltalerejsninger

og domme i sager om vold og trusler mv., der er begrundet i den forurettedes lovlige ytringer.

- Kommissionen anbefaler, at der gøres en indsats for at sikre, at trusler mv., som har baggrund i en persons lovlige ytringer, bliver anmeldt, f.eks. ved at det fra politiets side gøres så let som muligt at anmelde sagerne, og at det sikres, at anklagemyndigheden har ressourcer til at forfølge sagerne.

- Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Vibe Klarup, Vibeke Borberg og Anna Libak) finder ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag for at anbefale en skærpelse af straffen. Der er efter flertallets opfattelse i stedet behov for, at de gældende regler håndhæves mere konsekvent.

- Et *mindretal* i kommissionen (Rune Stubager, Flemming Rose og Jacob Mchangama) anbefaler, at der gennemføres en skærpelse af straffen i de tilfælde, hvor en strafbar handling har til formål at forhindre den forurettede i at anvende sin ytringsfrihed.

4.2 Den hårde tone i debatten

Det er ikke kun vold og trusler, som i praksis får folk til at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat. For mange kan det virke afskrækkende, hvis blot tonen i debatten er for hård. Efter kommissionens opfattelse er det ikke holdbart, at folk udsættes for hadefulde kommentarer og voldsomme personangreb, når de debatterer på f.eks. sociale medier. I modsætning til terror, vold, trusler og chikane er svaret på disse udfordringer ikke lovgivning, da indskrænkninger i ytringsfriheden efter kommissionens opfattelse kræver mere tungtvejende grunde.[3] Der er efter kommissionens opfattelse i stedet et helt grundlæggende behov for at styrke debatkulturen, så ytringsfriheden ikke i samme omfang bruges til at krænke eller intimidere andre.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne allerede i dag undervises i bl.a. digital dannelse og mediekritik. Denne undervisning kan efter kommissionens opfattelse ikke stå alene, bl.a. fordi udfordringerne med en hård tone i debatten ikke er begrænset til børn og unge, men også eksisterer blandt den voksne del af befolkningen. Der vil derfor være behov for yderligere initiativer rettet mod alle dem, der står uden for uddannelsessystemet. Efter kommissionens opfattelse er digital dannelse i øvrigt ikke kun at skrive pænt til hinanden, men også et spørgsmål

3 Se dog kapitel 13, afsnit 7.1.1.2, hvor et mindretal i kommissionen anbefaler, at der ved lov indføres krav om brugerverifikation ved oprettelse af profiler på sociale medier.

om at sikre, at vi hver især er i stand til at stå imod, når tonen i debatten bliver hård og kontant. Der bør derfor tænkes i en helhedsorienteret indsats.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der iværksættes en forstærket indsats, som kan sætte fokus på at fremme debatkulturen blandt borgerne, f.eks. gennem kampagner, undervisning i uddannelsesinstitutioner og aktivering af civilsamfundet, og at denne indsats tænkes sammen med indsatsen mod disinformation som et bredt initiativ om digital dannelse.

4.3 Debatten om krænkende ytringer

Der har de senere år været en del omtale af sager, hvor forskellige grupper eller personer har følt sig krænket af andres lovlige ytringer. Sagerne har givet anledning til megen debat om, hvorvidt der er ved at udvikle sig en kultur, hvor nogle borgere oftere oplever sig krænkede.

Selv om sagerne har fyldt meget i medierne, er der efter kommissionens opfattelse imidlertid ikke meget, der tyder på, at det skulle være tilfældet for flertallet af danskerne. Den megen omtale af sagerne skyldes formentlig i lige så høj grad, at debatten om krænkelseskultur og identitetspolitik ganske enkelt er blevet godt mediestof, hvor både den oplevede krænkelse og andres forargelse over krænkelsen er interessant at formidle. Som det fremgår af kommissionens befolkningsundersøgelser, er der ikke desto mindre ganske mange, som faktisk afholder sig fra at ytre sig netop for at undgå at såre andre.

Der er efter kommissionens opfattelse også langt fra debatten om udklædning på Københavns Universitet og så til tilstanden på f.eks. amerikanske universiteter, om end der også i Danmark har været eksempler på identitetspolitiske tiltag, som har haft negative konsekvenser for retten til at tale frit. Det klareste eksempel er i den forbindelse de vejledende retningslinjer om krænkende adfærd, som Københavns Universitet offentliggjorde i sommeren 2018, og som universitetet efterfølgende har måttet revidere efter omfattende kritik.

Det er selvsagt ikke i sig selv et problem, at der vedtages retningslinjer om adfærd på et universitet, men det kunne – som retningslinjerne var formuleret – imidlertid give anledning til tvivl, om de alene omfattede "interpersonelle" former for chikane og mobning, eller om de også kunne finde anvendelse på ytringer fremsat i undervisningen eller den akademiske debat. I sidstnævnte tilfælde ville der efter kommissionens opfattelse have været tale om en problematisk og helt unødvendig indskrænkning af både ytrings- og informationsfriheden. Det er helt afgørende, at akademisk frihed og den frie

debat og meningsudveksling fortsat udgør centrale værdier på universiteter og højere læreanstalter og ikke underordnes hensynet til at modvirke, at bestemte grupper føler sig krænkede eller stødt.

Debatten har imidlertid langt fra været begrænset til eksemplet fra Københavns Universitet. En række andre sager har også været genstand for omfattende debat, herunder bl.a. fodboldlandsholdets kampråb, hottentot-karrusellen i Djurs Sommerland og fremførelsen af sangen "Den danske sang er en ung blond pige" på CBS mv. At sådanne sager opstår og får opmærksomhed i medier mv., giver ikke i sig selv kommissionen anledning til bekymring. Det er efter kommissionens opfattelse blot vigtigt at være opmærksom på, at sagerne ikke på længere sigt kommer til at fremme en kultur, hvor det bliver legitimt at gennemtvinge indskrænkninger af ytringsfriheden i identitetspolitikkens navn.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen finder, at det på den ene side er vigtigt, at debatten om krænkelser ikke kommer til at skygge for de områder, hvor problemerne er større og mere påtrængende, f.eks. i forhold til frygten for vold, trusler og chikane, men anbefaler samtidig, at der også fremover er opmærksomhed på udviklingen.

5. Kommissionens overvejelser om ansattes ytringsfrihed (kapitel 11)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til offentligt og privat ansattes ytringsfrihed.

5.1 Offentligt ansattes ytringsfrihed

Det er adskillige gange slået fast, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som også gælder, når man som offentligt ansat udtaler sig kritisk om ens eget arbejdsområde, hvis blot man udtaler sig som privatperson. I det lys er det efter kommissionens opfattelse bekymrende, at der stadig er flere undersøgelser, herunder kommissionens egen, som viser, at spørgsmålet i praksis giver anledning til stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte. Kommissionen har derfor drøftet, hvordan offentligt ansattes ytringsfrihed kan styrkes.

Et *flertal* i kommissionen (Jens Elo Rytter, Rune Stubager Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Jacob Mchangama, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) finder grundlæggende, at den gældende retstilstand er udtryk for en passende balance. Flertallet bemærker imid-

lertid, at hverken den øgede fokus på området eller den styrkede vejledning til de ansatte tilsyneladende har gjort en forskel indtil videre. Der er efter flertallets opfattelse derfor behov for at tænke nyt. Flertallet finder i den forbindelse, at et lovgivningsinitiativ vil kunne sende et vigtigt og værdifuldt signal til de offentligt ansatte og deres ledere om, at de har politisk opbakning til at gøre brug af deres ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af ytringsfriheden. Flertallet bemærker endvidere, at et sådant lovgivningsinitiativ med fordel vil kunne tænkes sammen med gennemførelsen af whistleblowerdirektivet.

Et *mindretal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Flemming Rose og Anna Libak) er enig i, at den gældende retstilstand er udtryk for en fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet bemærker i den forbindelse, at det – som det fremgår af betænkningen om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger – ikke synes at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der er årsag til at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig. Årsagen synes derimod at være identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser. Mindretallet er samtidig enig med udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i, at frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser grundlæggende er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en lovfæstelse af de gældende regler.

Ligesom udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger finder mindretallet i stedet, at der er behov for at skabe en holdningsmæssig ændring – både blandt de ansatte og ledelsen – hvilket passende kan ske ved at indskærpe reglerne over for offentlige ledere og samtidig informere de ansatte om mulighederne for at bruge deres ytringsfrihed, sådan som der er lagt op til i det politiske forståelsespapir mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten. Temaet bør drøftes på den enkelte arbejdsplads mellem ledelse og medarbejdere med henblik på at skabe en fælles forståelse af de retlige rammer og værdien heraf for den offentlige debat.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Et *flertal* i kommissionen (Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Jacob Mchangama, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) anbefaler, at det overvejes at lovfæste reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne lovgivningsinitiativer vil efter flertallets opfattelse sende et vigtigt og værdifuldt signal til de ansatte om, at de har politisk opbakning til at gøre brug af deres ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af ytringsfriheden.

- Et *mindretal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Flemming Rose og Anna Libak) anbefaler, at der ikke gennemføres yderligere lovgivning i forhold til offentligt ansattes ytringsfrihed. I stedet bør de eksisterende regler indskærpes over for offentlige ledere, og de ansatte bør informeres bedre om mulighederne for at bruge deres ytringsfrihed.

5.2 Privatansattes ytringsfrihed

Kommissionen bemærker, at privatansatte ikke blot har ringere muligheder end offentligt ansatte for at udtale sig kritisk om deres arbejdsområde. De få undersøgelser, der er gennemført på området, indikerer også, at de privatansatte bl.a. på grund af uklare regler er mere tilbageholdende med at udtale sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads. Det samme viser kommissionens egen undersøgelse.

Kommissionen hilser det derfor velkomment, at der på EU-plan er vedtaget et direktiv, som – når det er gennemført i medlemsstaterne – betyder, at endnu flere arbejdsgivere inden for såvel den private som den offentlige sektor bliver forpligtet til at etablere whistleblowerordninger. Det øger chancerne for, at oplysninger af samfundsmæssig interesse kommer til offentlighedens kendskab – også når der er tale om forhold på private arbejdspladser.

Privatansatte vil ofte bl.a. af konkurrencemæssige årsager være underlagt en skærpet tavshedspligt. Derudover vil forholdene på en privat arbejdsplads typisk ikke have den samme interesse for samfundet. Loyalitetspligten for privatansatte vil derfor alt andet lige veje tungere, end den gør for offentligt ansatte.

Kommissionen er imidlertid ikke overbevist om, at det på alle områder giver mening, at privatansatte ikke har samme mulighed som offentligt ansatte for at kritisere forhold på deres arbejdsplads. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at også privatansatte på nogle områder ligger inde med viden, der kan være en stor samfundsmæssig interesse i kommer til offentlighedens kendskab. Det gælder bl.a. i forhold til virksomheder, som spiller en central samfundsmæssig rolle, herunder finansvirksomheder, techgiganter mv. Endvidere gælder det i forhold til ansatte i virksomheder, som yder service inden for f.eks. børnepasning, skoler, ældrepleje og andre ydelser, som ellers typisk varetages af det offentlige. Det er grundlæggende kommissionens opfattelse, at offentlige myndigheder bør have pligt til at sikre, at ytringsfriheden respekteres, når opgaver udliciteres til private virksomheder. Herudover gælder det for de non-profit organisationer og frivillige sociale foreninger, som leverer tilbud til eller står for aktiviteter for borgere i udsatte situationer. Også her er det væsentligt, at eventuelle kritisable forhold kan bringes frem.

Det er efter kommissionens opfattelse endvidere et problem, at privatansatte ikke har adgang til samme klare vejledning om rammerne for deres ytringsfrihed, som findes for offentligt ansatte i kraft af Justitsministeriets vejledning. Den manglende vejledning indebærer efter kommissionens opfattelse en nærliggende risiko for, at endnu flere privatansatte end ellers afholder sig fra at gøre brug af deres ytringsfrihed. Dette bekræftes efter kommissionens opfattelse også af de få undersøgelser, der er gennemført på området – inklusiv kommissionens egen undersøgelse.

Kommissionen er samtidig bevidst om, at der er tale om en meget kompleks problemstilling, som det ikke inden for rammerne af denne kommission er muligt at komme til bunds i.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der i samarbejde med arbejdsmarkedets parter iværksættes et arbejde med henblik på at styrke ytringsfriheden for privatansatte, herunder navnlig dem, der udfører opgaver for det offentlige, eller som på anden måde løser vigtige samfundsmæssige opgaver.

- Kommissionen anbefaler, at der i samarbejde med arbejdsmarkedets parter tages skridt til at sikre, at alle privatansatte får bedre vejledning om de regler, der gælder for deres ytringsfrihed.

6. Kommissionens overvejelser om publicistiske medier (kapitel 12)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til publicistiske medier. Der fokuseres i kapitlet dels på de aktuelle vilkår for de publicistiske medier, dels på den retlige regulering af dem.

6.1 De aktuelle vilkår for de publicistiske medier

Kommissionen kan konstatere, at nogle publicistiske medier, der drives kommercielt, gennem en årrække har været udfordrede på indtjeningen. Dette hænger især sammen med en generelt forstærket konkurrencesituation, hvor det samlede udbud af medieindhold og platforme er steget voldsomt, og hvor de publicistiske mediers andel af annoncemarkedet er reduceret, fordi annonceringen i højere grad finder sted på de digitale platforme.

Kommissionen vurderer ikke, at denne udvikling skaber et påtrængende behov for – ud fra hensynet til ytrings- og informationsfriheden – at iværksætte særlige initiativer rettet mod de landsdækkende publicistiske medier. Selvom mediebranchen har gennemlevet en voldsom udvikling, og der er konstateret udviklingstendenser, som bør følges nøje, er der efter kommissionens opfattelse ikke umiddelbart grund til at betvivle, at de danske massemedier fortsat udfylder deres centrale rolle i demokratiet ved at understøtte en reel ytrings- og informationsfrihed. Der er efter kommissionens opfattelse heller ikke umiddelbare tegn på, at mediernes rolle som offentlighedens vagthund i forhold magthaverne i bred forstand skulle være truet – nærmest tværtimod.

Kommissionen finder endvidere, at det generelt må anses for positivt ud fra et hensyn til ytrings- og informationsfriheden, at det samlede medieudbud er større end nogensinde før, fordi det betyder, at mulighederne for at tilegne sig information og viden er væsentligt forbedrede. Samtidig viser målinger, at de danske medieforbrugere sammenlignet med udlandet fortsat har en høj grad af tillid til indholdet i de publicistiske medier.

Det mere fragmenterede mediebillede og individualiserede medieforbrug har efter kommissionens opfattelse betydning for den offentlige debat. Det er kommissionens vurdering, at der i dag skal mere til for, at en mediehistorie bliver dagsordenssættende i den forstand, at den er et alment samtaleemne og dækkes intensivt af de fleste medier på samme tid. Frem for at tale om én offentlig debat er billedet i dag nærmere, at det forøgede medieudbud har bevirket, at der ofte er flere sideløbende debatskabende nyhedshistorier.

Der er efter kommissionens opfattelse ikke noget, der tyder på, at den debat, der finder sted i det offentlige rum, er blevet mindre i omfang eller mere utilgængelig og elitær. Tværtimod tyder meget på, at langt flere i dag deltager aktivt i den offentlige debat, og at det i kraft af den teknologiske udvikling er en mulighed for (i princippet) enhver. I den sammenhæng betyder det efter kommissionens opfattelse mindre, at de publicistiske medier i dag er i konkurrence med sociale platforme som Twitter og Facebook, hvor den offentlige debat i stigende omfang finder sted, og hvor der kan kommenteres umiddelbart. Det centrale må være, at debatten finder sted – ikke hvor det sker. Kommissionen er i den forbindelse opmærksom på, at det fragmenterede mediebillede generelt kan have den effekt på nogle, at de helt kobler sig af den offentlige debat og nyhedsdækning, hvilket naturligvis ikke er positivt set i et samfundsperspektiv.

For så vidt angår de regionale og lokale medier finder kommissionen, at disse medier samlet set næppe fuldt ud udfylder rollen som bl.a. offentlighedens vagthund i lokalområderne i samme grad som tidligere, og at det er usikkert, om rollen er overtaget af andre. Lokale og regionale mediers trange økonomiske kår kan således være nået til et punkt,

hvor de er uforenelige med disse mediers mulighed for i tilfredsstillende grad at leve op til rollen som vagthund.

Kommissionen har i den forbindelse noteret sig, at det er et element i det nye medieforlig for 2020-2023, at der skal ske en styrkelse af de lokale og regionale medier – ikke mindst i kraft af en forstærket mediestøtteordning. Dette er efter kommissionens opfattelse afgørende for de lokale og regionale mediers muligheder for overlevelse i en form, der sikrer befolkningen relevant information om lokale forhold.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der er al mulig grund til at være opmærksom på at sikre stærke og solide medier lokalt. Det gælder ikke mindst, fordi der både i regioner og kommuner foretages afgørende politiske dispositioner og myndighedsudøvelse, som fortjener og kræver solid og kvalitetspræget journalistisk dækning.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at staten bliver ved med at støtte de publicistiske medier, samt at der er særlig opmærksomhed på at sikre stærke og solide medier lokalt.

6.2 Den retlige regulering af publicistiske medier

Det er ikke kommissionens opfattelse, at den regulering, der særligt vedrører de publicistiske mediers virksomhed, generelt er mangelfuld. Der knytter sig imidlertid en række problemstillinger til medieregulerings anvendelighed på de nye digitale medier.

Medieansvarsloven detailregulerer den trykte presse og radio og tv, som ved lovens tilblivelse dominerede mediebilledet. I dag er situationen en anden, og selv om mange danske digitale medier tilmelder sig Pressenævnet, fordi det også rummer fordele, kan det efter kommissionens opfattelse virke forældet, at loven kun omfatter digitale medier, hvis der er sket tilmelding. Der bør efter kommissionens opfattelse derfor skabes teknologineutralitet i den forstand, at den platform, hvor indholdet er publiceret, i udgangspunktet skal være uden betydning for, om man er omfattet af medieansvarsloven.

Kommissionen har tillige drøftet spørgsmålet om ansvaret for brugerkommentarerne på de digitale nyhedssider, herunder mediernes sider på de sociale medier. Her er retstilstanden, at de brugergenererede kommentarer til mediernes redigerede indlæg (artikler, debatindlæg) som udgangspunkt i sig selv er uredigerede og derfor falder de uden for medieansvarslovens område. Denne retstilstand ønsker kommissionen ikke at ændre på.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der i medieansvarsloven foretages en ny afgrænsning af de medier, som automatisk omfattes, så de digitale medier, som utvivlsomt *er* publicistiske medier, uden videre omfattes af loven, herunder ansvarssystemet og presseetikken. Det nærmere arbejde med at opdatere medieansvarsloven til den digitale tidsalder kan med fordel ske i et lovforberedende udvalg under inddragelse af relevante aktører.

- Kommissionen anbefaler, at medieansvarsloven ikke udvides til at omfatte det brugergenererede indhold, men at mediebranchen selv udvikler standarder med henblik på, at det enkelte medie offentliggør tydelige retningslinjer for det brugergenererede indhold og etablerer adgang til indberetning af ulovligt og i øvrigt uønsket indhold med henblik på hurtigt at reagere på modtagne indberetninger. Det bør overlades til mediebranchen selv at tilrettelægge ordningen.

7. Kommissionens overvejelser om sociale medier (kapitel 13)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til reguleringen af sociale medier. Der fokuseres i den forbindelse dels på, hvem der har eller bør have ansvaret for ulovligt indhold på de sociale medier, dels på de sociale mediers egen indholdsmoderation.

Kommissionen finder grundlæggende, at sociale medier og platforme har en lang række positive egenskaber, som helt indiskutabelt har været til gavn for ytrings- og informationsfriheden og den offentlige debat. Derfor er det også kommissionens synspunkt, at de seneste års negative fokus indimellem har fremstået som en lidt ensidig fortælling om sociale mediers skadelige konsekvenser for demokratiet, debatkulturen mv.

Kommissionen anerkender samtidig, at diskussionen langt hen ad vejen har været beretttiget. Når bl.a. spørgsmålet om ansvaret for indholdet på de sociale medier trænger sig på, ligger der helt reelle grunde bag. Den nærmest ubegrænsede adgang til at ytre sig og publicere indhold, som indtil for få år siden var den praktiske realitet på sociale medier, har vist sig at have en bagside. Samtidig er vi tvunget til at forholde os til det faktum, at sociale medier og platforme i kraft af deres udbredelse og markedsposition er blevet magtfulde samfundsaktører, hvis handlemåde har stor indflydelse på både demokratiet og ytringsfriheden.

7.1 Den retlige regulering af sociale medier

Kommissionen ønsker som udgangspunkt ikke nye indholdsmæssige indskrænkninger af ytringsfriheden på de sociale medier mv. Det strafferetlige værn eksisterer, og straffelovgivningen gælder også for aktiviteter, der foregår på sociale medier. Udgangspunktet er, at den der ytrer sig på sociale medier – ligesom ved ytringer i alle andre henseender – har ansvaret for eventuelle ulovlige ytringer. Der bliver da også regelmæssigt afgjort sager, der drejer sig om forhold, som har fundet sted på de sociale platforme, f.eks. den såkaldte Umbrella-sag om videregivelse af nøgenbilleder.

Kommissionen er opmærksom på, at der for nuværende synes at være et misforhold mellem omfanget af ulovlige ytringer i opslag og kommentarer på de sociale medier, og det antal sager, som rent faktisk forfølges. Dette misforhold kan give et indtryk af, at det reelt er straffrit at ytre sig i strid med lovgivningen på de sociale medier. Kommissionen finder denne situation uacceptabel. Kommissionen finder derfor, at det er vigtigt at opprioritere politiets indsats, så særligt tilfælde af grove eller systematiske lovovertrædelser på sociale medier effektivt forfølges – både af hensyn til en evt. forurettet og dermed retssikkerheden og af hensyn til det generelle debatklima, som påvirkes af tilstedeværelsen af bl.a. trusler og chikane.

Kommissionen finder således også, at der allerede inden for rammerne af gældende ret er muligheder for at holde et socialt medie medansvarligt for formidling af ulovligt indhold på deres platform. Reglerne i e-handelsloven indebærer bl.a., at et socialt medie, som får kendskab til ulovlig aktivitet eller information på sin platform, skal tage skridt til at fjerne informationen eller hindre adgangen dertil for at forblive ansvarsfrit. Gør platformen ikke det, kan platformen efter omstændighederne gøres ansvarlig for medvirken til en ulovlig handling efter de almindelige erstatnings- eller strafferetlige regler. Den nærmere afklaring af, hvornår der konkret foreligger forhold eller omstændigheder, som medvirker til, at sociale medier kan ifalde ansvar efter disse regler, er endnu ikke afklaret ved domstolene.

Kommissionen finder ikke, at der – ligesom det har været tilfældet i f.eks. Tyskland – bør gennemføres lovgivning, der med trussel om høje bødestraffe pålægger de (største) sociale medier en pligt til hurtigt – og inden for faste tidsfrister – at fjerne eller blokere ulovligt indhold, efter at have modtaget en anmeldelse herom. I stedet bør *status quo* opretholdes, så de sociale mediers ansvar for indhold alene kan indtræde efter en konkret vurdering af den udviste passivitet i det enkelte tilfælde.

Kommissionen finder heller ikke, at der er grundlag for at ændre den generelle *medieretlige regulering*, så de sociale medier i højere grad ligestilles med de medier, som i dag er omfattet af medieansvarsloven, bl.a. ved at udbrede redaktøransvaret til disse medier.

Kommissionen lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at det – både principielt og rent praktisk – er svært at forestille sig, at man kan overføre redaktør- eller udgiverbegrebet til de sociale mediers virksomhed.

Kommissionen har overvejet, om visse indflydelsesrige brugere af navnlig sociale medier, som f.eks. bloggere (som ikke er tilknyttet et medie omfattet af medieansvarsloven) og de såkaldte "influencere", særskilt bør underlægges medieansvarslovens standard om at leve op til god presseskik. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der for så vidt angår bloggere og influencere i sagens natur sjældent vil være tvivl om ophavsmanden(kvinden), hvorfor de eksisterende strafferetlige regler i princippet kan anvendes umiddelbart over for den pågældende. Pålægges der yderligere forpligtelser, f.eks. svarende til de presseetiske regler, oveni de krav, som findes i f.eks. straffeloven og markedsføringsloven, vil det bl.a. derfor udgøre et uproportionalt indgreb i de pågældendes ytringsfrihed.

Kommissionen er endelig af den opfattelse, at det har betydning, at det på sociale medier er let at optræde på en måde, så man ikke umiddelbart kan identificeres – f.eks. ved at gøre brug af en falsk profil.

Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Flemming Rose, Jacob Mchangama, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) bemærker, at anonymitet også er et gode, som kan være medvirkende til, at personer, der ellers ville holde sig tilbage, ytrer sig. Det gælder særligt i mere repressive regimer, hvor der slås hårdt ned på systemkritik, men selv i de mest demokratiske samfund kan anonymitet være med til at sikre videre rammer for ytringsfriheden til gavn for både den enkelte og for samfundet. Muligheden for at optræde anonymt har historisk set været betydningsfuld, idet megen kontroversiel viden, kritik af magthavere, afsløringer af magtmisbrug mv. næppe havde set dagens lys, hvis ikke det havde været for anonymitetsretten, herunder ved at skrive under pseudonym. Flertallet minder også om, at der i tilfælde af mere alvorlige lovovertrædelser på sociale medier normalt vil være mulighed for ved politimæssig efterforskning at finde frem til personen bag en falsk eller anonym profil – f.eks. via oplysninger om, hvilken IP-adresse den pågældende bruger har benyttet sig af. Anonymitet er derfor ikke (altid) et værn mod retsforfølgelse. Desuden ville der – hvis man forestiller sig, at der alene fra dansk side blev indført krav om brugerverifikation ved oprettelse af profiler på sociale medier – efter flertallets opfattelse være righoldige muligheder for omgåelser, f.eks. ved at oprette en profil under ophold i udlandet.

Et *mindretal* i kommissionen (Rune Stubager og Anna Libak) er enige i, at det skal være muligt at optræde anonymt i offentlige medier. Mindretallet finder imidlertid, at der i dag er for store muligheder for under dække af anonymitet dels at chikanere andre og dels at afspore eller ødelægge debatter ved chikanøs adfærd – begge dele med negative

konsekvenser for ytringsfriheden. Mindretallet hæfter sig ved, at det kræver uforholdsmæssigt store ressourcer fra politiets side at forfølge sådanne sager, også selvom det er teknisk muligt f.eks. at identificere IP-adresser, hvorfra sådan adfærd udøves, ligesom oplevelsen af reel anonymitet kan anspore gerningsmænd til yderligere chikane mv.

Mindretallet peger endvidere på, at der – bl.a. med den medieretlige kildebeskyttelse – er steder, hvor personer, der ønsker at viderebringe oplysninger af offentlig interesse, under tilsagn om anonymitet kan henvende sig. Der vil ikke være garanti for, at der sker offentliggørelse, men hvis det sker, og det f.eks. viser sig, at der er viderebragt krænkende eller usande beskyldninger, vil der være nogen at holde ansvarlig i stedet for den anonyme kilde. Det er disse medlemmers opfattelse, at kildebeskyttelsen og de whistleblower-ordninger, som i disse år etableres både i offentlig og privat regi, må anses for i en dansk sammenhæng at tilgodese hensynet til de personer, der af gode grunde ønsker at forblive anonyme.

Det er derfor mindretallets opfattelse, at der er god grund til at se på, hvordan mulighederne for at optræde anonymt på de sociale medier kan reguleres bedre – f.eks. ved at stille krav om brugerverifikation i forbindelse med oprettelse af profiler eller som betingelse for kommentering på opslag. Krav om brugerverifikation ved oprettelse af profiler kan endvidere bidrage til at imødegå det omfattende problem med falske profiler og bots. Mindretallet peger i den forbindelse på de allerede eksisterende muligheder for NemID-verifikation af brugerne, der findes på nogle private virksomheders hjemmesider. At brugerens identitet er kendt af udbyderen udelukker ikke, at brugeren kan optræde anonymt, men den muliggør en hurtig og enkel identifikation af gerningsmænd i de tilfælde, hvor der foreligger overtrædelser, f.eks. af straffelovens §266 b, eller hvor der fremsættes trusler.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler et skærpet fokus på retshåndhævelse og dermed retsforfølgning af grove overtrædelser af ytringsfrihedens grænser online.

- Kommissionen anbefaler, at de eksisterende muligheder for at pålægge ansvar udnyttes, når det er muligt, så det kan afklares i praksis, hvornår en platform kan holdes medansvarlig for brugernes ulovlige indhold. Dette kunne ske ved, at myndighederne af egen drift tillige forfølger denne vinkel i tilfælde, hvor ulovligt indhold ikke tilstrækkeligt hurtigt fjernes fra sociale medier.

- Kommissionen anbefaler, at der – bl.a. af hensyn til ytringsfriheden – også fremover udvises tilbageholdenhed med at lovgive. Denne tilgang bør samtidig kombineres med andre tiltag, herunder øget opmærksomhed om de eksisterende reglers anvendelighed på aktiviteter, der finder sted på de sociale medier.

- Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Jens Elo Rytter, Jakob Nielsen, Jonas Christoffersen, Flemming Rose, Jacob Mchangama, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) anbefaler, at der ikke ved lov indføres krav om brugerverifikation ved oprettelse af profiler på sociale medier.
- Et *mindretal* i kommissionen (Rune Stubager og Anna Libak) anbefaler, at der ved lov indføres krav om brugerverifikation ved oprettelse af profiler på sociale medier.

7.2 De sociale mediers indholdsmoderation

Kommissionen er opmærksom på, at en række sociale medier selv har iværksat forskellige initiativer med henblik på mere effektivt at sortere i indholdet – bl.a. ved brug af kunstig intelligens-løsninger, massiv brug af indholdsmoderatorer og ved at have etableret systemer, hvor brugere kan indberette ulovligt indhold. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der også i forbindelse med fjernelse af ulovligt indhold bør være fokus på gennemsigtighed og klagemuligheder for den, der får fjernet indhold, så det sikres, at der kun sker fjernelse af indhold, der er ulovligt.

Kommissionen bemærker samtidig, at sociale medier ikke er offentlige myndigheder og derfor heller ikke er underlagt de krav om bl.a. saglighed, som gælder for offentlige myndigheders handlemåde. Begrebsmæssigt er det derfor forkert at tale om censur. For når f.eks. Facebook eller Twitter fjerner en brugers materiale, er rækkevidden af indgrebet, at materialet er bandlyst fra *denne* platform.

Kommissionen er bevidst om, at et synspunkt om, at private vilkår må indses og accepteres som de er – med rette – kan angribes for at være virkelighedsfjern, fordi den ikke tager højde for de sociale mediers og platformes *reelle* samfundsmæssige betydning. For selv om udgangspunktet om, at der er tale om private virksomheder, hvis vilkår brugerne med åbne øjne har accepteret, principielt er rigtigt, må man nødvendigvis forholde sig til den betydning, de sociale medier og platforme i dag har for bl.a. ytringsfrihedens rammer og udfoldelse.

Kommissionen har ikke desto mindre vanskeligt ved at forestille sig et scenarie, hvor der skulle fastsættes f.eks. lovkrav om, hvad de sociale medier ikke må fjerne eller blokere, eller hvordan indholdsmoderation mere præcist skal udøves.

Kommissionen deler synspunktet om, at den rådighed og magt, som teknologivirksomhederne (platformsejerne) reelt har fået over ytringsfrihedens udfoldelse i store dele af verden, bør modsvares af krav, som bedre afspejler deres reelle betydning for bl.a. ytringsfrihedens udfoldelse. Disse krav bør bl.a. omfatte, at der – formentlig mest hensigtsmæssigt i EU-regi – tilvejebringes større åbenhed og transparens om, hvad der er indholdsmoderationens grundlag, og hvordan den praktiseres samt krav om, at de tek-

niske moderationsværktøjer løbende forfines, så de sociale medier bliver bedre til kun at fjerne det indhold, som det er nødvendigt at fjerne.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der tilvejebringes større åbenhed og transparens om, hvad der er indholdsmoderationens grundlag, og hvordan den praktiseres samt stilles krav om, at de tekniske moderationsværktøjer løbende forfines. Kravene bør også omfatte, at den konkrete fjernelse af indhold og eventuelt blokering af profiler ledsages af en begrundelse og anvisning af klageadgang.

8. Kommissionens overvejelser om disinformation (kapitel 14)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til disinformation. Der fokuseres i kapitlet bl.a. på, om der er et problem med disinformation i Danmark, om der er behov for yderligere regulering, og på hvordan disinformation bør imødegås fremadrettet.

En udfordring i diskussionen om disinformation – eller "fake news" – er fraværet af en fælles forståelse af, hvad udtrykket dækker over. Fake news-betegnelsen er efterhånden blevet brugt om en række forskellige forhold, herunder
- sjusket, tendentiøs og utroværdig journalistik,
- harmløse, men usande beskyldninger om private og offentlige forhold og
- forsøg på systematisk manipulation og grov vildledning af en befolkning i forbindelse med valghandlinger.

Det er efter kommissionens opfattelse centralt, at man snævrer begrebet ind til at koncentrere sig om vildledning, der ikke alene sker bevidst, men som også har potentiale til at gøre skade af en vis rækkevidde. Med en sådan kvalificering af begrebet falder både den dårligt udførte journalistik og den form for vildledning, som måske nok er intenderet, men som samtidig er relativt harmløs, uden for afgrænsningen.

Med den kvalificerede form for disinformation forstår kommissionen herefter:

> "Bevidst udbredelse af usand eller på anden måde vildledende information, som er egnet til at gøre samfundsmæssig skade, herunder ved at påvirke den politiske meningsdannelse eller undergrave tilliden til de bestående demokratiske institutioner."

Den foreslåede afgrænsning omfatter ikke alene deciderede usandheder (løgne), men også vildledning. Det er ikke afgørende, om information er verificerbart sand eller falsk, men derimod om informationen er vildledende, og dette også er hensigten. Desuden er det et krav, at disinformationen skal være egnet til at gøre samfundsmæssig skade, hvorved disinformation, der højst – kortvarigt – skaber lidt røre, vil falde udenfor.

Det er kommissionens overordnede vurdering, at de disinformationstilfælde, der hidtil er konstateret i dansk sammenhæng, har kunnet håndteres inden for rammerne af de initiativer, der allerede er taget for at imødegå eventuelle påvirkningskampagner mv.

Kigger man mod udlandet, er der efter kommissionens opfattelse dog grund til en vis bekymring, bl.a. fordi erfaringerne fra lande som Frankrig, Sverige og Storbritannien har vist, at samfund, som har lighedstræk med det danske, kan blive mål for omfattende disinformationskampagner, som kan polarisere og påvirke befolkningens tillid til medier og institutioner. Dertil kommer de fremtidsperspektiver, der knytter sig til deep fake-teknologiens videomanipulationer mv., som må antages at have potentiale til at fremkalde stærkere reaktioner end det tekstindhold, som hidtil har været disinformationens format.

Derfor er det også kommissionens synspunkt, at der er behov for at følge udviklingen tæt og have et skarpt fokus på at sikre, at den nationale modstandskraft over for den kvalificerede form for disinformation er tilstrækkelig robust.

Kommissionen bemærker endvidere, at den daværende VLAK-regering i september 2018 præsenterede en handlingsplan med initiativer, der skulle styrke værnet mod udenlandske påvirkningskampagner. Som led i handlingsplanen blev der bl.a. nedsat en tværministeriel task force, der koordinerer myndighedernes indsats på området, ligesom Udenrigsministeriet har styrket monitoreringen af tilfælde af disinformation i medierne rettet mod Danmark. Der blev endvidere gennemført en ændring af straffeloven for at styrke det strafferetlige værn mod fremmede efterretningstjenesters påvirkningskampagner mod Danmark. Der er desuden gennemført en række initiativer på EU-niveau, ligesom store sociale medie-platforme har iværksat en række tiltag for at bekæmpe spredningen af disinformation og falske nyheder på deres platforme.

Kommissionen finder på den baggrund ikke, at der er behov for yderligere reguleringsmæssige tiltag, der enten udbygger det eksisterende strafferetlige værn mod disinformation, eller som – f.eks. efter fransk eller tysk forbillede – udstyrer en offentlig myndighed med beføjelser til at afgøre, hvornår der er tale om disinformation, og skrider ind over for platformene, hvor disinformationen finder sted, med påbud om sletning, blokering af sider eller (byrdefulde) økonomiske sanktioner.

Sådan lovgivning ville under alle omstændigheder føre til indskrænkninger i ytringsfriheden, idet der enten vil være tale om at udvide området for strafbare ytringer eller om regler, som vil animere de digitale platforme til at fjerne indhold hurtigt og med "rund hånd", herunder ved brug af upload-filtre, der ofte beskyldes for at bære forhåndscensurens kendetegn. Lovgivning, der vil forudsætte en (hurtig) stillingtagen til, om f.eks. en artikel eller et udsagn er valid information eller disinformation, vil uvægerligt give anledning til vanskelige afgrænsninger, fordi det ofte ikke vil være entydigt, om et konkret tilfælde falder i den ene eller den anden kategori. Meget vil formentlig falde i en gråzone mellem det verificerbart valide og den egentlige, kvalificerede disinformation.

Kommissionen finder derfor, at der må kræves særligt tungtvejende grunde for at gennemføre denne type lovgivning, og disse er efter kommissionens opfattelse ikke til stede på nuværende tidspunkt.

For det første er der ikke belæg for, at problemet med kvalificeret disinformation har en sådan karakter og betydning i en snæver dansk sammenhæng, at det ikke kan håndteres inden for rammerne af de initiativer, der allerede er taget.

For det andet må den nationale modstandskraft antages at være relativt stærk, bl.a. på grund af det generelt høje uddannelsesniveau og deraf følgende kritiske tilgang til samfundsmæssige spørgsmål.

For det tredje er den professionelle danske mediebranche, som arbejder inden for rammerne af bl.a. god presseskik, fortsat en dominerende kilde til nyhedsinformation for de fleste danskere. Den nyder samtidig høj troværdighed.

I stedet bør disinformation efter kommissionens opfattelse imødegås på anden vis. Kommissionen finder i den forbindelse, at den publicistiske mediebranche spiller en vigtig rolle i modsvaret på disinformationen. Herudover er det efter kommissionens opfattelse væsentligt, at der fastholdes et fokus på, at der bl.a. i uddannelsessystemet undervises relevant og tidssvarende i digitale færdigheder mv. Kommissionen har i den forbindelse noteret sig de oplysninger, der fremgår af et notat af 3. februar 2020 fra Undervisningsministeriet, hvori der redegøres for bl.a., hvordan der i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne undervises i bl.a. digital dannelse og mediekritik, jf. bilag 3. Det kan efter kommissionens opfattelse overvejes, om der er behov for initiativer rettet mod bestemte grupper uden for uddannelsessystemet.

Endelig spiller de sociale medier – herunder ikke mindst Facebook – en nøglerolle i forhold til disinformation, fordi det er på disse platforme, at disinformationen især finder sted. Facebook har bl.a. iværksat en række initiativer til bekæmpelse af disinformation, herunder ved etablering af faktatjek-samarbejder, ligesom de største teknologivirksom-

heder har tiltrådt EU-kommissionens Code of Conduct om disinformation. Desuden er bestræbelserne på at afsløre falske profiler og andet problematisk indhold intensiveret, og bl.a. Facebook har offentliggjort, at virksomheden alene i 2018 slettede i størrelsesordenen 2 mia. falske profiler.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at der – som situationen er i dag – ikke lovgives mod disinformation.

- Kommissionen anbefaler, at der fastholdes et fokus på, at der bl.a. i uddannelsessystemet undervises relevant og tidssvarende i digitale færdigheder mv., og at det samtidig overvejes, om der er behov for initiativer rettet mod bestemte grupper uden for uddannelsessystemet. Sådanne initiativer vil i givet fald med fordel kunne iværksættes i samarbejde med civilsamfundets organisationer, herunder f.eks. Ældresagen.

9. Kommissionens overvejelser om informationsfrihed (kapitel 15)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser i forhold til informationsfrihed. Der fokuseres i kapitlet på retten til indsigt og oplysninger, internettets informationsmuligheder og forskningsfrihed.

Informationsfriheden fremhæves ofte som fundamentet for retten til ytringsfrihed. Informationsfriheden indebærer en ret til at "modtage oplysninger eller tanker" og dermed navnlig retten til at kunne blive informeret om væsentlige samfundsanliggender.

Tanken er, at adgangen til information – f.eks. faktuelle oplysninger og holdninger, der findes i samfundsdebatten – er afgørende for, at den enkelte kan bruge sin ytringsfrihed i fri og meningsfuld debat med andre. På samme vis er informationsfriheden også fundamentalt nødvendig for tanke- og meningsfriheden, idet det er vanskeligt at forestille sig, hvilke tanker og meninger der kan opstå i vakuum uden information og input fra det omgivende samfund. Det ville f.eks. være vanskeligt at tage stilling til stemmeafgivning og indgå i diskussioner op til et folketingsvalg uden oplysninger om politikernes og partiernes holdninger og kendsgerninger om samfundets tilstand i øvrigt. Informationsfriheden, ytringsfriheden og tanke- og meningsfriheden er således gensidigt hinandens præmis. Og den enkelte rettigheds gennemslagskraft hænger til enhver tid sammen med vilkårene for og udstrækningen af de øvrige.

9.1 Retten til aktindsigt og oplysninger

Kommissionen bemærker overordnet, at regler, der sikrer offentlighedens adgang til information om væsentlige samfundsanliggender, er et definerende kendetegn for et velfungerende demokrati. Det er derfor afgørende, at eventuelle begrænsninger i denne adgang udformes, så informationsfriheden ikke begrænses unødigt i mødet med modstående hensyn.

Kommissionen bemærker dernæst, at der med ændringerne af offentlighedsloven i 2013 skete en markant indsnævring i adgangen til information om myndighedernes virksomhed. Det fremgår også af Folketingets Ombudsmands evaluering af ministerbetjeningsreglen, at denne regel har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. Kommissionen har på den baggrund drøftet, om offentlighedsloven bør revideres.

Kommissionen anerkender, at ministre og regering kan have behov for et fortroligt rum, som kan sikre dem kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder. Det gælder ligeledes, når der foregår politiske forhandlinger i regeringen eller mellem regeringen og Folketingets partier, at de ofte nødvendige kompromisser bedst forhandles bag lukkede døre. Efter kommissionens opfattelse bør retten til aktindsigt imidlertid alene begrænses, når – og i det omfang – det reelt er nødvendigt for at sikre det legitime fortrolige rum for ministerbetjening og politiske forhandlinger. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at man med revisionen af offentlighedsloven i 2013 ikke har fundet den rette balance mellem på den ene side hensynet til at sikre regeringen og dens ministre en kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket og på den anden side offentlighedens berettigede interesse i at kunne få indblik i myndighedernes arbejde i videst muligt omfang.

Kommissionen anbefaler derfor, at offentlighedsloven revideres med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt i mødet med andre hensyn. Det forekommer i den forbindelse mest nærliggende at overveje en indskrænkning af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 og folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, så der sikres øget adgang til faktuelle oplysninger. Det kan i den forbindelse overvejes, hvordan princippet om meroffentlighed kan tillægges større betydning, ligesom det kan overvejes, hvordan myndighederne kan tilskyndes til i højere grad klart at adskille faktiske oplysninger fra politiske overvejelser mv. Formålet med en ændring er ikke at gribe ind i behovet for fortrolige, politiske drøftelser, men at sikre indsigt i de faktiske oplysninger, der ligger til grund for de politiske beslutninger. En sådan ændring vil efter kommissionens vurdering kunne øge adgangen til aktindsigt og sikre legitimitet omkring de reviderede regler.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at offentlighedsloven revideres med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt i mødet med andre hensyn.

9.2 Forskningsfrihed

Kommissionen finder det vigtigt, at forskningen er fri og uafhængig, da universiteterne forsyner samfundet og borgerne med relevant information – både i kraft af myndighedsbetjening, men også via formidling i undervisning og via medier. Kvaliteten af samfundets vigtigste beslutningsprocesser afhænger af, at det faktiske grundlag for disse processer er uangribeligt og frigjort fra uvedkommende interesser.

Kommissionen finder i den forbindelse, at der er grund til bekymring i forhold til forskningsfriheden, da der de senere år har været flere eksempler på sager, som både konkret, men også generelt er egnede til at så tvivl om denne uangribelighed. De enkelte sager efterlader pletter på universiteternes ry og kan derfor mere generelt og grundlæggende skade offentlighedens tiltro til forskningen. Sagerne indikerer desuden, at problemerne er blevet større, efter at sektorforskningen blev del af universiteterne, om end kommissionen er bevidst om, at der også forud herfor var eksempler på sager, der kunne så tvivl om forskningsfrihedens sundhedstilstand.

Kommissionen er af den opfattelse, at det først og fremmest er universiteternes ledelse, der har ansvaret for, at dets forskere – i overensstemmelse med universitetslovens forudsætning herom – ikke presses af hverken eksterne eller interne interessenter. Kommissionen understreger desuden, at også eksterne interessenter – private såvel som offentlige – har en pligt både til ikke at stille urimelige krav til forskerne og til at acceptere såvel uventede som uønskede resultater. Det er i den forbindelse vigtigt at have for øje, at bestemte forskningsresultater ikke kan forventes eller bestilles. Herudover påpeger kommissionen, at der i sidste ende ligger et stort ansvar hos den enkelte forsker for at stå imod og sige fra, hvis vedkommende udsættes for pression, så den enkelte forsker ikke – f.eks. på grund af ønsket om adgang til eksternt samarbejde, omidler og/eller data – går på kompromis med grundlæggende principper for uafhængig forskning.

I forhold til forskeres optræden i medier bemærker kommissionen, at forskere, når de optræder i medierne i den kapacitet, bør være opmærksomme på at holde sig inden for deres fagligheds rammer. Dertil kommer, at de medier, der i vidt omfang bruger forskere og andre såkaldte "ekspert-kilder", fortsat har pligt til at udøve den fornødne kildekritik, så mediernes dækning af forskning ikke er uden kritisk sans, og det dermed undgås, at halve sandheder viderebringes deklareret som forskning.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at universiteternes ledelser etablerer en kvalitetssikring af bestilte rapporter på universiteterne.

- Kommissionen anbefaler, at universiteternes ledelser ikke accepterer de såkaldte "dobbelt mundkurv"-klausuler, som efter kommissionens opfattelse er uforenelige ikke kun med fri og uafhængig forskning og dermed også til skade for informationsfriheden, men som også er vanskelige at forsvare ud fra et ytringsfrihedsperspektiv.

- Kommissionen anbefaler, at universiteternes ledelser tager skridt til en samlet vurdering af, hvordan forsknings-, informations- og ytringsfriheden kan styrkes til gavn for det danske demokrati.

10. Kommissionens overvejelser om nyere lovgivningstendenser (kapitel 16)

Kapitlet indeholder kommissionens overvejelser og anbefalinger i forhold til tendenserne i lovgivningen fra årtusindskiftet og frem. Der fokuseres i den forbindelse på de lovændringer, som har haft størst betydning for ytringsfriheden, som er blevet diskuteret i den offentlige debat, og som er blevet mødt med væsentlig kritik.

Kommissionen har i forbindelse med kapitlet set nærmere på følgende ændringer af lovgivningen:

1. Bestemmelser om terror og medvirken hertil samt kriminalisering af terrorfinansiering mv. (Anti-terrorpakke I).
2. Kriminalisering af hvervning til terror og forbud mod oplæring i at begå eller fremme terror mv. (Anti-terrorpakke II).
3. Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger i forbindelse med religiøs oplæring (imamloven).
4. Skærpelse af strafferammen for trusler mod tjenestemænd.
5. Indrejseforbud for visse udenlandske religiøse forkyndere.
6. Blokering af hjemmesider.
7. Ophævelse af forbuddet mod blasfemi.
8. Forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet (tildækningsforbud).
9. Forbud mod at bære forbudte eller opløste foreningers kendetegn.

10. Styrkelse af det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark (påvirkningslov).
11. Skærpelse af straffen for krænkelser af privatlivets fred og ærekrænkelser.

Gennemgangen af de enkelte love viser, at der siden 2001 er sket en udvikling, hvor man fra lovgivers side har virket mere tilbøjelig end tidligere til at begrænse borgernes grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ytringsfriheden. Udviklingen er accelereret siden vedtagelsen af imamloven i 2016, så man de senere år i stadigt stigende omfang kan siges at have forladt den linje, der blev lagt efter 2. Verdenskrig, og som indebar, at udfordringerne skal mødes ved, at man værner om ytringsfriheden i stedet for at begrænse den.

Selv om der ikke er tvivl om, at verden har ændret sig meget de sidste 20 år, hvor bl.a. et ændret trusselsbillede og nye teknologier har skabt helt nye udfordringer, som det er nødvendigt at tage hånd om, kan det ikke i sig selv forklare, hvorfor udviklingen navnlig har taget fart fra 2016 og frem. Det gælder ikke blot i forhold til antallet af love, der indskrænker ytringsfriheden, men også de hensyn, der begrunder indskrænkningerne. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at selvom indskrænkningerne generelt er begrundet i væsentlige hensyn, herunder hensynet til den offentlige sikkerhed, den offentlige orden eller privatlivets fred, og selvom de enkelte begrænsninger i ytringsfriheden derfor hver for sig kan virke tilforladelige, giver summen af dem anledning til bekymring. Det gælder ikke mindst, hvis udviklingen fortsætter.

Kommissionen bemærker endvidere, at indskrænkningerne af ytringsfriheden ofte er gennemført i kølvandet på begivenheder, hvor der ikke mindst politisk har været et stort behov for at vise handlekraft – f.eks. efter et terrorangreb. I den situation vil der helt naturligt være en vis risiko for, at man fra lovgivers side ender med at "overreagerer" og indskrænker ytringsfriheden mere end nødvendigt. Hvis indskrænkningerne ikke efterfølgende evalueres, når der er gået lidt tid, er der en overhængende fare for, at der blot bliver bygget oven på næste gang, der politisk er behov for at vise handlekraft – f.eks. efter et nyt terrorangreb. Efter kommissionens opfattelse kan denne risiko i et vist omfang forebygges ved, at den relevante minister får pligt til at evaluere de indskrænkninger af ytringsfriheden, som gennemføres på ministerens område, når der er gået f.eks. 3-5 år.

Kommissionen anbefaler på denne baggrund:

- Kommissionen anbefaler, at man fra lovgivers side vender tilbage til den tilgang, der var den fremherskende herhjemme i mange år efter 2. Verdenskrig. Det betyder, at udfordringerne i langt højere grad, end det har været tilfældet de senere år, skal mødes ved at værne om ytringsfriheden i stedet for at begrænse den.

- Kommissionen anbefaler, at der fremover ved brug af revisionsklausuler eller lovovervågning gennemføres en grundig evaluering af love, hvor en indskrænkning af ytringsfriheden undtagelsesvis har været nødvendig. Evalueringen bør gennemføres, når den enkelte lov har været i kraft i f.eks. 3-5 år. En tilsvarende grundig evaluering bør efter kommissionens opfattelse også gennemføres i forhold til de allerede vedtagne lovændringer, som kommissionen har gennemgået i kapitel 16, jf. opregningen ovenfor.

11. Konklusion

Ytringsfriheden har aktuelt *gode rammer og vilkår* i Danmark. Den hviler på et *solidt fundament*, som kommissionen ikke ser grund til at ændre grundlæggende ved. Det er imidlertid vigtigt, at vi som samfund værner om ytringsfriheden og ikke tager den for givet. For selvom ytringsfriheden generelt vurderes meget højt i befolkningen som helhed, så er billedet lidt anderledes, når det kommer til konkrete forhold.

Ytringsfriheden står aktuelt over for en *række udfordringer*, som det er nødvendigt at tage alvorligt. Det gælder ikke mindst i forhold til den *stærkt bekymrende terror og vold – og forsøg herpå – og den alt for udbredte anvendelse af trusler og chikane* over for grupper og personer, der gør brug af retten til at ytre sig. Det er på den baggrund afgørende, at ytringsfriheden netop *ikke tages for givet*. Der skal derimod *værnes* om rammerne, og vilkårene skal løbende *følges og vedligeholdes*, så ytringsfriheden sikres også for fremtidige generationer.

Ytringsfriheden nyder i dag en *bred beskyttelse* i dansk ret, hvor den er beskyttet af både grundloven og navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ytringsfriheden er samtidig *ikke absolut*, idet retten til at ytre sig i overensstemmelse med almindelige menneskeretlige principper kan begrænses af hensyn til legitime samfundsmæssige interesser som f.eks. den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed mv. eller af hensyn til andres rettigheder, herunder f.eks. retten til privatliv. Det følger udtrykkeligt af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 2.

Dansk ret indeholder *mange eksempler på sådanne begrænsninger*. Det gælder ikke mindst straffeloven, som bl.a. kriminaliserer racistiske ytringer, ærekrænkende udtalelser om en anden person (injurielovgivningen), brud på tavshedspligt samt tilskyndelse til forbrydelser og billigelse af terror mv. Mange af disse begrænsninger vil for de fleste være helt ukontroversielle og nærmest indiskutable, hvilket f.eks. er tilfældet for tavshedspligten i sundhedsvæsenet, som er begrundet i hensynet til patienternes privatliv, og som næppe nogen vil være foruden. Andre er mere omdiskuterede, hvilket bl.a. er tilfældet for straffelovens § 266 b (racismeparagraffen) og den nu ophævede bestemmelse

om blasfemi. Samlet set er der imidlertid ingen tvivl om, at ytringsfriheden generelt har meget vide retlige rammer i dagens Danmark.

Det er imidlertid ikke kun de retlige rammer, som giver ytringsfriheden gode kår i dagens Danmark. Ytringsfriheden understøttes også på en række andre punkter. I den forbindelse skal det fremhæves, at der i Danmark ydes *mediestøtte* til en lang række forskellige medier. Det har været med til at sikre, at der i dag fortsat er en *god og varieret publicistisk presse* her i landet, som varetager rollen som offentlighedens vagthund i forhold til magthaverne i bred forstand.

Det skal endvidere fremhæves, at Danmark – i lighed med de øvrige nordiske lande – har *et godt uddannelsessystem*, som fremmer kritisk tænkning. Danmark har bl.a. derfor en stærk modstandskraft over for ondsindede udenlandske påvirkningsoperationer. Kommissionen finder det i den forbindelse positivt, at der i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne undervises i bl.a. digital dannelse og mediekritik, jf. bilag 3.

Det skal også fremhæves, at internettet, herunder ikke mindst de *sociale medier*, har haft nærmest revolutionerende betydning for ytrings- og informationsfriheden, fordi de har skabt adgang for enhver, der ønsker det, til at ytre sig offentligt, ligesom mulighederne for at tilegne sig information og viden med den nye teknologi er gjort nærmest uanede.

Endelig skal det fremhæves, at ytringsfriheden er *fast forankret i den danske kultur og historie*, hvilket uden tvivl er en væsentlig del af forklaringen på, at befolkningen generelt tillægger ytringsfriheden en stor betydning. Det er bl.a. afspejlet i den befolkningsundersøgelse, som kommissionen har fået gennemført, hvor ytringsfrihed – sammen med værdierne tillid og lighed for loven – er en af de tre værdier, som deltagerne i undersøgelsen samlet set vurderer som de vigtigste for det danske samfund.

Den faste forankring kan imidlertid også betyde, at man i det daglige let *kommer til at tage ytringsfriheden for givet*. Det er nok de færreste, der tænker over, at ytringsfriheden historisk set er en relativt ny rettighed, der i Danmark kun har været beskyttet i en kortere periode. Man bør heller ikke være blind over for, at ytringsfrihed er en rettighed, som i praksis kun er en mindre del af verdens befolkning forundt, og at ikke alle accepterer andres ytringsfrihed. Det vil på den baggrund være en fejl at se på ytringsfriheden som en sejr, der er endegyldigt vundet. Tværtimod er det afgørende, at både rammer og vilkår for ytringsfriheden *løbende følges og vedligeholdes*, så ytringsfriheden sikres også for fremtidige generationer.

Selvom ytringsfriheden generelt vægtes højt, viser kommissionens befolkningsundersøgelse også en klar tendens til, at opbakningen falder drastisk, når ytringsfriheden stilles op over for andre modstående hensyn og mulige konsekvenser, som ytringer kan have

for andre eller for samfundet i bredere forstand. Det er f.eks. bemærkelsesværdigt, at kun lige over halvdelen af de adspurgte i undersøgelsen mener, at almindelige borgere skal kunne udtale sig, som de vil, selvom det kan såre eller krænke andre mennesker.

Undersøgelser viser, at alt for mange afholder sig fra at deltage i den offentlige debat pga. frygten for terror, vold og trusler mv., og kommissionens egen befolkningsundersøgelse bekræfter desværre billedet af, at mange afholder sig fra at ytre sig på navnlig de sociale medier bl.a. på grund af trusler om vold.

Det er stærkt bekymrende og helt uacceptabelt, at der er voldsparate grupper og enkeltpersoner i det danske samfund, som ikke respekterer andres ret til ytringsfrihed. Kommissionen anbefaler på den baggrund i kapitel 10 om ytringssikkerhed mv., at der bliver taget effektive skridt til at adressere det grundlæggende problem, at en mindre del af borgerne i Danmark ikke har den helt fundamentale respekt for andre borgeres menings- og ytringsfrihed, ligesom det bør sikres, at trusler anmeldes og efterforskes, så de i videst muligt omfang kan mødes med en sanktion.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at samfundsudviklingen i dag presser ytringsfriheden på en række nye fronter. Det gælder bl.a. i forhold til den *teknologiske udvikling*, der både i forhold til de *publicistiske medier* og de nye *sociale medier* samt forekomsten af *disinformation* giver anledning til en række nye problemstillinger. Der er på disse områder tale om udfordringer, som Danmark i kraft af de eksisterende rammer og vilkår langt hen ad vejen allerede er *godt rustet til at imødegå*. Det skyldes ikke mindst, at den danske befolkning, som nævnt, generelt er veluddannet, at der er gode publicistiske medier, og at lovgivningen generelt er fornuftigt indrettet.

Det er imidlertid vigtigt at værne om rammerne og løbende styrke vilkårene på de områder, der allerede i dag trækker i den rigtige retning. I kapitel 14 om disinformation anbefaler kommissionen derfor f.eks., at det sikres, at der i uddannelsessystemet *undervises relevant og tidssvarende i digitale færdigheder*, og at det samtidig overvejes, om der er behov for initiativer rettet mod grupper uden for uddannelsessystemet i forhold til disinformation. Kommissionens befolkningsundersøgelse tegner et billede af, at det navnlig er på de *sociale medier,* at bekymringen for at blive udsat for usande historier er størst, hvilket kunne tyde på, at der er behov for at fastholde og styrke informationsindsatsen på området.

Tilsvarende peges der i kapitel 12 om publicistiske medier og kapitel 13 om internettet og sociale medier på initiativer, som efter kommissionens opfattelse kan medvirke til at sikre, at Danmark også fremover er godt rustet til at håndtere de udfordringer, som den teknologiske udvikling medfører. Dette omfatter bl.a. at sikre, at der *fortsat og med respekt for armslængdeprincippet ydes støtte til de publicistiske medier*, ligesom der

bør være *særlig opmærksomhed på at sikre stærke og solide medier lokalt*. Løsningen er derimod ikke lovgivning, som begrænser ytringsfriheden. Den form for regulering af sociale medieplatforme, som i disse år vinder frem i bl.a. Tyskland og Frankrig, er efter kommissionens opfattelse ikke svaret, jf. kapitel 13 om internettet og sociale medier og kapitel 14 om disinformation.

Kommissionen understreger vigtigheden af, at man i kampen mod tidens udfordringer ikke falder for fristelsen til at begrænse ytringsfriheden, hvilket der desværre har været en stigende tendens til de senere år, jf. kapitel 16 om nyere lovgivningstendenser. Denne udvikling finder kommissionen bekymrende.

En lignende tendens er afspejlet i kommissionens befolkningsundersøgelse, der viser, at man i befolkningen generelt er mindre tolerante over for bestemte yderligtgående gruppers, herunder navnlig nynazisters og islamisters, ret til at ytre sig sammenlignet med andre grupper. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at lighed for loven som værdi samtidig vurderes meget højt. Undersøgelsen tyder samtidig på, at en meget stor del af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam. Endelig viser undersøgelsen, at næsten 30 pct. af de adspurgte er enige i et udsagn om, at radio og tv bør tie yderligtgående synspunkter ihjel. Det billede ser i øvrigt ud til at have været nogenlunde uændret siden starten af 1970'erne, hvor man første gang undersøgte spørgsmålet. Resultatet er ikke overraskende, men tegner et *klassisk billede* af de udfordringer, som ytringsfriheden står over for.

Det er således ikke nyt, at ytringsfriheden generelt nyder størst opbakning, når der er tale om synspunkter, som enten er ukontroversielle, eller som man selv er enig i. Det er heller ikke nyt, at mange i bestemte situationer kan blive grebet af en intuitiv lyst til at lukke munden på personer og grupper, hvis synspunkter og værdier adskiller sig helt fundamentalt fra ens egne. Efter kommissionens opfattelse ændrer det imidlertid ikke ved, at det grundlæggende er den helt forkerte vej at gå, da det netop er i sidstnævnte situationer, at ytringsfriheden for alvor skal stå sin prøve. Kommissionen finder det derfor også afgørende, at der holdes fokus på denne tendens, så der sikres en bredere forståelse for og accept af, at ytringsfriheden ikke blot gælder, når der er tale om mere harmløse, neutrale og politisk korrekte ytringer, men også når der er tale om ytringer, der støder, chokerer og forstyrrer.

Kommissionen finder i den anledning grund til at fremhæve, at befolkningsundersøgelsen tegner et billede af, at gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er mere restriktive i forhold til ytringsfrihed end befolkningen generelt set. Gruppen vurderer gennemsnitligt set vigtigheden af ytringsfrihed højt, men dog lavere end de øvrigt adspurgte.

Hvorvidt det er udtryk for, at denne befolkningsgruppe oftere end andre mærker konsekvenserne af en til tider hård tone i debatten, eller om det skyldes en generel anden vægtning af ytringsfrihed over for andre modstående hensyn, som er kulturelt eller religiøst betinget, eller det skyldes noget helt tredje, siger undersøgelsen ikke noget om. Forklaringen skal måske findes i en kombination af flere forskellige forhold. Uanset årsagen understreger det vigtigheden af at holde et vedvarende fokus på at sikre en bredere forståelse og accept af ytringsfriheden i Danmark.

Endelig er det vigtigt, at eventuelle *uklarheder i retstilstanden* bliver afklaret. Kommissionen anerkender i den forbindelse, at der altid vil være en vis uklarhed om ytringsfrihedens (retlige) grænser, som det ikke er muligt og næppe heller ønskeligt at fjerne, da der bør være et vist fortolkningsrum for domstolene i de konkrete sager. Det bør dog i videre omfang end i dag sikres, at man alene kan straffes for ytringsindhold, man med rimelig sikkerhed har udtalt, og ikke hvad man kan tænkes at have ment med sin udtalelse. Ingen bør kunne risikere strafansvar, fordi et udsagn tillægges et meningsindhold, som ikke er udtrykkeligt udtalt, og som heller ikke med rimelig stor sikkerhed kan udledes af sammenhængen. Som det fremgår af kapitel 8 om ytringsfrihedens grænser og kapitel 9 om racismeparagraffen, er der i forhold til straffelovens § 136, stk. 2, der kriminaliserer billigelse af terror, og den såkaldte racismeparagraf i straffelovens § 266 b desuden et konkret behov for, at retstilstanden efter disse bestemmelser gøres mere klar. I den forbindelse er det værd at bemærke, at selvom befolkningsundersøgelsen viser, at flertallet har en god fornemmelse for de gældende begrænsninger i ytringsfriheden, er der samtidig en relativt stor gruppe af de adspurgte, som ikke er stand til at vurdere, hvad det er lovligt og ulovligt at sige.

Der er samtidig behov for, at de *retlige rammer løbende justeres* for at sikre, at de er tidssvarende. Det har bl.a. betydning i forhold til ansattes ytringsfrihed, hvor befolkningsundersøgelsen viser, at 29 pct. af de offentligt ansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener offentligheden burde have kendskab til, men at kun 19 pct. af disse har påtalt disse forhold offentligt. Et flertal i kommissionen anbefaler, at det overvejes at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. kapitel 11 om ansattes ytringsfrihed. Herudover har det betydning i forhold til medieansvarsloven, hvor der efter kommissionens opfattelse bør foretages en ny afgrænsning af de medier, som automatisk omfattes, så de digitale medier, som utvivlsomt er publicistiske medier, uden videre omfattes af loven og dermed ansvarssystemet og presseetikken, jf. kapitel 12 om publicistiske medier.

Endelig finder kommissionen, at det er værd at fremhæve anbefalingen om, at offentlighedsloven bør revideres med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt i mødet med andre hensyn.

Kapitel 3
Hvorfor ytringsfrihed?

1. Indledning

Ytringsfriheden er et fundamentalt gode for individet og har grundlæggende betydning for individets og demokratiets udvikling. De bærende hensyn bag ytringsfriheden har stor betydning for spørgsmålet om, hvordan ytringsfriheden værnes, og hvilke indskrænkninger det skal være muligt at fastsætte.

Ytringsfriheden er desuden en forudsætning for den måde, vi i demokratiske samfund forsøger at løse konflikter på. Idealet er at finde fredelige løsninger gennem meningsudveksling og uden brug af vold, trusler og intimidering.

Ytringsfrihed er en rettighed i sig selv, men også en vigtig forudsætning for en række andre fundamentale frihedsrettigheder, som mister betydning uden ytringsfriheden. F.eks. hænger forsamlingsfriheden og religionsfriheden ofte uløseligt sammen med retten til at ytre sig.

2. Hvad mener vi, når vi taler om ytringer og ytringsfrihed?

2.1 Hvad forstås ved en ytring?

En ytring kan – helt overordnet – defineres som en formidling af tanker, meninger og oplysninger. Formidlingen kan finde sted i en række forskellige former. Mest indlysende er naturligvis det talte og skrevne ord. De sidste årtiers teknologiske udvikling har skabt mange nye muligheder for kommunikation af ytringer. I dag kan både skrift og tale udbredes såvel fysisk, f.eks. under et møde eller i et interview, som digitalt på f.eks. sociale medier eller andre platforme.

En ytring er dog ikke alene at sige eller skrive noget. Ytringer kan også manifestere sig på mange andre måder. Det afgørende er i alle tilfælde, om der med ytringen – uanset udtryksform – ligger en intention om at formidle meningsindhold eller information.

De engelske og franske betegnelser for ytringsfrihed "freedom of expression" og "liberté d'expression" – friheden til at *udtrykke* sig – illustrerer tydeligere end på dansk, at ytringsfriheden ikke begrænser sig til udtryk i tale og på skrift.

Uden for disse klassiske udtryksformer vil det ofte være den konkrete sammenhæng, der afgør, om der er tale om et udtryk med et meningsindhold. F.eks. vil deltagelse i demonstrationer og optog kunne være ytringer, hvilket er særligt oplagt, hvis der f.eks. bæres bannere eller lignende med bestemte budskaber. Deltagelse i f.eks. ejendomsbesættelser og fysiske blokader kan også udgøre ytringer.[4]

Hvis man færdes i en gruppe uden andet formål end at transportere sig fra A til B eller at nyde selskabet falder det uden for ytringsbegrebet.

Formidling af tanker, holdninger og informationer kan oplagt også ske igennem kunstværker – f.eks. billeder, skulpturer, teaterstykker og sang. Der har gennem historien været talrige eksempler på kunstnere, som har søgt at skabe debat gennem kunstværker.[5]

Efter omstændighederne kan påklædning eller symboler også falde inden for ytringsbegrebet. Det kan f.eks. være T-shirts med påtrykte budskaber eller tøj, som med logo eller lignende udtrykker et tilhørsforhold til en forening eller gruppering eller støtte til politiske synspunkter.

De nævnte eksempler illustrerer spændvidden i ytringsbegrebet, men viser samtidig, at det næppe på forhånd er muligt at beskrive alle de tilfælde, som efter omstændighederne rummer en ytring.[6]

Den orange revolution – beklædning som en ytring
Den orange revolution, som fulgte i kølvandet af det ukrainske præsidentvalg i efteråret 2004, fik sit navn, fordi demonstranterne, som deltog i den folkelige opstand, var iklædt orange påklædning, særligt orange tørklæder.

4 Disse forhold har været genstand for sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som har fastslået, at disse handlinger kan være omfattet af artikel 10 – se hertil bl.a. Hashman & Harrup mod Storbritannien (25. november 1998), pr. 28

5 I en nyere dansk kontekst er kunstnere som Jens Jørgen Thorsen, Marco Evaristti og Uwe Max Jensen eksempler på de såkaldte provo-kunstnere

6 Ytringsbegrebet vil blive genstand for nærmere behandling i kapitel 7.

Ved demonstrationerne og med den tilhørende orange påklædning udtrykte deltagerne deres utilfredshed med det forudgående præsidentvalg, hvor der var tegn på valgsvindel. Demonstrationerne førte til omvalg.

Eksemplet viser, hvordan noget, som i en anden sammenhæng ikke kan anses at rumme et budskab og udgøre en ytring – at bære orange påklædning – i den omtalte sammenhæng fik et særligt meningsindhold.[7]

2.2 Hvad er ytringsfrihed?

Fuldstændig ytringsfrihed betegner en tilstand, hvor adgangen til at formidle tanker og oplysninger ikke er undergivet begrænsninger, men tværtimod nyder statens beskyttelse. Nært forbundet med ytringsfrihed er desuden informationsfriheden, som er den frie adgang til at *modtage* idéer og oplysninger.

I den klassiske juridiske forståelse af ytringsfriheden har der særligt været fokus på beskyttelsen mod indgreb fra statsmagten, i særdeleshed som et forbud mod censur, som kan forhindre udbredelsen af en ytring.

Dette afspejles i grundlovens § 77, hvis centrale indhold netop er et forbud mod censur.[8] Det vil sige forbud mod krav om forudgående vurdering af en ytrings lovlighed og ønskelighed, før den må fremsættes. Bestemmelsen sikrer det, man også kalder formel ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed er ikke til hinder for, at lovgivningsmagten kan fastsætte et efterfølgende ansvar for ytringen (fx fængselsstraf eller bøde).

I dag gælder ikke kun forbud mod forudgående indgreb i ytringsfriheden. I dansk ret begrænses lovgivers mulighed for (også efterfølgende) at straffe ytringer navnlig af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Man siger, at denne begrænsning værner den materielle ytringsfrihed.

Ytringsfriheden anses som nævnt også for at omfatte andet og mere end beskyttelsen mod forudgående og efterfølgende indgreb som følge af *ytringer*. Friheden til at *søge* og *modtage* oplysninger og ideer – det vil sige informationsfriheden – er også et vigtigt element i den aktuelle forståelse af ytringsfrihed. Synspunktet er, at uden retten til at

7 T. G. Ash og T. Snyder, "The Orange Revolution" (28. april 2005), *The New York Review of Books*, https://www.nybooks.com/articles/2005/04/28/the-orange-revolution/

8 Grundlovens § 77: Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.

modtage information vil friheden til at formidle tanker og oplysninger være væsentligt amputeret.[9]

Ytringsfriheden omfatter også retten til at forholde sig tavs og dermed afstå fra offentligt at udtrykke sine holdninger om et givent emne. Det kaldes i en retlig sammenhæng den negative ytringsfrihed.

Denne udvikling, hvor ytringsfriheden anses for at yde en beskyttelse, der går væsentligt videre end friheden fra censur, stammer som nævnt i vidt omfang fra EMRK artikel 10, herunder praksis vedrørende bestemmelsen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.[10] Denne praksis har haft meget stor indflydelse på ytringsfrihedens udvikling i Danmark og Europa generelt, og Domstolen har gentagne gange slået fast, at ytringsfriheden udgør en af de vigtigste rettigheder i et demokratisk samfund.[11] Domstolen anvender desuden en dynamisk fortolkningsstil, som indebærer, at konventionens bestemmelser fortolkes i lyset af de eksisterende samfundsforhold.

Gennemgangen viser, at ytringsfriheden i dag omfatter andet og mere end forbud mod censur. Ytringsfriheden er med andre ord dynamisk og tæt forbundet med samfundsudviklingen. Grundlovens § 77 har ikke hindret denne dynamiske fortolkning og udvikling af ytringsfriheden. Forbuddet mod censur er dog fortsat vigtigt for ytringsfrihedsbeskyttelsen i dag – også i Danmark.

Censur af DR-studievært

Adam Holm, der havde været vært på nyhedsprogrammet Deadline, udkom i 2013 med en kronik i Politiken, hvor han blandt andet skrev: "Religion er ganske enkelt ren narresut", ligesom han i øvrigt gav udtryk for en stærk modvilje mod religion. DR's ledelse fandt, at hans religionskritik gik over grænsen for, hvad der var foreneligt med at være nyhedsvært i DR og indkaldte ham derfor til et møde. På mødet fik han en tjenstlig påtale og pålæg om, at han, hvis han fremover ville fremføre private holdninger i den offentlige debat, forinden skulle indhente tilladelse fra sin nærmeste chef.

Folketingets Ombudsmand gik ind i sagen og udtalte skarp kritik af DR, idet han fandt, at DR – med kravet om forhåndsgodkendelse – havde iværksat en grundlovsstridig censurforanstaltning over for studieværten som privatperson.

9 Ved revisionen af den norske grundlovs § 100 i 1999 blev den norske ytringsfrihedsbestemmelse affattet således, at ordlyden af § 100 udtrykkeligt omfatter retten til at modtage information

10 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil blive behandlet i kapitel 7.

11 Handyside mod Storbritannien, dom af 7. december 1976, pr. 49: "Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man".

3. Hensyn bag ytringsfriheden

3.1 Indledning

Selv om ideen om ytringsfrihed på nogle punkter kan spores helt tilbage til antikkens Grækenland, er ytringsfrihedsbegrebet, som vi kender det i dag, i særlig grad knyttet til oplysningstiden. Tidens opgør med religiøse dogmer og kirkens absolutte autoritet, som skete med udgangspunkt i den videnskabelige rationalitet og diskussionerne om forholdet mellem fornuft og tro, eskalerede debatten om retten til at ytre sig frit. Opgøret begrænsede sig ikke kun til religiøse dogmer – også enevælden og adelens magt kom under beskydning i oplysningstiden.

Når nødvendigheden af ytringsfriheden skal begrundes, henvises derfor også typisk til tre overordnede begrundelser, som har deres udspring i netop oplysningstiden.

3.2 Autonomi – det frie og myndige menneske

Grundtanken bag autonomihensynet er, at ytringsfriheden er en nødvendig forudsætning for det enkelte individs udvikling til et selvstændigt, myndigt menneske.[12]

Ytringsfriheden er fundamental i relation til menneskets udvikling, fordi den skaber grundlaget for de processer, som kommer til udtryk ved udvekslingen af holdninger, ideer og værdier mellem mennesker. Disse sociale processer stimulerer vores evne til at reflektere og handle som rationelle og selvstændige individer. Og det er via relationen til andre individer, at vi finder ud af, hvad vi selv tænker og mener, og lærer hvem vi er.

Det enkelte individs ret til at udfolde, udvikle og realisere sig gennem ytringer, og til i øvrigt at kunne udvikle normer for sin egen adfærd, har altså afgørende betydning for, at vi kan udvikle os til ligeværdige, autonome og fornuftige individer.

Denne præmis er som udgangspunkt fælles for de forskellige udlægninger af autonomihensynet. De to hovedstrømninger inden for autonomihensynet har dog forskelligt syn på, hvilken rolle staten har i forhold til det autonome individ.

I den mest frihedsorienterede udlægning af autonomihensynet, er hovedsynspunktet – groft sagt – at ethvert indgreb i individets ytringsfrihed vil være en krænkelse af det

12 Det såkaldte autonomihensyn er meget omdiskuteret i den politiske filosofi og der findes forskellige udlægninger af princippet og dets indhold, se f.eks. A. Stigen, *Ytringsfrihedens idé* (1986), side 29, R. Dworkin, *Taking rights seriously* (1977), side 227, R. Scanlon, *Freedom of expression and Categories of Expression* (1979), side 526 og M. Sandel, *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy* (1996), side 7.

autonome individ, fordi den vil begrænse individets mulighed for at udvikle sin personlighed.

Denne tankegang funderer sit argument på en respekt for individets selvbestemmelsesret og tager sit udgangspunkt i en grundtanke om lighed.[13] Lighedstanken hviler på det ræsonnement, at ethvert menneske har ret til at blive behandlet med omtanke og respekt af staten, og at staten derfor skal anerkende individets ret til at udvikle sin egen rettesnor for, hvad der for den enkelte er et godt liv, og hvilke synspunkter man tilslutter sig. Indgreb i ytringsfriheden bliver derfor i denne udgave af autonomihensynet udtryk for en manglende respekt for menneskers ligeværd. Argumentationen har også sammenhæng med demokratihensynet, som også kan begrunde ytringsfriheden (se nedenfor). Hovedpointen er, at en flertalsbeslutning kun har demokratisk legitimitet, når alle individer – i særdeleshed dem, der tilhører mindretallet – har haft mulighed for frit at ytre deres synspunkter og meninger om den pågældende beslutning.

Autonomihensynet findes også i en variant, som argumenterer for, at staten bør have en opdragende funktion i forhold til individet. Argumentation tager sit udgangspunkt i en forståelse af, at mennesket aldrig er fuldstændig frit og selvstændigt til at udvikle normer for, hvad der udgør et godt liv, fordi der altid vil være en påvirkning fra arv og miljø.[14] Derfor bør staten ikke afholde sig fra at påvirke individers opdragelse, men bør i et vist omfang civilisere borgernes moralske egenskaber.[15] En variant af denne tænkning tager afsæt i forestillingen om *det myndige menneske*. Hensynet bygger på en antagelse om, at mennesket skal gennemgå en vis dannelse for at kunne fungere som et autonomt individ. Denne proces har nær sammenhæng med et fungerende uddannelsessystem.

Det er – ifølge denne tænkning – statens ansvar at skabe forudsætningerne for en sådan socialiserings- og dannelsesproces.[16] Denne udlægning af autonomihensynet underkender ikke den respekt for det enkelte individs selvbestemmelsesret, som den mere frihedsorienterede begrundelse bygger på. Respekten for individets selvbestemmelsesret skal ses i sammenhæng med dannelsesprocessen. Argumentet er, at den enkeltes frihed ikke vil være reel uden en forudgående dannelses- og socialiseringsproces.

En myndig og autonom person, som har gennemgået en socialiserings- og dannelsesproces, anses for at være forholdsvis fornuftig, men samtidig også fejlbarlig. Denne fejl-

13 Denne version af autonomiargumentet er bl.a. fremsat af den amerikanske retsfilosof Ronald Dworkin, se Dworkin (1977), side 227.

14 Den liberalistiske version af autonomibegrundelsen kritiseres for netop ikke at tage hensyn til det forhold, at menneskeret er formet af arv og miljø.

15 Se bl.a. M. Sandel (1996).

16 Dette udgangspunkt for autonomiprincippet tager den norske betænkning "Ytringsfriheden bør finde Sted – Forslag til ny Grunnlov § 100" (NOU 1999:27). Se side 21ff.

barlighed (som vi genfinder i sandhedshensynet – se straks nedenfor) kræver derfor også, at der løbende eksisterer en åben (offentlig) og kritisk udveksling af meninger, oplysninger og ideer. Det autonome, myndige individ kan enten deltage i eller gøre sig bekendt med denne meningsudveksling. Dette forudsætter under alle omstændigheder en vidtrækkende ytringsfrihed.

Informationsfriheden kan også begrundes i autonomihensynet, fordi individet – for at kunne fungere som et rationelt, autonomt individ – skal have adgang til information.

Autonomihensynet antages også at omfatte retten til ikke at tilkendegive sine meninger og overbevisninger – somme tider benævnt den negative ytringsfrihed.

3.3 Sandhed - stræben efter indsigt og den fejlbarlige fornuft

Sandhedshensynet udgør et andet af de tre klassiske argumenter for ytringsfriheden. Argumentet tager afsæt i en videnskabelig tankegang, hvorefter vi gennem frie meningsudvekslinger kan fremme ny indsigt. Helt grundlæggende er antagelsen, at sandheden bedst fremmes og findes i en fri og åben diskussion og ved udvekslingen af informationer, synspunkter og påstande.[17] Ytringsfriheden er efter sandhedshensynet en grundlæggende forudsætning for større indsigt.

Sandhedshensynet optræder også i forskellige varianter og udlægninger, som har været indgående behandlet i den vestlige politiske filosofi.[18] Det klassiske forsvar for ytringsfriheden leveres dog af den britiske liberale filosof John Stuart Mill i hans berømte essay "On Liberty" fra 1859.[19]

Centralt i Mills sandhedsargument står antagelsen om, at sandheden/indsigten – eller det bedste bud derpå – nødvendigvis må findes i en proces, hvor forskellige synspunkter brydes og udfordres. Mills argument for ytringsfriheden baserer sig på en grundtanke om menneskets fejlbarlighed, hvorefter den indsigt, vi som individer besidder, til alle tider vil være påvirket af forskellige forhold, herunder rodfæstede antagelser begrundet i personlige begrænsninger, bestående magtforhold mv. Grundtanken er, at alle individer – om end rationelle – også er fejlbarlige, og derfor er nødt til at give rum for andre synspunkter end deres egne for det tilfælde, at de viser sig (mere) rigtige/sande eller i

17 De filosofiske overvejelser om, hvorvidt sandheden skal betragtes som et fundamentalt gode eller har sin berettigelse i mere utilitaristiske begrundelser, vil ikke blive gjort til genstand for en nærmere behandling i det følgende.

18 F. Schauer, *Free speech: a philosophical enquiry* (1982), J. Milton, *Aeropagitica* (1644) og F. Hayek, *The Use of Knowledge in Society* (1945).

19 Før Mill har også den britiske teolog John Milton forsvaret ytringsfriheden med udgangspunkt i sandhedsargumentet. For nærmere herom henvises til J. Milton (1644).

hvert fald rummer en (større) flig af sandheden. Sat på spidsen er synspunktet, at man, ved ikke at ville lytte til et argument, berøver sig selv såvel som samfundet en indsigt.

> "Den mening, vi vil bruge autoritetens magt til at gøre tavs, kunne muligvis være sand. De, der ønsker at nægte den mund og mæle, benægter naturligvis, at den er sand. Men de er ikke ufejlbarlige. De har ingen autoritet til at afgøre spørgsmålet for hele menneskeheden og afskære enhver anden person fra midlerne til selv at bedømme sagen. At afvise at lade en mening komme til orde og blive hørt, fordi de er sikre på, at den er falsk, beløber sig til at gå ud fra, at deres sikkerhed er det samme som absolut sikkerhed. At afskære fra diskussion er altid det samme som at postulere sin egen ufejlbarlighed"[20]

Den frie meningsudveksling, hvor påstande og meninger konfronteres med hinanden, sikrer, at vi er mindre tilbøjelige til at lade vores personlige overbevisninger, præferencer og irrationelle forestillinger herske. Selv indlysende sandheder kan ikke anskues som en én gang opnået (vedtaget) indsigt, men skal for samfundets og for individets egen skyld stadig udfordres og sættes under debat. Hvis der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved sådanne sandheder, og meninger dermed undertrykkes, er det, ifølge Mill, det samme som at gøre krav på ufejlbarlighed. Desuden mener Mill, at man risikerer at ende i den offentlige menings tyranni, hvis der i den offentlige debat opstår dogmer, som ikke kan udfordres. Det ser han som en trussel mod borgernes frihed.

Den åbne debat og menings- og informationsudveksling har også den funktion, at vi i mødet med ubegrundede og ligefrem falske ytringer anspores til at argumentere for de synspunkter mv., som vi selv betragter som sande. Dermed skærper vi vores evne til at argumentere for og begrunde vores holdninger. Det er navnlig i mødet med modargumenter, modstående synspunkter og anskuelser, hvor man risikerer kritik, at de holdninger vi indtager, står deres prøve.

Sandhedshensynet varetager også det hensyn, at der i et demokrati er en interesse i en rationel meningsdannelse som baggrund for de beslutninger, som træffes, og argumentet har derfor en nær sammenhæng med demokratibegrundelsen for ytringsfriheden, jf. nedenfor.

Mills argument har formentlig størst betydning i relation til forhold, som vedrører moralske, politiske og generelt samfundsmæssige spørgsmål, hvor der oftest vil indgå en vis grad af fortolkning, men hensynet har også betydning for søgen efter naturvidenskabelig indsigt.

---

20 Oversættelse fra J. Husted, *Mill om friheden – oversættelse og guide* (2008), side 32.

Darwin, forskningsfrihed og sandhedshensynet

I 1859 udgav videnskabsmanden Charles Darwin bogen "Arternes oprindelse", som indeholdt en teori om naturlig selektion. Ved udgivelsen tog den biologiske opfattelse af verden og udviklingen stadig hovedsagelig udgangspunkt i religiøse overbevisninger (den kristne lære). Darwins teori om, at naturlig selektion kan forklare, hvordan jordens dyre- og plantearter har udviklet sig igennem jordens historie stod således i skarp kontrast til de øvrige biologiske opfattelser, som herskede, og Darwins evolutionsteori var for sin tid voldsomt kontroversiel. Måske var det også derfor, han ventede over 15 år fra manuskriptet lå færdigt, til bogen blev publiceret. Bogen regnes i dag som det mest epokegørende værk i biologiens historie, og Darwins opdagelser har haft enorm indflydelse på vores viden om livet på jorden.[21] Albert Einsteins relativitetsteori og Niels Bohrs bidrag til kvantefysikken repræsenterede begge et brud med den klassiske fysik og er også eksempler på forskning, som har haft afgørende indflydelse på den videnskabelige indsigt.

Den fri forskning har stor betydning for, at vi som samfund konstant sætter opfattelser og antagelser under debat og er afgørende i forhold til sandhedshensynets bærende præmis. Eksemplet med Darwins udgivelse viser tydeligt, at det skal være muligt at fremsætte teorier og resultater, som strider mod etablerede sandheder og kendsgerninger, fordi det kan have potentiale til at skabe større videnskabelig indsigt og ændre helt grundlæggende antagelser, som vi baserer vores eksistens på.[22] Som vi ser i eksemplet om Galileo Galilei i kapitel 4, har der dog langtfra altid været plads til forskningsresultater, der stred mod tidens dogmer.

3.4 Demokrati – Det demokratiske samfund

Som en tredje central begrundelse for ytringsfriheden fremhæves ofte dens betydning for et demokratisk samfund, hvor meningsudveksling og den frie adgang til informationer udgør fundamentet for demokratiets funktion.[23] Ytringsfriheden er derfor uløseligt forbundet med de demokratiske frihedsrettigheder og betragtes som en særlig demokratisk rettighed.[24]

21 "Store opdagelser: Darwin og evolutionslæren" (30. april 2014), *Videmskab.dk*, https://videnskab.dk/miljo-naturvidenskab/store-opdagelser-darwin-og-evolutionslaeren (senest tilgået den 19. juni 2019).

22 Der er blevet peget på, at forsknings- og ytringsfriheden for forskere i den senere tid er kommet under pres, bl.a. fordi universiteter i højere grad indgår aftaler om at udføre forskning, som indeholder klausuler, der begrænser eller fratager forskere deres forskning- og ytringsfrihed. Se bl.a. "Professor: Forskningsfriheden er til salg" (15. oktober 2017), *Altinget*, https://www.altinget.dk/artikel/professor-forskningsfriheden-er-til-salg (senest tilgået den 16. december 2019). For nærmere om dette spørgsmål se kapitel 15 om informationsfrihed

23 Demokratiargumentet kan spores helt tilbage til Spinoza, Hume og Kant, se hertil Schauer (1982), side 37.

24 Se bl.a. den amerikanske retsfilosof A. Meiklejohn, *Free speech – and it's relation to self-regulation* (1948).

Det moderne repræsentative demokrati er kendetegnet ved at være et folkestyre, hvor borgerne er de ultimative beslutningstagere, som ved valghandlingen beslutter, hvem der skal forvalte magten. Frie valg og flertalsbeslutninger er karakteristiske for demokratiet, men demokratiet kan ikke udelukkende basere sig herpå. Uden en åben og inkluderende offentlig debat, som går forud for valghandlingerne, vil demokratiet være illusorisk.[25]

Magthaverne skal kunne udfordres, påvirkes og stilles til ansvar for deres beslutninger, og det sker bedst i en offentlig og fri debat, ligesom borgerne skal kunne få kendskab til politikernes synspunkter, værdier og bevæggrunde.

Ytringsfriheden skal sikre deltagelse i og indflydelse på demokratiet, men det er ikke alene retten til at deltage og ytre sig i den offentlige debat, som er af væsentlig betydning for demokratiet. Også retten til at blive gjort bekendt med og have adgang til informationer, påstande og synspunkter er af fundamental betydning for demokratiet. Derfor er informationsfriheden, som skal sikre den faktiske adgang til information, også central.

Det er den forudgående og løbende meningsudveksling, som sikrer, at borgerne har et oplyst grundlag at træffe deres beslutninger på. Denne forestilling hænger nært sammen med sandhedshensynets idé om, at meningsudvekslinger skaber bedre indsigt. Det gælder også for de folkevalgte, som naturligt må antages at have en interesse i at kunne holde sig orienterede om befolkningens ønsker, synspunkter og herskende dagsordener. Ytringsfriheden er – efter demokratihensynet – en nødvendig forudsætning for, at kunne udøve magten på et oplyst grundlag.

Lovgivningsprocessen skal sikre tid til politisk debat og eftertanke
Et lovforslag skal behandles tre gange i Folketinget, inden det kan vedtages. Det står i grundlovens § 41, stk. 2. Formålet med at have tre behandlinger er at sikre, at der er tilstrækkelig tid til politiske drøftelser og nærmere overvejelser om lovforslaget. I lovgivningsprocessen er der derved taget hensyn til, at politikerne skal kunne gøre sig bekendt med befolkningens holdninger til et fremsat lovforslag, ligesom borgerne, som følge af offentligheden i lovgivningsprocessen, har mulighed for at følge med og deltage i den politiske debat.

Den danske tradition for at sende udkast til lovforslag og anden lovgivning i offentlig høring hos berørte organisationer mv., varetager samme hensyn.

25 Som den britiske professor Timothy Garton Ash formulerer det: "First voice, then vote", i T.G. Ash, *Free speech – Ten Principles for a Connected World* (2016), side 76.

Det er ikke blot information af faktisk karakter, der efter demokratiargumentet bør være videst mulig adgang til. Lige så afgørende er det, at borgerne (vælgerne) har adgang til mangfoldige synspunkter og kritiske holdninger om emner af samfundsmæssig interesse. Sandhedshensynets forestilling om, at en ytring ikke nødvendigvis er sand eller falsk, men kan indeholde aspekter af begge, genfindes altså her. Synspunktet gør sig nok særligt gældende, når emnet drejer sig om mere værdiprægede emner, som f.eks. politiske og moralske spørgsmål. Her vil sandheden ofte være mangesidet og tage afsæt i forskellige holdningsmæssige overbevisninger.

Ytringsfriheden er også en vigtig del af offentlighedens kontrol med politikernes forvaltning af magten, fordi ytrings- og informationsfriheden er med til at sikre gennemsigtighed. Denne kontrolfunktion varetages i de moderne samfund i høj grad af medierne, som også ofte kaldes "offentlighedens vagthund" eller "den fjerde statsmagt".

Kernen i mediernes rolle i samfundet består i at informere og oplyse borgerne om vigtige samfundsanliggender. Uden ytringsfrihed og adgang til information om offentlige forhold ville medierne ikke kunne udfylde denne vigtige demokratiske kontrolfunktion.

Der findes en række regler, som sikrer offentlighed om de demokratiske processer. Det gælder bl.a. regler om aktindsigt og princippet om offentlighed i retsplejen.[26] Med disse regler skabes grundlaget for, at offentligheden, herunder medierne, kan kigge magthaverne i kortene. Spørgsmålet om rækkevidden af informationsfriheden, herunder navnlig i relation til indsigt i myndighedernes arbejde, giver løbende anledning til debat i offentligheden.[27]

3.5 Mangfoldighedshensynet - Ytringsfrihed som fremmer af tolerance

Undertiden peges der i dag på en fjerde begrundelse for ytringsfriheden – mangfoldighedshensynet.

Her er argumentet, at ytringsfriheden sikrer, at vi bliver mødt med holdninger og synspunkter, som vi er uenige i, og at vi med tiden vil kunne lære at acceptere, at disse synspunkter findes – trods vores uenighed. I nogle tilfælde vil vi måske endda acceptere eller lade os overbevise af holdninger, som vi tidligere vendte os imod. Argumentet baserer sig på en antagelse om, at vi instinktivt vil have tendens til at ville gøre indskrænkninger i

26 Adgangen til at overvære Folketingets forhandlinger, jf. grundlovens § 49, reglerne om aktindsigt, samt princippet om offentlighed i retsplejen, jf. grundlovens § 65.

27 Se for nærmere om offentlighedens adgang til indsigt i offentlige myndigheders arbejde i kapitel 15 om informationsfrihed.

ytringsfriheden for holdninger, som vi ikke er enige i, men at ytringsfriheden medvirker til at undertrykke denne impuls.

Ræsonnementet er, at ytringsfriheden tester vores evne til leve i samfund, som er præget af konflikt og uoverensstemmelser, og træner vores tolerance over for anderledes holdninger og overbevisninger. Ytringsfriheden medvirker – efter denne tænkemåde – til, at vi lærer at leve med den mangfoldighed, som eksisterer.

Mangfoldighedsargumentet er i de senere år særligt blevet sat i forbindelse med konsekvenserne af globaliseringen. Globaliseringen og den deraf afledte migration har betydet, at der i mange samfund i dag er en langt større forskellighed i befolkningssammensætningen end tidligere. Den mindre grad af homogenitet har været årsag til kultursammenstød og konfrontationer. De sociale medier, hvor vi dagligt konfronteres med mange flere – også yderligtgående – synspunkter end tidligere, har også bidraget til, at disse konfliktsituationer opstår.

Ifølge mangfoldighedsargumentet er ytringsfriheden en del af løsningen på disse udfordringer, fordi den på længere sigt skaber større tolerance og forståelse.[28] Selv om vi på kortere sigt må acceptere alvorlige og ubehagelige situationer og sammenstød, som kan opstå, når nogen bruger deres ytringsfrihed.[29]

Man kan indvende mod mangfoldighedsargumentet, at det baserer sig på en meget optimistisk tro på den menneskelige natur. Mere skeptisk indstillede vil måske snarere mene, at mangfoldigheden i de moderne samfund nødvendiggør en mere udstrakt hensyntagen for at sikre en fredelig sameksistens. Her er synspunktet, at den sociale fred bedst opretholdes i multikulturelle samfund, hvis der er visse selvpålagte eller lovbestemte begrænsninger i, hvad man offentligt kan tillade sig at sige – f.eks. om andres religion eller etniske ophav.

4. Den begrænsede ytringsfrihed

Ytringsfriheden er ikke en absolut rettighed. Der er i alle de samfund, hvor ytringsfriheden er beskyttet, samtidig en erkendelse af, at den ikke kan være ubegrænset, og at det er legitimt at fastsætte visse begrænsninger af hensyn til andre individer og samfundet.

28 Mangfoldighedsprincippet er hovedsageligt udviklet og siden forsvaret af den amerikanske jurist Lee Bollinger, se L. Bollinger, *The Tolerant Society* (1986).

29 Mangfoldighedsprincippet fremhæves som et væsentligt argument for ytringsfriheden i en multikulturel og globaliseret verden hos Ash (2016), side 73ff.

Behovet for indskrænkninger opstår, når ytringsfriheden kommer i konflikt med andre grundlæggende rettigheder og samfundsinteresser, som også beskyttes. Derfor kan det være nødvendigt at gøre indgreb i ytringsfriheden for at beskytte f.eks. den nationale sikkerhed, forebygge uorden eller forbrydelser eller for at beskytte andres omdømme og integritet.

Staten kan desuden i særlige tilfælde – som følge af internationale forpligtelser – have en egentlig pligt til at fastsætte indskrænkninger i ytringsfriheden, f.eks. ved kriminalisering af visse former for hadefuld tale.

Nogle begrænsninger i ytringsfriheden forekommer ukontroversielle og nærmest indiskutable. Det gælder f.eks. tavshedspligten i sundhedsvæsenet, som er begrundet i hensynet til patienternes privatliv, og som næppe nogen vil være foruden.

Der sker dog også indskrænkninger i ytringsfriheden pga. mere abstrakte, værdibaserede hensyn, som f.eks. at opretholde ro i samfundet. Det var den nu ophævede bestemmelse om blasfemi i straffeloven et eksempel på.

Det er et særdeles vanskeligt spørgsmål, hvordan man finder balancen mellem ytringsfrihed og andre grundlæggende hensyn, og der vil formentlig altid være debat om, hvordan balancen skal være.[30] Når der opstår konkrete problemstillinger, søges de som udgangspunkt løst ved en afvejning af de modsatrettede hensyn, som er i spil.

Afvejning af grundlæggende hensyn – ytringsfrihed og retten til privatliv
I 2012 afsagde Højesteret dom i en sag om optagelser foretaget med skjult kamera fra et plejehjem i København. Optagelserne blev vist i programmet 'Magasinet Søndag' og formålet var at afdække en betydelig forskel på kommunernes officielle politik for pleje og den faktiske praksis på det pågældende plejehjem. De skjulte optagelser var lavet af en journalist, som i en periode på to måneder havde taget arbejde som sygehjælper på plejehjemmet. Hun var i kraft af sin ansættelse underlagt tavshedspligt.

Højesteret fandt, at emnet for udsendelsen utvivlsomt var af væsentlig samfundsmæssig interesse.

Optagelserne viste imidlertid beboerne i meget intime situationer, herunder afklædte, under toiletbesøg og under plejepersonalets bistand med intimhygiejne. Beboerne havde ikke samtykket til hverken optagelsen eller den efterfølgende visning, hvor der var foretaget en vis sløring af beboerne, men dog så utilstrækkelig, at det var muligt

30 Se nærmere om ytringsfrihedens historiske udvikling og ankomst til Danmark i kapitel 4.

for pårørende og bekendte mv. at identificere dem. Den videregivelse af fortrolige oplysninger, som udsendelsen derfor indebar, udgjorde ifølge Højesteret en grov krænkelse af beboernes privatliv.

I centrum af sagen stod to grundlæggende hensyn, der skulle afvejes over for hinanden: Beboernes ret til privatliv over for hensynet til pressens særligt vidtgående ytringsfrihed til at rapportere om emner af samfundsmæssig interesse.

Efter en samlet afvejning slog Højesteret fast, at hensynet til at belyse de mulige kritisable forhold på det pågældende plejecenter ikke kunne berettige de grove krænkelser af beboernes privatliv, som visningen af optagelserne indebar. Derfor blev journalisterne kendt skyldige i at have videregivet fortrolige oplysninger. Højesteret lagde altså konkret større vægt på hensynet til at værne om beboernes privatliv end på hensynet til at sikre pressens ytringsfrihed og mulighed for at virke som offentlighedens vagthund.[31]

Lovgivningsmæssige begrænsninger i ytringsfriheden medfører typisk ikke – som eksemplet med de skjulte optagelser viser – at de pågældende ytringer ikke kan se dagens lys (forudgående indgreb). Det forhindrer dog ikke, at ytringerne udløser et efterfølgende (straf-)ansvar. Det er bl.a. forudsat i grundlovens § 77 ved formuleringen "dog under ansvar for domstolene".[32]

Racismeparagraffen i straffelovens § 266 b og § 267 om injurier er eksempler på bestemmelser, der fastsætter strafansvar for ytringer med et nærmere bestemt indhold.

Der er bred enighed om, at der i mødet med andre beskyttelseshensyn må sættes visse grænser for ytringsfriheden. Spørgsmålet om, hvor disse grænser konkret befinder sig i et moderne demokrati, optager dog fortsat ofte og følelsesladet den offentlige debat.

4.1 Hvor skal grænsen gå – ord eller handling?

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan og bør skelnes mellem holdninger (ytringer) og handlinger, udgør en væsentlig skillelinje i diskussionen om ytringsfrihedens grænser.[33]

31 U2012.1788H.

32 De nærmere retlige rammer for ytringsfriheden behandles i kapitel 7.

33 Se bl.a. P. Germer, *Ytringsfrihedens væsen* (1973/1978), side 210ff., E. Hansen, "MEN hvordan adskiller vi tale og handling?" (8. december 2016), *Offentligheder.dk*, http://offentligheder.dk/men-hvordan-adskiller-vi-tale-og-handling/, A. Meiklejohn, *Political Freedom* (1960/1965), side 122f., A. Ross, *Dansk statsforfatningsret* (166/1980), side 709, H. Koch, Om Tolerance, Frie Ord, (1946), side 107 og J. Mchangama og F. Stjernfelt, *MEN – Ytringsfrihedens historie i Danmark*, side 937f.

Helt grundlæggende handler diskussionen om, hvorvidt staten bør sætte grænser for vores tanke- og ytringsfrihed (holdninger/ytringer) eller kun for individets handlefrihed (handlinger). Et afledt spørgsmål er, om det overhovedet er muligt og hensigtsmæssigt at foretage en skarp sondring mellem ord og handlinger.

Ét grundsynspunkt er, at det at udtrykke sig med ord er væsensforskelligt fra det at handle i fysisk forstand, og at det er en glidebane for indskrænkninger af ytringsfriheden, hvis man sidestiller ytringer med handlinger.[34] Fortalere for dette synspunkt vil alene kriminalisere ytringer, der rummer en klar opfordring eller tilskyndelse til at begå strafbare handlinger eller grove, usande sigtelser mod enkeltpersoner.[35]

Et eksempel til illustration af synspunktet er billigelse af terror, som de fleste nok kan blive enige om er både usympatisk og stødende. Tilhængerne af den skarpe sondring mellem ord og handlinger vil dog lægge afgørende vægt på, at den blotte billigelse – om end usympatisk – stadig er noget helt andet end det at udføre en terrorhandling. Forherligelsen alene bør derfor ikke kriminaliseres, men i stedet angribes med ord og argumenter.

Kritikere af den skarpe sondring mellem tale og handling peger omvendt på, at det ofte ikke er muligt at foretage en skarp skelnen mellem ord og handling, fordi grænsen i praksis vil være flydende og uklar.[36] De mener desuden, at ytringer nogle gange skal kriminaliseres, ikke fordi ord skal sidestilles med handlinger, men fordi ord kan have andre skadevirkninger end handlinger. Det er for eksempel tilfældet med injurierende og ærekrænkende udtalelser, som fortalerne for en skarp skelnen mellem ord og handlinger i øvrigt også mener skal kriminaliseres.

Hvis man tager eksemplet med billigelse af terror, kan kriminalisering i denne optik begrundes med, at billigelsen bidrager til en opfattelse af, at det er rimeligt og retfærdigt at begå terrorhandlinger. Hvis en positiv opfattelse af terrorisme styrkes eller spreder sig, så øger det risikoen for, at personer begår terrorhandlinger. Diskussionen om ord og handling handler derfor også om, hvilke skadevirkninger man ønsker at undgå.

---

34 Tankegangen finder sit udgangspunkt i filosoffen Spinozas tanker om handlefrihed og tankefrihed. Ifølge Spinoza kan man ikke bestemme, hvad folk skal tro på, og derfor skal det i en fri stat være tilladt for enhver at mene og sige, hvad han vil. Staten kan derimod gøre indgreb i den enkeltes handlefrihed, men aldrig tanke- og ytringsfriheden. Se hertil C. H. Koch, *Spinoza – kætter og filosof* (2015), side 401ff. Se desuden kapitel 4, afsnit 4.1, om Spinoza.

35 Stjernfelt og Mchangama (2016) sondrer mellem tale og handlinger, og tilslutter sig derved den danske oplysningsmand Michael Birckners tanker, som er inspireret af bl.a. Spinoza. I sit hovedværk om trykkefriheden fra 1797 anfører Birckner således, at det kun bør være direkte opfordring til fysisk handling, der kan gøres til genstand for retsforfølgning. Se også "Flemming Rose: Regeringen eroderer et grundprincip i den danske ytringsfrihed" (2. april 2016), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/politik/ECE8554156/flemming-rose-regeringen-eroderer-et-grundprincip-i-den-danske-ytringsfrihed/.

36 E. Hansen, (2016).

Hadefuld tale – hvor langt er der fra ord til handling?
Diskussionen om skellet mellem ord og handling har i nyere tid især relateret sig til hadefuld tale (hate speech), som i Danmark er kriminaliseret i straffelovens § 266 b.

Senest blussede diskussion op i forbindelse med vedtagelsen af den såkaldte imam-lov i 2016. Med den nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, blev det gjort strafbart at fremsætte ytringer, der indebærer en udtrykkelig *billigelse* af visse grovere forbrydelser, som f.eks. flerkoneri og revselse, når det sker som led i religiøs oplæring.[37]

Fortalere for den skarpe sondring mellem ord og handling mener, at loven udvisker skellet mellem det at *billige* noget strafbart og det at *opfordre* til at gøre noget strafbart.

Fortalere for loven anfører, at netop fordi billigelsen sker som led i religiøs oplæring, bliver den handlingsanvisende, og derfor bør den kriminaliseres.

4.2 Andre forhold af betydning for ytringsfrihedens udfoldelse

Borgernes lyst til og mulighed for at sige, hvad de mener om et bestemt emne, og dermed gøre brug af deres ytringsfrihed, påvirkes ikke udelukkende af retlige rammer. Frygt for reaktioner eller repressalier, påvirkning fra sociale normer og den reelle mulighed for at komme til orde kan også – med forskellig styrke – begrænse individets ytringsfrihed og udfoldelse.

Alle borgere har som udgangspunkt den samme ytringsfrihed, men det retlige værn om ytringsfriheden sikrer ikke i sig selv, at alle borgere kommer til orde og gør brug af deres ytringsfrihed.

Den faktiske adgang til at udøve sin ytringsfrihed afhænger af mange faktorer, herunder den enkeltes personlige evne til at udtrykke sig. Hvis man f.eks. har svært ved at formulere sig, har det nødvendigvis indvirkning på muligheden for at komme til orde. Derfor spiller befolkningens uddannelses- og vidensniveau også en vigtig rolle i relation til ytringsfrihedens praktiske udfoldelse i samfundet.

Betydningen af muligheden for at kunne komme til orde bliver måske særlig tydelig, når man ønsker at nå ud til en videre kreds. Adgangen til at ytre sig i det offentlige rum har tidligere været nært forbundet med adgangen til at publicere ytringer gennem de etablerede nyhedsmedier. Medierne bestemmer suverænt, hvad der bringes, og en ytrings

37 Lovforslag nr. L 18 om ændring af straffeloven af 5. oktober 2016 (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 18, som fremsat)

gennemslagskraft har derfor traditionelt haft nær sammenhæng med, om skribenten slap gennem det redaktionelle nåleøje.

Den teknologiske udvikling – ikke mindst tilkomsten af sociale medier – har imidlertid ændret billedet fuldstændigt. I dag kan enhver med adgang til internettet publicere sine holdninger mv. på sociale medier uden behov for en redaktør eller andre hjælpemidler. Enhver er populært sagt blevet sin egen redaktør. På sociale medier kan ytringer fremsættes straks og (potentielt) spredes vidt og bredt med meget høj hastighed.

Udviklingen forstås undertiden sådan, at sociale medier har demokratiseret den offentlige debat, fordi mange flere, takket været de nye medier, i dag har mulighed for at ytre sig og deltage i debatter med mennesker, de ellers ikke vil møde. Derudover er afstanden til politikerne blevet kortere, og den offentlige dagsorden defineres ikke kun af publicistiske nyhedsmedier og politikere. Kampagnerne #metoo om seksuelle krænkelser og #detkuhaværetmig om en straffesag mod en yngre læge er aktuelle eksempler på, hvilken betydning sociale medier har for den offentlige dagsorden.

Det er dog også velkendt, at tonen i debatten på sociale medier til tider er så hård og brutal, at den får nogen til at holde sig fra at deltage og dermed undlade at bruge deres ytringsfrihed. Internettet og sociale medier kritiseres i det hele taget for at give rum til anonyme brugere, som forurener debatklimaet på de forskellige platforme, og som derfor forhindrer mangfoldig samtale.[38]

Som nævnt kan det være forbundet med retlige sanktioner at udnytte sin ytringsfrihed, men risikoen for andre mere uformelle reaktioner kan også i høj grad påvirke lysten og tilbøjeligheden til at ytre sig.

De repressalier (f.eks. social misbilligelse, vold, trusler, karantæne på sociale medier eller ansættelsesmæssige konsekvenser), der efter omstændighederne kan være forbundet med at ytre sig offentligt om følsomme eller kontroversielle emner, spiller tillige en rolle for den faktiske brug af ytringsfriheden. Hvad enten det er en hård debattone, frygten for egentlige trusler og angreb eller sociale reaktioner, der afholder folk fra at ytre sig, er

38 Se publikationen "Hadefulde ytringer i den offentlige online debat", *Institut for Menneskerettigheder* (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_hadefulde_ytringer_online_2017.pdf).

det alvorligt for demokratiet.[39] At frygten ikke altid er ubegrundet, har vi desværre set eksempler på både i Danmark og i resten af verden.[40]

Der er en væsentlig forskel på, om man undlader at ytre sig pga. frygt for uretmæssige trusler og vold mv., eller om man vælger at forholde sig tavs om et givent emne, fordi man er af den overbevisning, at det vil være mere hensigtsmæssigt at lade være.

Ytringskultur- og ansvar, sociale normer og etikette har væsentlig betydning for, hvad vi ytrer os om, og hvordan vi ytrer os. Hvilken ytringskultur, der eksisterer, afhænger i høj grad af samfundet, medierne, religion mv.

Disse normer for hvad vi ytrer os om, og hvordan vi ytrer os, sættes også på prøve i den digitaliserede og globale virkelighed, hvor der eksisterer vidt forskellige retningsgivende normer for meningsudveksling.

Den offentlige debat er som nævnt i meget stort omfang rykket over på de sociale medier, som har etiske retningslinjer, der er tilpasset en global virkelighed. At dette kan have konsekvenser for ytringsfriheden blev bl.a. tydeligt, da forfatteren Peter Øvig Knudsens bøger om hippiebevægelsen i Danmark i 2013 blev fjernet fra Apples netbutik, fordi bogens forside viste en nøgen kvinde. Det samme gjorde sig gældende, da Facebook fjernede et ikonisk billede fra Vietnamkrigen, som viste en nøgen pige, der flygtede under et napalm-angreb. Begge sager gav anledning til stor debat, fordi amerikanske normer for blufærdighed, som fjernelsen af billederne var udtryk for, forekom bornerte og utidssvarende i bl.a. en dansk sammenhæng.

Denne indholdsmoderation på sociale medier finder også sted i forhold til kontroversielle politiske udsagn og religionskritik.

De sociale adfærdsnormer fungerer desuden som uskrevne regler, der får en selvregulerende effekt i forhold til, hvad folk ytrer. Hvad der er god og dårlig ytringsadfærd bestemmes af de sociale normer og etikette. I vores daglige liv går vi formentlig sjældent rundt og tænker på de retlige grænser for ytringsfriheden, når vi ytrer os. Her er det i højere grad de sociale, moralske normer og omgangstonen, som regulerer vores adfærd. Det er i høj grad den konkrete sammenhæng, som sætter rammerne og vilkårene for

39 Se f.eks. undersøgelsen "Chikane, trusler og hærværk mod kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer" *Indenrigsministeriet, KL* og *Danske Regioner* (http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_85511/cf_202/Chikane-unders-gelse.PDF). Rapporten viser, at fire ud af ti kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer har oplevet chikane, hærværk eller trusler i forbindelse med deres politiske hverv – særligt på mail og via sociale medier.

40 Det gælder f.eks. angrebet i februar 2015 mod et debatmøde om ytringsfrihed og den jødiske synagoge i København, hvor to personer blev dræbt og angrebet i januar 2015 på satiremagasinet Charlie Hebdo, hvor 12 personer blev dræbt, ligesom også trusler over for nogle enkeltpersoner er så alvorlige, at de må leve under beskyttelse.

meningsudvekslingen. Eksempelvis vil det, vi siger på arbejdspladsen højst sandsynligt adskille sig fra, hvad vi ytrer ved middagsbordet inden for hjemmets fire vægge. Typisk sker denne filtrering helt ubevidst, fordi vores adfærd indrettes efter sociale normer.

Det er under alle omstændigheder klart, at såvel muligheden for at komme til orde, frygten for repressalier som følge af ytringer og ytringskultur har betydning for ytringsfrihedens faktiske grænser, som ofte adskiller sig fra de grænser, som loven sætter.

Når talen falder på ytringsfrihedens grænser, handler diskussionen ofte om, hvorvidt forbud og strafferetlige sanktioner overhovedet er den rette måde at dæmme op for bestemte ytringer på. For nogen vil svaret være "ja", mens andre fastholder det synspunkt, at oplysning og modargumenter i en offentlig debat er en bedre metode til at imødegå holdninger og synspunkter, som for nogen (måske flertallet) kan virke frastødende og uforståelige.

At debatten om ytringsfrihedens grænser kontinuerligt finder sted, er udtryk for, at ytringsfriheden er dynamisk og ikke mindst påvirket af den almindelige samfundsudvikling. Det indikerer nok også, at ytringsfrihedens vilkår udgør et af de vigtigste parametre for det levende demokrati.[41]

41 "Ytrings- og forsamlingsfrihed – status 2015-16", *Institut for Menneskerettigheder* (https://menneskeret.dk/udgivelser/ytrings-forsamlingsfrihed-status-2015-16), side 5f. Se for nærmere om, hvordan samfundsudviklingen har påvirket synet på ytringsfriheden og dens grænser i kapitel 5 om ytringsfrihedens forankring i en demokratisk kultur.

Kapitel 4
Ytringsfrihedens historiske udvikling og ankomst til Danmark

1. Indledning

Ytringsfriheden er en fundamental rettighed, som vi i de vestlige demokratier tager for givet. Men sådan har det langt fra altid været.

Set i et historisk perspektiv må man konstatere, at det vi forstår ved ytringsfrihed, er et relativt nyt begreb, hvis udbredelse har nær sammenhæng med de forestillinger om individ og samfund, der især vandt frem i oplysningstiden og tiden derefter.

Selv om dette kapitel særligt vil handle om den (rets-)historiske udvikling i Danmark med et fokus på de retlige rammer om trykke- og ytringsfriheden gennem tiden, omtales også de begivenheder, personer og strømninger fra omverdenen, som i høj grad har været bestemmende for den danske udvikling.

Med henblik på at afgrænse stoffets omfang i overensstemmelse med kommissionens formål og rammer, vil gennemgangen ske ved hjælp af nogle udvalgte nedslagspunkter – f.eks. bestemte perioder, begivenheder eller værker – som vurderes at have haft en særlig betydning for ytringsfrihedens udvikling i Danmark.

2. Ytringsfrihed i antikkens Athen og i den romerske republik

2.1 Antikkens Athen

I foråret 1994 markerede verden 2500-året for indførelsen af en form for demokrati i det, der dengang var den græske bystat Athen.

Indførelsen af demokrati fandt sted i år 507 f.Kr., efter at tyrannen Peisistratos' herredømme var nedkæmpet, og tilskrives den athenske statsmand Kleisthenes, som med hjælp fra folket var blevet bystatens højeste embedsmand.

Det athenske demokrati bestod frem til år 322 f.Kr.[42] Der var i løbet af de knap 200 år naturligvis en række ændringer af de politiske organer og deres beføjelser.[43]

Et grundtræk ved det athenske demokrati var, at der var tale om et direkte demokrati – et forsamlingsdemokrati – som er noget ganske andet end de moderne repræsentative demokratier, som vi kender i dag.

I det athenske demokrati var det centrale organ folkeforsamlingen (Ekklesia). Der var ikke tale om et parlament med folkevalgte repræsentanter, som med et mandat fra vælgerne udøvede magten på vegne af folket. Folkeforsamlingen var derimod et sted (under åben himmel), hvor i princippet enhver athensk borger kunne møde frem og tage direkte del i statens styrelse ved f.eks. at stille forslag til lovgivning, deltage i afstemninger ved håndsoprækning mv.

I en del af perioden var der møde i folkeforsamlingen så hyppigt som 40 gange årligt med deltagelse af i størrelsesordenen 6.000 borgere hver gang – en ikke ubetydelig andel af de i alt ca. 30.000 borgere, som det skønnes opfyldte betingelserne for at deltage i folkeforsamlingen.[44]

Folkeforsamlingen var forbeholdt mandlige athenske borgere over 20 år, og borgerskabet var et privilegium, som faldt i arv til mandlige efterkommere. Kvinder, tilflyttere og slaver var således alle afskåret fra direkte politisk indflydelse.

Folkeforsamlingen var ikke den eneste politiske forsamling i det athenske demokrati, der – med en vis variation gennem perioden – tillige bestod af bl.a. folkedomstolen og de såkaldte nomotheter (lovgivere) foruden et større embedsværk. Også i disse organer var det de mandlige borgere, der besatte posterne, mange gennem lodtrækning, andre ved direkte valg.

2.1.1 Isegoria og Parrhesia

Udover at være en styreform med bestemte politiske organer, var demokratiet på samme tid også en livsform, hvor idealer om frihed og lighed indtog en særlig plads. Frihedsidealet var todelt og bestod dels af den politiske frihed til at tage del i statens styrelse, dels af

42 Der var imidlertid ikke tale om en ubrudt periode med demokrati, idet der i perioden 2 gange i 411 og i 404 var perioder, hvor demokratiet var afskaffet til fordel for et oligarkisk styre. Specielt i 404 var der under de såkaldte 30 tyranner tale om et meget brutalt regime, som først efter en hård borgerkrig blev afskaffet.

43 M. Herman Hansen, *Demokratiet i Athen*, 1. udgave (1993), side 47ff.

44 Hansen (1993), side 30f.

friheden til at leve sit liv, som man ønskede sig uden statslig indblanding, når blot man respekterede loven og tog hensyn til sine medmennesker.[45]

Centralt i det politiske aspekt af friheden stod bl.a. begrebet Isegoria. Den oprindelige betydning af udtrykket er "lige ret til at tale på markedspladsen"[46] og er således et udtryk for den lige adgang til at tale og blive hørt i f.eks. de politiske forsamlinger, herunder på folkeforsamlingen. Isegoria handler med andre ord ikke om det indholdsmæssige – hvad man kan og må sige – men derimod om retten til og muligheden for at blive hørt på lige fod med andre borgere. Det var en del af borgerrettighederne og kunne helt eller delvist fortabes.

I realiteten var det dog ikke sådan, at hvem som helst benyttede sig af sin taleret og muligheden for at overbevise sine medborgere om egne synspunkter. Der opstod med tiden en forventning om, at dem, der tog ordet i forsamlingerne, besad et vist retorisk niveau, og det at tale i forsamlingerne udviklede sig derfor til en krævende disciplin, som kun en mindre gruppe af de taleberettigede – hovedsageligt trænede retorikere og ældre statsmænd – mestrede og praktiserede.[47]

Når vi i dag taler om, at vi "stemmer" til de politiske forsamlinger, antages det, at udtrykket har sin oprindelse i begrebet Isegoria, hvor det at bruge sin stemme/sin røst bogstaveligt talt var ensbetydende med det at bruge sin mulighed for indflydelse i politiske anliggender.

Et væsentligt aspekt af friheden til at leve sit liv, som man ønskede uden indblanding, var friheden til ærligt og åbent at sige, hvad man mente. Det kaldes Parrhesia. Den oprindelige betydning er at "sige alt," og det er således et udtryk for retten til frimodigt og åbent at give udtryk for sine tanker. Parrhesia vedrører – i moderne termer – den indholdsmæssige ytringsfrihed og er sammenlignelig med den nutidige opfattelse af ytringsfrihed.

Parrhesia kunne både relatere sig til politiske anliggender, hvor bl.a. Demosthenes opfordrede dem, der benyttede sig af retten til at tage ordet i folkeforsamlingen, til at tale frit, og (især) til livet uden for de politiske forsamlinger, herunder privatsfæren. Et sted, hvor Parrhesia blev praktiseret livligt, var i komedien, hvor de, som tog del i den offentlige debat eller på anden måde gjorde sig bemærket, måtte finde sig i at lægge ryg til spydig-

45 Hansen (1993), side 107.

46 "The two clashing Meanings of Free Speech" (2. december 2017), *The Atlantic,* https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/two-concepts-of-freedom-of-speech/546791/ (senest tilgået den 11. november 2019).

47 Ibid.

heder og latterliggørelse fra scenen. Et andet sted var ved folkedomstolene, hvor tonen mellem anklager og forsvarer ofte var endog meget barsk.

Parrhesia er således et meget mere omfattende begreb end isegoria. Ifølge Demosthenes omfattede det også kvinder, tilflyttere og slaver, og begrebet er uomtvisteligt en meget vigtig del af Athenernes selvforståelse og identitet.

Men heller ikke Parrhesia var absolut. Ytringer kunne også dengang føre til retlig indgriben, enten fordi de anfægtede religion eller andre traditionelle værdier, eller fordi man mente, at de kunne bringe demokratiet i fare. Som et eksempel på, at det athenske demokrati – til trods for idealet om ytringsfrihed – kunne reagere kontant over for anderledes tænkende, fremhæves ofte retssagen mod Sokrates.

Retssagen mod Sokrates
Sokrates (469- 399 f.Kr) blev i år 399 f.Kr. anklaget ved folkedomstolen i Athen med krav om dødsstraf. Efter anklageskriftet havde Sokrates gjort sig skyldig i bl.a. ugudelighed og i at have ført sine unge tilhængere i fordærv. Forud for dette havde Sokrates, som var en åbenmundet modstander af dele af det athenske demokrati, i en politisk sårbar tid gjort sig upopulær bl.a. i kraft af sine nære relationer til nogle af dem, som bar ansvaret for, at demokratiet i en periode fra 404-403 f.Kr. var erstattet af et tyrannisk styre. Sokrates havde dog personligt sagt fra over for tyrannerne, hvis brutalitet han offentligt kritiserede, og hvis ordrer han med fare for sit liv nægtede at udføre.

Men få år efter genindførelsen af demokratiet blev han i en alder af 70 år anklaget ved folkedomstolen. Han leverede selv en del af sit forsvar, som vi kender til gennem to versioner skrevet af Platon og Xenofon, der begge havde været blandt Sokrates tilhængere. Tro mod sine holdninger nægtede Sokrates pure at bortforklare sine handlinger og afviste også, at han – selv hvis han blev frikendt – ville indstille sin kritiske virksomhed.

Retssagen endte med, at Sokrates med et forholdsvis snævert flertal blev kendt skyldig. Da der bagefter skulle udmåles en straf, og Sokrates igen fik muligheden for at tale sin sag, valgte han endnu engang at polemisere og provokere fremfor at foreslå en rimelig straf. Han blev herefter – nu med større stemmeantal – idømt dødsstraf, og måtte efter et ophold i fængsel tømme et bæger med skarntydesaft.

Den gængse udlægning af retssagen mod Sokrates har været, at Sokrates, som en martyr, måtte lade livet, fordi hans tanker, og de ting han sagde, var en torn i øjet på hans mere snæversynede samtidige.

I dag er der to hovedforklaringer på retssagen, som ikke udelukker hinanden. Den ene fremhæver, at Sokrates blev straffet for sin kritik af demokratiet og specielt for sin indflydelse på flere af de Athenere, der havde medvirket til den oligarkiske revolution i 404-3. Denne forklaring lægger altså vægten på det politiske.

Den anden forklaring inddrager historien og tager i højere grad det religiøse aspekt alvorligt. Efter krigsnederlaget og borgerkrigen var stemningen nervøs, og man var optaget af at bevare traditionelle værdier og gudernes beskyttelse og opretholde den offentlige orden.

2.2 Den romerske republik

Når der i dag tales om, at der i antikkens Rom – i lighed med Athen – var en styreform, der rummede elementer af det, vi i vores moderne samfund forstår ved demokrati, er det først og fremmest den romerske republik, der sigtes til. Republikken blev til ca. 510 f.Kr. efter afskaffelse af flere århundreder med monarkisk styre og bestod indtil ca. år 30 f.Kr., hvor den afløstes af det romerske kejserdømme. Det moderne begreb, en republik, kommer af det latinske res publica eller den fælles sag og betegner en statsform, hvor den øverste ledelse vælges for et begrænset antal år. I den romerske republik var magten tredelt med elementer af demokrati, monarki og aristokrati, i henholdsvis folkeforsamlingerne (Comitia), embedsværket (Magistratus) og senatet (Senatus).

Folkeforsamlingerne var det demokratiske og lovgivende organ, hvor de mandlige romerske borgere kunne møde frem og deltage i afstemninger om f.eks. forslag til lovgivning og valg af embedsmænd. Men ulig forholdene i Athen var der ikke tale om, at enhver, som var mødt frem for at afgive sin stemme, også kunne tage ordet og selv stille forslag.[48] Det græske begreb Isegoria genfindes altså ikke i den romerske republik.

Embedsværket bestod, som nævnt, af mænd, som havde opnået valg på folkeforsamlingerne.

Der var forskellige alderskrav til forskellige embeder, og opstigningen gennem embedsværket skete efter en bestemt rækkefølge, der skulle sikre et match mellem erfaring og ansvar. I toppen af embedsværket sad de to konsuler. Antallet skulle forhindre fremkomsten af en ny tyrannisk enehersker, og konsulerne kunne – hvis den ene ville beslutte

48 J. Manuel Diaz De Valdés, "Freedom of speech in Rome" i *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (nr. 31 2009), side 130f.

noget, som den anden var imod – nedlægge veto.[49] Konsulerne blev kun udpeget for et år ad gangen.

I særlige krisesituationer, hvor f.eks. Rom var truet af en udefrakommende fjende, kunne der midlertidigt for en periode af 6 måneder indsættes en diktator, der som enerådig leder, kunne være mere handlekraftig og resolut i sin magtudøvelse.

Senatet var et organ sammensat af modne mænd, der tidligere havde været del af embedsværket. Senatorerne blev udpeget på livstid og skulle fungere som rådgivere for konsulerne, som var de øverste embedsmænd. Selv om senatorerne ikke havde nogen formel magt,[50] var deres indflydelse og autoritet stor, fordi de repræsenterede stabilitet og kontinuitet over for de to konsuler, som kun valgtes for et år ad gangen.

I dag findes som bekendt senater i bl.a. USA, Canada og Italien, hvor betegnelsen bruges om det ene af de lovgivende forsamlingers to kamre.

2.2.1 Libertas

Centralt i den romerske republik stod begrebet "libertas". Libertas betyder frihed og var groft sagt et udtryk for frihed fra den undertrykkelse fra magthaverne, som romerne forbandt med det monarkiske styre, der gik forud for republikken. Frihedsbegrebet var en del af medlemskabet af det romerske borgerskab og gjaldt derfor (i udgangspunktet) for alle romerske borgere. Borgerskab med tilhørende ret til at deltage i de politiske forsamlinger tilkom alene frie, romerske mænd, og som det var tilfældet i Athen, nød kvinder ikke de samme rettigheder, selv om de blev anset for borgere. Borgerskab tilkom heller ikke gruppen af slaver, men slaverne i den romerske republik kunne imidlertid købe eller gøre sig fortjent til deres frihed og derved opnå romersk borgerskab med tilhørende borgerrettigheder.[51]

Frihedsbegrebet omfattede forskellige friheder, herunder ytringsfrihed. Mens der som nævnt ikke var politiske diskussioner i folkeforsamlingerne, var der i praksis en meget fri tale i andre sammenhænge. Det gjaldt f.eks. i senatet, hvor tonen var fri og undertiden kunne manifestere sig ved voldsomme verbale angreb på politiske modstandere. Det var også tilfældet i de romerske domstole, hvor der, ligesom i Athen, var tradition for at forsøge at miskreditere sin modpart. Måske mere overraskende var der tilsyneladende også inden for militæret en tradition for diskussion af politiske og andre offentlige anlig-

49 Udtrykket "veto" er latinsk og betyder "jeg forbyder".
50 Senatet havde på et tidspunkt veto-ret i visse lovgivningsspørgsmål.
51 Se D. L. Wassons artikel, "Roman Citizenship" (27. januar 2016), *Ancient History,* https://www.ancient.eu/article/859/roman-citizenship/ (senest tilgået den 11. november 2019).

gender og dermed ikke den blinde tillid og underdanighed over for autoriteterne, som man ville forestille sig. Det forklares med, at man som soldat også var borger og derfor nød de almindelige borgerettigheder.

Også uden for den mere institutionelle sfære blev der praktiseret frisprog. Det var tilfældet på markedspladsen (forum) og også i teatret, så længe man afstod fra udtrykkeligt at navngive de personer, man hængte ud.[52]

Mens der således umiddelbart er lighedstræk med det athenske demokratis Parrhesia, er der også forskelle. Libertas er et meget mere omfattende begreb, der beskytter en romersk borger overalt mod overgreb – noget han har krav på alene i kraft af sit romerske borgerskab. Hvor libertas på denne måde er udtryk for en form for tidlig retsstatstankegang, handler parrhesia mere snævert om friheden til at sige sin mening.[53]

Ciceros liv og død

En central skikkelse i den romerske republiks sidste tid var Marcus Tullius Cicero. Cicero blev født i år 106 f.kr. og uddannede sig til og virkede som advokat, før han indledte sin politiske karriere i den romerske magistrat. Cicero skabte sig hurtigt et navn som politiker. Han steg hurtigt i graderne og opnåede i år 63 f.Kr. at blive udnævnt til konsul.

Ciceros tid var præget af konstante magtkampe og usikkerhed om republikkens overlevelse. Cicero markerede sig i den forbindelse som en meget stærk og veltalende fortaler for republikken. Som konsul lykkedes det ham tilmed at afværge et forsøg på at omstyrte republikken anført af Lucius Catalina, som havde lidt et nederlag, da Cicero blev valgt til konsul.

Oprørerne blev henrettet efter en senatsbeslutning, som Cicero spillede en væsentlig rolle i. Det kom – nogle år senere – til at koste Cicero en periode i landflygtighed, fordi der blev indført en lov, hvorefter personer, der havde medvirket til henrettelse af romerske borgere uden rettergang, blev tvunget i eksil.

Ved Ciceros tilbagekomst til Rom var situationen tilspidset yderligere, og endnu værre blev det, da mordet på Cæsar i år 44. f.Kr. udløste en voldsom magtkamp mellem Cæsars medkonsul Marcus Antonius og republikanerne, der frygtede, at en overladel-

52 J. Manuel Diaz De Valdés, "Freedom of speech in Rome" i *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (nr. 31 2009), side 129ff. Forfatteren skriver sammenfattende:*"Summing up, republican times displayed a rich vibrant exercise of freedom of speech through the most varied means. It was not only a feature of the Roman institutional life, but also of its society as a whole."*

53 J. Møller og S.E. Skaaning, *Demokrati – opfattelser, udviklinger, årsager og virkninger*, 1. udgave (2014), side 48.

se af magten til Marcus Antonius ville føre til republikkens undergang. Cicero kastede sig helhjertet ind i kampen på republikanernes side. Hans stærke modstand mod Marcus Antonius kom til udtryk i en række taler (de phillipiske taler), hvor Cicero i meget skarpe vendinger angreb Marcus Antonius.

Cicero og hans fløj tabte kampen, da Cæsars arving Octavian (den senere kejser Augustus) slog sig sammen med Marcus Antonius.

Cicero, der nu blev anset for statsfjende, blev pågrebet og dræbt. Hans hoved og hænder blev skåret af og bragt til Antonius i Rom og herefter stillet frem til offentligt skue på Forum i Rom, hvorfra Cicero havde holdt mange af sine taler.

3. Trykpresse, reformation og ytringsfrihed

Den europæiske middelalder var på den ene side karakteriseret ved videnskabelig nysgerrighed og fremgang og på den anden side ved stigende (religiøs) intolerance og undertrykkelse. I det 12. og 13. århundrede blomstrede filosofi og videnskab – først på katedralskoler og blandt byernes magistre, siden på universiteterne. Blandt andet som følge af en stigende kontakt til den islamiske verden, blev antikke filosoffer som Aristoteles genopdaget og oversat til latin sammen med værker fra fremtrædende islamiske tænkere. Samtidig lagde videnskabsmænd som "the Oxford calculators" grundstenen til den moderne naturvidenskab.

Det var også i middelalderen, at de første europæiske universiteter så dagens lys. I begyndelsen af 1200-tallet blev der etableret universiteter i Paris, Bologna og Oxford, da magistre og studerende organiserede sig i lav (sammenslutninger) kaldet universitas. Nu var det primært op til det akademiske miljø selv at sætte rammerne for den akademiske frihed, hvilket gav forholdsvis vide rammer for anvendelsen af fornuft og rationalitet, men dog langt fra ubegrænset tanke- og ytringsfrihed. Der er fra perioden 1200 og 1300-tallet adskillige eksempler på kætterisager, som relaterede sig til den akademiske verden.

I 1210 forbød de kirkelige myndigheder i Paris Aristoteles´ naturfilosofi, og senere i 1277 udstedte biskopperne i Paris og Canterbury en fælles liste med 219 forbudte udsagn, hvoraf størstedelen stammede fra Aristoteles eller hans efterfølgere.

Det var først og fremmest værkerne og de ideer, som de indeholdt, som blev anset for kætterske. Det betød, at akademikerne ofte slap med livet i behold og kunne genoptage deres karrierer, hvis de lod de formastelige værker brænde og trak de problematiske udsagn tilbage.

Uden for universitetets verden udviklede Vesteuropa sig i mere intolerant retning kulminerende med den middelalderlige inkvisition, der indebar systematisk forfølgelse af kættere på tværs af Europa.

Danmark fik sit første universitet i 1479, da kong Christian d. 1 grundlagde Københavns Universitet. Universitetet blev lukket i 1531 som led i den katolske kirkes forsøg på at sætte en stopper for reformationens udbredelse, men blev genåbnet af kong Christian d. 3 i 1537, året efter han vandt Grevens Fejde og gennemførte reformationen i Danmark.

3.1 Trykpressens opfindelse

Det var en teknologisk landvinding – trykpressens opfindelse – som fik helt afgørende betydning for den spredning af budskaber, som var en forudsætning for nogle af 1500-tallets allervigtigste begivenheder – herunder ikke mindst reformationen.

Når der således i disse år tales om, hvordan den (informations-)teknologiske udvikling med bl.a. dannelsen af nye kommunikationsplatforme i væsentligt grad har påvirket og forandret den måde, vi kommunikerer med hinanden og spreder vores synspunkter på, er det historisk set ikke uden fortilfælde.

Indtil midten af det 15. århundrede var bøger et særsyn og noget, som det var de færreste forundt at eje eller have adgang til. Man havde godt nok erstattet pergament med papir, men hvis der skulle produceres flere eksemplarer af en tekst, måtte det stadig ske i hånden ved afskrivning.

Omkring år 1450 skete der imidlertid noget banebrydende, da den tyske guldsmed Johan Gutenberg opfandt trykpressen.[54]

Opfindelsen, der indebar, at skrifter nu kunne masseproduceres i et hidtil uset omfang og med en langt større hastighed, fik de følgende årtier stor udbredelse.

Mens den nye teknik gik sin sejrsgang over det europæiske kontinent i det 15. og 16. århundrede, rørte også andre ting på sig. Den katolske kirke havde oprindeligt taget godt imod bogtrykkerkunsten, fordi den f.eks. kunne anvendes til masseproduktion af

54 Trykpressen var en metode, hvor genanvendelige bogstaver støbt i bly blev sat på forme, så de dannede hele sider med skrift, som man ved brug af en skruepresse og en særlig sværte kunne trykke fra.

de afladsbreve, som var en vigtig indtægt for kirken.[55] Det blev imidlertid hurtigt klart, at trykpressen også rummede et stort konfliktpotentiale, fordi den muliggjorde spredningen af – for kirken – uønskede skrifter, som kritiserede kirken og dens position, eller som vedrørte naturvidenskabelige opdagelser og teser, som var uforenelige med kirkens dogmer og verdensbillede.

Dette blev særlig klart, da Martin Luther allehelgensaften i 1517 slog sine teser op på kirkedøren i Wittenberg og derved for alvor satte gang i den bevægelse, der nogle år senere førte til reformationen. Det er blevet hævdet, at trykpressen var en slags fødselshjælper for reformationen, og at det er tvivlsomt, om reformationen overhovedet ville have fundet sted på det tidspunkt i historien, hvis ikke trykpressen havde fandtes.[56]

Utvivlsomt er det i hvert fald, at Luthers reformatoriske skrifter, herunder hans oversættelse af biblen til et forståeligt tysk, som kom på tværs af den katolske kirkes hidtidige forkyndelsesmonopol, ikke havde fået tilnærmelsesvis den samme udbredelse og gennemslagskraft uden trykkekunsten.

Det var et nybrud af stor betydning, at reformationen betød, at bibelske skrifter blev oversat til de reformerte landes nationalsprog, hvilket satte befolkningerne (i hvert fald den del, der kunne læse) i stand til at tilegne og forholde sig til stoffet. Forventningen om, at man kunne sin katekismus fik formentlig også på den lidt længere bane betydning for befolkningens generelle læsefærdigheder.

Selv om kun få bestrider, at Luther med sin vedholdende og modige kritik af den katolske kirke satte gang i skelsættende forandringer, er der i dag forskellige opfattelser af, hvilken betydning reformationen og Luther havde for ytrings- og religionsfrihed og reli-

55 Netop tanken om, at man ved at betale penge til kirken kunne få aflad og på den måde undgå skærsildens pinsler, var noget af det, som Luther vendte sig mod. Et gammelt dansk rim fra tiden før reformationen lød meget rammende: "Når pengene i kisten klinger, straks sjælen af skærsilden springer."

56 Se f.eks. "Bogtrykkerkunsten revolutionerede verden" (5. november 2015), *Jyllands-Posten*, https://jyllands-posten.dk/nyviden/ECE8185028/bogtrykkerkunsten-revolutionerede-verden1/ (senest tilgået den) og "Bogtrykkets betydning for reformationens indførelse, ca. 1450-1536" (20. januar 2017), *danmarkshistorien.dk*, https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/bogtrykkets-betydning-for-reformationens-indfoerelse-ca-1450-1536/ (senest tilgået den 11. november 2019).

giøs tolerance. Den hjemlige debat herom har strakt sig over en årrække, kulminerende med reformationsjubilæet i 2017.[57]

Den ene fløj i debatten mener, at grundlaget for ytrings- og religionsfriheden og den religiøse tolerance netop skal findes hos bl.a. Luther, også selv om de første mange år efter reformationen bød på omfattende religionskrige over det europæiske kontinent og ikke umiddelbart førte til større frihed. Argumentet er imidlertid, at Luther med sin introduktion af det personlige gudsforhold og kravet om samvittighedsfrihed (tankefrihed), på længere sigt kom til at virke som en katalysator for frihed og tolerance. Som støtte for synspunktet peges således på, at senere kendte fortalere for frihed og tolerance – herunder John Locke – bygger videre på Luthers grundlæggende tanke om troen som en personlig sag.

Den modsatte fløj bestrider, at Luther og reformationen indførte et skel mellem kirke og stat og peger på, at reformationen derimod umiddelbart førte til, at der rundt om i Europas protestantiske stater (herunder Danmark) blev indført statskirker, hvor kongen eller fyrsten blev overhoved for både kirke og stat. Det førte bl.a. til indførelsen af religiøs lovgivning. Synspunktet om, at Luther og reformationen lagde kimen til større tolerance og frihed afvises også, idet man bl.a. henviser til, at i hvert fald den ældre Luther, foruden at være udpræget anti-semitisk, forlangte den enkeltes totale lydighed over for den verdslige myndighed (kongen eller fyrsten). Der peges ligeledes på det forhold, at der i årene umiddelbart efter reformationen med censurforanstaltninger og hårde straffe blev slået kontant ned på personer, der forkyndte noget, som stred mod evangeliet.

3.2 Reformationen

I Danmark blev reformationen endelig indført af kong Christian III i 1536 efter en periode med religiøs og politisk uro. Kirken blev underlagt kongemagten og mistede sin økonomiske og politiske selvstændighed. Det juridiske grundlag for den nye lutherske kirke blev fastsat i kirkeordinansen fra 1537 (den dansksprogede udgave forelå i 1539), der

57 Debatten har især været ført i Kristeligt Dagblad i 2009-2011 og igen i 2016-2017. Særligt kritiske over for Luther er F. Stjernfelt og J. Mchangama i *MEN – ytringfrihedens historie i Danmark,* 1. udgave (2016), kapitel 1. Se tilsvarende artiklen "Kritiske perspektiver på Luther og Reformationen" (2. december 2016), *Kristeligt Dagblad,* https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/kritiske-perspektiver-paa-luther-og-reformationen (senest tilgået den 11. november 2019) og kronikken "Luther versus trykkefrihed" (28. oktober 2010), *Jyllands-Posten*, https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/article4396875.ece/ (senest tilgået den 11. november 2019). For det modsatte synspunkt se bl.a. "Ytringsfrihed i den kristne samfundsorden" (22. juni 2016), *Kristeligt Dagblad*, https://www.kristeligt-dagblad.dk/kronik/ytringsfrihed-i-den-kristne-samfundsorden (senest tilgået den 11. november 2019), "Reformation, ytringsfrihed og tolerance. Kapitler af ytringsfrihedens historie" (31. oktober 2015), *180grader,* https://www.180grader.dk/Politik/reformation-ytringsfrihed-og-tolerance-kapitler-af-ytringsfrihedens-historie/ (senest tilgået den 11. november 2019) og K.W. Holm, "Lutherhetzen og den bundne samvittigheds frihed" i *Tidehverv* (nr. 17 af 2011), side 140ff.

f.eks. fastsatte regler om de kirkelige handlinger, præsternes aflønning og om skolernes indretning.

Med kirkeordinansen kom også de første formulerede lovbestemmelser om forhåndscensur. Der var tidligere set eksempler på undertrykkelse af bøger i Danmark, men først med bogtrykkerkunsten og reformationen blev behovet for kontrol tilsyneladende så presserende, at det fandtes påkrævet at lovgive om censur.

Kirkeordinansens regler indebar, at ingen skrifter måtte udgives eller importeres, før der var indhentet tilladelse fra universitetet og biskopperne. Forhåndscensuren skulle forhindre, at tidens mange "dårlige bøger" ville lede folket i fordærv og vildfarelse med falsk lærdom om religionen. Reglerne skulle med andre ord primært sikre ro og ensartethed i trosspørgsmål.

Kirkeordinansen indeholdt også en positivliste med godkendte bøger, herunder biblen og Luthers katekismus, som alle gode præster skulle bruge.[58]

Selv om kirkeordinansens censurordning må forstås som ufravigelig, er der meget, der tyder på, at det kneb med den konsekvente håndhævelse. I hvert fald fandt kongen flere gange – og allerede i 1552 – anledning til at indskærpe reglerne.

Desuden blev reglerne i 1562 suppleret med et forbud mod import af dansksprogede bøger trykt i udlandet for at dæmme op over for omgåelse af censuren. Med stramningen var en af intentionerne at koncentrere trykningen af dansksprogede skrifter hos de forholdsvis få danske (københavnske) bogtrykkere, for derved at gøre kontrollen lettere. I 1576 var der imidlertid atter behov for at indskærpe, at dansksprogede bøger trykt i udlandet og indført uden om censuren skulle gennemses og "approberes". Forbuddet fra 1562 blev således – måske i erkendelsen af, at det var svært at opretholde – erstattet af en ordning med forudgående godkendelse. [59] [60]

58 Det var på nogenlunde samme tid, at den katolske kirke som en del af sit eget censursystem, indførte et indeks over forbudte bøger (Index Librorum Prohibitorum). Oversigten, som bl.a. omfattede Luthers samlede værker, blev opretholdt helt frem til 1960'erne.

59 C. Appel, *Læsning og bogmarked i 1600-tallets Danmark*, bind I (2001), side 357ff.

60 I Mchangama og Stjernfelt (2016) er der på side 41ff. en gennemgang af de mest centrale censursager fra kirkeordinansens tid.

3.3 Danske lov

I 1660 indførtes enevælden ved et statskup, hvorved magten over stat og kirke blev yderligere koncentreret hos kongen. Samtidig blev retten til tronen gjort arvelig. Enevældens forfatning – kongeloven – blev underskrevet af kongen i 1665.

Få år efter i 1667 fandt den enevældige konge Frederik d. 3. det nødvendigt igen at indskærpe, at intet måtte trykkes, før det havde været til gennemsyn på universitet hos den dekan, der stod i spidsen for det relevante fakultet, som nu tilmed skulle bevidne sin godkendelse ved at sætte sin underskrift foran i bogen. Den umiddelbare årsag til denne indskærpelse var formentlig, at teologiprofessoren Christian Nold året før havde fået udgivet en bog, som med en bemærkning om, at "Bedre fyrster vælges end fødes" blev anset for at udfordre enevældens ideologiske grundlag. [61]

I 1683 fik Danmark for første gang et samlet lovkompleks – Danske Lov – som skabte samme retstilstand i hele riget. Loven betød også, at de foregående 150 års mere enkeltstående bestemmelser om censur nu fik en mere systematisk form.

Der var i vidt omfang tale om at videreføre de regler, som var fastsat i de mange forskellige forordninger siden reformationen. Loven indførte dog som noget nyt en særlig censurordning for politiske tekster, som fremover skulle forhåndsgodkendes af en af kongen særligt udpeget person. Desuden indeholdt Danske Lov en bestemmelse om, at såkaldt oprørske skrifter – det vil sige skrifter, som man mente kunne opildne befolkningen – i offentlighed skulle brændes på bålet af bødlen.

Afbrænding af bøger med et kættersk indhold var i middelalderen blevet praktiseret af den katolske kirke, men hvor disse bogbrændinger først og fremmest havde til formål at tilintetgøre den "onde genstand", havde enevældens bogbrændinger, der som nævnt skulle ske i offentlighed, formentlig det yderligere formål at tjene til almen skræk og advarsel.[62]

Danske Lov fastslog, at kun den evangelisk-lutherske religion var tilladt i riget, og at enhver udøvelse eller prædiken af nogen anden religiøs retning var forbudt. Religiøse forbrydelser blev efter loven straffet særdeles hårdt med dødsstraf, andre korporlige straffe og landsforvisning. Særlig brutal var straffen for blasfemi, som betød, at den formastelige

61 H. Ilsøe i J.T. Lauridsen og O. Olsen (red.), *Umisteligt – et festskrift til Erland Kolding Nielsen*, 1. udgave (2007), side 120.

62 Appel (2001), side 452.

først skulle have skåret sin tunge ud for dernæst at blive halshugget, så både hoved og tunge kunne sættes på stage.

Tilsvarende korporlige og – set med nutidens øjne – barbariske straffe blev udløst af majestætsfornærmelse og fornærmelse eller kritik af regeringen og embedsværket.

Råderummet for kritik af konge, stat og kirke var således stærkt begrænset ved udgangen af det 17. århundrede, som da også af nogle er blevet beskrevet som en istid for trykkefriheden.[63]

4. Ytringsfrihed og oplysningstid

Samtidig med at trykpressens udbredelse bidrog afgørende til reformationens gennemførelse, skete der også noget andet væsentligt i Europa.

Det var på nogenlunde samme tid, at naturvidenskabsmænd som Kopernikus, Galilei, Newton og Descartes blev en slags pionerer for en ny type naturvidenskabelig forskning, som var matematisk og systematisk, og hvor de fremsatte teorier blev underbygget og afprøvet med kontrollerede eksperimenter. De to ting hænger sammen, fordi den naturvidenskabelige forskning – ud over at skabe ny og værdifuld viden – indimellem også udfordrede den udlægning af verdens indretning, som kirken hidtil havde krævet patent på.

Retssagen mod Galilei
Den italienske videnskabsmand Galileo Galilei stod i 1633 som 70-årig anklaget ved inkvisitionen i Rom.

Årsagen var, at han – ved at udgive et videnskabeligt værk, som byggede videre på Kopernikus´ teorier om solen (og ikke jorden) som universets centrum offentliggjort i 1543 – blev beskyldt for kætteri. Kopernikus´ værk var i mellemtiden blevet optaget på den katolske kirkes oversigt over forbudte bøger, Index Librorum Prohibitorium, jf. note 12 ovenfor.

Retssagen endte med, at Galilei blev dømt som kætter og – for at undgå at lide martyrdøden – måtte tilbagekalde sine påstande. Han blev tvunget til at leve i husarrest frem til sin død i 1642.

63 K. Jakobsen, *Etter Charlie Hebdo – Ytringsfrihetens krise i historisk lys,* 1. udgave (2017), side 30.

Galilei blev i 2009 efter mange års tilløb rehabiliteret af den katolske kirke, som i den forbindelse lod en statue af ham rejse i Vatikanets have.

Sagen mod Galilei er af eftertiden blevet tillagt stor betydning som det første eksempel på en sag, hvor den frie forskning – repræsenteret ved en også i sin samtid højt respekteret videnskabsmand – kolliderede med kirkens verdensopfattelse, og derfor udfordrede de teologiske magthavere.[64]

De fremskridt, som fandt sted på det naturvidenskabelige felt, begyndte i 1600-, og 1700-tallet at sprede sig til det filosofiske og politiske område.

Det skete i en tid, hvor Europa i mange år i kølvandet af reformationen havde været plaget af omfattende og blodige religionskrige, og hvor der begyndte at opstå tanker om behovet for religiøs og tankemæssig tolerance og om individet som et rationelt væsen med visse umistelige rettigheder.

4.1 Spinoza m.fl.

En tidlig oplysningsfilosof, som i dag i stigende grad tillægges betydning for udviklingen af den religiøse tolerance og for tanke- og ytringsfriheden, er den hollandskfødte Baruch Spinoza.

Spinoza var født i en jødisk, portugisisk immigrantfamilie, men blev som ung udstødt af det jødiske samfund efter anklager om blasfemi. Spinoza skrev i de følgende år flere teologisk-politiske værker, som blev anset for stærkt kontroversielle i sin samtid.

Spinoza argumenterede for et skarpt skel mellem stat og kirke og var samtidig af den opfattelse, at staten skal være stærk og har krav på lydighed fra sine borgere i form af overholdelse af vedtagne love mv.

Når det gjaldt tanker og trosspørgsmål, så Spinoza imidlertid anderledes på tingene. Han anså individets tankefrihed som noget naturgivent og afviste derfor, at staten skulle kunne kontrollere borgernes tanker. Som en konsekvens heraf fandt Spinoza, at den enkelte nødvendigvis måtte have ret til at give udtryk for sine tanker, og at forsøg på at undertrykke tankefriheden ville føre til ufred og konflikt. Spinoza mente ligefrem, at især samfundets "bedste" borgere i betydningen de ærligste og dem med størst integritet

64 Det er i nyere tid blevet diskuteret, om den klassiske udlægning af sagen som en konflikt mellem tro og videnskab nu også er helt rammende, eller om sagen snarere var en konflikt mellem videnskaben og en forfejlet udlægning af biblen.

ville udvikle sig til samfundsfjender, hvis deres holdninger blev udsat for undertrykkelse.[65] Spinoza, som skelnede skarpt mellem ord og handlinger, var dog ikke fortaler for en uindskrænket ytringsfrihed. Han anerkendte, fordi hans samfundssyn baserede sig på ideen om en samfundskontrakt mellem borgerne og staten, at det kunne være legitimt og nødvendigt at skride ind over for ytringer, der udgjorde et angreb på samfundets fundament.

Spinozas samtidige den liberale britiske filosof John Locke, som af nogle regnes for menneskerettighedernes fader, argumenterede også mod enevælden og for, at kirke og stat skulle adskilles. "Sjælens frelse" er ifølge Locke ikke et anliggende for staten at regulere. Troen er hos Locke – i lighed med Luther og Spinoza – et personligt anliggende, som ikke kan gennemtvinges, og ingen skal kunne fratages sine borgerrettigheder som følge af religiøs uenighed. Tværtimod mener Locke, at vi er nødt til at acceptere og tolerere, at andre kan have en anden opfattelse af, hvad den rette tro er.[66] Locke er formentlig bedst kendt for sit synspunkt om, at alle er født med visse umistelige rettigheder, som det er statens pligt at værne om. Staten havde – i Lockes tankesæt – som led i en samfundskontrakt fået overdraget magten af folket, og havde som følge heraf pligt til at lede til gavn for borgerne og at beskytte borgernes medfødte rettigheder.

For den tyske filosof Immanuel Kant handler ytringsfriheden først og fremmest om dannelse og rationalitet. Centralt i Kants teorier står synspunktet om, at offentligheden fremmer fornuften. Det er i den offentlige sfære, at slaget skal stå, og det er derfor i den sammenhæng, at der er behov for en vidtgående ytringsfrihed. Kant så statens opgave som det at regulere samfundet til borgernes bedste. Derfor er det ifølge Kant irrationelt og forbundet med risiko for fejl at ville træffe beslutninger på et uoplyst grundlag – det vil sige uden at kende til, hvad borgerne selv mener, tjener dem bedst.[67]

Kant er en stærk tilhænger af retssamfundet og mener– ligesom Spinoza – at borgerne har en absolut pligt til at indrette sig efter staten. Det skal være tilladt og legitimt at være uenig med statsmagten, men det skal ifølge Kant manifestere sig ved, at man *udtrykker* sin protest, og ikke ved civil ulydighed. Kant er også på linje med Spinoza i spørgsmålet om indskrænkninger i ytringsfriheden, idet han også mener, at det kan være legitimt at forbyde ytringer, som strider mod samfundsordenen.

65 K. Eggen, *Ytringsfrihet*, 1. udgave (2002), side 56, og i samme retning C.H. Koch, *Spinoza – kætter og filosof*, 1. udgave (2015), side 402.

66 Det er en kuriøs detalje, om end situationsbetinget, at Locke ikke fandt, at den religiøse tolerance skulle omfatte hverken katolikker eller ateister.

67 Eggen (2002), side 58.

4.2 Holberg

Den europæiske oplysnings tanker nåede også til Danmark. En central skikkelse i introduktionen af oplysningstankerne i den første halvdel af 1700-tallet var forfatteren og dramatikeren Ludvig Holberg. Holberg var også professor ved universitetet i København og var i den egenskab paradoksalt nok en del af det censorkorps, der var et vigtigt led i Danske Lovs censurregime.

Det forhindrede dog ikke Holberg i at forholde sig kritisk til den omfattende censur og selv skrive tekster, der kun med nød og næppe undgik censuren.

Det, som muliggjorde dette, var formentlig, at Holberg i modsætning til tidens mere radikale oplysningstænkere, ikke skrev politiske flammeskrifter, hvor kritikken af det bestående trådte skarpt frem

Holberg benyttede sig derimod af det lidt større frirum, der gjaldt for fiktionen og satiren, og gav på den måde sin kritik et mere subtilt og humoristisk udtryk. Holberg måtte dog også træde ekstra varsomt under kong Christian d. 6.'s fromme (pietistiske) styre fra 1730-1746, hvor der blev indført mødepligt til gudstjenesten om søndagen, og hvor alle former for forlystelse og teater blev stærkt begrænset.

Det spillede nok også en rolle, at Holberg – selv om han skrev satirisk og kritisk om elementer i sin samtid – grundlæggende var systemloyal og fuldt ud bakkede op om den enevældige styreform.

I sine sidste år skrev den meget produktive Holberg flere hundrede korte causerende essays (epistler). De kunne handle om alt fra dagligdags ting som egenskaber ved kaffe, the og tobak til mere principielle spørgsmål, herunder ytringsfrihed, som Holberg var optaget af gennem hele sit forfatterskab.

I et af sine essays (epistel nr. 69) leverer Holberg et stærkt og ofte citeret forsvar for ytringsfrihed:

> "Hvis Skribenternes Frihed stedse havde været indskrænket, havde vi endnu henget udi mange Vildfarelser. Mange Meeninger, som i Begyndelsen have været holdne vanskabte og daarlige, passere nu for uovervindelige Sandheder, saa at det holdes nu ligesaa formasteligt at forkaste dem, som det udi Begyndelsen haver været at antage dem."

Udsagnet leder naturligt tankerne hen på den senere John Stuart Mill og sandhedshensynet, som er omtalt i kapitel 3.

Holbergs syn på ytringsfrihed og censur var dog ikke blottet for en vis ambivalens, idet han ikke så et behov for at beskytte infantile og platte skrifter. I romanen Niels Klim beskriver Holberg således et samfund, hvor man først udstyres med ytringsfrihed, når man har fået skæg.[68] Han var med andre ord ikke fortaler for ubetinget ytringsfrihed.

4.3 Struensee

Selv om de strenge censurregler i Danske Lov forblev uændrede, blæste der i anden halvdel af 1700-tallet mildere vinde. En mere liberal sindet regent, kong Frederik d. 5, og centralt placerede embedsmænd, som var under indflydelse af de tendenser, der i det hele taget prægede de europæiske lande, førte til, at censuren blev lempeligere praktiseret, og at der opstod et vist rum for en offentlig, kritisk debat.

Længere mod syd i den holstenske by Altona havde der allerede gennem en årrække været større frisind og tolerance end i Danmark. Altona var en fristad, hvor folk af alle nationaliteter og trosretninger kunne slå sig ned, og byen havde i 1700-tallet udviklet sig til en regulær kosmopol, hvor portugisiske jøder, hollandske mennoniter, katolikker og reformerte franskmænd levede side om side. Alle kunne her åbent praktisere deres religion. Byen tiltrak også fritænkere og dissidenter og var et sted, hvor københavnske fritænkere søgte hen, når de var faldet i unåde hos censurmyndighederne i det reaktionære København. Det var dog heller ikke uden risiko at ytre sig i Altona, idet det hændte, at myndighederne i København eller nabobyen Hamborg fik kendskab til, hvad der foregik, og skred ind.[69]

Det var i Altona, at den unge danske konge, Christian d. 7 i forbindelse med sin store dannelsesrejse 1768, mødte lægen og oplysningsmanden J.F. Struensee, som kort efter blev ansat som kongens personlige livlæge. Foruden at være praktiserende læge og en slags embedslæge for Altona var Struensee stærkt optaget af oplysningen, og han tog aktivt del i den frimodige debat, der fandt sted i Altona.

Ligesom Struensee var også kongen præget af oplysningstanken, og han havde i forbindelse med sin dannelsesrejse truffet flere af tidens store franske tænkere, herunder Voltaire.

Efter hjemkomsten til Danmark gjorde den unge konge, hvis alvorlige psykiske sygdom er velkendt, sig i stigende grad afhængig af Struensee, som efter kort tid var den egentlige magthaver.

68 Se herom Per Stig Møllers forord i E. Hansen (red.), *Ytringsfriheden til forhandling*, 1. udgave (2013).
69 Se Mchangama og Stjernfelt (2016), side 131ff., herunder særligt side 135-140 om sagen mod Johann Konrad Dippel.

Struensee var en ambitiøs og energisk mand, som i de knap halvandet år, han sad på magten, gennemførte noget nær 2000 lovgivningsinitiativer.

Blandt hans første politiske gerninger var indførelsen af trykkefrihed. Det skete med kabinetsordren i kongens navn af 4. september 1770, som i en lidt mere nutidig version lød:

> "Vi er fuldt overbevist om, at det er til ligeså stor skade for en upartisk undersøgelse af sandheden som for afsløring af årelange fejltagelser og fordomme, når redeligt sindede patrioter for det almene vel samt deres medborgeres sande bedste forordninger og forudfattede meninger afskrækkes fra og forhindres i at skrive for at afdække misbrug og fordomme. Vi har derfor efter moden overvejelse besluttet at indføre en uindskrænket trykkefrihed i vore lande og riger, således at ingen er forpligtet til at lade bøger og skrifter, som han vil udgive, underkaste censur og godkendelse "[70]

Indholdet var ikke til at tage fejl af – enhver form censur i det dansk-norske rige blev fra den ene dag til den anden afskaffet. Og sprogbrugen er tydeligt oplysningstidens med ord som "sandhed", "fordomme", "upartiske" og "almene vel".

Der var tale om en dramatisk og overrumplende beslutning i et samfund, som censuren – trods en vis opblødning – havde hvilet tungt over. Også internationalt, hvor noget ganske tilsvarende endnu ikke var set, vakte det opmærksomhed.[71] Mest berømt er historien om, hvordan den fremtrædende franske oplysningsfilosof Voltaire i bar begejstring skrev et hyldestdigt til den danske konge.[72]

Det har været diskuteret, hvad der var Struensees primære motiv til at indføre absolut trykkefrihed. Nogle har peget på, at han formentlig især var drevet af sine egne erfaringer med censuren i Altona, hvor han havde været med til at udgive et kontroversielt tidsskrift, mens andre søger begrundelsen i, at Struensee forventede, at der ved en ophævelse af censuren ville rejse sig en stor folkelig modstand mod hans egne fjender – dvs. adelen og embedsværket – hvilket ville styrke hans egen position.

Mest udbredt er dog nok synspunktet om, at Struensee – snarere end at være drevet af nag eller taktik – var meget påvirket af sin samtid og herunder stærkt inspireret af de

70 "Oversættelsen" stammer fra lærebogen af S. Grynberg, *Censur og ytringsfrihed*, 1. udgave (2006), side 12.

71 I Sverige var der få år forinden i 1766 også indført trykkerfrihed, men dog ikke i helt så radikal form, som med Stuensees kabinetsordre.

72 J. Glebe-Møller, *Struensees vej til skafottet – fornuft og åbenbaring i oplysningstiden*, 1. udgave (2007), side 25f.

franske oplysningsfilosoffer, for hvem retten til at kunne tænke og skrive frit var en fundamental del af hele oplysningens projekt.[73]

Reaktionen på censurens ophævelse var en dramatisk vækst i antallet af skrifter, hvoraf mange blev udgivet anonymt. For mens der på den ene side blev plads til en fri, men samtidig sober, debat om bl.a. politiske, videnskabelige og økonomiske emner, var der mange, som benyttede den nyvundne frihed til under anonymitet at udgive deciderede smædeskrifter rettet mod enkeltpersoner eller statsorganerne. På den måde blev censurens ophævelse starten på den første egentlige debat om trykke/ytringsfrihed og grænserne herfor.

Struensee gik heller ikke ram forbi. Tværtimod blev han genstand for mange smædeskrifter, som særligt kredsede om hans indiskrete kærlighedsforhold til dronningen, som fødte hans barn, og hans tyske ophav og sprog.[74]

Struensee fandt det derfor nødvendigt allerede efter et år den 7. oktober 1771 at udstede en ny ordre, som fastholdt censurfriheden, men som på visse punkter alligevel modererede kabinetsordren fra 1770 ved f.eks. at indskærpe, at udgivne skrifter skulle overholde andre borgerlige love. Pointen var at minde om, at bl.a. injuriebestemmelserne i Danske Lov fortsat fandt anvendelse. Desuden blev det forbudt for bogtrykkere at udgive noget uden at kende skribentens identitet, ligesom enten skribentens eller bogtrykkerens navn skulle fremgå. Disse regler om bl.a. udgiveransvar var således en forløber for den senere presselov af 1851, jf. afsnit 4, og kendes den dag i dag fra medieansvarslovens særlige ansvarssystem.

Struensee levede dog på lånt tid, idet han med sin storm af reformer, der bl.a. betød, at adelen mistede en række privilegier, og at mange embedsmænd ved hoffet blev fyret, havde skabt sig betydningsfulde fjender. Han havde heller ikke opnået den brede folkelige opbakning, han måske havde forventet. Årsagerne til dette var formentlig mange, men det spillede nok en rolle, at samfundet ikke var modent til så gennemgribende ændringer, og at der blandt folket blev set strengt på, at regenten blev gjort til hanrej. Struensees tyskhed og tyske sprog blev også brugt imod ham. Struensee blev således afsat i januar 1772 og endte nogle måneder senere sine dage på Fælleden, hvor han blev halshugget efter at være fundet skyldig i anklager om – ved sit åbenlyse forhold til dronningen – at have fornærmet (ydmyget) den enevældige monark.

73 Glebe-Møller (2007), side 33.

74 Se herom J. Engberg, *Magten og kulturen – Dansk kulturpolitik 1750-1900*, bind I (2005), side 224f.

Mange af Struensees reformer blev herefter rullet tilbage af de nye magthavere – kongens halvbror arveprins Frederik, hans mor enkedronning Juliane Marie og den stærkt konservativt sindede embedsmand Ove Høegh-Guldberg, som alle havde spillet en central rolle i Struensees fald.

Forhåndscensuren blev ikke genindført, men ved et reskript udstedt den 20. oktober 1773 skete der nye væsentlige indskrænkninger i trykkefriheden, idet Københavns politimester skulle påse, at der ikke i ugeblade eller aviser blev trykt noget, som angik "Staten eller regeringen, almindelige foranstaltninger eller andre Stridsskrifter, især hvor Personer derved angribes, ei heller By-Rygter eller andre opdigtede Fortællinger, som indeholde noget Fornærmeligt eller uanstændigt."[75] Reglerne blev siden udbredt til hele riget.

De nye regler førte dog kun til et beskedent antal sager, hvor politimestrene skred ind, men den mere indirekte betydning for skrivelysten, er vanskeligere at vurdere. Desuden forekom det, at kancelliet selv – uden om politiet – skred ind over for kritiske skribenter.[76]

4.4 Birckner

I 1784 kom Christian d. 7's stadigt umyndige søn (fra 1808 kong Frederik d. 6.) til magten ved et kup. Magtovertagelsen indvarslede en tid med en friere offentlig debat. Den unge arveprins afsatte de statsmænd – herunder ikke mindst Guldberg – der havde styret landet siden Struensees fald, og lagde magten i hænderne på langt mere liberalt indstillede mænd, der var tilhængere af, at offentligheden kunne debattere samfundsanliggender, og som – med inspiration fra udlandet – håbede på at gennemføre omfattende reformer af bl.a. landbrug og skolevæsen.

De følgende år var derfor præget af en omfattende offentlig debat, som landets ledelse aktivt bidrog til ved at have offentlighed om nogle af de reformprocesser, som fandt sted, herunder landboreformen, som i 1788 førte til stavnsbåndets ophævelse.[77] 1773-reskriptet blev også håndhævet lempeligt, og den nye unge arveprins blev af mange hyldet for sit frisind.

75 H. Jørgensen, *Trykkefrihedsspørgsmålet i Danmark 1799-1848*, 1. udgave (1944), side 20. Se tillige Engberg (2005), side 228f., hvor det beskrives, hvordan "omsorgen" for, hvad offentligheden kunne tåle at læse i 1776 – til trods for, at forhåndscensuren formelt ikke var genindført – førte til, at den danske udgivelse af Goethes "Den unge Werthers Lidelser". De teologiske professorer på Københavns Universitet, som havde fået bogen til gennemsyn af kancelliet fandt, at den var uterlig og ville skade den offentlige moral.

76 Jørgensen (1944) side 20.

77 Jørgensen (1944) side 21f.

I begyndelsen af 1790'erne indtraf en ændring af forholdene. Flere ting spillede ind, men medvirkende var det, at kritikken af regeringen og enevælden tog til, herunder med udgivelse af oversættelser af nogle af de revolutionære skrifter fra Frankrig, som revolutionen rullede henover på samme tid. Beretningerne fra Frankrig om henrettelser af kongeparret og medlemmer af adelen har nok også gjort et stærkt indtryk og skabt ængstelse. 1773-reskriptet fik derfor fornyet anvendelse, idet der nu blev ført flere trykkefrihedssager, som endte med bødestraf og i enkelte tilfælde også med landsforvisning af prominente forfattere.

Diskussionen om trykkefrihed fortsatte imidlertid, og i 1797 blev der nedsat en kommission, der fik til opgave at udarbejde regler, der kunne håndtere de stigende problemer med tekster, der udfordrede trykkefriheden.

Sideløbende med dette arbejde fortsatte debatten om trykkefrihed, hvor en af de toneangivende personer var teologen Michael Gottlieb Birckner, som i 1797 udgav værket "Om trykkefriheden som dens love", som den dag i dag nyder stor anerkendelse.[78]

Birckner advokerer i sit værk for en næsten uindskrænket ytringsfrihed. Det skal være tilladt at skrive hvad som helst, så længe man afstår fra at opfordre til omstyrtelse af samfundet eller andre ulovligheder, og undlader at blande sig i det, som tilhører intimsfæren (det huslige liv). Nutidens tabloidmedier vil således lede forgæves efter støtte hos Birckner for nærgående journalistik om kendtes privatliv. Men omvendt har selv ekstreme og bizarre ytringer om offentlige emner krav på beskyttelse ifølge Birckner.

Birckner er som Kant optaget af den offentlige debat som det moderne samfunds kerne, fordi den både opdrager og oplyser borgerne, informerer regeringen om folkeviljen, retter fejl i lovgivningen og udskammer foragtelige positioner.[79] Centralt hos Birckner står også Spinozas skarpe distinktion mellem ord og handling – staten skal beskæftige sig med borgernes handlinger og ikke deres meninger.

Tidens anden centrale skikkelse i spørgsmålet om trykkefrihed var forfatteren P.A. Heiberg, som er kendt som ophavsmanden til udsagnet om, at "ordener hænger man på idioter", der stammer fra en vise fra 1790. Heiberg var i 1780'erne en markant skikkelse i den københavnske klubkultur og var kendt som en skarp kritiker af adelen og embedsstanden, og han indkasserede flere bøder efter 1773-reskriptet.

78 Bl.a. lægger Mchangama og Stjernfelt (2016) ikke skjul på, at de bekender sig til Birckners tanker.
79 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 217.

Den fortsatte og frimodige debat om trykkefriheden formildede ikke arveprinsen, som den 27. september 1799 offentliggjorde sin trykkefrihedsforordning, der de næste knap 50 år satte rammerne om ytringsfriheden i riget.[80] Forud var gået et kommissionsarbejde, hvor arveprinsen var blevet præsenteret for udkast, som havde haft et langt mere liberalt indhold.

I den endelige version blev ophævelsen af censuren fastholdt. Til gengæld indførte man et langt mere udbygget og detaljeret strafferetligt værn mod visse typer af ytringer. Den større præcision i definitioner og afgrænsning af det strafbare område, gjorde også de nye regler mere anvendelige.

Forordningen var bygget sådan op, at de mest alvorlige og dermed strafværdige forbrydelser kom først. De første bestemmelser slog således hegn om landets forfatning (enevælden) og regeringen og fastsatte dødsstraf, livstidsstraf og landsforvisning for opfordring til forandring af statsforfatningen. Herefter fulgte majestætsfornærmelser, der også kunne straffes med landsforvisning eller fængsel i op til 10 år. Dernæst de religiøse forbrydelser, som også kunne straffes hårdt.

Uden som nævnt at genindføre forhåndscensuren medførte forordningen, at visse aviser og tidsskrifter på 24 sider eller derunder, skulle sendes til politimesteren, som inden distributionen skulle vurdere, om skriftet indeholdt noget af strafværdigt eller utilbørligt indhold, idet der i så fald skulle ske beslaglæggelse. Desuden fastsatte forordningen, at de forfattere, der overtrådte forordningens bestemmelser, som en obligatorisk del af straffen skulle underkastes livsvarig censur. Dette kom senere til at overgå Grundtvig.

4.5 Ørsted

Umiddelbart efter trykkefrihedsforordningen fulgte nogle dramatiske år, hvor flere celebre skribenter blev idømt hårde straffe for overtrædelse af forordningen. Blandt andet førnævnte P.A. Heiberg, som med tilbagevirkende kraft blev dømt til landsforvisning.

Efter at der på denne måde var statueret eksempler på de nye reglers hårdhed, opstod der en udbredt opfattelse af, at trykkefriheden reelt var mere eller mindre afskaffet. Dette pessimistiske syn blev dog forsøgt imødegået af den kendte jurist (og senere en af grund-

80 Hermed forstås Danmark og Norge, idet trykkefrihedsforordningen aldrig kom til at gælde for hertugdømmerne, hvor Struensees kabintesordre fra 1770 med modifikationen fra 1771 således udgjorde retsgrundlaget helt frem til 1820, jf. Mchangama og Stjernfelt (2016), side 252ff.

lovens fædre) Anders Sandøe Ørsted, som i 1801 udgav en afhandling, hvor han redegjorde for sin egen og mindre dystre udlægning af forordningen og dens rækkevidde.[81]

I afhandlingen argumenterer Ørsted særligt for, at forordningen skabte et betydeligt rum i den offentlige debat til at beskæftige sig med politiske spørgsmål. Det gjorde han bl.a. ved at redegøre indgående for sit syn på sammenhængen mellem den strenge bestemmelse i forordningens § 2, hvorefter det var forbundet med landsforvisningsstraf at udbrede had mod forfatning og regering, og § 7, der fastsatte en vis adgang til at ytre sig frimodigt om politiske anliggender, herunder udstedte love. I Ørsteds udlægning skulle bestemmelsen om den politiske ytringsfrihed sikre, at regeringen kunne blive oplyst om fejl og mangler. Derfor ville ytringer, som måske nok rummede kritik, men som måtte opfattes som velmente råd til konge og regering om regeringsførelsen, ikke være i strid med § 2. Modstykket hertil var ifølge Ørsted kritik fremsat med det formål "*...at opvække Folkets Misfornøielse og tilveiebringe Giæring*", som i Ørsteds udlægning var utilladelige og strafværdige på grund af deres manglende konstruktivitet.[82] Afhandlingen rummede flere andre interessante fortolkninger, herunder f.eks. at bestemmelsen om majestætsfornærmelse, kun omfattede levende regenter, og fik betydning for domstolenes retsanvendelse i sager efter trykkefrihedsforordningen.[83]

4.6 Eidsvoll-grundloven

De næste år blev der udstedt flere kongelige forordninger (reskripter), som på visse områder indførte særlige restriktioner på ytringsfriheden. Først i 1805 kom den såkaldte rygteplakat, som forbød trykning i aviser mv. af rygter om almindelige eller offentlige foranstaltninger, eller om borgernes huslige stilling og private liv.

Noget mere vidtgående var en plakat udstedt den 2. oktober 1810, som indførte en ordning, hvor udgivelse af skrifter med politisk indhold krævede et særligt privilegium. Som betingelse for opnåelse af et sådant privilegium blev bl.a. stillet krav om, at der ikke måtte optrykkes rygter eller offentliggøres efterretninger, som kunne vække anstød eller ubehag hos såkaldt venskabelige og allierede regeringer.

For at sikre overholdelsen af de nye restriktioner, blev der indført en procedure, hvor redaktører af de pågældende skrifter inden udgivelsen skulle sende manuskripterne til gennemsyn hos en særligt udpeget censor – altså en delvis genindførelse af forhåndscensuren.

81 A.S. Ørsted, *Forsøg til en rigtig Fortolkning og Bedømmelse over forordningen om Trykkefrihedens Grændser, dateret den 27. september 1799*, 1. udgave (1801).
82 Jørgensen (1944), side 42f.
83 Jørgensen (1944), side 44.

Baggrunden for både 1805- og 1810-reskriptet skal søges i den generelt anspændte udenrigspolitiske situation i Europa.

Som led i fredsforhandlingerne i Kiel efter Napoleonskrigene måtte Danmark i 1814 afstå Norge, som herefter blev en selvstændig nation med sit eget konstitutionelle monarki. Norge fik i den forbindelse med inspiration fra især Frankrig sin demokratiske forfatning (Eidsvoll-grundloven), som i lovens § 100 indførte en grundlovssikret ytringsfrihed. Der var i forhold til ytringsfrihedsbestemmelsen i den senere danske grundlov tale om en bestemmelse, som ikke kun medførte en beskyttelse mod censur, men som også udtrykkeligt fastsatte, at frimodige udtalelser om f.eks. statsmagten ikke ville kunne straffes.

5. Den Grundlovgivende Rigsforsamling og juni-grundloven

5.1 De stille år

Herefter fulgte den periode, som er blevet kaldt "de stille år".[84] Perioden er kendetegnet ved, at der var relativt få sager om trykkefrihedsreglerne, og at den debat om statens indretning og om ytringsfrihed, der havde stået på siden Struensees ophævelse af censuren i 1770, næsten forstummede.

Sagen mod dr. Dampe
Der var dog enkelte sager, hvoraf sagen om dr. Dampe (J.J. Dampe), er den mest kendte. Teologen Dampe havde i sine helt unge år markeret sig ved at blive tildelt universitetets guldmedalje for en prisopgave i æstetik og ved senere at opnå en doktorgrad i filosofi for en afhandling om koranens etik.

Han kom dog få år senere i myndighedernes negative søgelys, da han ved et offentligt møde holdt en flammende tale, hvis budskab var, at der ikke er nogen modsætning mellem oplysningstidens tanker om frihedsrettigheder og kristendommen. Dampe blev efterfølgende meddelt et forbud mod at ytre sig offentligt, men fortsatte ufortrødent. Han kastede sig nu energisk ind i kampen for afskaffelse af enevælden, som han ville have erstattet med en fri forfatning, sådan som det var sket i andre europæiske lande, herunder Norge.

84 Bl.a. Harald Jørgensen benytter udtrykket.

Da han i efteråret 1820 mødte op til det stiftende møde i en forening, der skulle kæmpe for en demokratisk forfatning, blev han anholdt, idet kredsen omkring foreningen viste sig at være infiltreret af politiagenter (agent provocateurs), som i nogen tid havde samlet beviser mod Dampe.

Dampe blev tiltalt for overtrædelse af trykkefrihedsforordningen bestemmelser om højforræderi og majestætsfornærmelse og blev i første omgang dømt til døden. Straffen blev kort efter ved kgl. resolution ændret til fængsel på livstid, og Dampe nåede at afsone 5 år i Kastellet og 15 år på Christiansø og Frederiksø, før han i 1841 kunne forlade fængslet, dog med påbud om under politibevogtning at forblive på Bornholm. Først i 1848 efter 27 års fangenskab blev Dampe løsladt endeligt. Han døde i 1867 og nåede altså at opleve, at hans ønske om en fri forfatning blev realiseret.

Omkring 1830 begyndte det atter at røre på sig med åbenlyse angreb på den enevældige kongemagt og krav om politiske reformer i lighed med, hvad der var sket i mange andre af de europæiske lande.

Et første skridt i den retning blev taget i 1834, hvor kongen efter pres fra navnlig hertugdømmerne i Nordtyskland oprettede stænderforsamlingerne, hvor repræsentanter for de fire stænder[85] kunne drøfte politiske spørgsmål. Der var strenge krav til valgret og valgbarhed til stænderforsamlingerne, og det anslås, at kun ca. 3 pct. af befolkningen opfyldte kravene til valgret og endnu færre de strengere krav til valgbarhed.[86]

Stænderforsamlingerne skulle høres over forslag til ny lovgivning, men kunne ikke forpligte kongen. Selv om forsamlingerne således havde en vejledende rolle, var der tale om den første bevægelse i retning af en demokratisering af lovgivningsprocessen, ligesom der i forsamlingerne kunne føres en ganske fri debat om offentlige anliggender.

Det tilfredsstillede dog langt fra den liberale opposition, som intensiverede agitationen for politiske reformer. Det skete navnlig i tidens toneangivende politiske tidsskrifter, herunder Kjøbenhavnsposten og Fædrelandet, som var involveret i mange af periodens trykkefrihedssager.

85 De fire stænder udgjordes af den lærde stand, hvis medlemmer kongen udpegede, godsejerne, bønderne og repræsentanter for købstæderne.

86 "Valgret 1834-1915" (29. august 2011), *danmarkshistorien.dk*, https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/valgret-1834-1915/ (senest tilgået den 13. november 2019).

Tiden var præget af en ganske nidkær håndhævelse af trykkefrihedsreglerne. Det skyldtes flere ting, herunder at kongen selv, som ellers havde startet sin regeringsperiode med et mere liberalt sindelag, indtog en meget aktiv rolle i trykkefrihedssagerne, hvoraf flere blev rejst på kongens personlige initiativ.[87]

I 1834 rygtedes det, at kongen – som en reaktion på, hvad han betegnede som den voksende skrivefrækhed – var på vej med nye stramninger af trykkefrihedsreglerne, som tilmed skulle gennemføres uden om stænderforsamlingerne.

Det førte til, at en gruppe på mere end 500 mænd, som tilhørte den intellektuelle elite, den 21. februar 1835 afleverede den såkaldte trykkefrihedsadresse til kongen. Henvendelsen var holdt i et ydmygt sprog og sørgede for at rose kongen for i sin ellers urolige regeringstid at have holdt fast i trykkefriheden. Henvendelsen var således en appel til kongen om at opretholde status quo i form af trykkefrihedsforordningen. Den fik dog ikke den ønskede effekt, idet kongen efter få dage vendte tilbage med sit afvisende og arrogante svar, som har dannet grundlag for udtrykket: "Vi alene vide".

Det tog mere end 3 år, før kongens indgreb var på plads, og i den mellemliggende tid havde kongen accepteret at involvere stænderforsamlingerne, ligesom Ørsted, som kongens juridiske rådgiver, havde sat sit tydelige aftryk på indholdet.[88] Reskriptet (plakaten), som blev udstedt af kongen 1. november 1837, blev derfor ikke den omfattende stramning, som først var bebudet, men indebar dog stramninger bl.a. i form af en kriminalisering af uagtsomme overtrædelser af trykkefrihedsreglerne. Der skete også en vis lempelse af de hidtidige regler. Trykkefrihedsforordningens bestemmelse om, at skribenter, der havde overtrådt trykkefrihedsreglerne, som en obligatorisk konsekvens skulle underkastes livslang censur, blev således mildnet væsentligt. [89]

5.2 Lehmann

I 1839 døde Frederik d. 6. og blev afløst af Christian d. 8, som kortvarigt havde været konge i det selvstændige Norge, der havde fået sin egen demokratiske forfatning i 1814 med en grundlovssikret ytringsfrihed.

Forventningerne i den danske forfatningsbevægelse var derfor høje, og de forstærkedes, da kongen som svar på en henvendelse (adresse) fra 250 liberalt indstillede borgere

87 Jørgensen (1944), kapitel 8.

88 Jørgensen (1944), side 190, hvor forfatteren omtaler resultatet som en stor personlig sejr for Ørsted.

89 Grundtvig, der i 1826 var dømt for fornærmelige udtalelser i forbindelse med en teologisk-videnskabelig uenighed, og som siden havde været underkastet censur, blev i 1837 løst fra censuren, som dog ikke havde forhindret ham i at have en stor litterær produktion.

forfattet af juristen Orla Lehmann om betydningen af trykkefrihed, betryggende skrev tilbage, at der fandtes ingen varmere ven af trykkefriheden end ham.

Realiteten skulle dog blive en anden, idet Christian d. 8's ret korte regeringsperiode blev præget af et stort antal trykkefrihedssager og nye begrænsninger på ytringsfriheden, som en reaktion på den hastigt voksende forfatningsbevægelse. Blandt kongens modtræk var en forordning af 31. oktober 1840, som bl.a. forbød embedsmænd at tage del i forfatningsbevægelsen.

En af dem, der kom galt afsted, var Lehmann. Han var en flittig skribent i Fædrelandet, men det var en mere spontant afholdt tale, som endte med at koste ham en tur bag tremmer. Lehmann havde indset, at forfatningsbevægelsen var dybt afhængig af opbakning fra landbefolkningen, som var den suverænt største befolkningsgruppe. Det var dog en vanskelig opgave at mobilisere bønderne, som ikke havde glemt, at den nyligt afdøde konge gennemførte omfattende landboreformer, som markant forbedrede levevilkårene på landet. Lehmann greb derfor chancen, da han deltog i et møde på Falster, og holdt sin berømte Falstertale, hvor han forsøgte at overbevise de tilstedeværende bønder om, at enevælden ikke var til deres gavn.

Talen indbragte Lehmann en tiltale for overtrædelse af trykkefrihedsforordningen ved at udbrede had og misnøje med forfatningen. Han blev først idømt bødestraf, men sagen blev anket til Højesteret, hvor Lehmann selv førte sit forsvar og i den forbindelse leverede endnu en brændende fortale for forfatningstanken. Det kunne ikke forhindre, at Højesteret idømte ham 3 måneders fængsel, men hans position som forfatningsbevægelsens store helt var slået fast, og han blev ved sin løsladelse modtaget som sådan.[90]

5.3 Juni-grundloven

I 1844 udarbejdede Ørsted på kongens bestilling et udkast til en ny samlet trykkefrihedslov. Lovforslaget, som bestod af 53 paragraffer, blev aldrig gennemført, men er interessant, fordi det gav anledning til en omfattende diskussion, da det blev forelagt for stænderforsamlingerne og kom til offentlighedens kendskab.

Selv om udkastet blev indledt med en bestemmelse, der fastslog princippet om censurfrihed, var realiteten, at forslaget lagde op til at indsnævre området for, hvad man ustraffet kunne skrive om – alt sammen med det formål at lægge en dæmper på forfatningsdebatten.[91]

90 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 353.
91 Jørgensen (1944), side 281.

Der blev også foreslået hårde straffe for politiske forbrydelser. Eksempelvis blev der lagt op til, at tilskyndelse til opstand mod forfatningen eller kongen skulle straffes med døden, dog med nedsættelse af straffen til fængsel på livstid, hvis ikke der blev handlet på opfordringen. Og agitation for en forfatningsændring skulle straffes med landsforvisning fra 5 år til livstid.

Ikke overraskende fik forslaget en kritisk modtagelse i den liberale presse, og behandlingen i stænderforsamlingerne trak også ud. Blandt dem, som højlydt blandede sig i diskussionen, var teologen N.F.S. Grundtvig, som længe havde været aktiv i debatten om ytringsfrihed.

Grundtvig skrev et mere end 80 sider langt indlæg om udkastet, som han mente behandlede litteraturen som en fjendtlig magt. Grundtvigs argumenter er mange og gentages delvis under diskussionerne i den grundlovgivende forsamling få år senere. Overordnet set er det Grundtvigs synspunkt, at historien har vist, at strenge restriktioner på trykkefriheden ikke har nogen særlig dæmpende effekt på dem, der skriver skrifter af ringe værdi, men derimod tvinger de værdifulde skribenter til tavshed og derved gør dem til samfundsfjender. Grundtvig ser tale- og trykkefrihed som centrale elementer i den folkelige oplysning sammen med den almene skoleuddannelse.

Forslaget til ny trykkefrihedslov blev som nævnt aldrig sat i kraft. Kongen døde i januar 1848, og den nye konge, Frederik d. 7., bestemte inden for få dage ved et reskript af 24. januar 1848, at alle verserende trykkefrihedsager skulle opgives, ligesom censurdomme øjeblikkelig skulle ophæves, og ubetalte bøder og sagsomkostninger eftergives.

Kort efter den 24. marts 1848 fremlagde det såkaldte Martsministerium (en slags overgangsregering mellem enevælden og den demokratiske forfatning med konstitutionelt monarki), en ny foreløbig pressefrihedslov, som ophævede alle regler udstedt i tillæg til 1799-forordningen og fjernede forordningens bestemmelse om censur til dømte forfattere samt bl.a. landsforvisningsstraffen.[92]

Senere på året gennemførtes valg til Den Grundlovgivende Rigsforsamling, som fra oktober 1848 til juni 1849 behandlede og siden vedtog Damarks første frie forfatning – junigrundloven. Drøftelserne i forsamlingen tog afsæt i et udkast af Lehmann og teologen D.G. Monrad, som hentede inspiration hos franskmanden Montesquieus tanker om magtens tredeling og fra den norske Eidsvoll-forfatning fra 1814.

92 Jørgensen (1944), side 295f.

Grundtvig, der ikke så nogen modsætning mellem frihedsrettigheder og en enevældig monark, og som derfor ikke havde markeret sig som nogen fortaler for folkestyret, fik plads i forsamlingen, hvor han tog aktivt del i forhandlingerne om grundlovens bestemmelser om religions- og ytringsfrihed.

I forhold til religionsfrihed blev det springende punkt undtagelsen til udgangspunktet i udkastets § 65 om, at enhver må dyrke gud i overensstemmelse med sin overbevisning. Den ene fløj anført af bl.a. Ørsted mente, at undtagelsen skulle indebære, at intet dog måtte *læres eller* foretages, som stred mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Den anden fløj, som omfattede Grundtvig, vendte sig i kraftige vendinger mod tilføjelsen af ordet "læres", som ikke havde været del af det oprindelige udkast.

I sin argumentation baserer Grundvig sig bl.a. på Spinozas og Birckners lære om skelnen mellem ord og handling. Han fastholdt således, at en sådan skelnen ikke bare er mulig, men også nødvendig:

> "… Når Staten forvexler disse to Ting, da forvexler den aabenbart i det Hele sin Virkekreds, som aabenbart er indskrænket til det Udvortes, hvor den har Midler, som den kan anvende, og fremfor Alt vilde da Alt hvad man kalder baade Associations-, Tale- og Skrivefrihed være i Grunden et Intet, saa snart man ikke erkjender, at der er en Grændse, en skarp Grændse, som maa trækkes mellem hvad der siges og hvad der gjøres "[93]

Herudover gjorde Grundtvig gældende, at det stred mod kristendommens væsen at ville begrænse andres tros- og tankefrihed.[94]

Den modsatte fløj, der foruden Ørsted også talte kirkens repræsentant, biskop Mynster, afviste, at en skarp skelnen mellem ord og handling er mulig – synspunktet var bl.a., at det er meningsløst at forestille sig, at man kan fordømme og straffe handlinger, hvis man ikke samtidig kan fordømme og forbyde den lære/overbevisning, som handlingen er et udslag af.

For andre var det afgørende – også af ordensmæssige hensyn – at adgangen til at praktisere en anden tro hovedsageligt kom til at ske i private former.

93 Citeret fra Mchangama og Stjernfelt (2016), side 376.
94 Se K. Thaning, *Grundtvig og Den Grundlovgivende Rigsforsamling* (1949), side 68.

Grundtvigs fløj vandt ikke kampen, idet ordet "læres" efter afstemning kom med i den endelige version af bestemmelsen i grundlovens § 65 (nu 67).

Debatten om § 65 havde på en måde foregrebet den debat, der bagefter fulgte om ytringsfrihedsbestemmelsen. I udkastet var der foreslået en helt kortfattet ordlyd, som alene fastslog, at: *"Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene"*.

Diskussionen kom hovedsageligt til at falde i to spor. Den ene diskussion drejede sig om, hvorvidt der skulle tilføjes et udtrykkeligt forbud mod genindførelse af censur i bestemmelsen. Argumentet *for* baserede sig navnlig på et ønske om at ville undgå en gentagelse af den retstilstand, der indtraf, da man med trykkefrihedsforordningen af 1799 og senere reskripter med bestemmelser om polititilsyn mv., i realiteten delvist genindførte den censur, som Struensee ellers havde ophævet i 1770.

Argumentet imod, som blandt flere blev fremført af Ørsted, drejede sig navnlig om, at man med en sådan tilføjelse ville binde fremtidige lovgivere på en måde, som kunne vise sig uhensigtsmæssig, f.eks. ved undtagelsestilstande.

Den pågældende tilføjelse blev som bekendt føjet til bestemmelsen.

Den anden diskussion, som Grundtvig markerede sig i, vedrørte udtrykket "dog under ansvar for domstolene." Grundtvig mente, at det åbnede en ladeport af muligheder for lovgivers senere indskrænkninger i ytringsfriheden. Den grundlovsmæssige beskyttelse af ytringsfriheden ville derfor efter Grundtvigs opfattelse ikke være meget værd, hvis de ord fik lov at bestå. Desuden angreb han generelt bestemmelsen for at være stendød, teknokratisk og blottet for åndelighed.[95]

Grundtvig forsøgte selv med en alternativ formulering, som skulle fastslå, at der i forhold til åndelige (religiøse) og offentlige (politiske) anliggender skulle være en særlig udstrakt ytringsfrihed. Han formåede dog ikke at overbevise de andre medlemmer af forsamlingen om, at den ville rykke noget, og Grundtvig endte således med endnu et nederlag. Den endelige bestemmelse i juni-grundlovens § 91, som i det store hele svarer til grundlovens § 77, lød:

95 Både i Mchangama og Stjernfelt (2016), side 380ff. og i P. Germer, *Ytringsfrihedens væsen*, 1. udgave (1973), side 11ff. er der en mere udførlig gennemgang af diskussionerne.

> "Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ingensinde paany indføres."

Diskussionen om rækkevidden af grundlovens ytringsfrihedsbeskyttelse har stort set stået på lige siden og har – som Grundtvig vel nærmest forudså – især drejet sig om, hvor grænsen bør trækkes med hensyn til de begrænsninger, som Folketinget ved lov kan fastsætte.[96]

5.4 Presseloven

Den nye grundlovs indførelse af udtrykkelige frihedsrettigheder for borgerne og enevældens afskaffelse havde en umiddelbar og synlig effekt på skrivelysten. Der var således i årene umiddelbart efter en stor vækst i antallet af aviser og tidsskrifter – ikke bare i København.[97]

Formelt var det stadig trykkefrihedsforordningen i den modificerede udgave, der satte rammerne og dermed udgjorde indholdet af "dog under ansvar for domstolene".

Der blev dog allerede i 1849 indledt et arbejde med henblik på at skabe et nyt og mere tidssvarende lovgrundlag. Et udkast blev i 1850 præsenteret for Rigsdagen, hvor det gav anledning til stor diskussion. Striden stod bl.a. om den foreslåede bestemmelse om blasfemi/gudsbespottelse, som navnlig Grundtvig kritiserede voldsomt, idet han – som i den grundlovgivende rigsforsamling – gjorde sig til talsmand for en vid adgang til religionskritik og spot.

Det endelige resultat blev en lov, presseloven af 1851, som på den ene side indebar klare lempelser i forhold til trykkefrihedsforordningen, men som på den anden side ikke var udtalt liberal. Efter loven kunne opfordring til opstand mod konge og regering straffes med landsforvisning[98]– en strafform, der ellers var afskaffet. Fornærmelse af kongen og dennes nærmeste og fornærmelse af fremmede, venligtsindede magter og regenter kunne straffes med fængsel i henholdsvis 2 eller 1 år.

Der blev også indført krav om, at korte skrifter på under 6 sider senest 1 time efter påbegyndt distribution skulle indleveres til politiet til gennemsyn. Altså ikke forhåndscensur,

96 Mere herom i kapitel 7 om ytringsfrihedens retlige rammer.
97 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 391.
98 Denne strafform blev dog aldrig bragt i anvendelse.

som grundloven jo forbød, men dog en ordning, som sikrede særdeles gode muligheder for en hurtig indgriben (f.eks. konfiskation) over for skrifter med et ulovligt indhold.

Loven fastsatte også formelle krav til medierne og indførte et særligt ansvarssystem for pressen, som ikke ligger langt fra det, som stadig findes i medieansvarsloven.

Presseloven af 1851 fandt i vidt omfang anvendelse helt frem til presseloven af 1938, men lovens strafbestemmelser blev dog allerede i 1866 erstattet af den nye borgerlige straffelov.

6. Socialistsagerne og provisorietiden

6.1 Socialistsagerne

Blandt dem, der gjorde brug af de nyvundne rettigheder, var stifterne af det, der senere skulle blive til Socialdemokratiet.

Postfunktionæren Louis Pio stiftede i 1871 sammen med sin fætter boghandleren Harald Brix og skolelæreren Poul Geleff Den Internationale Arbejderforening for Danmark. Formålet var at organisere den nye samfundsklasse af arbejdere, som var opstået i forbindelse med den spirende industrialisering, for derved at opnå indflydelse på løn- og arbejdsvilkår.

Pio havde forinden etableret bladet Socialisten,[99] som i 1872 – med Brix som chefredaktør – begyndte at udkomme dagligt, og som blev arbejderbevægelsens faste organ.

Pio og hans meningsfæller var inspireret af den internationale arbejderbevægelses ledere og agiterede med revolutionær retorik for en ændring af den eksisterende samfundsorden, som de mente udsatte arbejderklassen for undertrykkelse og udnyttelse.

Arbejderbevægelsen og Socialisten blev hurtigt genstand for myndighedernes opmærksomhed. Og da Pio i Socialisten den 2. maj 1872 under overskriften "Maalet er fuldt" indkaldte til fællesmøde i Fælledparken tre dage senere i sympati med de murersvende, som på daværende tidspunkt strejkede, slog politiet til. Mødet blev forbudt afholdt, og da Pio afviste at respektere forbuddet, men tværtimod vedblev med at opfordre folk til at møde op, blev han sammen med Brix og Geleff natten til den 5. maj 1872 anholdt og fængslet.

99 Socialisten blev senere til Socialdemokraten og endnu senere til Aktuelt.

Fællesmødet fandt sted alligevel, og det kom til voldsomme sammenstød mellem de fremmødte og politiet i det, der siden er blevet kaldt "Slaget på Fælleden."

Pio, Geleff og Brix blev bl.a. tiltalt for ved deres retorik at have opfordret til omstyrtelse af samfundet, og selv om de tre forsvarede sig med, at de alene havde forsøgt at udbrede de socialistiske ideer og tankegods og ikke havde opfordret til voldelige handlinger, blev de dømt i flere instanser. Pio blev anset for hovedansvarlig og derfor idømt 5 års fængsel, mens Geleff og Brix blev idømt 3 års fængsel.

Under deres afsoning blev der indledt en sag om opløsning af Den Internatonale Arbejderforening i medfør af grundlovens (daværende) § 87, som beskyttede foreningsfriheden, men som gav mulighed for at opløse foreninger med et ulovligt formål. Sagen endte med foreningens opløsning, idet Højesteret, som afgjorde sagen i sidste instans, fandt, at de handlinger, som Pio, Geleff og Brix var blevet dømt for, måtte anses for udført på foreningens vegne.

De blev alle tre løsladt i 1875 – hårdt mærkede af fængselsopholdet. Pio og Geleff tog et par år senere imod et tilbud fra myndighederne om – udstyret med en mindre formue – at forlade landet og emigrere til USA.

Brix fortsatte sit virke og etablerede efter løsladelsen det socialdemokratiske satireblad "Ravnen", hvis indhold i 1877 endte med at koste ham endnu en dom på 4 års fængsel. Han døde 40 år gammel i 1881.

6.2 Provisorietiden

Provisorietiden betegner perioden fra 1885-1894, hvor Danmark blev styret via provisoriske (foreløbige) love gennemført uden om Rigsdagen. Selv om ytringsfriheden var udtrykkeligt beskyttet i den få år gamle grundlov, blev det en tid, hvor det frie ord havde svære kår.

Optakten til provisorietiden skal findes i den forfatningskamp, som begyndte efter en grundlovsændring i 1866. Med ændringen blev reglerne om valgbarhed til Landstinget ændret. Det skete efter ønske fra partiet Højre, som repræsenterede den konservative fløj, og som ville have større indflydelse på den førte politik.[100] Ændringen betød, at Høj-

100 Reglerne om valgbarhed blev med forfatningsændringen i 1866 begrænset yderligere, og det betød, at en stor del af Landstingets pladser nu var forbeholdt personer udvalgt af kongen og rige borgere, herunder godsejere/store jordbesiddere. Reelt set var det nu under halvdelen af pladserne i Landstinget, som kunne vælges af folket.

re herefter opnåede flertal i Landstinget, som var det ene af Rigsdagens (Parlamentets) to kamre – det andet var Folketinget.

Ved valget i 1872 fik Venstre, som var dannet i 1870, for første gang flertal i Folketinget, mens Højre bevarede flertallet i Landstinget. Dette blev startskuddet til de næste mange års indædte strid om regeringsmagten.

Venstre insisterede efter valget på, at regeringsmagten skulle tilfalde dem, fordi de nu havde flertal i Folketinget, mens Højre fastholdt, at kongen ved grundlovsændringen i 1866 var tillagt en grundlovssikret ret til at udpege regeringen uden hensyntagen til Rigsdagens, herunder Folketingets flertal.

Grundloven anviste ikke udtrykkeligt hvordan et tilfælde af konflikt mellem de to kamre i Rigsdagen skulle løses. Kongen, Christian d. 9., skar imidlertid igennem og tildelte Højre regeringsmagten.

I 1875 blev højremanden J.B.S. Estrup statsminister (konseilspræsident). Det var under Estrups næsten 20 år som regeringsleder, at den politiske krise mellem Højre og Venstre for alvor eskalerede.

Venstre havde ikke glemt forløbet få år tidligere og førte en bevidst destruktiv politik med det mål at presse Højre fra magten.[101] Strategien havde ikke den ønskede effekt, men kom nærmere til at virke som en rød klud på Estrup, som flittigt rejste sager mod sine og regeringens politiske modstandere.[102]

Frustrerede venstrefolk begyndte nu at mobilisere sig i riffelklubber for om nødvendigt at kunne forsvare folkestyret, mens tilhængere af Højre arrangerede frivillig skattebetaling for at demonstrere deres opbakning til den førte politik.[103] I foråret 1885 tilspidsedes situationen yderligere med forbud mod riffelklubberne og gennemførelse af det såkaldte "Mundkurvscirkulære", som krævede, at alle skolelærere i landet skulle vise lydighed over for myndighederne og afstå fra at kritisere den siddende regering.

En afgørende begivenhed indtraf den 21. oktober 1885, hvor Estrup blev udsat for et skudattentat. Estrup overlevede, men frygten for at det, der var startet som en forfat-

101 Utilfredsheden med Højres regeringsførelse fik i 1881 Venstre til at føre den såkaldte "Visnepolitik", som betød at partiet nedstemte regeringsforslag og dermed gjorde lovgivningsarbejdet meget vanskeligt.

102 Blandt andet rejste Estrup i 1877 en injuriesag mod Venstre, der i en erklæring havde beskyldt Estrup for grundlovsbrud for udstedelsen af den provisoriske finanslov i 1877.

103 I befolkningen var der en ophidset stemning, som bød på voldsomme sammenstød og kampe, om end det aldrig direkte kom til organiserede kamphandlinger. Stemningen var på bristepunktet og det anføres, at tiden repræsenterer det tætteste Danmark har været på borgerkrigslignende tilstande. Se Mchangama og Stjernfelt (2016), side 475f.

ningskamp, var ved at udvikle sig til en regulær borgerkrig, fik nu Højre til at gribe til yderligere provisorisk lovgivning. Hertil benyttede Estrup-regeringerne sig af en grundlovsbestemmelse, som gjorde det muligt – under ekstreme omstændigheder – at udstede foreløbig lovgivning uden om parlamentet (Rigsdagen).[104]

Mindre end to uger efter skudattentatet indførte Estrups regering straffelovsprovisoriet af 2. november 1885, som skulle dæmme op for de "agitatoriske Udskejelser, som bringer den offentlige Orden og Sikkerhed i øjensynlig fare" og indebar en mærkbar begrænsning af ytringsfriheden.[105] Med straffelovsprovisoriet blev det forbudt at "raade eller opfordre til at begaa handlinger, der falde ind under bestaaende Straffelov." Også ytringer, der kunne true den offentlige orden ved at ophidse befolkningen, skulle straffes med fængsel.

Samtidig kriminaliseredes ytringer, der kunne bringe "forbitrelse imod andre klasser", og ytringer, som "forvanskede kendsgerninger" om regeringer.

Til særlig irritation for Estrup og Højre-regeringen var den såkaldte stråmandsvirksomhed, hvor lønnede stråmænd blev opgivet som ansvarshavende redaktører og derved påtog sig straffen for de egentlige ansvarlige for lovstridige skriverier. For at dæmme op for dette fænomen blev der i 1886 udstedt et presselovsprovisorium.[106] Presseprovisoriet betød, at det kunne straffes med høje bøder, hvis landets aviser benyttede stråmænd til at dække over de faktiske redaktører. Presselovsprovisoriet medførte også, at redaktøren blev gjort medansvarlig for indholdet af anonyme indlæg.

De provisoriske straffelove skulle snart vise sig nyttige som værktøj til forfølgelse af politiske modstandere.

Socialdemokraten V. Holst blev kort efter provisoriernes udstedelse idømt tre måneders fængsel for udtalelser, som "det reaktionære slyngelagtige Højreparti", som ifølge Holst bestod af "politiske slyngler".[107] Holst var langt fra den eneste, som fik provisorielovgiv-

104 Det var et krav, at den provisoriske lovgivning skulle forelægges Rigsdagen ved førstkommende samling. Det drejede sig om § 25 i den gennemsete grundlov af 1866: "§ 25. I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maae stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den følgende Rigsdag."

105 Citat fra motiverne til Straffelovsprovisoriet af 2. november 1886. Straffelovsprovisoriet ophævedes allerede i 1888.

106 Presselovsprovisoriet fik lov at bestå indtil 1894. Desuden blev også Det blå Gendarmeri – en midlertidig politistyrke, som blandt andet havde til formål at nedkæmpe borgere i oprør – oprettet

107 V. Holst var bestemt ikke den eneste, som fik konsekvenserne af Straffelovsprovisoriet og Estrup-regeringens hårde kurs mod kritikere at føle. I en opgørelse over antallet af pressesager anføres det, at der i perioden fra 1875 til 1894 alene var 280 sager, og dette inkluderer ikke sager fra byretten.

ningens konsekvenser at føle, idet der de kommende år blev rejst et meget stort antal sager mod politiske modstandere, pressen og den øvrige befolkning.[108] [109]

Heller ikke de populære morskabsteatre (revyer), hvor man gjorde grin med aktuelle emner, gik fri. Teatrene var ellers – som Holberg i sin tid – gode til på en spidsfindig og indirekte måde at kritisere magthaverne og den førte politik, hvilket gjorde det vanskeligt at skride ind over for dem. Estrup-regeringen gik imidlertid håndfast til værks og gennemførte en delvis genindførelse af censuren. Dette betød, at alle revyernes manuskripter fremover skulle gennemgås af en særligt udpeget censor.

Provisorietiden fik sin afslutning, da Venstre og Højre i 1894 indgik et forlig, samtidig med at Estrup trådte tilbage som statsminister. Begge partier indså, at den fastlåste situation var uholdbar. Da Venstre i 1901 vandt valget, indførtes derfor parlamentarismen, som indebærer, at en regering må gå af, hvis den får et flertal imod sig i parlamentet.

Både socialistsagerne og provisorietiden viser, at den ytringsfrihed, som blev givet med junigrundloven i 1849, kom vanskeligt fra start og i sine første år måtte tåle betænkelige indskrænkninger, ligesom myndighederne udviste en betydelig nærtagenhed. Som vi skal se straks nedenfor føjede både 1. og 2. Verdenskrig snart yderligere sår til den relativt unge grundlov, som for alvor kom på prøve i mødet med krigens logik om sikkerhed og diplomati på bekostning af ytrings- og informationsfriheden.

7. Krigstid og fremkomsten af internationale menneskerettigheder

7.1 Krigspresseloven

Danmarks neutralitetspolitik under 1. Verdenskrig betød øget kontrol af den offentlige meningsdannelse og de fælles kommunikationskanaler. Allerede i 1909, hvor krigens udbrud anedes i horisonten, udarbejdede man et fortroligt cirkulære, der regulerede samarbejdet mellem forsvaret og telesektoren. Cirkulæret fraveg grundlovens beskyttelse af meddelelseshemmeligheden i ganske betydelig grad, idet det gav militæret ret til at overvåge borgernes private telegrammer og telefonsamtaler. Mistænkelige telegrammer

108 F.eks. Morten Pontoppidan, som var præst og højskoleforstander. Han blev i 1886 i Højesteret idømt tre måneders fængsel for at have fremsat en hård kritik af Estrup. Estrup blev så oprørt, at han personligt anlagde sagen mod Pontoppidan. Ikke nok med en fængselsstraf kostede udtalelserne ham også statsstøtten til hans skolevirksomhed.

109 For en udførlig gennemgang af en række af provisorietidens mest spektakulære sager, se Mchangama og Stjernfelt (2016), side 473ff.

kunne i den forbindelse standses på forsvarets foranledning og telefonsamtaler af samme karakter afbrydes.[110]

Fra krigens begyndelse i sommeren 1914 og de næste år frem blev der derudover jævnligt udsendt hemmelige telegrammer til landets telegrafstationer med direktiver, der på forskellig vis indskrænkede rummet for, hvilket indhold der kunne tolereres i telegrammer. F.eks. skulle "Sensationelle og urigtige Meddelelser om danske Forhold eller Stemninger" bortcensureres ligesom private beskeder i hemmeligt sprog eller meddelelser på andre sprog end engelsk, fransk, tysk og de skandinaviske sprog ikke var tilladt.[111] Forsøg på at omgå telegrafcensuren ved at telefonere beskeder til Norge og Sverige, som derfra uhindret kunne telegraferes videre medførte dernæst også telefoncensur. Censuren kunne relativt nemt foretages, fordi datidens telefoni indebar, at omstillingsdamer manuelt satte den, der ringede op i forbindelse med den ønskede linje. Omstillingsdamerne fik med censuren en tillægsopgave i form af stikprøvekontrol af samtalerne og skulle i den forbindelse afbryde opkald med ulovligt eller ikke-neutralt indhold.[112]

Pressen – som også blev berørt af krigens generelle indskrænkninger af ytringsfriheden – gik selvsagt heller ikke ram forbi i den danske regerings bestræbelser for at holde landet på neutralitetens smalle sti og undgå provokationer af Tyskland. Mediernes repræsentanter blev således løbende under krigen indkaldt til møder i regi af Udenrigsministeriets Pressebureau, hvor det blandt andet blev aftalt, at pressen ikke måtte skrive om en række forhold, der kunne svække troværdigheden om dansk neutralitet. F.eks. anmodede man redaktørerne om at udvise stor forsigtighed i omtalen af de krigsførende parter og deres allierede.[113] Møderne i Pressebureauet blev løbende suppleret med en række cirkulærer, herunder Justitsministeriets cirkulære af 15. september 1915, der angav ikke færre end 20 emner, som kun tålte forsigtig eller slet og ret ingen omtale.[114] Pressebureauet spillede også en central rolle i at sikre, at regeringens opfattelse af krigens gang var den, der afspejlede sig i dagbladenes spalter. I den forbindelse førte bureauet endda "sorte lister" over journalister, der ikke indrettede sig og derfor måtte overvåges særligt nøje.[115]

På trods af regeringens indledende forsøg på "blødere" henstillinger og aftaler med pressen om mediernes indhold, gik der mindre end et år af krigen, før man opgav frivillighedens vej og lavede en egentlig "krigspresselov". Loven var et midlertidigt straffe-

110 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 618f.
111 Ibid., side 619.
112 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 620f.
113 Ibid., side 621.
114 Ibid., side 621f.
115 Ibid., side 622.

lovstillæg, der medførte straf for ubeføjet at beskylde statsmyndigheder for partiskhed i en afgørelse af ind- og udførselsspørgsmål, eller for at ophidse befolkningen mod en krigsførende nation.[116] Krigspresseloven blev forlænget ad flere omgange og blev først ophævet tæt ved krigens afslutning i 1918.[117]

På trods af krigspresselovens ophævelse kastede indgrebene i ytringsfriheden under 1. Verdenskrig lange skygger ind i mellemkrigstidens 1930'ere. F.eks. skulle Post- og Telegrafvæsenet fortsat efter krigen og helt ind til 1934 indberette telegrammer og telefonsamtaler, som måtte antages at være en fare for statens sikkerhed eller forvolde uroligheder i landet.[118]

7.2 Den tyske besættelse

Optakten til udbruddet af 2. verdenskrig var for Danmarks vedkommende på ny præget af regeringens bestræbelser på at undgå at provokere naboen mod syd, som med stor sensibilitet fulgte med i de danske medier. Som en lilleputnation uden alliancer og med en udsat geografisk placering var Danmark sårbart, og der blev derfor atter ført en neutralitetspolitik, som f.eks. betød, at regeringen aktivt prøvede at forhindre, at den danske presse skrev noget, der kunne opfattes som tyskfjendtligt, eller som i øvrigt kunne så tvivl om den danske neutralitet.

Det foregik rent praktisk ved, at regeringen på jævnlige møder med pressens repræsentanter i Udenrigsministeriets Pressebureau opfordrede til, at der blev udvist tilbageholdenhed i omtalen af spørgsmål, som særligt kunne vække anstød i Tyskland. Det er beskrevet, at denne indblanding i den frie presses ageren i det væsentlige blev mødt med forståelse og derfor også i vidt omfang respekteret. Det spillede formentlig en rolle i den forbindelse, at der var bred politisk opbakning til neutralitetspolitikken under 2. Verdenskrig, og at de fleste store dagblade på dette tidspunkt havde et klart defineret parti-tilhørsforhold og derfor ikke afveg fra partilinjen.

Den hadske, anti-semitiske retorik, som i samme år prægede Tyskland, nåede også til Danmark, hvor justitsminister K.K. Steincke fik gennemført flere straffesager mod danske anti-semitter og anti-semitiske tidsskrifter. Trods domsfældelser mente Steincke, at det strafferetlige værn var utilstrækkeligt, fordi det var tvivlsomt, om nogen kunne dømmes for at tale nedsættende om en hel befolkningsgruppe. Der blev derfor foretaget en række ændringer af straffeloven, hvor nye typer af ytringer blev pålagt strafansvar.

116 Ibid., side 625.
117 Ibid., side 627.
118 Ibid., side 621.

Blandt nyskabelserne var racismeparagraffen i straffelovens (nuv.) § 266 b, og § 136, stk. 2, der kriminaliserer offentlig billigelse af visse alvorlige forbrydelser.

Under den tyske besættelse fra 1940 til 1945 herskede censuren atter. Særligt udenrigspolitiske og militære anliggender var sensitive emner og derfor underlagt omfattende restriktioner.

Indtil samarbejdspolitikkens sammenbrud i august 1943 var det fortsat Udenrigsministeriets Pressebureau, der under nidkær opmærksomhed fra besættelsesmagten varetog opgaven med at regulere nyhedsstrømmen. Det indebar både en forhåndsscreening af informationer fra de udenlandske pressebureauer og udstedelse af forbud mod helt at omtale bestemte begivenheder. Den danske presse respekterede i vidt omfang den etablerede ordning, velvidende at forholdene for pressen var langt værre i andre besatte lande.

Efter samarbejdspolitikkens kollaps den 29. august 1943 overtog besættelsesmagten selv kontrollen med den danske presse, hvis redaktionelle råderum herefter blev endnu mindre. Det var – ikke tilfældigt – i tiden herefter, at væksten i de illegale blade for alvor tog fart.

Efter Tysklands kapitulation i maj 1945 opstod en på mange måder tumultarisk tid. Befolkningen i almindelighed og modstandsbevægelsen i særdeleshed krævede et kontant opgør med landsforræderne, der havde gået fjendens ærinde. Det førte til et omfattende juridisk efterspil, hvor bl.a. handlinger begået i krigsårene blev kriminaliseret med tilbagevirkende kraft. Det gjaldt navnlig for dem, der under krigen i skrift eller i tale havde udbredt tysk propaganda. Og dødsstraffen, som ellers var afskaffet med straffeloven af 1930, blev midlertidigt genindført med straffelovstillægget fra juni 1945.

Ved afslutningen på 2. Verdenskrig i 1945 stod den vestlige verden altså tilbage med et omfattende selvransagelsesarbejde. I alle vestlige lande udbrød – som nærmere beskrevet i kapitel 5 – i krigens kølvand hede debatter om demokratiets væsen og evne til at beskytte borgerne i mødet med totalitære kræfter. Spørgsmålet om, hvordan man i fremtiden kunne forhindre lignende rædsler for menneskeheden, meldte på den måde sin ankomst verden over. En del af svaret blev forsøgt givet med grundlæggelsen af de Forenede Nationer (FN) den 24. oktober 1945. 51 lande forpligtede sig her til at samarbejde internationalt om at bevare verdensfreden i fremtiden. Menneskerettigheder skulle ikke længere kun være et nationalt anliggende, men beskyttes på tværs af landegrænser.

7.3 Verdenserklæringen om Menneskerettigheder

Fremkomsten af internationale menneskerettigheder i efterkrigstiden har haft stor betydning for udviklingen i den beskyttelse, som ytringsfriheden nyder.

Det var et afgørende øjeblik, da FN's generalforsamling den 10. december 1948 vedtog Verdenserklæringen om Menneskerettigheder (Verdenserklæringen). Erklæringen kom i kølvandet af 2. verdenskrig, hvor det internationale samfund besluttede, at de grusomheder, som havde fundet sted under krigen, aldrig måtte gentage sig.

Det blev ved FN's oprettelse defineret, hvad der var indeholdt i begrebet menneskerettigheder. I forlængelse heraf blev der nedsat en arbejdsgruppe, som skulle formulere de grundlæggende rettigheder. Dette arbejde blev ledet af den tidligere amerikanske førstedame Eleanor Roosevelt, der sammen med repræsentanter fra otte medlemslande med forskellige politiske, kulturelle og religiøse baggrunde[119] forfattede Verdenserklæringen. Danmark var blandt de 48 lande, som i 1948 stemte for vedtagelsen.

Verdenserklæringen var banebrydende, fordi det var første gang, en stor del af verdens lande blev enige om at formulere fælles rettigheder for alle mennesker, og erklæringen har dannet grundlag for den internationale beskyttelse af menneskerettighederne lige siden. Verdens-erklæringen beskriver 30 grundlæggende menneskerettigheder og omfatter både borgerlige og politiske rettigheder (f.eks. retten til liv og forenings-og forsamlingsfrihed) samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (herunder retten til undervisning og lige løn for lige arbejde). Menings- og ytringsfriheden hører til de borgerlige- og politiske rettigheder.

Verdenserklæringen har karakter af en politisk programerklæring, og de 30 grundlæggende rettigheder er derfor ikke retligt bindende for medlemsstaterne. Men selv om Verdenserklæringen ikke er formelt juridisk bindende, har den haft en kolossal stor betydning for udviklingen af rettighedsbeskyttelsen i hele verden, herunder som inspiration for andre – bindende – menneskerettighedslove- og traktater både internationalt, regionalt og nationalt.

7.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den vigtigste af disse er formentlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) fra 1950, som har Verdenserklæringen som forbillede, og som derfor også er et

119 Gruppen omfattede foruden USA, som havde formandskabet, Sovjetunionen, Kina, Storbritannien, Frankrig, Canada, Chile og Libanon.

barn af efterkrigstiden. Konventionen er et direkte svar på krigens rædsler og skal samtidig være et bolværk mod totalitære regimer. Konventionen blev til efter Europarådets dannelse i 1949.

Europarådets medlemsstater ønskede at skabe garantier for borgernes menneskerettigheder og sikre, at der kunne føres kontrol med efterlevelsen af de menneskeretlige forpligtelser. EMRK er – i modsætning til Verdenserklæringen – en retlig bindende konvention.

Omfattet af EMRKs rettighedskatalog er en række basale politiske og borgerlige rettigheder, herunder ytrings- og informationsfriheden. Siden 1952 er EMRK også blevet udbygget med såkaldte tillægsprotokoller, som en række af Europarådets medlemmer har tilsluttet sig.

Med skabelsen af Europarådet og EMRK blev det anerkendt, at beskyttelsen af menneskerettighederne skulle ses som en uundværlig del af det europæiske demokrati.

Konventionen har siden den trådte i kraft i 1953 haft stor indflydelse på udviklingen af menneskerettighedsbeskyttelsen i Europa. Danmark tiltrådte EMRK i 1953, og i 1992 blev den gjort til en del af dansk ret. Danske domstole har derfor pligt til at håndhæve konventionen.

Det, der for alvor har haft betydning for den effektive beskyttelse af individets menneskerettigheder, er, at enhver borger har adgang til at klage eller rejse sager, hvis de oplever, at en stat krænker menneskerettighederne. I sidste instans behandles sådanne klager af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD/Domstolen), der er tilknyttet konventionen, og som har været i funktion siden 1959. Domstolen har stor gennemslagskraft, fordi dens afgørelser er bindende,[120] og det er i væsentligt omfang Domstolen, der har sikret, at EMRK har haft så stor indflydelse på menneskerettighedernes udvikling.

I begyndelsen af EMD's levetid var antallet af afsagte domme stærkt begrænset. Siden er antallet af domme steget kraftigt, og de nu i dag mere end 16.000 afsagte domme har haft en væsentlig betydning for retsudviklingen inden for mange områder, herunder i forhold til ytringsfriheden.

120 EMD's afgørelser er formelt kun bindende for den medlemsstat, de er rettet mod, jf. EMRK art. 46, stk. 1. Medlemslandene er imidlertid forpligtet til at overholde konventionen, som den fortolkes af EMD, dvs. også i sager der ikke vedrører landet selv.

Konventionens artikel 10 slår fast, at enhver har ret til ytringsfrihed, og at denne ret også omfatter menings- og informationsfriheden. Der er afsagt mange hundrede domme om ytrings- og informationsfrihed, og de er normerende for fortolkningen af ytringsfrihedens grænser. Den sag, som har haft størst betydning for (pressens) ytringsfrihed i Danmark, er formentlig Jersild-sagen.

Jersild mod Danmark (Grønjakkesagen)
Den 23. september 1994 afsagde EMD dom i sagen Jersild mod Danmark.[121] Sagen drejede sig om en journalist, som havde interviewet de såkaldte grønjakker, der i interviewet fremsatte en række racistiske udtalelser om udlændinge. Interviewet blev bragt i et indslag i TV-avisen. Efter udsendelsen blev journalisten (og hans redaktør) tiltalt efter racismeparagraffen i straffelovens § 266 b. Højesterets flertal (4-1) fandt, at udsendelsen gik for vidt, og idømte dem begge dagbøder for at have bragt de racistiske interviews.

Journalisten indbragte sagen for Menneskerettighedsdomstolen, som fandt, at Højesterets dom krænkede journalistens ytringsfrihed. I det konkrete tilfælde var den foretagne afvejning af ytringsfriheden over for racismebeskyttelsen således ikke acceptabel, og Danmark havde derfor krænket den journalistiske og redaktionelle ytringsfrihed. Domstolen lagde vægt på, at emnet var af væsentlig samfundsmæssig interesse, og at DR ikke havde gjort udtalelserne til sine egne, men udelukkende videreformidlet dem.

Med dommen blev det slået fast, at journalister straffrit kan videreformidle ulovlige ytringer, hvis emnet har den fornødne samfundsmæssige interesse.

8. Racisme- og blasfemiparagrafferne

8.1 Racismeparagraffen

Som omtalt under afsnit 7, blev der i 1939 foretaget en række ændringer af straffeloven, herunder indsættelsen af bestemmelsen i § 266 b (nuv.), som normalt kaldes racismeparagraffen.

Bestemmelsen skulle udgøre en slags overbygning på de almindelige regler om injurier og ærekrænkelser, for at sikre det retlige grundlag for også at kunne straffe hadefuld tale

121 Jersild mod Danmark (afsagt den 23. september 1994).

rettet mod grupper af personer som følge af deres tro, afstamning eller statsborgerforhold. Den fik meget begrænset anvendelse, før den i 1971 blev ændret.[122]

Da Folketinget i 1971 vedtog at ændre og udvide racismeparagraffen, var det kulminationen på en proces, som havde taget sin begyndelse mange år tidligere.

Allerede i forbindelse med FN's forhandlinger af Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), som blev indledt i 1947, men først afsluttet næsten 20 år senere, var kriminalisering af hadefuld tale et tema. Landene delte sig i to blokke, hvor de vestlige demokratier anført af USA og Storbritannien principielt vendte sig mod, at der skulle indsættes en bestemmelse om hadefuld tale i konventionen, fordi man frygtede, at den ville blive et redskab for regeringer til undertrykkelse af uønsket kritik. Skulle der ske en kriminalisering, skulle den begrænse sig til at omfatte tilskyndelse til vold.

Den anden blok, som navnlig omfattede Sovjetunionen og dens allierede, argumenterede omvendt for, at krigen med al tydelighed havde demonstreret behovet for et omfattende forbud mod hadefuld tale og ønskede derfor en bestemmelse med et bredt indhold.

Da konventionen blev vedtaget i 1966 var det med en bestemmelse i art. 20, hvorefter enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, skulle forbydes ved lov. Danmark ratificerede ICCPR i 1972.

Sideløbende hermed foregik der forhandlinger om en særskilt FN-konvention mod racediskrimination. Dette forhandlingsforløb var væsentlig kortere, hvilket delvist skyldtes opbakning fra en række nyligt selvstændige afrikanske lande og en opblussen af episoder med racistisk motiveret hærværk mod jødiske bygninger og mindesmærker i Tyskland.[123]

Diskussionen fra ICCPR gentog sig, og landene delte sig tilsvarende i to blokke, som ikke kunne enes om, hvad der skulle vægtes højest – retten til at ytre sig i overensstemmelse med sin overbevisning eller retten til ikke at blive udsat for diskriminerende udsagn.

Den endelige bestemmelse i konventionens artikel 4 (a), som en række lande heriblandt Danmark stemte imod, fik en bred formulering, som indebar en forpligtelse for de deltagende lande til at:

122 I J. Mchangamas artikel "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i *U2011B.215* nævnes, at der kun findes en trykt dom fra perioden.

123 P. Justesen, "Dansk ret og FN's-racediskriminationskonvention" i *U2001B.148*.

> "..kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination og alle voldshandlinger eller tilskyndelse til sådanne handlinger imod enhver race eller persongruppe af anden hudfarve eller etnisk oprindelse samt ydelse af enhver bistand til raceforfølgelser, herunder deres finansiering."

På foranledning af de nedstemte skandinaviske lande blev der dog indsat en klausul i artikel 4 om, at dens anvendelse skulle ske under hensyntagen til ytringsfriheden for at skabe et vist rum for forskellige fortolkninger.

Den danske gennemførelse af konventionen baserede sig på en betænkning fra et udvalg,[124] der foreslog at opfylde konventionens artikel 4 ved en udvidelse af racismeparagraffen fra 1939.

Den debat, der havde været under FN-forhandlingerne, gentog sig til dels i Folketinget, hvor der generelt ikke var den store begejstring at spore. Mest markant i sin kritik af forslaget var SF'eren Poul Dam. Han havde ikke indvendinger mod den eksisterende straffelovsbestemmelse fra 1939, som han så som et specifikt værn mod datidens løgnagtige og ondsindede propaganda. Anderledes forholdt det sig med den foreslåede udvidede bestemmelse, som efter Dams opfattelse ville kriminalisere meninger og anskuelser. Som arkitekten Poul Henningsen (PH) og juraprofessor Alf Ross havde gjort det under efterkrigstidens demokratidebat, kastede Poul Dam sig ud i et stærkt forsvar for enhvers ret til at have og give udtryk for sine meninger, uanset hvor forkastelige og tåbelige andre måtte finde dem.

Dam tabte dog slaget og endte med sammen med resten af sin folketingsgruppe at stemme for lovforslaget, som blev vedtaget enstemmigt.

I forhold til konventionsteksten fik straffelovsbestemmelsen et andet indhold, idet den blotte udbredelse af ideer ikke blev kriminaliseret. I bestemmelsen er det forhånelsen og nedværdigelsen af andre som følge af race, hudfarve, nationalitet eller etniske oprindelse eller tro, der straffes.[125]

Bestemmelsen har flere gange siden sin vedtagelse givet anledning til fornyet debat – navnlig i forbindelse med konkrete straffesager, der har affødt medieomtale. Den såkaldte grønjakke-sag (Jersild-sagen), som er refereret i afsnit 7, er et eksempel på en af disse sager.

---

124 Betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination.

125 Ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 om ændring af straffeloven blev "seksuelle orientering" føjet til rækken af forfølgelsesgrunde.

En række andre sager har vedrørt fremtrædende politikere på den yderste højrefløj, herunder ikke mindst tidligere folketingsmedlem for Fremskridtspartiet Mogens Glistrup, der fik flere fængselsdomme for overtrædelse af racismeparagraffen for sine nedsættende udtalelser om "muhammedanere" og "muhammedanismen."

De senere år har de mest omtalte sager især drejet sig om medlemmer af Dansk Folkeparti, som i flere tilfælde er blevet politianmeldt, men som også har reageret på beskyldninger om racisme ved selv at rejse injuriesager. Partiet har ved flere lejligheder stillet beslutningsforslag om ændring af racismeparagraffen.[126]

8.2 Kriminalisering af blasfemi

I modsætning til racisme mv., er kriminalisering af blasfemi og gudsbespottelse langt fra noget nyt. Som det tværtimod er fremgået, har de religiøse forbrydelser historisk set været blandt de allermest alvorlige og strafværdige. Mange kættere har således gennem historien lidt en krank skæbne.

I forbindelse med Rigsdagens forhandlinger om straffeloven fra 1930 var tingene imidlertid vendt på hovedet, idet diskussionen nu drejede sig om, hvorvidt der overhovedet skulle være en kriminalisering af blasfemi. Det lovforslag, som den daværende justitsminister Zahle fremsatte for Rigsdagen i 1929, indeholdt ikke en blasfemibestemmelse. Ministeren henviste til, at han – i lyset af samfundsudviklingen – ikke fandt behov for en strafferetlig beskyttelse af den religiøse følelse.

Under forslagets behandling i Folketinget forsøgte et mindretal forgæves at få en bestemmelse indsat. Da forslaget senere blev behandlet i Rigsdagens andet kammer, Landstinget, gentog diskussionen sig. Her endte det dog med, at der blev indsat en bestemmelse om blasfemi, som stort set var en videreførelse af den hidtidige bestemmelse i straffeloven af 1866.

Strafferammen blev fastsat til bøde eller fængsel i op til 4 måneder – altså noget ganske andet end tidligere tiders drakoniske straffe. Der blev desuden, for at sikre en snæver anvendelse – indsat en bestemmelse om, at kompetencen til at rejse tiltale skulle tilkomme Rigsadvokaten.[127]

126 I april 2014 fremsatte DF, V, LA og KF beslutningsforslag nr. B 106 om kortlægning af fordele og ulemper ved en afskaffelse af racismeparagraffen. Beslutningsforslaget blev forkastet ved 2. behandlingen. DF har senest i foråret 2018 fremsat beslutningsforslag nr. B 76 om ændring (indsnævring) af racismeparagraffen.

127 Pkt. 3.1.2 i Straffelovrådets udtalelse fra februar 2015 om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi.

Bestemmelsen kriminaliserede offentlig spot (latterliggørelse) og forhånelse af noget her i landet bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse. Bestemmelsens beskyttelsesinteresse var den religiøse følelse, men det overordnede formål med bestemmelsen, der blev indsat i straffelovens kapitel 15 om forbrydelser mod den offentlige fred og orden, var formentlig at beskytte samfundet mod de konflikter og den uro, der kunne opstå ved krænkelsen af religiøse følelser.[128]

Bestemmelsen har givet anledning til et meget beskedent antal sager og endnu færre domfældelser. Blandt de mest berømte sager, er sagen fra 1971 om sangerinden Trilles fremførelse af visen "Øjet", som udløste en tiltale mod to DR-programchefer, efter at visen havde været opført i en udsendelse på DR. I sangteksten blev gud fremstillet som en slags uforløst voyeur fra oven, hvilket udløste stor forargelse, da det blev vist på tv. Selv om Rigsadvokaten havde indstillet, at der ikke skulle rejse tiltale, valgte Justitsministeriet at gøre det.

Byretten foretog en ganske intensiv fortolkning af visen og kom frem til, at den skulle forstås som et indlæg i polemisk form mod en bestemt form for religiøs opdragelse, og at den dermed ikke var rettet mod den kristne troslærdomme. De to tiltalte blev derfor frikendt, og sagen blev ikke anket.

De følgende år fulgte flere sager vedrørende kunstneren Jens Jørgen Thorsen, som dog ikke førte til, at der blev rejst tiltale. Mest spektakulær var sagen om Thorsens Jesus-film. Manuskriptet, som indeholdt meget grafiske beskrivelser af sexscener, som involverede Jesus og prostituerede, blev udgivet i bogform i Danmark, hvilket udløste en politianmeldelse i 1976.

Rigsadvokaten medgav, at manuskriptet fremstod som en "grov spekulation i vulgaritet og pornografi." Rigsadvokaten fandt dog ikke desto mindre, at det var tvivlsomt, at der ville kunne føres bevis for, at bogen var udtryk for spot eller forhånelse af den kristne kirkes troslærdomme, idet han bl.a. lagde vægt på forfatterens (Thorsens) formodede hensigt. I indstillingen til Justitsministeriet, som ministeriet fulgte, blev der derfor lagt op til, at der ikke skulle rejses tiltale.

Da Thorsen siden fik offentlig filmstøtte til at realisere filmprojektet, skabte det stort postyr. Kritikerne organiserede underskriftsindsamlinger og demonstrationer, og flere borgerlige partier stillede krav om, at filmstøttereglerne skulle ændres. På den anden side

128 Straffelovrådets udtalelse fra februar 2015 om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, pkt. 1.

stod bl.a. den socialdemokratiske presse og en række kulturpersonligheder, som gjorde sagen til et spørgsmål om kunstnerisk og religiøs ytringsfrihed.

Endnu mere alvorlige var reaktionerne i udlandet, hvor paven fordømte filmprojektet, flere danske ambassader blev udsat for angreb, og Thorsen fik indrejseforbud i Storbritannien. Sagen var på den måde en slags forsmag på, hvad der ventede i forbindelse med Muhammed-krisen 30 år senere (jf. nedenfor).

Først i 1992 kom der en Jesus-film fra Thorsens hånd. Filmen vakte ikke den store opsigt og blev heller ingen kommerciel succes.[129]

Nogle år forinden i 1984 havde Thorsen også vakt opsigt, da han skulle udføre et vægmaleri på Birkerød Station og som sit motiv valgte Jesus på korset tilføjet et stort erigeret lem. Den daværende trafikminister Arne Melchior forlangte maleriet, som han fandt både anstødeligt og blasfemisk, overmalet omgående. Og da Politiken senere bragte et ironiserende indlæg af forfatteren Carsten Jensen om sagen, førte det til, at ministeren beordrede alle ministeriets abonnementer på Politiken opsagt. For det indkasserede han senere en hård kritik fra Folketingets Ombudsmand.[130]

Rigsadvokaten blev også involveret i sagen, da Thorsen blev anmeldt for overtrædelse af blasfemibestemmelsen. Rigsadvokaten vurderede endnu engang, at der ikke var grundlag for at indlede en straffesag mod Thorsen

8.3 Ophævelse af blasfemiparagraffen

Siden blasfemiparagraffens indførelse har der flere gange været stillet lov- og beslutningsforslag om dens ophævelse. DF har stået bag de fleste, men også LA, SF og EL har stillet forslag. På den baggrund valgte den daværende konservative justitsminister i 2011 at bede Straffelovrådet om at afgive en udtalelse om konsekvenserne af en ophævelse af bestemmelsen.

Straffelovrådets udtalelse forelå i februar 2015. Rådet kom ikke med en anbefaling i spørgsmålet om evt. ophævelse af bestemmelsen, men udtalte, at bestemmelsen – fordi dens anvendelse var sket under hensyntagen til den almindelige samfundsudvikling – ikke var til hinder for skarp religionskritik.

129 Thorsen var i mellemtiden blevet "overhalet" inden om af den amerikanske filminstruktør Martin Scorsese og hans meget kontroversielle film "The last Temptation of Christ" fra 1988, som udløste stærke reaktioner verden over.

130 Folketingets Ombudsmands beretning 1984, side 156. Ombudsmanden udtalte bl.a. at ministerens ønske om at vise sin misbilligelse i anledning af det pågældende indlæg ikke var et sagligt formål, hvorfor beslutningen, der havde karakter af en strafaktion over for bladet, var udtryk for magtfordrejning.

Den daværende socialdemokratiske regering tog ikke initiativ til en ophævelse. Man lagde særlig vægt på, at Straffelovrådet havde peget på, at myndighederne efter en ophævelse ikke længere ville kunne skride ind over for f.eks. afbrændinger af bibelen eller koranen.

Sagen sluttede dog ikke her. I foråret 2017 fremsatte EL på ny lovforslag[131] om ophævelse af blasfemiparagraffen med den primære begrundelse, at den udgjorde en unødvendig indskrænkning af ytringsfriheden. Under lovforslagets behandling i Folketinget besluttede regeringspartierne at sadle om og støtte forslaget.

Med Folketingets vedtagelse af lovforslaget i juni 2017 var ophævelsen af blasfemiparagraffen således en realitet.

Muhammed-krisen
Den 30. september 2005 bragte Jyllands-Posten 12 tegninger, hvor profeten Muhammed var afbilledet på forskellige måder, herunder med en antændt bombe i sin turban. Tegningerne blev bragt som led i en debat om selvcensur i kulturlivet, der udsprang af, at en børnebogsforfatter havde haft svært ved at finde en illustrator til en biografi om muslimernes profet Muhammed. Den tegner, der påtog sig opgaven erkendte med henvisning til mordet på den islamkritiske, hollandske filminstruktør Theo van Gogh og truslerne mod den indisk-britiske forfatter Salman Rushdie som følge af hans roman *De sataniske vers*, at han af frygt for repressalier insisterede på anonymitet.

Tegningerne udløste skarpe protester fra herboende muslimer samt ambassadører fra en række muslimske lande, der forlangte et møde med statsministeren, som imidlertid valgte at svare dem skriftligt.

Sagen spredte sig efter nogle måneder til udlandet, hvor Organisation of Islamic Cooperation (OIC) i december 2005 indklagede Danmark for FN's menneskerettighedskommissær, ligesom EU-kommissæren for retlige og indre anliggender kritiserede offentliggørelsen af tegningerne. Konflikten optrappedes for alvor i januar og februar 2006, bl.a. efter at stormuftien i Egypten og andre islamisk lærde fordømte Danmark og opfordrede til boykot af danske varer. Samtidig valgte først en norsk avis og siden 12 andre europæiske aviser at vise deres solidaritet med Jyllands-Posten ved selv at offentliggøre tegningerne. Forsøg fra den danske regering på at gyde olie på vandene lagde ikke en dæmper på konflikten. Den kulminerede i februar 2006, hvor der i flere lande med muslimsk flertalsbefolkning blev afholdt voldelige protestdemonstrationer, som var medvirkende til, at danske ambassader blev angrebet med brandbomber,

131 Lovforslag nr. L 170 af 28. marts 2017 om ændring af straffeloven (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 170, som fremsat.

ligesom dannebrogsflag blev afbrændt og trampet på. Samtidig led danske virksomheder store tab pga. en omfattende boykot af deres produkter.

De dramatiske hændelser aftog i løbet af 2006, men flere af de involverede personer har siden måttet leve under beskyttelse som følge af trusler mod deres person. Politiet har desuden flere gange afværget planlagte terrorangreb mod Jyllands-Posten, ligesom der har været attentatforsøg mod tegneren af den famøse tegning med bomben i turbanen. Sagen har tillige haft betydning for det generelle trusselsniveau i Danmark.

Tegningerne udløste også en principiel debat om ytringsfrihed contra hensynet til religiøse følelser. Diskussionen kom især til at handle om, hvorvidt publiceringen af tegningerne var udtryk for en unødig og ufølsom krænkelse af muslimers trosforhold, eller om den fuldt berettiget satte fokus på den omsiggribende selvcensur i forhold til en kritisk behandling af islam.

Sagen fik også et retligt efterspil, idet Jyllands-Posten blev politianmeldt for overtrædelse af racisme- og blasfemiparagraffen. Rigsadvokaten afgjorde sagen endeligt den 15. marts 2006 med sin beslutning om ikke at rejse tiltale. For så vidt angår blasfemiparagraffen, fandt Rigsadvokaten, at tegningen med bomben i turbanen både kunne forstås på en sådan måde, at den indebar en overtrædelse af bestemmelsen, men også på en måde som klart ikke indebar en krænkelse. Derfor og med henvisning til bestemmelsens forudsatte snævre anvendelsesområde, vurderede Rigsadvokaten samlet ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale mod Jyllands-Posten. Muslimske organisationer rejste derpå et civilt søgsmål mod Jyllands-Posten, hvor avisen også blev frikendt.

9. Terrorpakker og imam-lov

9.1 Terrorpakker

Efter de store angreb mod USA den 11. september 2001 og siden mod Madrid og London henholdsvis den 11. marts 2004 og den 7. juli 2005, besluttede Folketinget i lighed med en række andre lande at gennemføre lovgivning, som skulle styrke værnet mod terror.

Den såkaldte terrorpakke I[132] blev vedtaget af Folketinget i 2002, og i 2006 fulgte terrorpakke II.[133]

Begge terrorpakker udløste retspolitiske diskussioner, som især drejede sig om rækkevidden af den definition af terror, som blev indført med terrorpakke I. Desuden gav de nye indgrebsmuligheder for politiet, som terrorpakkerne medførte, anledning til en principiel debat om, hvorvidt man – i den nationale sikkerheds navn – var ved at gøre vold på frihedsrettighederne.

Særligt i forhold til ytringsfriheden samlede interessen sig om, at den udvidede terrorbestemmelse betød, at straffelovens § 136, stk. 2, som kriminaliserer den blotte billigelse af bl.a. terrorisme, nu også kom til at omfatte offentlig, udtrykkelig billigelse af terrorhandlinger rettet mod udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Det er blevet påvist, at der især efter angrebet på det franske satiremagasin Charlie Hebdo i januar 2015 og angrebet mod Krudttønden og den jødiske synagoge i København den 14.-15. februar 2015 er blevet rejst sigtelser om terrorbilligelse.[134] Blandt de mest omtalte sager om terrorbilligelse, er sagerne mod Sam (Said) Mansour, som flere gange er dømt for sin åbenlyse forherligelse af islamistisk terror.

9.2 Imam-lov

I februar og marts måned 2016 viste TV2 en udsendelsesrække med titlen "Moskéerne bag sløret." Udsendelserne, der baserede sig på skjulte optagelser i en række moskéer i Aarhus, København og Odense viste, at nogle imamer forkyndte en udlægning af islam, som indebar accept af vold mod kvinder og korporlig afstraffelse af børn, og hvor stening blev anset som en legitim religiøs reaktion.

Udsendelserne udløste voldsomme politiske reaktioner og gav anledning til en bred samfundsmæssig debat om parallelsamfund og radikalisering.

Regeringen meldte hurtigt ud, at der ville komme initiativer til at imødegå den undergravning af danske love og værdier og de parallelle retsopfattelser, som den viste adfærd efter regeringens opfattelse var udtryk for.

---

132 Lov nr. 378 af 6. juni 2006 om ændring af straffeloven mv. Loven skulle navnlig gennemføre en FN-konvention og en FN-resolution samt en EU-rammeafgørelse vedr. bekæmpelse af terrorisme.

133 Lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.).

134 Se "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser" (16. august 2015), *Justitia*, http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf (senest tilgået den 11. november 2019).

Den 31. maj 2016 blev der indgået en politisk aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Konservative og Dansk Folkeparti om en række lovindgreb. Den samlede lovpakke omfattede initiativer, som bl.a. skulle skærpe tilsynet med de pågældende trossamfund og dertil knyttede foreninger mv., udvide mulighederne for fratagelse af økonomisk støtte og forhindre indrejse for såkaldte hadprædikanter fra udlandet.

Blandt initiativerne var også en kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare forhold som led i religiøs oplæring.

Med lovforslaget, som gennemførte denne del af aftalen,[135] blev det således som noget nyt strafbart som led i religiøs oplæring at billige (dvs. forherlige) en række strafbare forhold, herunder incest, flerkoneri og vold. Som en del af begrundelsen herfor blev der i lovforslaget peget på, at f.eks. imamer optræder med en helt særlig autoritet i deres menighed, og at deres ord derfor ofte vil blive opfattet som en legitimering af de pågældende handlinger, uanset at de ikke rummer en udtrykkelig opfordring.

Ud over at udvide området for kriminalisering af billigelse af forbrydelser, er den nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, interessant af navnlig to grunde. For det første fordi også ytringer, som ikke fremsættes offentligt, er omfattet. Det er således udtrykkeligt forudsat, at de strafbare ytringer formentlig ofte vil falde under omstændigheder, hvor de ikke kan anses for at være fremsat offentligt. For det andet indebærer kravet om "som led i religiøs oplæring", at den sammenhæng, hvor ytringer er faldet, i særlig grad vil være afgørende for, om der er tale om et strafbart forhold.

Både den politiske aftale og lovforslaget gav anledning til en fornyet debat om ytringsfrihedens grænser, hvor regeringen og aftalepartierne fra flere sider blev kritiseret for at forbyde holdninger og meninger frem for handlinger – det vil sige den velkendte diskussion om ord contra handlinger. Det blev også kritiseret, at der skulle gælde andre (strengere) krav for, hvad der kan siges i religiøse sammenhænge.[136]

135 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 18, som fremsat).

136 Se f.eks. "Professor: Absurd at forbyde ytringer om stening" (7. april 2016), *Politiken*, https://politiken.dk/indland/politik/art5617938/Professor-Absurd-at-forbyde-ytringer-om-stening (senest tilgået den 11. november 2019), "Præster og imamer på banen for ytringsfriheden" (4. juni 2016), *Berlingske*, https://www.berlingske.dk/samfund/praester-og-imamer-paa-banen-for-ytringsfriheden (senest tilgået den 11. november 2019) og "Imampakken er både god og dårlig" (5. juni 2016), *Berlingske*, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/imampakken-er-baade-god-og-daarlig (senest tilgået den 11. november 2019).

Kapitel 5
Ytringsfrihedens forankring i en demokratisk kultur

1. Indledning

I et demokrati er ytringsfriheden en uomgængelig borgerret. Forskningen viser, at et demokrati kan indrettes på mange forskellige måder, men der er enighed om, at et demokrati – uanset dets nærmere indretning – ikke kan fungere uden ytringsfrihed.[137] Der er ganske vist i den moderne historie mange eksempler på politiske regimer, der har kaldt sig demokratier og samtidig har haft en stærkt indskrænket ytringsfrihed. Det gjaldt for eksempel de kommunistiske regimer i det 20. århundrede, og i dag gælder det f.eks. lande som Rusland og Tyrkiet. Disse regimer lever dog ikke op til de kriterier, der i dag er almindelige i den vestlige demokratiforskning, bl.a. fordi der ikke er fuld ytringsfrihed. I den vestlige demokratiforskning er det tværtimod et grundlæggende synspunkt, at borgere og politikere i et fuldt udviklet demokrati skal kunne udtrykke deres mening frit, og det skal derfor have en retsstat, der definerer, afgrænser og sikrer denne ret.[138]

Disse juridiske rammer om ytringsfriheden, som behandles i andre af betænkningens kapitler, kan imidlertid ikke stå alene. I praksis er det ikke nok, at ytringsfriheden er sikret i paragraffer. Den skal også være understøttet af en kultur, der sikrer, at den kan bruges og beskyttes. Man kan sige, at ytringsfriheden skal være forankret i en demokratisk kultur, der skaber og opretholder muligheden for, at alle kan komme til orde. Det er en ringe ytringsfrihed, der reelt kun er for de få. Den store betydning af denne kulturelle dimension har vi senest erfaret i forbindelse med forsøg på at etablere demokrati i tidligere udviklingslande. Her er der mange eksempler på, at der kan være langt fra etableringen af de formelle rettigheder til udvikling af en kultur for demokrati, diskussion og ytringsfrihed.

Dette kapitel søger derfor at sætte ytringsfriheden i et bredere demokrati- og samfundshistorisk perspektiv. Det bringer os væk fra ytringsfrihedens juridiske forhold, men det er vores opfattelse, at dette bredere perspektiv også bør inddrages. Kapitlets sigte er der-

137 Se f.eks. M.H. Hansen, *Demokrati som styreform og som ideologi*, 1. udgave (2010), side 267ff.
138 Se f.eks. J. Møller og S.E. Skaaning, *Demokrati og demokratisering: En introduktion*, 1. udgave (2010).

for at give et overblik over, hvordan det gik til, at ytringsfriheden blev en del af det danske demokrati mere bredt set. Der henvises løbende til andre kapitler, hvori flere af de berørte emner tages nærmere op.

2. De borgerlige rettigheder

Det er en entydigt moderne idé, at alle borgere i et samfund skal have de samme grundlæggende rettigheder. I alle før-moderne samfund var rettigheder og privilegier tværtimod noget, der var knyttet til den stand og den slægt, man som person var født ind i. Det gjaldt for eksempel i dansk og europæisk middelalder, hvor bønder, borgere, adel og gejstlighed udgjorde de fire gamle stænder, der havde hver deres rettigheder og pligter. For eksempel havde adelen monopol på de højeste embeder i staten helt frem til enevældens indførelse. Selv det oldgræske demokrati var et standssamfund, hvor borgerskabet var en form for stand, man som udgangspunkt var født ind i.[139]

Overgangen fra den gamle standstankegang til en moderne opfattelse om borgerlig lighed skete meget gradvist. I Europa skete det helt store skred med vedtagelsen af de såkaldte borgerlige forfatninger i første halvdel af 1800-tallet. I Danmark var det således Junigrundloven af 1849, der sikrede alle borgere nogle fundamentale rettigheder, herunder ytringsfriheden. Det er imidlertid en vigtig pointe, at der kulturelt set er tale om langstrakte processer, der var sat i gang længe før 1800-tallet, og længe efter grundlovens vedtagelse levede mange af de gamle opfattelser videre. For bare et par generationer siden lå det for eksempel i den almindelige opdragelse, at man skulle holde sig tilbage, hvis man var i selskab med en standsperson. Man skulle ikke være "næsvis".

I en dansk sammenhæng skete det første store skridt væk fra den middelalderlige standsopfattelse med enevældens indførsel i 1660'erne.[140] Enevælden er historikernes udtryk for det politiske system, der indførtes efter svenskekrigen 1657-1660. Det blev etableret af en alliance mellem hoffet og borgerne i København, der formåede at sætte den gamle adel uden for indflydelse. Det førte til et nyt system, hvor kongen var hævet over alle andre, og hvor borgerskabet kom til at spille en stadigt stærkere rolle. Det efterfølgende århundrede blev derfor i høj grad borgerskabets århundrede, ligesom det også var tilfældet i andre vesteuropæiske lande. Det blev mere og mere almindeligt, at unge med borgerlig baggrund begyndte at trænge frem i samfundssammenhænge, der tidligere var domineret af adelige og gejstlige. Det gjaldt for eksempel inden for militæret og i

139 Man kunne dog både opnå og miste borgerskab, se M. H. Hansen: *Demokratiet i Athen*, 1. udgave (1993), side 30f.

140 Overgangen fra standssamfund til rangssamfund ved enevældens indførsel beskrives i K.J.V. Jespersen, *Historien om danskerne 1500-2000*, 1. udgave (2007), side 64ff.

statsadministrationen,[141] og det gjaldt inden for lærdom og viden, hvor hovedparten af hovedskikkelserne i den danske oplysningstid var af borgerlig herkomst. Derudover gjorde borgerskabet sig mere og mere gældende inden for det økonomiske liv, hvor de adelige velhavere og jordbesiddere fik ny konkurrence.[142] Ved 1700-tallets begyndelse var disse processer kun så småt i gang; ved dets afslutning stod det klart for alle, at det gamle standssamfund var ved at blive afløst af det, man kaldte "det borgerlige samfund". Det var borgerskabet og dets værdier, der trængte frem, og en af deres værdier var ideen om den borgerlige offentlighed og den tilhørende trykkefrihed.[143]

I Danmark var der som nævnt i kapitel 4 en kort periode under Struensees regime i 1770'erne, hvor oplysningens idé om et samfund præget af borgerlig lighed blev realiseret. Indførelsen af total trykkefrihed i 1770 er nok den mest kendte af Struensees reformer, som tilsammen udgjorde et både tidstypisk og radikalt idékompleks. Et andet eksempel var det princip, at ansættelse i staten kun skulle ske efter kvalifikationer. I 1771 modereredes trykkefriheden således, at alle tekster nu skulle påtrykkes forfatter- eller bogtrykkernavn, men egentlig censur, som siden 1500-tallet havde været udøvet af Københavns Universitet og i provinserne af den lokale biskop, blev først genindført efter Struensees fald.[144]

Set fra nutiden virker Struensees ideer ganske ukontroversielle, eller bare "moderne", men i datiden viste de sig alt for vidtgående, og han blev henrettet d. 28. april 1772. Hans regime blev som nævnt i kapitel 4 afløst af et konservativt styre under ledelse af embedsmanden Ove Høegh-Guldberg. Han var stærk modstander af fritænkeri og trykkefrihed, men han søgte borgerskabets støtte og tog også initiativ til reformer af det danske samfund, og i de følgende årtier slog moderniseringen af landet generelt ind på den kurs, der i store træk er fulgt siden da: reformer frem for revolution. Det er således symptomatisk for dansk demokratihistorie, at heller ikke Junigrundloven blev indført ved revolution, men blev udarbejdet og vedtaget af en grundlovgivende forsamling, der var indkaldt af kongen. Det skete ganske vist under maksimalt pres, men altså uden revolution.

I andre lande blev de borgerlige rettigheder, herunder trykke- og ytringsfriheden, etableret under mere voldelige omstændigheder. Vigtigst i det brede perspektiv er den amerikanske og den franske revolution, der begge fandt sted i sidste tredjedel af 1700-tallet, og som begge bl.a. handlede om at sikre almene borgerlige rettigheder. Selve ideen om en forfatning som et dokument, der har sikringen af almene borgerlige rettigheder som

141 For borgerskabet i statsadministrationen se f.eks. T. Knudsen, *Fra enevælde til folkestyre: Dansk demokratihistorie indtil 1973*, 1. udgave (2006), side 66ff.

142 P. Boje, *Vejen til velstand: Marked, stat og utopi. Tiden 1730-1850*, 1. udgave (2014).

143 Den borgerlige offentlighed behandles nærmere i J. Habermas, *Borgerlig offentlighed*, 2. udgave (2012).

144 F. Lundgreen-Nielsen, "Grundtvig og censuren" i *Grundtvig Studier* (nr. 1 af 2007), side 44.

et centralt anliggende, stammer således i høj grad fra denne fase af verdenshistorien.[145] Den amerikanske revolution, der begyndte med de nordamerikanske koloniers oprør imod det britiske parlaments krav om skattebetalinger, førte således efter en uafhængighedskrig til vedtagelsen af den amerikanske forfatning i 1787-88, og i 1791 vedtoges en række forfatningstillæg, hvoraf det første sikrer alle amerikanske statsborgere religions- og ytringsfrihed. Tillægget slår således fast, at "Kongressen må ikke vedtage nogen lov, som fastsætter en bestemt religion, som forbyder den fri religionsudøvelse, eller som beskærer tale- og pressefriheden…"[146] Ikke mange årtier senere skrev den franske liberale Alexis de Tocqueville i sin berømte bog om "Demokratiet i Amerika", at der i USA ikke var én eneste, der turde sætte spørgsmålstegn ved denne ret,[147] og også i dag er det en almindelig opfattelse blandt jurister, at ytringsfriheden er særligt vidtgående i USA. Det ligger således dybt i landets historie og selvforståelse, at det blev skabt som en republik med maksimal individuel frihed og i opposition til de undertrykkende systemer i Europa. Religionsfriheden fik i den sammenhæng en betydning, som vi slet ikke i samme grad kender i dansk historie og tradition.

Den franske revolution, der bl.a. begyndte med borgerskabets krav om en stærkere stemme i det politiske liv, var på mange punkter anderledes end den amerikanske, og ikke mindst førte den til et helt andet resultat. Hvor den amerikanske revolution førte til etableringen af en republik, der – efter mange og stadige kriser og udfordringer – stadig eksisterer, førte den franske til etableringen af en republik, der inden for 10 år førte til bl.a. det såkaldte terrorregime og siden til Napoleons statskup. I dag lever franskmændene i deres 5. republik, og tilbage i 1800-tallet var der flere perioder med monarkier og imperier. Men i udgangspunktet var de to revolutioner præget af det samme idégods fra oplysningstiden, herunder ønsket om ytringsfrihed. I den menneskerettighedserklæring, der blev vedtaget af den nyetablerede franske nationalforsamling i 1789, blev det således i artikel 10 slået fast, at alle har ret til sine meninger og religiøse overbevisning, så længe de ikke forstyrrer den offentlige orden, som er sikret gennem lovgivningen. Artikel 11 fastslår endvidere, at ytringsfriheden er en af individets dyrebareste rettigheder, og at enhver har ret til frit at udtrykke sig i tale, skrift og på tryk – dog inden for lovgivningens rammer.[148]

145 G. Stourzh i T. Ball & J.G.A. Pocock (red.), *Conceptual Change and the Constitution*, 1. udgave (1988).

146 Citeret efter F. Esmann (red.), *Amerikanske præsidenter: Fra George Washington til Bill Clinton*, 1. udgave (2001), side 361.

147 A. de Tocqueville, *Democracy in America* (2000), side 174.

148 Artikel 10: "No one shall be disquieted on account of his opinions, even religious, provided their manifestations do not disturb the public order established by law", artikel 11 "Free communication of ideas and opinions is one of the most precious of the rights of man. Consequently, every citizen may speak, write, and print freely, subject to responsibility for the abuse of such liberty in the cases determined by law." Citeret efter C. Walton, *Policing Public Opinion in the French Revolution: The Culture of Calumny and the Problem of Free Speech*, 1. udgave (2009), side 7.

Det er imidlertid vigtigt at bemærke de forbehold, der ligger i advarslerne om eventuelt misbrug og i henvisningen til den offentlige orden og landets love. Det var nemlig en udbredt tanke i datidens Frankrig, at trykke- og ytringsfrihed var en tvetydig og problematisk idé, der alt for let kunne føre til injurier og bagvaskelse og derigennem til ødelæggelse af den offentlige orden. Det går således helt tilbage til revolutionernes epoke, at ytringsfrihed er godt, men at der skal sættes grænser for dens brug. Selv den liberale Tocqueville, der introducerede europæerne til det amerikanske demokrati og stadig i dag læses som en af det moderne demokratis største teoretikere, var præget af dette tvetydige forhold til ytringsfrihed.[149]

I Frankrig var det også henvisningen til den offentlige orden, der gjorde, at ytringsfriheden i de følgende år, altså under revolutionen, endte med at blive stærkt indskrænket. Det komplicerede forløb under den franske revolution, fra de tidlige begivenheder i 1789 og frem til Napoleons magtovertagelse i 1799, skal ikke gentages her; men det er velkendt, at en gruppe af særligt radikale revolutionære i 1793-94 havde held til at erobre magten og etablere det såkaldte terrorregime, hvor modstandere af revolutionen blev forfulgt og henrettet. Det var guillotinens tid, og flere end 16.000 blev dømt til døden.

I september 1793 indførte terrorregimet en lov, der forbød kritik af revolutionen og republikken, og frem gennem de følgende måneder blev tusinder arresteret med henvisning til denne lov. Alene i Paris handlede mere end en tredjedel af sagerne ved det revolutionære tribunal om politiske ytringer.[150] Dette er ofte blevet fremhævet som et eksempel på de totalitære tendenser under den franske revolution, men de revolutionære så ikke selv disse indgreb som værende i konflikt med det oprindelige krav om ytringsfrihed, da der i dette var indlejret en henvisning til den offentlige orden. Det er således bemærkelsesværdigt, at indskrænkningerne af trykkefriheden under den franske revolution i deres begrundelse minder om dem, der også i Danmark indførtes i 1790'erne, idet indskrænkningerne begge steder skete på det grundlag, at man i princippet var tilhængere af trykkefrihed, men ønskede indskrænkninger af hensyn til den politiske orden og moralen i samfundet.

Den franske revolution gjorde det klart, at den gamle verden med de stærke aristokratier og de enevældige monarker var forbi. Det var imidlertid slet ikke klart, hvori det nye bestod. Excesserne under revolutionen gjorde, at begreber som revolution, demokrati og republik i brede kredse blev negative termer.[151] Ved indgangen til 1800-tallet var det således også i Danmark kontroversielt at kalde sig "demokrat" eller "republikaner". Det

149 de Tocqueville (2000), side 17f.
150 Walton (2009), side 4.
151 Begrebets udvikling under og efter den franske revolution er sammenfattet i J. Innes og M. Philp i J. Kurunmäki m.fl. (red.), *Democracy in Modern Europe: A Conceptual History*, 1. udgave (2018).

signalerede sympati med revolutionen i Frankrig og det kunne i nogle sammenhænge være direkte farligt.[152]

Nogle ønskede naturligvis at vende tilbage til den gamle verden før revolutionen, andre ønskede at fortsætte revolutionen, men det synspunkt, der kom til at dominere den politiske udvikling i første halvdel af 1800-tallet, var et mellemsynspunkt, nemlig at det handlede om at finde en balance, der kunne sikre grundlæggende borgerlige rettigheder, men uden at ende i kaos og revolution. Denne bestræbelse fik også omkring 1820 et fælleseuropæisk navn: "liberalisme".[153]

Hvis man i 1820'erne og 1830'erne kaldte sig "liberal", så betød det, at man var tilhænger af en "fri forfatning".[154] Det smarte ved en fri forfatning var, at der netop ikke behøvede at være en forfatning for et demokrati eller en republik. Det kunne også være en forfatning, der inden for rammerne af et monarki sikrede alle borgere nogle grundlæggende rettigheder. De borgerlige rettigheder var således med i den forfatning, som Frankrig fik i 1824 under Ludvig 18.[155] Datidens liberale talte derfor om "det konstitutionelle monarki", og de forfatninger, der blev vedtaget rundt omkring i Europa efter Napoleonskrigene – for eksempel i Norge i 1814 – var alle forfatninger for konstitutionelle monarkier. Den danske Junigrundlov kom først i 1849, men den fulgte i dens hovedtræk denne udvikling. Forfatningerne for disse konstitutionelle monarkier var ikke ens, men det var et gennemgående træk, at de sikrede, hvad periodens liberale satte højest, nemlig de basale frihedsrettigheder (herunder ytringsfriheden), samtidig med at de (i ret forskellig grad) introducerede forskellige typer af politisk repræsentation. Det giver derfor god mening at gøre introduktionen af de frie forfatninger i første halvdel af 1800-tallet til det første kapitel i historien om demokrati i det moderne Europa. Erklærede demokrater begyndte også i 1830'erne og 1840'erne at gøre sig gældende i forskellige lande, men i det liberale borgerskab ønskede man altså ikke "rene demokratier".

Også i Danmark var der et betydeligt liberalt borgerskab, der i første halvdel af 1800-tallet talte for en "fri forfatning". Det var på en måde skabt og fremmet af den enevælde, det nu ønskede at afskaffe, og i Danmark – hvor en skarp censur var blevet genindført, og hvor hoffet løbende foreslog yderligere stramninger – blev kampen for "trykkefrihed" noget af det, der især samlede de liberale. Det var således to liberale professorer, H.N. Clausen og J.F. Schouw, der i tidsskriftet *Dansk Ugeskrift* i 1835 foreslog dannelsen af et "Selskab for trykkefrihedens rette brug". Det skete som en direkte reaktion på systemets

152 For forståelsen af demokrati i Danmark i denne periode se J. Nevers, *Fra skældsord til slagord: Demokratibegrebet i dansk politisk historie*, 1. udgave (2011), side 65ff.

153 J. Leonhard, *Liberalismus: Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters*, 1. udgave (2001).

154 J. Nevers m.fl. (red.), *Liberalisme: Danske og internationale perspektiver*, 1. udgave (2013).

155 M. H. Hansen, *Demokratiets historie fra oldtid til nutid*, 1. udgave (2012), side 73.

intention om at indføre en ny og skærpet presselov.[156] De liberale i 1830'erne og 1840'erne var i øvrigt en broget skare, der strakte sig fra "ultraliberale" til moderate monarkister, men i denne periode samledes de altså ikke mindst om trykkefrihedssagen.[157]

Med vedtagelsen af Junigrundloven af 1849 realiseredes de liberales hovedønske. Danmark var nu ikke længere et enevældigt monarki, men et konstitutionelt monarki, og alle danske statsborgere var sikret et antal grundlæggende rettigheder i rigets forfatning.

Der kom også i 1849 en efter datidens forhold ret vidtgående demokratisk repræsentation i Rigsdagen, idet alle mænd over 30 år med egen husstand og med godt ry og rygte opnåede stemmeret til begge kamre. Man kunne i øvrigt vælges til Folketinget allerede som 25-årig, hvorimod kun borgere over 40 år og med en vis indtægt kunne vælges til Landstinget, der var tænkt som et mere konservativt kammer, der skulle forhindre, at det mere demokratiske Folketing løb løbsk. Efter 1849 frygtede mange, at man var gået for vidt med disse efter datidens forhold ganske demokratiske bestemmelser, og i senere forfatninger fra 1850'erne og 1860'erne forsøgte man at trække sammensætningen i en mere konservativ retning.

Først i 1915 fik Danmark en grundlov, der gav stemmeret også til kvinder og tyende. Det er derfor en sandhed med modifikationer, når man i generationer har sagt, at Danmark gik fra enevælde til folkestyre i 1849. Men Junigrundloven var selvfølgelig et meget væsentligt skridt i en demokratisk retning, formentlig det største og vigtigste skridt i det danske demokratis historie. Ikke mindst sikredes her de borgerlige rettigheder, som er en central del af fundamentet for det moderne demokrati, herunder for ytringsfriheden.

3. Det oplyste folk

Med Junigrundloven af 1849 fik alle danskere altså formelt set ret til at ytre sig, og bag det stod især det liberale borgerskab, der anså trykke- og ytringsfriheden for at være en uomgængelig del af de borgerlige rettigheder, som de ønskede at sikre gennem en "fri forfatning". Det var i øvrigt mange af de samme liberale, der senere førte Danmark i krig med Preussen i 1864, hvilket førte til, at vores grundlovsfædre slet ikke har indtaget samme ophøjede plads i den almindelige historiebevidsthed, som det kendes fra eksempelvis Norge eller USA. Men det er en anden historie.[158]

156 For en oversigt over trykkefrihedens forhold i hele perioden se H. Jørgensen, *Trykkefrihedsspørgsmaalet i Danmark 1799-1848*, reprografisk genudgivet (1978).

157 H. Horstbøll i J. T. Lauridsen m.fl. (red.), *København – porten til Europa*, 1. udgave (1996).

158 Se f.eks. R. Glenthøj m.fl. (red.), *Konfliktzonen Danmark*, 1. udgave (2018).

Der var dog også andre udviklinger af det danske samfund under enevælden, der kom til at få stor betydning for, at en kultur for diskussion og ytringsfrihed blev en integreret del af det danske demokrati. I dette afsnit skal det handle om de ideer om folkeoplysning, der fra slutningen af 1700-tallet begyndte at brede sig, og som er en ganske vigtig baggrund for, at vi tidligt i demokratiets historie fik et højt oplysnings- og uddannelsesniveau i den danske befolkning. Disse grundlæggende ideer var desuden en forløber for det forhold, at det danske uddannelsessystem fra midten af 1800-tallet blev præget af mere demokratiske ideer om, at børn skulle uddannes til at blive oplyste og engagerede samfundsborgere. For at forstå baggrunden for den udvikling skal vi tilbage til de store reformer af det danske samfund, der fandt sted under den sene enevælde.

Allerede i første halvdel af 1700-tallet begyndte stærke kræfter ved hoffet og på nogle af landets godser at være optagede af, hvordan landet og dets økonomi kunne moderniseres. De var europæisk og internationalt orienterede og optagede af, hvordan praksisser og innovationer fra førende lande som England, Holland og Tyskland kunne bringes til kongeriget og bidrage til dets udvikling. Studierejser og indhentning af udenlandske eksperter var blandt de yndede redskaber, og på den baggrund indledtes særligt fra midten af 1700-tallet en bølge af reformer af forskellige dele af den danske økonomi. Det gjaldt for eksempel landets infrastruktur. Det danske hovedvejssystem stammer således fra den periode. Der blev også grundlagt kanaler, og postvæsenet blev markant udbygget, bl.a. fordi man var bevidst om den økonomiske betydning af at få hurtige informationer fra verdensmarkederne. Det var også i denne periode, der blev etableret et egentligt kreditsystem, bl.a. med Kurantbankens oprettelse i 1736 og med initiativer til beskyttelse af vekseludstedelser, ligesom aktieselskaber og private banker voksede frem. Det er også en vigtig del af periodens historie, at den tidligere meget hofdominerede økonomi gradvist blev liberaliseret og åbnet for en større andel af befolkningen.[159] Det handlede for eksempel om, at de store statsbevilgede kompagnier i København gradvist mistede deres monopoler på den lukrative fjernhandel.

Enevældens embedsmænd og reformatorer, der var af både adelig og borgerlig herkomst, var også bevidste om vigtigheden af at kvalificere arbejdsstyrken, hvilket var en vigtig baggrund for de skole- og sundhedsreformer, der også fandt sted. Man kan imidlertid ikke reducere for eksempel periodens skolereformer og dermed fundamentet for det høje oplysningsniveau i det tidlige danske demokrati til økonomiske hensyn. Fra midten af 1700-tallet blev samfundstænkningen nemlig præget af nye ideer om en bred folkelig

159 Boje (2014).

oplysning, der nok var forenelige med økonomiske hensyn, men som også betragtede dannelsen af en oplyst og lykkelig almue som et formål i sig selv.[160]

Nogle af de mest markante fortalere for disse tanker finder man blandt datidens godsejere. Et stort gods var dengang en lille "stat" i staten, og de mest progressive godsejere var derfor dybt engageret i for eksempel skolespørgsmålet, fra de praktiske spørgsmål vedr. skolerne på deres eget gods til de idémæssige og politiske diskussioner. Johan Ludvig Reventlow (1751-1801), der 1775 havde overtaget baroniet Brahetrolleborg på Sydfyn, var en af disse progressive godsejere, der var stærkt engageret i reformerne under den sene enevælde, og han opførte for eksempel tre almueskoler og et lærerseminarium på sit gods. Reventlows svoger, Ernst Heinrich von Schimmelmann (1747-1831), der var en af rigets mægtigste mænd, var en anden af de reformatorer, der i 1780'erne og 1790'erne var optaget af at udvikle skolevæsenet på sit gods og i landet for at virke for almuens uddannelse og oplysning. På Schimmelmanns gods, Lindenborg, skulle alle børn således dagligt, bortset fra helligdage og seks uger i høsten, møde i skole efter et sindrigt system, der gjorde det muligt også at bruge deres arbejdskraft i markerne.[161]

Personer som Reventlow og Schimmelmann tog aktivt del i den såkaldte "Store Skolekommission", der blev nedsat i revolutionsåret 1789, og som afleverede sin betænkning til kongen i 1799, altså samme år som trykkefrihedsforordningen af 1799 indførte stærke indskrænkninger af ytringsfriheden. Reformerne af skolevæsenet handlede selvfølgelig ikke i tidens eget sprog om demokrati og ytringsfrihed. I et kommissionsdokument fra 1786 hed det tværtimod, at skolemesteren skulle "våge over børnenes sæder og tænkemåde og indprente dem afsky for laster og lyst til gudsfrygt og dyd".[162] Dette var tidens ånd, men reformerne er alligevel en væsentlig baggrund for, at der ved grundlovens vedtagelse var en befolkning, der var parate til at udvikle en demokratisk kultur. Op gennem hele 1800-tallet var skolevæsenet fortsat stærkt opdelt imellem almue- og borgerskoler for hhv. land og by, og de to skolesystemer udvikledes og reformeredes hver for sig. Men med almueskoleloven af 1814 blev syv års skolegang obligatorisk for alle, og bag den udvikling lå i høj grad 1700-tallets ideer om den oplyste almue.

Fra midten af 1800-tallet blev det danske skole- og uddannelsessystem gradvist præget af mere demokratiske oplysningstanker, og ingen havde formentlig større betydning for den udvikling end N.F.S. Grundtvig (1783-1872). Det er velkendt, at Grundtvig stod et

160 Der er mange værker om kameralismen og dens betydning. Den franske filosof Michel Foucault er for eksempel berømt for sin betoning af disse ideers betydning for den moderne stat. Se f.eks. M. Foucault, *Sikkerhed, territorium, befolkning: Forelæsninger på Collège de France, 1977-1978*, 1. udgave (2008).

161 C. Larsen m.fl., *Dansk skolehistorie bind 2 – Da skolen tog form 1780-1850*, 1. udgave (2013), side 70.

162 Landbokommissionens forestilling af 1786, citeret efter J. Larsen, *Skolelovene af 1814 og deres tilblivelse: Aktmæssig fremstillet*, 1. udgave (1914), side 9.

specielt sted mellem enevælde og demokrati. Tager man ham på ordet, var han stærk tilhænger af det første og modstander af det sidste. Det er dog væsentligt, at hele hans tænkning og virke var rundet af en idé om folkelig oplysning og udvikling, der blev en vigtig del af det danske demokratis idémæssige fundament. Han udviklede i øvrigt sine tanker meget med årene. For eksempel var der et åndselitært element hos den tidlige Grundtvig, som blev svagere i hans ældre år, hvor han blev en stadigt stærkere fortaler for det folkelige. Det vil være forkert at kalde Grundtvig for populist, men ingen har haft større betydning for, at dyrkelsen af det folkelige kom til at stå centralt i Danmark, og at folkestyre op igennem det 20. århundrede blev et almindeligt synonym for demokrati. Det var således især grundtvigske venstrefolk, der bragte det begreb ind i den danske debat i årene omkring 1900.[163]

Grundtvigs syn på ytringsfrihed udviklede sig i løbet af hans liv gradvist hen imod et forsvar for videst mulig ytringsfrihed. Hans argumenter herfor i forbindelse med debatterne i den grundlovgivende forsamling er nærmere behandlet i kapitel IV (afsnit 5.3). Grundtvigs syn på ytringsfrihed og hans skolepolitiske tanker var forbundne på den måde, at han i stigende grad så skolen som det sted, hvor almuen skulle opdrages til en moden brug af f.eks. trykke- og ytringsfrihed, og så var både hans tanker om ytringsfrihed og hans tanker om skole og dannelse rundet af den mere fundamentale idé, at ånden ikke må lænkes af dogmatiske systemer og hierarkier. I skriftet fra 1845 skrev han for eksempel, at en "grundig skoleforbedring" skulle bidrage til at oplyse folket om menneskelivets og samfundets sande beskaffenhed og på sigt muliggøre alles "virkelige del i regeringen".[164]

Grundtvigs ideer kom til at præge generationer af skoletænkere. Det var for eksempel grundtvigianere, der i årene omkring grundlovens vedtagelse begyndte at tale om vigtigheden af at udvikle en "folkeskole". I 1852 agiterede den grundtvigske sognepræst Christian Ludvig Børresen for eksempel for en "folkeskole" med det formål at formidle en "almen menneskelig dannelse, en almindelig og harmonisk uddannelse af alle sjælens evner og anlæg. De forandrede forhold i vort fædreland kræver også, at folkeskolen skal danne aktive borgere – ikke blot duelige og virksomme næringsbrugere, men også oplyste og forstandige deltagere i de offentlige anliggender".[165] Hans synspunkter var del af en større debat om grundskolens væsen og fremtid, hvori der selvfølgelig også var mere konservative stemmer.

163 Nevers (2011), side 138ff.
164 Ibid., side 61.
165 C.L. Børresen, *Om de nødvendige Forandringer i Borger- og Almueskolevæsenet*, 1. udgave (1851), side 16.

To år senere udgav Børresen en detaljeret plan for denne folkeskoles indretning, og heri skrev han: "Blandt alle udfordringer, den nærværende tid stiller til os, er næppe nogen stærkere end den, at sørge for folkets, for hele massens oplysning. Magten er nu – ved den almindelig valgret – for en stor del lagt i mængdens hånd, og hele folkets fremtid beror altså på mængdens, på den store masses retsindighed og indsigt."[166] Han så med andre ord en nær sammenhæng mellem nødvendigheden af en god skole og så det demokrati, der var under udvikling. Det handlede ikke eksplicit om demokrati eller ytringsfrihed, men om at børnene skulle have "åndelig næring, så de af egen drift fortsætter deres åndelige udvikling efter at skolens umiddelbare indvirkning på dem er ophørt."

Almue- og borgerskolen var som nævnt to adskilte systemer, men ideen om en folkeskole trængte frem, og i 1899 blev det navnet for den danske enhedsskole, der stadig findes. Der var selvfølgelig mange forskellige stemmer og interesser i debatten, men demokratisk sindede reformatorer talte nu bredt om en nær sammenhæng mellem demokrati og uddannelse.[167]

4. Demokratiet vokser frem

Hverdagen i 1800-tallets danske almue- og borgerskoler var selvfølgelig ikke præget af ytringsfrihed og moderne ideer om demokratisk debat. Danske skoler var dengang, hvad der senere blev kaldt "sorte skoler". Men i et bredere historisk perspektiv var skolerne en vigtig del af fundamentet for det demokrati, der udvikledes fra midten af 1800-tallet.

Det er nemlig et kendetegn ved det danske demokrati, at selv om det liberale borgerskab spillede en vigtig rolle frem mod grundlovens vedtagelse, så var det folkelige bevægelser med rødder i den mere jævne del af befolkningen, der især kom til at præge dets videre udvikling.

Det er en gammel fortælling, at det danske demokrati er dybt præget af de folkelige bevægelser fra 1800-tallet, og fortællingen har ikke overraskende rødder i de folkelige bevægelser.[168] I nyere historisk forskning er fortællingen blevet kritiseret for at være et typisk eksempel på, at historien fortælles af sejrherrerne, og at "taberne" og deres perspektiver og visioner derfor i for høj grad er gledet ud af vores historieforståelse.[169] Det er der bestemt også meget om, og man skal derfor være varsom med at trække en lige linje fra

166 C.L. Børresen, *Motiveret Forslag til en Reform af det danske Folkeskolevæsen*, 1. udgave (1853), side 1.
167 Jf. citater i V. Skovgaard-Petersen, *Demokrati og dannelse: Fra latin- til almenskole. Lov om højere almenskoler 24. april 1903*, 1. udgave (1976), side 78f.
168 Se f.eks. R. Skovmand, *De folkelige bevægelser i Danmark*, 1. udgave (1951).
169 Se R. Glenthøj m.fl. (red.), *Konfliktzonen Danmark*, 1. udgave (2018).

Grundtvig til det moderne demokrati. Kampen om ytringsfriheden er et godt eksempel på, at der har stået mange kampe om demokratiets enkelte bestanddele.[170] Men når det er sagt, er det nu engang et væsentligt træk i moderne dansk historie, at de gamle eliter – hoffet, militæret, adelen, kirken og det store borgerskab – kom ret svage ind i det 20. århundrede, og at udviklingen af demokrati og velfærdsstat især blev præget af de to partier, der voksede ud af 1800-tallets folkelige bevægelser: Venstre og Socialdemokratiet.

Bonde- og arbejderbevægelserne og deres politiske partier er vigtige i den her sammenhæng, fordi de var enige om at støtte grundlovens idé om ytringsfrihed, og fordi der omkring dem dannedes et omfattende netværk af foreninger, selskaber og organisationer, hvori demokrati og ytringsfrihed blev praktiseret og derigennem dybere indlejret i dansk politisk kultur.

Det var mobiliseringen af landbefolkningen, der kom først. I centrum stod dog arven fra Grundtvig, der utrætteligt havde betonet vigtigheden af oplysning og uddannelse af den brede befolkning. Det førte frem gennem anden halvdel af 1800-tallet til at vælde af initiativer og institutioner af mere eller mindre grundtvigsk tilsnit. Mest berømt og særligt dansk er højskolebevægelsen, der begyndte med grundlæggelsen af Rødding Højskole i 1844, og som havde sin storhedstid parallelt med demokratiets gennemslag i den bredere befolkning.

Ideen med højskolerne var, at unge karle og piger fra den jævne landbefolkning under et ophold præget af stærke fællesskabstanker skulle modtage uddannelse og oplysning af grundtvigsk aftapning. Det handlede om at danne et stærkt og kristent folk bestående af selvstændige individer, og det søgte man at skabe gennem indføringer i den nordiske mytologi, kristendommen og den nationale historie. Pigerne kom på højskole i sommerhalvåret, karlene kom om vinteren, så opholdet forstyrrede pligterne på gårdene mindst muligt. Højskolerne var – og er fortsat – forskellige, men på dem alle handlede det om dette både individuelle og kollektive oplysningsprojekt.

Livet på højskolerne var dybt præget af Grundtvigs ideer om "det levende ord" i modsætning til det trykte ord, som dyrkedes af borgerskabet samt på latinskoler og på universitetet. Det levende ord fik derfor en særlig plads i den forståelse af dannelse, kristendom og historie, der udvikledes på højskolerne. Især salmer og sang fik en central plads. I 1870'erne udgav de tre højskoler Askov, Testrup og Vallekilde et antal af disse sange, og i 1894 udkom den første udgave af den danske højskolesangbog.

170 En samlet fremstilling af ytringsfrihedens historie i Danmark gives i J. Mchangama og F. Stjernfelt, *MEN: Ytringsfrihedens historie i Danmark*, 1. udgave (2016).

Alle højskoler havde også en talerstol i den store sal, hvor eleverne lyttede til de mange omrejsende talere i den danske højskoleverden. Den franske filosof Claude Lefort har beskrevet, hvordan talerstolen har symbolsk betydning i det moderne demokrati, da den i modsætning til sin forgænger – tronstolen – ikke har nogen ejermand.[171] I et demokrati skiftes vi til at få ordet og dermed til at lytte til hinanden.

I dansk historieskrivning har der, bl.a. på grund af de folkelige bevægelser, været et stærkt fokus på den folkelige tales betydning for demokratiets udvikling. Et eksempel er den betydning, mange har tillagt Grundtvigs foredrag. Et andet og mere konkret eksempel er de taler, hvorigennem de liberale overtalte landbobefolkningen til at støtte deres kamp for en fri forfatning. Orla Lehmanns tale på Falster i 1841 er et ofte citeret eksempel, der langt op i tiden blev betragtet som en vigtig begivenhed i demokratiets gennembrud. Det kan selvfølgelig diskuteres, hvor vigtig sådan en tale faktisk var; men dyrkelsen af Lehmanns tale siger noget om, hvilken plads det folkelige foredrag fik i det danske demokratis mytologi.

Den fynske friskolelærer Klaus Berntsen er et tidseksempel på den generation af landboledere, der på et grundtvigsk fundament blev kendt som store folketalere, og som bidrog til den mobilisering af den bredere landbobefolkning, der fandt sted i anden halvdel af 1800-tallet. Berntsen endte til tops i det danske samfund som statsminister 1910-1913, og han er stadig det folketingsmedlem, der har siddet i flest år. 51 år blev det samlet set til.[172]

I langt hovedparten af disse år var han valgt i Assenskredsen. Der er derfor rejst en statue af ham i Assens, hvor han står ved en talerstol. Det er valgt, fordi han netop var kendt som en stor folketaler. Det siges, at han på en eller anden måde altid fik foldet historier om sin mor ind i sine taler.

Han var søn af en gårdejer og begyndte sin løbebane som friskole- og højskolelærer, men han var også – som så mange andre af tidens grundtvigianere – aktiv i et væld af foreninger, for eksempel i skytteforeninger, og i forbindelse med oprettelsen af lokalaviser; og derudover var han altså yderst aktiv i partiet Venstre.

Det var dengang noget nyt med partier. De liberale grundlovsfædre brød sig ikke om "partier", og de er derfor ikke nævnt i vores grundlov. De frygtede, at parti- og gruppedannelser ville undertrykke den enkeltes mulighed for at udvikle og forsvare sine

171 O. Korsgaard, *Kampen om folket: Et dannelsesperspektiv på dansk historie gennem 500 år*, 1. udgave (2004).

172 Der gives et overblik over Berntsen liv og karriere i S. Mørch, *24 statsministre: 24 fortællinger om magten i Danmark i det tyvende århundrede*, 1. udgave (2000), side 115ff.

egne synspunkter.[173] De ville utvivlsomt fnyse af den betydning, partierne har fået i dag. Der dannedes dog uformelle partier allerede i den grundlovgivende rigsforsamling, og i sidste tredjedel af 1800-tallet dannedes de første rigtige partier med egentlige partiprogrammer.[174]

Partiet Venstre blev i de sidste tre årtier af 1800-tallet samlingspunktet for landbobevægelsen. Når man dengang talte om "demokratiet", så handlede det om denne bevægelse af selverklærede "demokrater", der så sig selv i opposition til de privilegerede klasser i byerne. Allerede i den grundlovgivende rigsforsamling dannedes der på den baggrund en demokratisk venstrefløj, og i 1870 stiftedes selve partiet Det forenede Venstre, hvis første program er fra 1872. Samme år fik partiet flertal i Folketinget. Det førte til den lange forfatningskamp med det borgerlige parti Højre, der ledte frem til provisorietiden, som beskrives i kapitel 4.

En lignende udvikling fandt sted inden for arbejderbevægelsen. Arbejderforeninger voksede frem i byerne fra 1850'erne og 1860'erne. Mange af disse blev stiftet af arbejdsgivere, men der kom også en stadigt stærkere socialistisk bevægelse.[175] I København var der allerede i årtierne før grundloven en gruppe af socialistiske skribenter og teoretikere,[176] men først fra omkring 1870 blev arbejderbevægelsen for alvor socialistisk præget. Baggrunden var især vedtagelsen af et internationalt arbejderprogram på den første Internationale i London i 1864. På den baggrund kom kontakter til arbejderledere i København, og udenlandske skrifter var også inspirationen, da Louis Pio i 1871 udgav sine *Socialistisk Blade*, hvori han lagde op til en arbejderrevolution.

Det var også Pio, der i 1872 indkaldte til det "folkemøde" i Fælledparken, der førte til den første egentlige konfrontation mellem arbejderbevægelsen og ordensmagten - "Slaget på Fælleden", som er nærmere behandlet i kapitel 4.

Episoden var medvirkende til, at den socialistiske arbejderbevægelse i løbet af 1870'erne slog ind på en kurs, hvor det handlede om at kæmpe for sagen med "lovlige midler", og i 1876 dannedes Socialdemokratiet med netop det sigte. I de følgende årtier var der fortsat socialistiske arbejderledere, der ønskede en mere revolutionær retning, men det blev aldrig den officielle linje. Det var således en stærk tro på en demokratisk og reformorien-

173 For en kortfattet gennemgang af personer og ideer i den grundlovgivende rigsforsamling se C. Bjørn, *Kampen om Grundloven*, 1. udgave (1999).

174 De første programmer for de politiske partier i Danmark kan ses på Det Kongelige Biblioteks hjemmeside.

175 For en oversigt se f.eks. H. Bruun, *Den faglige Arbejderbevægelse i Danmark indtil Aar 1900: Første Del til ca. 1880*, 1. udgave (1938).

176 B. Nygaard: "'De phantastiske forskruede Forestillinger': Introduktioner til socialisme og kommunisme før 1848" i *Historisk Tidsskrift* (hæfte 2 af 2009), side 336ff.

teret politik i den danske socialistiske arbejderbevægelse fra et tidligt tidspunkt.[177] I 1875 bekendtgjorde den tyskfødte barber E.W. Klein, der var en vigtig skikkelse i denne fase af bevægelsens historie: "Så snart et parti anerkender bestemte personer som autoriteter, forlader det demokratiets grundvold, thi autoritetstroen, den blinde lydighed, personkultus, er udemokratisk."[178] I forhold til ytringsfriheden var det i partiets første program af 1876 et krav til "statens fundament", at der skulle være en "Afskaffelse af alle presselove, forenings- og forsamlingslove, samt alle øvrige love, hvorved et folk kan blive forhindret i at tilkendegive sine tanker i ord og skrift."[179] Bag denne meget skarpe formulering lå ikke mindst erfaringer som den i 1872.

I de følgende årtier kom arbejderbevægelsen i stadigt højere grad til at se sig selv som en folkelig bevægelse i lighed med og i forlængelse af landbobevægelsen i 1800-tallet. Ligesom der udvikledes et væld af selskaber og foreninger omkring landbobevægelsen, etableredes der også omkring arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet et meget rigt foreningsliv, hvor demokrati, diskussion og ytringsfrihed praktiseredes. Tilsammen sikrede disse udviklinger, at personer fra den jævne del af befolkningen, både i by og på land, deltog i politiske diskussioner og fik erfaringer med generalforsamlinger, valghandlinger og bestyrelsesarbejde. I løbet af første halvdel af det 20. århundrede kom der også en række virksomheder i den såkaldte arbejderkooperation, der kan ses som denne bevægelses svar på landbobevægelsens andelsvirksomheder.[180]

Landbobevægelsen og arbejderbevægelsen stod ideologisk langt fra hinanden. Meget firkantet kan man sige, at førstnævnte var liberale, og at sidstnævnte var socialister. De ville med andre ord skabe meget forskellige samfund, og det er ikke svært at finde situationer, hvor de svovlede imod hinanden. Men under forfatningskampen stod de sammen i kampen imod Højre og embedsstaten, og det førte til en ny periode med konflikt om demokrati og ytringsfrihed.

Som beskrevet i kapitel 4 endte Højre med at tabe forfatningskampen, først med det forlig, der i 1894 førte til konseilspræsident Estrups fald og til provisorietidens ophør, og senere med systemskiftet i 1901, hvor kongen accepterede at udnævne en venstreledet regering. Den første venstrestatsminister var juristen Johan Henrik Deuntzer (1845-1918), men bag ham var jævne mennesker rundet af de folkelige bevægelser nu kommet til magten. Klaus Berntsen blev selv konseilspræsident i 1910, og det var også ham, der mere end nogen anden virkede for udarbejdelsen af den demokratiske grundlov, der blev endeligt vedtaget d. 5. juni 1915. I mellemtiden var partiet Det Radikale Venstre i 1905

177 C. Bryld, *Den demokratiske socialismes gennembrudsår*, 1. udgave (1992).
178 Citeret efter Nevers (2011), side 153.
179 "Program og Love for det socialdemokratiske Arbejderparti" (1876), side 5.
180 H. Grelle, *Det kooperative alternativ: Arbejderkooperationen i Danmark, 1852-2012*, 1. udgave (2012).

blevet udskilt af Venstre, og det gamle Højre blev i 1915 til Det konservative Folkeparti.[181] Begge partier sluttede op om grundloven af 1915, der – med rette – især er kendt for den betydelige udvidelse af valgretten. Man sagde i datiden, at riget nu fik en grundlov, der gav "lige ret for rig og fattig" (idet også tyende fik stemmeret, og da der ikke længere var privilegeret valgret til Landstinget), "lige ret for kvinde og mand" (idet kvinder nu fik stemmeret til Rigsdagen) og "lige ret for by og land" (idet en privilegeret stilling for landdistrikterne bortfaldt). Grundloven af 1915 var således en stor sejr for ligeretstanken, og selv om antidemokratiske positioner fortsat fandtes i det danske samfund, så markerer den i det partipolitiske landskab en afsked med 1800-tallets forbehold for det rene demokrati og en indgang i en epoke, hvor demokratiet havde sejret. Da totalitære strømninger begyndte at vinde frem, talte fascisterne således også om, at de var de "sande demokrater".[182]

5. Medier under forandring

Det var ikke kun i Danmark, at de første årtier af det 20. århundrede førte til demokratiets bredere gennemslag. Den almindelige valgret slog igennem i en lang række lande, og den første verdenskrig (1914-1918) var i sejrherrernes egen retorik en krig for "det vestlige demokrati".[183] De nye nationalstater, der efter verdenskrigen blev grundlagt i det centrale Europa på ruinerne af de gamle imperier, blev derfor grundlagt som demokratiske republikker. Der udkom også i årene efter den første verdenskrig et antal teoretiske værker om det moderne demokrati og dets grundlag og værdier. En af disse teoretikere var den østrigske jurist Hans Kelsen, der gjorde det til et af demokratiets kendetegn, at det skal give plads til dets modstandere og deres meninger. I 1932 skrev han for eksempel: "Det synes at være demokratiets tragiske skæbne, at det må nære selv sin argeste fjende ved sin barm."[184] Der var imidlertid også demokratiteoretikere, der omvendt betonede demokratiets ret til at forsvare sig over for dets modstandere. De talte bl.a. om "militant demokrati".[185]

Man skal derfor passe på med at tegne et glansbillede af forholdet mellem demokrati og ytringsfrihed. I praksis har alle demokratier juridiske smuthuller for indførsel af forskellige indskrænkninger af ytringsfriheden, og det 20. århundrede fremviser mange eksempler på, at disse indskrænkninger kunne blive temmelig omfattende, også i velfungeren-

181 For en både grundig og overordnet behandling af periodens politiske historie se C. Friisberg, *Ingen over og ingen ved siden af Folketinget: Partiernes kamp om forfatningen 1848-1920*, bind 1-2 (2007).

182 Se f.eks. Nevers (2011), side 185ff. samt J.W. Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth-Century Europa*, 1. udgave (2011).

183 M. Llanque, *Demokratisches Denken im Krieg: Die deutsche Debatte im Ersten Weltkrieg*, 1. udgave (2000), side 103ff.

184 Citeret efter Hansen (2012), side 105.

185 M. Llanque i J. Kurunmäki m.fl. (red.), *Democracy in Modern Europe: A Conceptual History*, 1. udgave (2018), side 182ff.

de demokratier. Ikke sjældent er det således sket, at tidligere tilhængere af ytringsfrihed, når de får magten og skal forholde sig til f.eks. en krisesituation, er parate til at acceptere ret betydelige indskrænkninger.

I en dansk sammenhæng var der allerede i 1880'erne flere eksempler på, at nogle af de liberale, der havde kæmpet for trykkefrihed i 1830'erne og 1840'erne, i forfatningskampen støttede indskrænkende tiltag.

Et andet væsentligt spændingsfelt var forholdet mellem ytringsfriheden og presseloven, herunder Højres opgør med, at der under presseloven var udviklet, hvad de kaldte et "stråmandssystem", som i praksis gav mulighed for, at skribenter og redaktører kunne publicere særligt kontroversielle udtalelser anonymt ved at lade en lønnet stråmand fungere som ansvarshavende redaktør. Det førte til udstedelsen af en provisorisk presselov i 1886. Den provisoriske presselov fungerede indtil 1894, og da presseloven senere undergik en større revision i 1938 var den på centrale punkter inspireret af den provisoriske lov.[186] Provisorietiden er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Ændringer af presseloven førte også til omfattende begrænsninger af ytringsfriheden under første verdenskrig. Den radikalt ledede regering var fra krigens udbrud i 1914 fast besluttet på at sikre rigets neutrale stilling. Det var dog ikke let, da to af de krigsførende lande, Storbritannien og Tyskland, var Danmarks vigtigste handelspartnere, og regeringen skulle derfor krigen igennem gå en vanskelig balancegang. I konservative kredse var der betydelig modstand over for Tyskland, og flere konservative aviser, særligt i Sønderjylland, ønskede derfor fra tid til anden at skrive kritisk om Tyskland. Det førte bl.a. til en ændring af presseloven, hvor et stort flertal af Folketingets medlemmer stemte for ganske omfattende indskrænkninger af pressens frihed. Nu var det på den højre side af det politiske spektrum, der var skepsis, hvorimod socialdemokrater og radikale, der tidligere havde tordnet imod provisoriet, havde færre reservationer over for at lade målet hellige midlet.[187]

Begivenhederne både i 1880'erne og under den første verdenskrig minder os om den store betydning, medier og presse har i det moderne demokrati. Demokratihistorikeren Mogens Herman Hansen har fremhævet dette som en fundamental forskel imellem det antikke og det moderne demokrati. Idet rammen for det antikke demokrati var bystaterne, så kunne udvekslinger foregå direkte, og der var heller ikke teknologier, der muliggjorde massemedier. Det moderne demokrati har derimod nationalstaten som sin ramme, og det fik derfor repræsentation som et grundlæggende træk. Det er også

186 Kurunmäki m.fl. (red.) (2018), side 170f.
187 Mchangama og Stjernfelt, (2016), side 624ff.

et kendetegn ved det moderne demokrati, at det udvikledes i en periode, hvor aviser, tidsskrifter og pamfletter var populære medier. Ordet avis, der kommer af det italienske *avviso*, er således langt ældre end det moderne demokrati. Ordet blev allerede i 1500-tallets Venedig brugt om håndskrevne politiske nyheder, som regeringen lod cirkulere.[188] I løbet af 1600-tallet kom der aviser i flere europæiske lande, men først i anden halvdel af 1700-tallet blev avisen et massemedie. Berlingske Tidende, der er Danmarks ældste eksisterende avis, udkom første gang d. 3. januar 1749; men først mod slutningen af århundredet greb det for alvor om sig med tryksager, aviser og tidsskrifter.[189]

Vi har allerede været inde på, hvordan netop det trykte ord som medium var med til at præge kampen for ytringsfrihed, der især var en kamp for "trykkefrihed". Det minder os om, at ytringsfrihedens historie er dybt integreret i mediernes historie og dermed i den teknologiske historie: Nye teknologier fører til nye medier, der igen fører til nye typer af modsætninger og udfordringer, der har konsekvenser for, hvordan ytringsfriheden kan bruges, opleves og reguleres.

Det var således ikke mindst den teknologiske udvikling, der op gennem 1800-tallet gjorde det nemmere og billigere at trykke aviser, tidsskrifter, pamfletter og bøger. Mængden af skrifter blev mangedoblet over tid. Det er således en vigtig baggrund for den politiske udvikling frem mod grundloven, at der netop i disse årtier skete en markant forøgelse af tryksager, og at det også blev stadigt vanskeligt for myndighederne at kontrollere området. Det er derfor umuligt at adskille denne udvikling i mediehistorien fra den politiske historie, og også efter trykkefrihedens indførsel fik udviklinger på medieområdet stor betydning for den politiske historie. Det var en central del af det unge demokrati, at politik udgjorde en stor del af stoffet, politikere trykte i stigende grad deres tanker i aviserne, mange journalister blev vigtige politikere og ikke mindst fik alle partier deres egne aviser.

Også under enevælden var bestemte tryksager knyttet til bestemte kredse og bevægelser, men i den periode, hvor demokratiet for alvor slog igennem, og hvor de fire gamle partier (Venstre, Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Konservative) blev dannet, havde de fleste byer typisk fire forskellige aviser, én for hvert parti, og man holdt i udgangspunktet sit partis avis.[190] Perioden betegnes mediehistorisk som partipressen og pressesystemet kaldes også undertiden firebladssytemet.[191] I perioden fra 1870 til 1913 forøgedes antallet af danske dagblade fra 87 til 147, og det samlede oplag af aviser steg fra ca. 49.000 til

188 Hansen (2012), side 96.
189 H. Horstbøll, *Menigmands medie: Det folkelige bogtryk i Danmark, 1500-1840*, 1. udgave (1999).
190 Hansen (2012), side 9.
191 I. Schultz, "Fra Partipresse over Omnibuspresse til Segmentpresse" i *Journalistica* (nr. 5 af 2007), side 7.

255.000.[192] I en omfattende gennemgang af avisens samlede historie frem til 1970'erne er perioden fra ca. 1850 til første verdenskrig fremhævet som "avisens guldalder".[193]

Avismediet har også udviklet sig meget siden de unge partiers epoke. I begyndelsen af 1900-tallet gjorde den teknologiske udvikling det muligt at lave aviser i tabloidformat, og der kom på den baggrund i alle vestlige lande en såkaldt tabloidpresse, hvor en ny og langt mere grænsesøgende form for journalistik vandt frem. I Danmark grundlagdes Ekstra Bladet for eksempel i 1904, og under indskrænkningerne af pressefriheden under den første verdenskrig var det ikke mindst Ekstra Bladets chefredaktør, Frejlif Olsen (1868-1936), der lagde sig ud med regeringen.

Ved siden af den teknologiske udvikling skete der fra slutningen af 1800-tallet også væsentlige ændringer i rollen for de journalister, der befolkede de mange nye avisers og blades redaktioner. "Journalisters" engagement i det sene 1800-tal var typisk politisk og journalistarbejdet ofte et bierhverv ved siden af skribenternes hovedfag som f.eks. politikere, fagforeningsmænd, embedsmænd og forfattere. I provinsen var redaktøren ofte alene om produktionen af stoffet. Venstre-redaktører var her typisk læreruddannede og deres Socialdemokratiske sidestykker ofte typografer. I 1880 blev den første journalistforening stiftet i København, men professionelle fuldtidsjournalister var fortsat i undertal.[194] Først fra begyndelsen af det 20. århundrede voksede en egentlig professionel journaliststand frem i Danmark, og ikke før 1946 blev mesterlæren på landets redaktioner suppleret med en egentlig journalistuddannelse i form af et kursusfag på Aarhus Universitet. Først i 1975 dimitterede de første journalister fra Danmarks Journalisthøjskole, der blev grundlagt som selvstændig institution fire år forinden i 1971.

Skiftet væk fra den rene partipresse tager for alvor fart i mellemkrigstiden, hvor både hovedstads- og provinsavisers roller i samfundet ændrer sig. Perioden, der benævnes "Omnibuspressen" – pressen for alle – er kendetegnet ved, at de tidligere stærke bånd mellem partipolitik og dagblade kappes. Ganske vist spejles avisernes ideologiske ophav fortsat navnlig i det redaktionelle stof, men den tilstræbte objektivisme bliver det nye pejlemærke, som journalisterne sætter kurs efter i nyhedsformidlingen. Der skal nu være en klar skillelinje mellem "subjektive" kommentarer og "objektive" nyheder, og journalisternes rolle skifter – særligt med inspiration fra Amerika – fra agiterende til mere neutral formidlende. Introduktionen af den nye mere effektive rotationspresse, som den daværende chefredaktør for Politiken, Henrik Cavling, som den første i Danmark i 1905 investerede i, betød, at der i omnibuspressen også blev plads til nye stofområder som f.eks. livstil,

192 N. Thomsen, *Hovedstrømninger 1870-1914: Idélandskabet under dansk kultur, politik og hverdagsliv*, 1. udgave (1998), side 33.

193 H. Stangerup, *Avisens historie i de lande, der skabte den: England, Frankrig, Tyskland og USA,* bind. 1-3 (1973-74).

194 S. Schmidt, *Journalistikkens grundtrin*, 1. udgave (2011), side 17f.

mode og sport.[195] De nye stofområder supplerede den traditionelle politiske journalistik og muliggjorde en fælles samtale om andre begivenheder end de rent (parti-)politiske.

I nyere tid er pressen blevet en selvstændig samfundsinstitution i sin egen ret, som kan interagere med og uafhængigt af andre samfundsinstitutioner.[196] Nogle argumenterer også for, at der i løbet af de seneste årtier er sket et nybrud henimod et nyt pressesystem – "segmentpressen" – hvor medierne i stigende grad formidler og vinkler indhold til bestemte målgrupper og kernelæsere, som er med til at bestemme, hvilket stof og hvilke vinkler der kommer til udtryk i de forskellige medier.[197]

Ved siden af udviklingen i den rolle, pressen og journalisterne har indtaget gennem tiderne har den teknologiske udvikling også afgørende forandret mediebilledets kompleksitet. Allerede i anden halvdel af 1800-tallet havde telegrafen revolutioneret kommunikationen på tværs af lande og kontinenter, og i begyndelsen af det 20. århundrede udvikledes teknologien bag den moderne radiokommunikation. Fra begyndelsen af 1920'erne blev radioen et yndet medium for magthavere til at kommunikere bredt, på engelsk "broadcasting". Ligesom de første aviser blev brugt af regeringer og var kontrolleret af regeringer, blev radioens tidlige udvikling også meget topstyret. I Storbritannien blev British Broadcasting Corporation (BBC) ganske vist først etableret af post-og telegrafvæsenet som en privat virksomhed i 1922, men i 1926 omdannedes den til den offentlige virksomhed, der stadig eksisterer. Også i Danmark blev der i første omgang udsendt private radioudsendelser, fra bl.a. Københavns Radiofoni, men allerede i 1925 indførtes der en forsøgsordning med en monopolordning, der kort efter blev gjort permanent med etableringen af Statsradiofonien. Statsradiofonien blev finansieret af lytterne gennem licensordningen, og allerede i 1940 havde ca. 80 % af danske husstande en radio.

Udviklingen er interessant i den her sammenhæng, fordi den illustrerer, hvordan den teknologiske udvikling gjorde, at den politiske kommunikation mod midten af det 20. århundrede og i langt højere grad end blot få årtier tidligere kunne topstyres. Den elektroniske massekommunikation var således også statsligt styret, da fjernsynet blev udbredt i løbet af 1950'erne. Statsmonopolet på de elektroniske massemedier blev først brudt i 1980'erne, på radioområdet med etableringen af kommercielle lokalstationer og på TV-området med dannelsen af TV2 i 1988. De topstyrede elektroniske massemedier i det 20. århundrede ændrede således igen rammerne for ytringsfriheden, og der var i monopolets tid en lang række sager om programmer og indhold, der reelt også handlede om ytringsfrihed. Nogle af disse sager behandles i kapitel 12. Også i dag er Danmarks Ra-

195 Schultz (2007), side 7ff.
196 L. Togeby m.fl., *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtudredningen*, 1. udgave (2003), side 214.
197 Schultz (2007), side 16ff.

dio og dele af TV 2 samt den nu nedlagte Radio24syv og efterfølgeren Radio4 underlagt særlige Public Service forpligtelser. Det indebærer bl.a., at deres programvirksomhed skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der indgås hvert fjerde år en ny mediepolitisk aftale, som sammen med de såkaldte Public Service-kontrakter bl.a. sætter rammerne for statsstøttede mediers virksomhed i Danmark. Der gælder dog samtidig et såkaldt armslængdeprincip, der pålægger staten at respektere de publicistiske mediers redaktionelle frihed. Grænsedragningen for armslængdeprincippet har de seneste år ofte givet anledning til en undertiden livlig debat mellem medierne og det politiske niveau.[198]

Med internettets fremkomst i slutningen af det 20. århundrede og især med fremkomsten af web 2.0 i begyndelsen af det 21. århundrede – altså teknologien bag brugergenereret indhold på hjemmesider – har vi fået et nyt og vigtigt kapitel i historien om mediernes forandringer og disse forandringers betydning for ytringsfriheden. Historikeren Niall Ferguson har fremført det synspunkt, at internettet qua dets decentrale grundstruktur adskiller sig markant fra de topstyrede medier fra det 20. århundrede, og at dets revolutionerende betydning for udviklingen af samfundet derfor tåler sammenligning med trykpressens fremkomst i 1500-tallet.[199] Slots- og Kulturstyrelsen diagnosticerede i 2017 de danske medievirksomheders tilstand i den digitale tidsalder på dyster vis:

> "De privatejede danske medievirksomheders markedsrealiteter har ændret sig dramatisk de sidste 30 år. I 1980'erne agerede de på et velafgrænset og beskyttet dansk marked med lutter danske konkurrenter, benyttede en hundrede år gammel teknologi, kontrollerede selv det meste af deres værdikæde og nød godt af en enkel og stærk forretningsmodel, som sikrede dem stabile indtægter fra trofaste annoncører og abonnenter. Tre årtier senere er alle vilkår forandret: Medievirksomhedernes marked er globalt og grænseløst, domineret af aktører, der ikke selv leverer medieindhold, men derimod en ny teknologi, som ændrer selve markedets infrastruktur fra måned til måned. Værdikæden er atomiseret. Og forretningsmodellen gået i stykker, fordi både brugere og annoncører søger andre steder hen."[200]

198 Se f.eks. "Opposition om DR: DF og regeringen bryder armslængdeprincip" (18. september 2018), *Politiken*, https://politiken.dk/kultur/medier/art6705693/DF-og-regeringen-bryder-armsl%C3%A6ngdeprincip (senest tilgået den 18. november 2019), "Lidegaard: Medieforliget er DF'ernes hævn over medier, de ikke kan lide" (26. marts 2019), *Altinget*, https://www.altinget.dk/artikel/martin-lidegaard-medieforliget-er-en-ommer (senest tilgået den 18. november 2019) og "Mediepolitisk strategi", *Dansk Journalistforbund* (https://journalistforbundet.dk/mediepolitisk-strategi).

199 N. Ferguson, *The Square and the Tower: Networks and Power, from the Freemasons to Facebook*, 1. udgave (2017).

200 Rapporten "Mediernes Udvikling i Danmark 2017: Globaliseringen af den danske mediebranche", *Slots- og Kulturstyrelsen* (https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktoerer/Rapport_og_bilag/Sammenfatning.pdf), side 19.

Dette og mange andre spørgsmål, som ny digital teknologi rejser i forhold til ytringsfriheden, behandles nærmere i kapitel 12 og 13.

6. Demokratidebat, velfærdsstat og globalisering

Den uden sammenligning største indskrænkning af ytringsfriheden i det moderne Danmarks historie skete under den tyske besættelse fra 1940 til 1945. Kort efter den tyske besættelse blev der etableret en national samlingsregering, der under protest regerede landet i samarbejde med den tyske besættelsesmagt. Samarbejdspolitikken, der varede frem til 29. august 1943, byggede på den forståelse, at besættelsesmagten ikke ville "antaste kongeriget Danmarks territoriale integritet eller politiske uafhængighed".

Efter krigen var der – i Danmark som i andre lande – enighed om, at det var demokratiet, der havde vundet, og der kom på den baggrund en omfattende debat om, hvad demokrati egentlig er. Begrebet "demokrati" var mere åbent dengang. Det var ikke, som i dag, nært bundet til det politiske system. Der var f.eks. stor interesse for spørgsmålet om, hvordan den demokratiske idé kunne spredes til andre sfærer i samfundet. Man talte i den ånd om f.eks. pædagogisk demokrati og økonomisk demokrati. Men spørgsmålet om ytringsfrihed stod også centralt i debatten, ikke mindst fordi man, nøjagtig som i andre lande, skulle finde ud af, hvad man skulle stille op med modstanderne af demokrati.

Trods almen anerkendelse af behovet for det retslige opgør efter krigen, som er nærmere beskrevet i kapitel 4, afsnit 7, har den konkrete udførelse af dette opgør givet anledning til en omfattende retspolitisk debat – både i samtiden og i eftertiden.

Sideløbende hermed opstod der i sommeren 1945 en diskussion om demokratiet og dets vilkår. Meget af debatten udspandt sig i kronikker og avisindlæg, men der kom også mere vægtige værker, der er blevet klassikere i den danske demokratilitteratur.

Hvor det før krigen var et diskussionsemne, *om* demokratiet var den rette styreform, handlede diskussionen efter krigen om, hvilke principper demokratiet skal basere sig på, herunder navnlig det delikate spørgsmål, hvorvidt og i givet fald hvordan demokratiet skal beskytte sig mod anti-demokrater.[201] Lignende debatter om, hvad man efter krigsafslutningen skulle stille op med nazister og anti-demokrater fandt på samme tid sted i andre europæiske lande.

201 Diskussionen foregik i bl.a. den kommunistiske modstandsbevægelses blad Frit Danmark og i landets aviser, men gav også anledning til flere bogudgivelser. De mest centrale indlæg i debatten er samlet i S. H. Rasmussen og N. K. Nielsen (red.), *Strid om demokratiet – artikler fra en dansk debat 1945-46*, 1. udgave (2003).

Den hjemlige debat blev indledt med et indlæg af filosofiprofessor og kommunist Jørgen Jørgensen med titlen "Demokratiet har ret til at forsvare sig", som blev bragt i Frit Danmark den 13. juli 1945.

Jørgensens usentimentale pointe er, at selv om humanisme (humanitet) er forbundet med de demokratiske samfund, *"… er der intet selvmodsigende i, at Demokratiet behandler sine Modstandere haardt, hvis det ikke på anden Maade kan sikre sin Eksistens og Trivsel."*[202] Demokratisk frihed er, ifølge Jørgensen, ikke en frihed til hvad som helst, men kun det, som er foreneligt med demokratiets opretholdelse. Han sætter afslutningsvis sit synspunkt på spidsen med udsagnet om, at *"Maskinpistolangreb kan desværre ikke slaas tilbage med Stemmesedler."*[203]

Indlægget vakte opsigt og udløste en række kommentarer. Blandt dem, som med forskellig begrundelse tilsluttede sig Jørgensens overordnede synspunkt, var professor og medlem af befrielsesregeringen Mogens Fog og juraprofessor Stephan Hurwitz, som var en af arkitekterne bag retsopgøret.

I Fog's indlæg "Nazismens Arv" fra september 1945 er udgangspunktet bekymringen for, at der – selv om nazismen er nedkæmpet – igen vil opstå lignende udemokratiske bevægelser, som også i et samfund som det danske vil vinde opbakning.[204] Fog taler om en bestemt menneskетype, som tiltrækkes af den slags autoritær ideologi, hvor der er kort fra tanke til handling. Fog beskriver sågar, hvordan han er stødt på denne menneskетype i modstandsbevægelsen.

Fog opsummerer sine synspunkter sådan:

> "Der rejser sig Røster imod et Forbud mod nazistisk Virksomhed under den gamle Devise: Frihed for Loke som for Thor. De, der staar paa dette Grundlag, var med til at bringe vore demokratiske Rettigheder i Fare, fordi de tillod deres Fjender at vokse sig stærke. Og den Svaghed maa ikke gentages."[205]

Hurwitz indtrådte i diskussionen i foråret 1946 med et indlæg i Politiken, som først og fremmest er svar på tiltale til arkitekten og samfundsdebattøren Poul Henningsen (PH) og juraprofessor Alf Ross, der, jf. nedenfor, bl.a. havde plæderet for en uindskrænket ytringsfrihed, herunder også for demokratiets fjender.

---

202 J. Jørgensen, "Demokratiet har Ret til at forsvare sig" (1945) i Rasmussen og Nielsen (2003), side 24.
203 Rasmussen og Nielsen (2003), side 26.
204 Ibid., side 33ff.
205 Rasmussen og Nielsen (2003), side 41.

Hurwitz anser det som en selvfølgelighed, at der ikke kan herske en ubetinget ytringsfrihed og henviser til, at straffeloven udtrykkeligt kriminaliserer den, som alene ved tilskyndelse (opfordring) bistår med en forbrydelse. Ifølge Hurwitz har man et virkelighedsfjernt syn på propagandaens farer, hvis man fastholder, at kun fysiske handlinger skal kunne forbydes og straffes. Han medgiver dog, at afgrænsningen af, hvad der så skal være ulovligt, er vanskelig om end ikke umulig.

PHs tilgang er en anden, selv om han udtrykker forståelse for, at der i krigens kølvand er et udbredt ønske om at forbyde nazismen.[206] Han er dog grundlæggende uenig i, at et forbud er det rette middel, hvis man vil nazismen til livs. Tværtimod mener han, at de danske nazister netop ved deres lovlige tilstedeværelse i den offentlige debat i 1930'erne fik en platform til offentligt at blamere og latterliggøre sig selv, hvilket svækkede deres gennemslagskraft. Han hævder polemisk, at hvis nazistpartiet var blevet forbudt, havde det formentlig med status af undergrundsbevægelse fået tag i både adel og industri og – i stedet for Fritz Clausen – måske fået en blændende jurist i front.

Det leder frem til PHs hovedpointe – at der må skelnes skarpt mellem tanker og ord og fysiske handlinger. For mens han er ganske enig i, at der må sættes rammer for handlefriheden, forholder det sig anderledes med ytringsfriheden, der ifølge PH må være ubegrænset:

> "Her er det i demokratiets vitaleste interesse at der er absolut politisk frihed for det er den eneste mulighed for at der i befolkningen kan dannes de rette modgifte mod rabiat og meningsløs udvikling. Det er derfor ikke bare for modstandernes skyld at de skal ha lov at ytre sig frit under demokrati. Det er mindst lisaa meget for demokratiets. Den aabne diskussion og det politiske dagslys kan reducere mangen romantisk og mystisk politik til næsten ingenting mens den vokser i interessanthed og tiltrækning ved at arbejde hemmeligt. Dertil kommer at jo stærkere vi af sociale lighedsgrunde tvinges til at indskrænke og regulere menneskets handlefrihed des vigtigere blir den ubetingede ytringsfrihed: friheden til kritik af det bestaaende styre."[207]

PH, der således i ytringsfrihedsspørgsmålet stillede sig på skuldrene af bl.a. Birckner og Grundtvig, fandt opbakning hos bl.a. den fremtrædende juraprofessor Alf Ross, i dennes anmeldelse af Hal Kochs bog "Ordet eller Sværdet?" i foråret 1946.[208]

206 Hans indlæg "Frihed med eller uden Rabat" blev bragt i Socialdemokraten den 9. september 1945 og er optrykt i Rasmussen og Nielsen (2003), side 57ff.

207 Rasmussen og Nielsen (2003), side 62.

208 Anmeldelsen blev bragt i Politiken den 23. marts 1946 og er optrykt i Rasmussen og Nielsen (2003), side 156ff.

Alf Ross vender sig mod den tanke, at man kan tvinge nogen til frihed og går skridtet videre, når han skriver, at hvis demokratiet ønsker at afskaffe sig selv, så må det være sådan. I forlængelse heraf er Ross i spørgsmålet om ytringsfrihed på linje med PH. Ross´ synspunkt er, at når først man begynder at begrænse ytringsfriheden, sår man frøet til diktatur, hvad enten derved forstås nazisme eller kommunisme. Ross opsummerer sin holdning med udsagnet om, at *"… oprigtig Kærlighed til Demokratiet som styreform, aldrig kan føre til en Begrænsning af Ytringsfriheden. Flertalsprincip og fri Meningsdannelse er uløseligt forbundne."*[209] En anden juraprofessor, Poul Andersen, havde tidligere i debatten gjort sig til talsmand for lignende synspunkter, idet han bl.a. fremhævede, at de liberale demokratier i USA og England ikke så ud til at lide synderligt under, at der i disse samfund var en nærmest ubegrænset ytringsfrihed.[210]

Alf Ross' værk *"Hvorfor demokrati?"* var langt det mest omfattende, og her udviklede han en forståelse af demokrati som en politisk styreform, der faktisk ligger tæt på den demokratiforståelse, der i dag er dominerende i politologisk litteratur.[211] For ham var demokratiets kerne således det forfatningsmæssige system, der sikrer, at landets lov udgår af flertallets vilje.

Ross er ofte blevet læst i kontrast til Hal Koch, der i modsætning til Ross betonede, at demokrati ikke er et konstitutionelt system, men en tænkemåde og en livsform: *"Demokrati lader sig ikke indeslutte i en formel. Det er ikke et system eller en lære. Det er en livsform ( ) Det drejer sig om et sindelag, der skal bibringes hvert nyt slægtled. Derfor er det folkelige oplysnings- og opdragelsesarbejde nerven i demokratiet."*[212] For ham var demokratiets kerne ikke et bestemt politisk system, som er sikret i en forfatning, men en kultur præget af samtale og dialog i opposition til magt og vold. Han yndede at fremhæve, at demokrati handler om at bruge ordet fremfor sværdet: *"Det er samtalen (dialogen) og den gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen."*[213]

Dybt præget af kristent og grundtvigsk tankegods så han demokratiet som resultatet af en lang civilisationsudvikling, der i den vestlige kulturkreds havde fundet sted fra antikken henover kristendommen til den moderne politik. Det var ikke kun et produkt af udviklinger i 17- og 1800-tallet, det var også et produkt af denne ældre og gradvise udvikling af kultur og idealer, kort sagt det modsatte af barbari og vold. Hans fokus på samtale og dialog førte ham også til det tankevækkende synspunkt, at der helst ikke skulle være

209 Rasmussen og Nielsen (2003), side 159.
210 P. Andersen i Rasmussen og Nielsen (2003), side 44.
211 F.eks. Møller og Skaaning (2010).
212 H. Koch, Hvad er demokrati? 1. udgave (1945), side 12f.
213 Koch (1945), side 16.

flere end 500 deltagere til et politisk møde.[214] Det var før fjernsynets tid, og i dén grad før internet og Twitter, men altså alligevel kun lidt mere end et halvt århundrede siden. Det minder os igen om, at der i den historiske udvikling hele tiden er forskydninger i de samfundsmæssige rammer, der omgiver og betinger demokratiet og ytringsfriheden.

På grund af sin opfattelse af demokrati som en livsform satte han heller ikke grundloven (eller forfatningen) og dens paragraffer centralt.[215] Han mente derimod, at livet selv har nogle grundlove, som er demokratiets fundament. En af disse var efter hans opfattelse friheden, der var fundamentet for de moderne frihedsrettigheder, som han satte højt: *"Disse såkaldte "frihedsrettigheder" hører overhovedet til det dyrebareste, menneskeheden gennem århundreders møjsommelige kamp er nået frem til."*[216] Ytringsfriheden var en af disse frihedsrettigheder, men det er ikke nok for demokratiet, at den er sikret i en paragraf: *"Det afgørende er, om der er mennesker, der benytter denne frihed. Hvad kan det nytte, at de har frihed til at tale, hvis de intet har at sige. Hvad kan det nytte, at de har frihed til at handle, hvis de ikke kan andet end at gå i geled og efterabe alle de andre."*[217] Efter hans opfattelse var ytringsfriheden i øvrigt ikke blot en del af demokratiets kerne, det frie ord kunne også sikre demokratiet imod degeneration: *"Så længe ordet og kritikken er frie, vil der altid være grænser for, hvor bedærvet et styre man kan få. Knægtes derimod ytringsfriheden, er disse grænser skyllet bort."*[218]

Mere generelt var den danske demokratidebat efter anden verdenskrig præget af en ret dyb tro på folkets visdom. Andre steder i Europa, hvor folkestemningen i mellemkrigstiden i langt højere grad havde drejet hen imod totalitære strømninger, så man mere skeptisk på det rene folkestyre. Det er således i nyere demokratihistorisk forskning blevet betonet, at der i efterkrigstidens centrale Europa – i lande som Vesttyskland, Frankrig og Italien – udvikledes en særlig form for demokrati, hvor man fokuserede meget på at beskytte de grundlæggende borgerlige rettigheder imod uheldige og pludselige tendenser. Man har talt om "begrænset demokrati".[219] Derfor blev efterkrigstidens vesteuropæiske demokratier præget af stærke bureaukratier, præsidentembeder, forfatningsdomstole eller forfatningsråd og af parlamenter med to kamre. Ifølge denne tankegang skulle der i demokratierne indbygges garantier og diger, der sikrer de borgerlige rettigheder, og herunder ytringsfriheden, imod antidemokratiske tendenser. Den samme tænkning blev ifølge dette perspektiv også indbygget i det europæiske samarbejde.[220] Sådan gik det ikke i Danmark, hvor troen på folket var stærk. I den danske efterkrigsforfatning, grundloven

214 Ibid., side 21.
215 Ibid., side 56f.
216 Ibid., side 67.
217 Ibid., side 73f.
218 Ibid., side 39.
219 Müller (2011).
220 Ibid., side 148f.

af 1953, blev tokammersystemet således afskaffet og erstattet med muligheden for folkeafstemninger.

Selv om Ross' ideer om demokrati i højere grad end Kochs rammer den forståelse af demokrati, der præger vores nutid, så var det Koch, der ramte den ånd, der kom til at dominere under opbygningen af velfærdsstatens institutioner fra 1950'erne til 1970'erne.

I 1950'erne var der blandt radikale, socialdemokrater og kommunister således enighed om, at demokratiet ikke var fuldt realiseret med det politiske demokrati. Der var tværtimod en udbredt bekymring over, om den fremvoksende velfærdsstat ville udvikle sig til et menneskefjernt administrativt system, og at det underliggende demokrati måske ville visne. Derfor skulle demokratiet løbende videreudvikles og spredes i forskellige kulturelle, sociale og økonomiske sammenhænge.[221] I borgerlige kredse fulgte man i 1950'erne som hovedregel ikke denne tankegang. Her opfattede man i højere grad demokratiet som noget fuldt realiseret. Det forandrede sig imidlertid i 1960'erne, hvor der kom noget nær tværpolitisk konsensus omkring den tanke, at samfundets videre udvikling handlede om at sprede demokratiske processer til alle dele af samfundet. Derfor blev fremme af demokrati og ytringsfrihed også bygget ind centralt i velfærdsstatens institutioner, og begrebet nærdemokrati blev et populært udtryk i 1970'erne. I nærmest alle dele af samfundet handlede det om at fremme de demokratiske processer og ideer.

For eksempel blev det danske skole- og uddannelsessystem dybt præget af disse tanker. Siden begyndelsen af 1900-tallet var forskellige former for reformpædagogik udviklet i pædagogiske kredse. I disse programmer stod det typisk centralt, at den traditionelle autoritære disciplin skulle erstattes af en mere demokratisk og elevcentreret tilgang. Ytringsfrihed var ikke et vigtigt begreb i den sammenhæng, men det var – særligt efter anden verdenskrig – demokrati. Man talte om "opdragelse til demokrati". I den faktisk indretning af skolen måtte de ofte vige for andre hensyn, men fra omkring 1970 kom de til at præge skole- og samfundslivet temmelig fundamentalt.

Et eksempel kunne være universiteternes ledelse, hvor det traditionelle "professorvælde" med styrelseslovene af 1970 og 1973 blev erstattet med en mere demokratisk styreform. Nu skulle universiteternes rektor ikke længere vælges af professorerne, men ved valg hvor alle lærere, studerende og (fra 1973) teknisk-administrativt personale havde stemmeret. Også ledelsen af de enkelte universitetsstudier demokratiseredes, idet fagenes udvikling nu blev lagt i hænderne på studerende og lærere i fællesskab.

221 Afsnittet bygger på J.V. Køber, Et spørgsmål om nærhed: Nærdemokratibegrebets historie i 1970'ernes Danmark, 1. udgave (2017).

Hvis ytringsfrihed betragtes i et bredere samfundsperspektiv, hvor det ikke kun handler om en formel ret, men også betragtes som noget, der er knyttet til en mere lighedsorienteret og demokratisk kultur, så kan man næppe overvurdere betydning af de forandringer, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne, herunder kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og de videregående uddannelser. Antiautoritære tanker vandt frem i hele samfundet, og ideen om at alle skulle have mulighed for at ytre sig og deltage i beslutningsprocesser blev institutionaliseret. Det kan nok heller ikke udelukkes, at den generelle stigning i befolkningens uddannelsesniveau[222] og velfærdsstatens bidrag til minimering af social nød i samfundet har efter alt at dømme medvirket til at skabe det fornødne overskud i den brede befolkning til at gøre brug af ytringsfriheden.

Velfærdsstaten med de skattefinansierede velfærdsordninger har vi som bekendt stadig, men i de sidste årtier af det 20. århundrede førte nye samfundsudviklinger til, at det stærke fokus på demokrati og menneskelig udvikling trængtes i baggrunden af et fokus på økonomisk bæredygtighed. Disse udviklinger, der ifølge nogle forskere har ført til, at velfærdsstaten blev til en "konkurrencestat", har især fundet sted under påvirkning af den såkaldte globalisering. Der kan således fremdrages utallige eksempler på, at indretningen af de velfærdsstatslige institutioner er blevet dybt forandret i denne periode, hvor det har været en stående politisk udfordring at få velfærdsstaten reformeret, så den kan klare sig i en stadigt mere globaliseret økonomi.[223]

Sideløbende med denne udvikling har debatten om demokrati også flyttet sig grundlæggende siden 1970'erne. På den politiske venstrefløj findes stadig det synspunkt, at demokratiet er et princip, der skal udbredes til andre sfærer end den rent politiske, men det har været den dominerende tendens i de senere årtier, at demokrati er blevet navnet for den type af politiske systemer, som vi har i vores del af verden. Der er med andre ord sket en ret dyb forskydning i vores demokratiforståelse – væk fra, at demokratiet er en lang proces, som vi stadig bygger videre på, og hen imod en opfattelse af, at demokrati er et politisk system, som findes i mere eller mindre perfekt form, og at vi i et land som Danmark så at sige er kommet i mål. Derudover har globaliseringen og især det multikulturelle samfund betydet, at spørgsmålet om ytringsfrihed igen er blusset op. Det er således et gennemgående kendetegn ved de mange debatter om ytringsfrihed i de seneste tre årtier, at mødet mellem vestlige og mellemøstlige kulturer på en eller anden måde er en central faktor. Det har igen ført til, at fronter og positioner har forskubbet sig. F.eks. var det en borgerlige regering, der i 1984 sørgede for, at Jens Jørgen Thorsens maleri af Jesus med erigeret lem på Birkerød station blev fjernet – og godt 20 år senere

222 Se bilag 2.

223 O.K. Pedersen, Konkurrencestaten, 1. udgave (2011).

var det en anden borgerlig regering, der forsvarede Jyllands-Postens Mohammed-tegninger.

I det helt store historiske perspektiv kan vi altså konkludere, at demokratiet og ytringsfriheden har ret dybe rødder i dansk samfundshistorie og gennem en lang historisk proces er blevet spredt i samfundet, både som ideer og som praksisser. Historien viser også, at demokratiet og ytringsfriheden historisk set er nært forbundne størrelser, og at diskussioner om ytringsfrihed har det med at blusse op, når demokratiet er i krise eller undergår større transformationer. De centrale perioder for diskussion af trykke- og ytringsfriheden – fra slutningen af 1700-tallet over enevældens sidste årtier og forfatningskampens epoke til verdenskrigene og senest globaliseringens epoke – er således også perioder, hvor demokratiet har været til debat og i forandring. Og sådan vil det efter al sandsynlighed blive ved med at være, idet ytringsfrihed og demokrati er komplekse begreber, og idet der hele tiden sker forandringer, der gør, at vi i nye situationer skal forholde os til begge dele og ikke mindst til deres indbyrdes relation.

Kapitel 6
Undersøgelse af ytringsfriheden i Danmark

Indledning

Som led i kommissionens arbejde med at vurdere ytringsfrihedens aktuelle rammer og generelle vilkår i Danmark har kommissionen taget initiativ til at gennemføre en befolkningsundersøgelse, som belyser befolkningens holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed. Dataindsamlingen er foretaget af analysebureauet Epinion, og analyserne er udarbejdet af Justitsministeriets Forskningskontor ved Mikkel Møller Okholm, Pernille Søgaard Tolstrup og Signe Bechmann Hansen.

Dette kapitel indeholder under pkt. 1-7 den analyse, som Justitsministeriets Forskningskontor har foretaget af besvarelserne af denne undersøgelse, som har været udsendt til et repræsentativt udsnit af den danske befolkning i alderen 16-74 år. Der har endvidere været indhentet ekstra besvarelser fra udvalgte grupper i samfundet. Det gælder unge i alderen 16-25 år samt indvandrere og efterkommere fra seks udvalgte lande, som i rapporten er inddelt i (primært) muslimske lande og øvrige lande. Derudover har der været udsendt særskilte spørgeskemaer til politikere, debattører, journalister og kunstnere. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i perioden april til juni 2019.

Formålet med undersøgelsen er at kortlægge befolkningens generelle holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed i Danmark samt at zoome ind på udvalgte grupper, der enten ofte fremhæves i den offentlige debat om ytringsfrihed eller grupper, der som led i udøvelsen af deres arbejde i særlig grad er afhængige af ytringsfriheden.

Udvalgte resultater fra befolkningsundersøgelsen

I det følgende har kommissionen udvalgt en række undersøgelsesresultater, som den særligt ønsker at fremhæve.

Helt overordnet er der blandt alle grupper i undersøgelsen en stor opbakning til ytringsfrihed i Danmark. Vedrører eller påvirker ytringerne andre, begrænses opbakningen dog betydeligt. Opbakningen til ytringsfrihed ses også at variere alt efter, hvem der ytrer

sig, og hvem ytringen gælder. For så vidt angår ansattes brug af ytringsfrihed i tilfælde af kritisable forhold på arbejdspladsen, er der generelt bred opbakning. Dette gælder særligt offentligt ansatte. Samlet set er der desuden en oplevelse af, at folk generelt har mulighed for at bruge deres ytringsfrihed ved at deltage i den offentlige debat, men også at man af forskellige årsager til tider afholder sig fra at ytre sig i debatten, selv om man egentlig gerne ville.

Befolkningens holdninger til ytringsfrihed

For at afdække befolkningens holdninger til ytringsfrihed er deltagerne i undersøgelsen blevet bedt om at vurdere vigtigheden af ytringsfrihed som værdi over for ni andre værdier, som i Danmarkskanonen er udvalgt som de vigtigste for det danske samfund.[224]

Med det formål at teste opbakningen til ytringsfriheden og hvor langt den rækker, er deltagerne efterfølgende blevet bedt om at foretage en afvejning af ytringsfriheden som princip over for andre modstående hensyn og mulige konsekvenser, som ens ytringer kan have for andre eller for samfundet i bredere forstand.

Med undersøgelsen har kommissionen også ønsket at afdække befolkningens holdning til ytringsfrihedens rækkevidde, når den sættes på spidsen og bruges til at fremme kontroversielle synspunkter, der måske ligefrem strider mod den gældende samfundsorden som f.eks. det at argumentere for indførelse af sharia-lovgivning i Danmark.

Undersøgelsen forsøger også at afdække, hvordan befolkningen stiller sig, når man skal forholde sig til, hvem der må ytre sig, og hvad man må ytre sig om. Det interessante er her at belyse holdningen til, om repræsentanter for bestemte grupper ikke bør have lov til at ytre sig i den offentlige debat, og om der er emner, som de ikke må sige noget om.

Det diskuteres løbende, om grænserne for ytringsfriheden er tilstrækkeligt klare, herunder hvilke ytringer, der f.eks. er strafbare efter racismeparagraffen. Derfor har kommissionen med undersøgelsen fundet det interessant at se på, om befolkningen er i stand til at vurdere, om en række konkrete ytringer er ulovlige efter gældende dansk lovgivning, og samtidig se på holdningerne til, om ytringerne også *bør* være ulovlige.

Vigtigheden og rækkevidden af ytringsfrihed
Befolkningen vurderer vigtigheden af ytringsfrihed for det danske samfund højt. Blandt 10 værdier i det danske samfund er det således kun værdierne "tillid" og "lighed for loven", der vurderes højere end ytringsfriheden, mens f.eks. "kønsligestilling", "frisind"

224 Læs mere om Danmarkskanonen her: https://www.danmarkskanon.dk/

og "den kristne kulturarv" vurderes lavere. Der ses dog en tendens til, at opbakningen til ytringsfrihed mindskes, jo større samfundsmæssige konsekvenser ytringerne har. 51 pct. af de adspurgte mener, at almindelige borgere skal kunne udtale sig, som de vil, selvom det kan såre eller krænke andre mennesker. 40 pct. mener fortsat dette, hvis konsekvensen er, at det kan true sammenholdet i det danske samfund, og 22 pct. hvis det kan true statens sikkerhed. Der ses en tendens til, at der er større opbakning til almindelige borgeres ret til at ytre sig end til politikeres og mediers. Derudover tegner der sig generelt et billede af, at opbakningen til ytringsfrihed er størst blandt politikere og debattører og mindst blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande.

Generelt er grupperne i undersøgelsen mere tilbøjelige til at mene, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark end at kritisere Islam. Lige over 60 pct. af befolkningen mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelse af sharia-lovgivning i Danmark, hvilket svarer til opfattelsen blandt gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande. Når det kommer til spørgsmålet, om det bør være ulovligt at kritisere islam, tyder besvarelserne på, at andelen, der mener det, er 4 gange så stor blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande (76 pct.) som i befolkningen generelt (18 pct.).

Hvem må ytre sig (om hvem)?
Med undersøgelsen er det også forsøgt belyst, om holdningen til bestemte gruppers ytringsfrihed har ændret sig over tid, og om der findes udbredte opfattelser af, at bestemte grupper ikke skal være omfattet af samme ytringsfrihed, som andre grupper. Her ses der en tendens til, at befolkningen i 2019 i forhold til 2006 er blevet mere tolerant over for udvalgte befolkningsgruppers ret til at ytre sig. Det gælder dog ikke i forhold til grupperne "nynazister" og "islamiske fundamentalister, der argumenterer for indførelsen af sharia-lov i Danmark", hvor der i undersøgelsen ses relativ stor opbakning til, at disse to grupper ikke skal være omfattet af samme ytringsfrihed som andre grupper. Dette gør sig gældende, uanset hvilke befolkningsgrupper de to nævnte grupper ytrer sig om. Der ses en tendens til, at befolkningen er mindre restriktiv, hvad angår ytrende gruppers kritiske ytringer om den befolkningsgruppe, man selv tilhører, eksempelvis muslimers kritiske ytringer om muslimer.

Lovlighed
Undersøgelsen tegner også et billede af, at befolkningen som helhed har en god fornemmelse for de gældende begrænsninger i ytringsfriheden, og for hvad der er lovligt og ulovligt at sige. Der er blevet spurgt til seks scenarier, hvoraf tre typisk vil være strafbare at skrive i et læserbrev eller åbent opslag på Facebook, mens de tre andre typisk ikke vil være det. Der er i høj grad overensstemmelse mellem, hvad grupperne i undersøgelsen både *tror* er ulovligt og mener *bør* være ulovligt, og de scenarier, der typisk vil være strafbare (resultaterne for så vidt angår de *sociale medier* og de *traditionelle publicistiske*

medier viser overordnet det samme). Det skal dog samtidig fremhæves, at der trods dette er en relativt stor andel af de adspurgte (35 pct.), som *ikke* tror, at det vil være ulovligt at skrive kommentaren "Negre er lige så dumme som aber" i et åbent opslag på Facebook. En kommentar som typisk vil være strafbar efter racismeparagraffen. Det kan tilføjes, at 15-16 pct. af de adspurgte politikere og debattører er af samme opfattelse. I forhold til de tre scenarier, som typisk ikke vil være strafbare at skrive, er der omvendt mere end 10 pct. af de adspurgte, der tror, at det er ulovligt. På tværs af grupperne ses der også en tendens til, at flere mener, at scenarierne bør være ulovlige i forhold til, hvor mange der tror, at de er det.

Oplevelser med ytringsfrihed

Det andet tema, som kommissionen har ønsket at undersøge, er befolkningens oplevelser med ytringsfrihed, herunder om befolkningen oplever, at man har mulighed for at udnytte ytringsfriheden og tage del i den offentlige debat. Og om der i den forbindelse er forskel på befolkningens oplevelse af muligheden for at deltage i den offentlige debat henholdsvis i de traditionelle publicistiske medier og på de sociale medier.

Der har de senere år været stor debat om udbredelsen af såkaldt fake news og en stigende bekymring for, at man navnlig på de sociale medier præsenteres for bevidst falske informationer. Kommissionen har derfor undersøgt, hvor ofte befolkningen oplever at blive udsat for bevidst falske informationer, og hvor stor bekymringen er for det.

Endelig har der gennem en længere årrække været en debat om især offentligt ansattes ytringsfrihed og vilkårene herfor. Også dette har kommissionen haft et ønske om at sætte fokus på med befolkningsundersøgelsen. I den forbindelse har det været naturligt også at se på, hvordan ytringsfriheden opleves blandt de privat ansatte.

Censur og selvcensur

Hvad angår deltagelse i den offentlige debat, er der blandt alle grupper i undersøgelsen relativt stor enighed om, at folk generelt har mulighed for at deltage i den offentlige debat på både de *sociale medier* og i de *traditionelle medier.* Henholdsvis 74 pct. og 71 pct. af de adspurgte mener dette. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er dog den gruppe, hvor den mindste andel mener dette.

I forhold til opfattelsen af, om der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at deltage i offentlige debatter, er der blandt grupperne i undersøgelsen også relativ stor enighed herom for de to typer af medier, hvor mindst halvdelen i alle grupper mener, at det er tilfældet. Indvandrere og efterkommere fra både muslimske og øvrige lande er dog de grupper, hvor de mindste andele mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at deltage i offentlige debatter, mens den største andel ses for debattørerne. Det er

samlet set frygt for eksterne reaktioner (sociale sanktioner, trusler om vold og sanktioner fra arbejdsgivere), som rangerer højst, når det angår, hvorfor man tror, folk generelt afholder sig fra at ytre sig.

Hvad angår egen deltagelse i debatten, har 42 pct. deltaget på de sociale medier og 23 pct. i traditionelle medier inden for de seneste seks måneder. Andelen, der på et tidspunkt i løbet af de seneste seks måneder selv har afholdt sig fra at ytre sig, selvom de egentlig gerne ville, ligger på 40 pct. for så vidt angår de sociale medier og 23 pct. for de traditionelle. Når det gælder årsager til, hvorfor man har undladt at ytre sig, er den hyppigste årsag "høflighed, f.eks. for at undgå at såre andre". Den næsthyppigste årsag er "frygt for sociale sanktioner". Blandt dem, der har angivet, at de på et tidspunkt i løbet af de seneste seks måneder selv har afholdt sig fra at ytre sig, selvom de egentlig gerne ville, er det kun få, der henviser til begrænsninger indeholdt i lovgivningen, mens godt 20 pct. angiver risikoen for trusler om vold som årsag. For politikere er denne andel 26 pct.

Usande historier på sociale medier og i publicistiske medier
Omkring 60 pct. af de adspurgte oplyser, at de inden for de seneste 6 måneder efter egen opfattelse har været udsat for bevidst usande historier på både sociale medier og traditionelle medier. Overordnet set har en større andel af populationen efter egen opfattelse oplevet at blive udsat for bevidst usande historier end andelen, der i høj grad er bekymret herfor. Endvidere tegner der sig et billede af, at det er på de *sociale medier,* at bekymringen for at blive udsat for usande historier er størst.

Ansattes ytringsfrihed
29 pct. af de offentligt ansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener offentligheden burde have kendskab til. Af disse har 19 pct. påtalt disse forhold offentligt. 13 pct. af de privatansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener offentligheden burde have kendskab til. Heraf har 9 pct. påtalt de kritisable forhold i offentligheden. Ses der på årsagerne til ikke at påtale de eventuelt kritisable forhold offentligt, er det frygten for at blive fyret og at blive set som illoyal over for arbejdspladsen, der fylder mest. Det ses også, at der blandt de adspurgte er en større støtte til, at offentligt ansatte bør ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen end i forhold til privatansatte.

Forskelle på tværs af grupper

I forbindelse med undersøgelsen har kommissionen fundet det relevant at se nærmere på nogle udvalgte grupper, der enten ofte fremhæves i den offentlige debat om ytringsfrihed eller grupper, der som led i udøvelsen af deres arbejde i særlig grad er afhængige af ytringsfriheden.

Det diskuteres også løbende, om køn, alder eller social position – her forstået som uddannelse og indkomst – har betydning i forhold til folks vurdering af ytringsfriheden og vurdering af, i hvor høj grad man oplever, at man har mulighed for at deltage i den offentlige debat. I undersøgelsen har der derfor også været et særligt fokus på, om disse faktorer har betydning for befolkningens holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed.

Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande
Undersøgelsen tegner et billede af, at gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er mere restriktiv i forhold til ytringsfrihed end befolkningen generelt set. Gruppen vurderer gennemsnitligt set vigtigheden af ytringsfrihed højt, men dog lavere end de øvrige adspurgte. Blandt denne gruppe ses til sammenligning med den øvrige befolkning endvidere mindre opbakning til ytringsfrihed, f.eks. når der er tale om udtalelser, der kan såre eller krænke andre mennesker. Derudover ses en tendens til, at gruppen er mere restriktiv i forhold til ytringsfriheden end den øvrige befolkning, når der f.eks. er tale om udtalelser, der vedrører indvandrere, efterkommere, muslimer, islam mv. Generelt minder besvarelserne fra indvandrere og efterkommere *fra øvrige lande* mere om besvarelserne fra befolkningen generelt. Overordnet set tyder resultaterne på, at den mere restriktive tilgang hos gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande i hvert fald ikke alene skyldes det forhold, at de er indvandrere eller efterkommere, men at dens baggrund også skal findes i andre faktorer.

Politikere, debattører, kunstnere og journalister
Overordnet er politikere, debattører, kunstnere og journalister de mest positive i forhold til ytringsfrihed i undersøgelsen. Disse gruppers besvarelser minder i høj grad om hinanden. De fire faggrupper vurderer i gennemsnit vigtigheden af ytringsfrihed højere end befolkningen generelt – også selv om ytringerne har konsekvenser. Det kan fremhæves, at en større andel af faggrupperne selv deltager i den offentlige debat. Samtidig har en større andel på et tidspunkt i løbet af de seneste seks måneder afholdt sig fra at deltage, selvom de egentlig gerne ville.

Betydningen af køn, alder, uddannelse og indkomst
Der tegner sig overordnet set ikke et entydigt billede af, at der er forskelle mellem mænd og kvinders holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed. De steder, der ses forskelle, tenderer kvinder til at være mere restriktive end mænd.

Unges holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed adskiller sig typisk ikke fra befolkningens. De få steder, der ses forskelle, er tendensen, at unge er mindre restriktive end befolkningen generelt set. Resultaterne tyder dermed ikke på, at der er større ændringer på vej i forhold til befolkningens syn på ytringsfrihed i takt med, at nye generationer kommer til.

Der ses generelt en tendens til, at holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed varierer på tværs af populationens uddannelsesniveau. Der tegner sig et billede af, at personer med gymnasiale og lange videregående uddannelser – og til dels også personer med mellemlange videregående uddannelser – er mindre restriktive end personer med grundskoleuddannelse og erhvervsfaglig uddannelse. Disse tendenser er dog hverken entydige eller gennemgående for hele undersøgelsen.

Der ses ikke en generel tendens til, at holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed varierer på tværs af populationens indkomstniveau. De få steder, der ses forskelle, tenderer den næsthøjeste og højeste fjerdedel til at være mindre restriktive end den laveste fjerdedel.

1. Befolkningsundersøgelsen

1.1 Beskrivelse af data

Undersøgelsen falder i to spor, hvor det ene fokuserer på danskernes holdninger til/syn på ytringsfrihed, herunder andres ret til at gøre brug af denne, mens det andet spor afdækker danskernes oplevelser med selv at gøre brug af ytringsfrihed. Der er derfor udarbejdet og distribueret to forskellige spørgeskemaer. Hver enkelt person, der indgår i undersøgelsen, har kun modtaget et af spørgeskemaerne. Med andre ord er der intet overlap mellem personerne, der har svaret på spørgeskemaet om holdninger og personer, der har svaret på spørgeskemaet om oplevelser. Besvarelserne er indhentet i perioden april til juli 2019.

Undersøgelsen er gennemført blandt et repræsentativt udsnit af befolkningen i alderen 16-74 år. Ved indsamlingen af besvarelser er der endvidere blevet indhentet ekstra besvarelser fra udvalgte grupper i samfundet. Det angår unge i alderen 16 til 25 år samt indvandrere og efterkommere fra fire udvalgte lande, hvor majoriteten af befolkningen er muslimer. De fire lande omfatter Tyrkiet, Libanon, Pakistan og Somalia. Derudover er der indhentet ekstra besvarelser fra indvandrere og efterkommere fra to øvrige udvalgte lande: Vietnam og Sri Lanka. Desuden er der særskilt udarbejdet spørgeskemaer til og indhentet ekstra besvarelser fra politikere, debattører, journalister og kunstnere. For disse fire grupper er der anvendt ét spørgeskema per gruppe og ikke to som ved populationen, de unge og indvandrere/efterkommere. De oven for beskrevne grupper er blandt andet udvalgt, fordi der for nogles vedkommende er tale om personer, der som led i udøvelsen af deres arbejde i særlig grad er afhængige af ytringsfrihed, mens andre grupper er valgt, fordi der er en forventning om, at de – med hensyn til holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed – vil adskille sig fra befolkningen som helhed.

TABEL 1
Antal svar og svarprocent fordelt på gruppe og spørgeskema.

Gruppe	Spørgeskema	Antal svar	Svarprocent	Kontaktgrundlag
Populationen i Danmark	Holdningsspørgeskema	2258	39 %	5795
	Oplevelsesspørgeskema	2225	38 %	5795
Unge (16-25 år)	Holdningsspørgeskema	522	32 %	1626
	Oplevelsesspørgeskema	482	29 %	1657
Indvandrere/ efterkommere[225], muslimske lande	Holdningsspørgeskema	291	24 %	1205
	Oplevelsesspørgeskema	276	23 %	1212
Indvandrere/ efterkommere, øvrige lande*	Holdningsspørgeskema	90	36 %	252
	Oplevelsesspørgeskema	97	39 %	249
Politikere	Målrettet politikere	1254	30 %	4227
Debattører	Målrettet debattører	323	44 %	739
Journalister*	Målrettet journalister	417	5%	8552
Kunstnere*	Målrettet kunstnere	138	-	-

Tabel 1 præsenterer antal svar, svarprocent og kontaktgrundlag fordelt på gruppe og spørgeskema. Kontaktgrundlaget angiver antallet af personer, som spørgeskemaerne er distribueret til.

*Grundet en lav svarprocent fra journalister og et lavt antal svar fra henholdsvis indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og fra kunstnere beskrives resultaterne for disse tre grupper kun i form af overordnede tendenser i de enkelte analyser. Det har ikke været muligt at udregne en svarprocent for kunstnere, da det præcise kontaktgrundlag er ukendt.

Om de enkelte grupper i undersøgelsen
Populationen[226]: Gruppen består af et tilsigtet repræsentativt udsnit af den danske befolkning i alderen 16 til 74 år. Besvarelserne er vægtet således, at gruppen er repræsentativ for den danske befolkning i alderen 16 til 74 år, hvad angår køn, alder, familiesam-

225 Opdeles gruppen i indvandrere og efterkommere, ses det for holdningsspørgeskemaet, at 175 af personerne er indvandrere, mens 116 er efterkommere. For oplevelsesspørgeskemaet gælder det, at 175 af personerne er indvandrere, mens 101 er efterkommere.

226 I figurerne, præsenteret i undersøgelsen, benævnes populationen i Danmark blot som "Population".

mensætning, socioøkonomisk situation, højest fuldførte uddannelse, familieindkomst og herkomst.[227]

Unge (16-25 år): Den yngre del af befolkningen er samlet i en gruppe for sig selv og oversamplet for at mindske den statistiske usikkerhed, når resultaterne for gruppen afrapporteres og sammenlignes med populationen. Besvarelserne er vægtet således, at gruppen er repræsentativ for unge i alderen 16 til 25 år i den danske befolkning, hvad angår køn, alder, familiesammensætning, socioøkonomisk situation, højest fuldførte uddannelse, familieindkomst og herkomst.

Indvandrere/efterkommere, muslimske lande: Indvandrere og efterkommere fra Tyrkiet, Libanon, Pakistan og Somalia er, ligesom de unge, oversamplet for at mindske den statistiske usikkerhed. Landene er alle kendetegnet ved, at majoriteten af befolkningen er muslimer.[228] Landene er udvalgt, da indvandrere og efterkommere med baggrund i disse lande repræsenterer nogle af de aktuelt største etniske minoritetsgrupper i Danmark. Der er kun indhentet besvarelser fra personer, der har opholdt sig i Danmark i mindst tre år. Dette er gjort for at højne andelen af personer, som forstår spørgsmålene, som alene er stillet på dansk i spørgeskemaerne. Besvarelserne er vægtet således, at gruppen er repræsentativ for indvandrere og efterkommere fra de fire pågældende lande i alderen 16 til 74 år i den danske befolkning, hvad angår køn, alder, familiesammensætning, socioøkonomisk situation, højest fuldførte uddannelse og familieindkomst.

Indvandrere/efterkommere, øvrige lande: Ligesom indvandrere og efterkommere omfattet af den ovenstående gruppe, er indvandrere og efterkommere fra Vietnam og Sri Lanka udvalgt, fordi de udgør nogle af de aktuelt største etniske minoritetsgrupper i Danmark. Disse indvandrere og efterkommere er i overvejende grad ikke muslimer og indgår derfor ikke i den ovenfor beskrevne gruppe. Personerne er ligeledes oversamplet for at mindske den statistiske usikkerhed. Der er kun indhentet besvarelser fra personer, der har opholdt sig i Danmark i mindst tre år. Dette er gjort for at højne andelen af personer, som forstår spørgsmålene, som alene er stillet på dansk i spørgeskemaerne.

Politikere: Gruppen består af personer, der har været opstillet ved seneste folketingsvalg, regionalvalg og kommunalvalg skal være med småt forbogstav. Europa-Parlamentsvalg

227 Det bemærkes, at gruppen "Populationen" ligeledes indeholder unge i alderen 16 til 25 år, samt indvandrere/efterkommere fra de fire udvalgte muslimske lande. De to oversamplede grupper er dog vægtet ned, når de indgår i gruppen "Populationen", således at de to gruppers andele af gruppen "Populationen" svarer til deres respektive andele i den danske befolkning.

228 Gruppen er kendetegnet ved, at 81 pct. har angivet, at de er muslimer. Det bemærkes desuden, at 88 pct. af alle personer i undersøgelsen, som har angivet, at de er muslimer, tilhører gruppen af indvandrere/efterkommere fra de udvalgte muslimske lande, der er oversamplet til undersøgelsen.

skal forsat være med store forbogstaver. (den 21. november 2017), og som det er muligt at koble en e-mailadresse til.

Debattører: Denne gruppe består af personer, som har en blog på et nationalt medie, har skrevet et nationalt debatindlæg og/eller skrevet et regionalt debatindlæg, og som det er muligt at koble en e-mailadresse til.[229]

Journalister: Rekrutteringen af journalister er foregået ved, at Dansk Journalistforbund har udsendt et åbent link til undersøgelsen til de af deres medlemmer, der arbejder som redaktionelle medarbejdere på medier.

Kunstnere: Gruppen af kunstnere er rekrutteret gennem otte forskellige fagforeninger og et bookingbureau.[230] Rekrutteringen er foregået gennem hjemmesider og nyhedsbreve. Blandt foreningerne har der været varierende villighed til at lade medlemmer deltage.

Baggrundsoplysninger
Ud over informationer om holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed og relaterede emner, som er indhentet gennem spørgeskemaer, er der indhentet baggrundoplysninger om personerne i undersøgelsen. Dette gælder dog ikke for politikere, debattører, journalister og kunstnere. Oplysningerne stammer fra Danmarks Statistiks registre og omfatter:

- Køn
- Alder
- Oprindelsesland samt oplysninger om, hvorvidt personen er indvandrer eller efterkommer
- Højest fuldførte uddannelse[231], herunder følgende kategorier:
  - Grundskole
  - Gymnasiale uddannelser
  - Erhvervsfaglige uddannelser
  - Korte videregående uddannelser

229 Indlæg skal minimum have bestået af 200 ord og være publiceret på onsdage, lørdage eller søndage i perioden fra den 15. oktober 2017 til den 15. oktober 2018. De tre dage er udvalgt for at begrænse antallet af debattører, der skulle findes kontaktoplysninger på. Debattørernes indlæg skal være publiceret i følgende dagblade:
Nationale indlæg: Arbejderen, BT, Berlingske, Børsen, Ekstrabladet, Information, Jyllands-Posten, Kristeligt Dagblad, Politiken eller Weekendavisen.
Regionale indlæg: Bornholms Tidende, Nordjyske Stiftstidende, Dagbladet Holstebro-Struer, Dagbladet Ringkøbing-Skjern, Herning Folkeblad, Horsens Folkeblad, Århus Stiftstidende, JydskeVestkysten, Vejle Amts Folkeblad, Fyens Stiftstidende, Sjællandske, Dagbladet Køge/Ringsted/Roskilde eller Frederiksborg Amts Avis.

230 Foreningerne inkluderer Billedkunstnernes Forbund, Dansk Forfatterforening, Danske Bladtegnere, Danske Dramatikere, Danske Filminstruktører, Danske Scenografer, Danske Skønlitterære Forfattere og Foreningen af Danske Sceneinstruktører. Bookingbureauet er FBI - Funny Business Inc.

231 I analyserne blot benævnt "uddannelse".

  - Mellemlange videregående uddannelser
  - Lange videregående uddannelser
- Familieindkomst[232] inddelt i kvartiler. Variablen angiver, om personen tilhører enten den fjerdedel af populationen med lavest indkomst, den fjerdedel af populationen med højest indkomst, eller en af de to indkomstkvartiler derimellem.

Bevaring af data hos Rigsarkivet
Data indsamlet til denne undersøgelse videregives til Rigsarkivet inden d. 30. april 2020. Dette gælder for alt data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelsen undtaget fritekstbesvarelser, da disse kan være personhenførbare. Baggrundsoplysninger indhentet gennem Danmarks Statistik videregives heller ikke af hensyn til anonymitet.

1.2 Indsamling af data

Dataindsamlingen er foretaget af analysebureauet Epinion. Indledningsvis har Epinion bestilt repræsentative udtræk fra CPR-registret gennem Danmarks Statistik. Udtrækkene fra CPR-registret er foretaget for både populationen som helhed samt de oversamplede grupper af unge og indvandrere og efterkommere fra de udvalgte lande, jf. afsnit 1.1. Dataindsamlingen består af et kombinationsdesign, hvor der som udgangspunkt anvendes internetbaserede spørgeskemaer, men hvor der desuden anvendes telefoniske rykkere og telefoninterview i den afsluttede fase for at højne svarprocenten. I første omgang er borgerne, som er udtrukket til undersøgelsen, kontaktet via digital post. Politikere, debattører, journalister og kunstnere er ikke udtrukket fra CPR-registret, men derimod udvalgt, jf. de præsenterede afgrænsninger i afsnit 1.1. Disse grupper er kontaktet via e-mail. Epinion har for en stor del af borgerne kunnet knytte borgeren til et telefonnummer. Disse borgere er kontaktet telefonisk, hvis de ikke har besvaret spørgeskemaet på internettet. For borgere, som ikke har et tilgængeligt telefonnummer, er der sendt påmindelser med posten, hvis de ikke har besvaret spørgeskemaet på internettet.

Det bemærkes, at Epinion er ansvarlig for selve dataindsamlingen, mens spørgsmålene til spørgeskemaet er udarbejdet af Ytringsfrihedskommissionen efter udkast af Rune Stubager (medlem af kommissionen og professor ved Aarhus Universitet) med hjælp fra Kristina Bakkær Simonsen (adjunkt ved Aarhus Universitet). Simonsen har desuden stået for størstedelen af det praktiske arbejde vedrørende spøgeskemaerne og indhentning af e-mailadresser på debattører og politikere. Analyserne af datamaterialet er udarbejdet af Justitsministeriets Forskningskontor ud fra kommissionens ønsker.

232 I analyserne blot benævnt "indkomst".

Repræsentativitet og vægtning
For de grupper, hvor borgerne er udtrukket tilfældigt gennem CPR-registret, gælder det, at de udtrukne grupper er repræsentative for deres respektive populationer. Det er ikke lykkedes at indhente besvarelser fra alle de udtrukne borgere. Derfor er de tre grupper 'populationen', 'unge' og 'indvandrere/efterkommere, muslimske lande' vægtet, jf. afsnit 1. Besvarelserne fra politikere, debattører, journalister og kunstnere er ikke vægtet, da det ikke umiddelbart er muligt at opgøre fordelingerne af baggrundskarakteristika for hver af de fire gruppers respektive populationer. Ligeledes er gruppen af indvandrere/efterkommere fra øvrige lande ikke vægtet, da det ikke er muligt for Danmarks Statistik at udregne vægtene på baggrund af svargrundlaget.

Det bemærkes dog, at køns- og aldersfordelingerne for gruppen af indvandrere og efterkommere fra øvrige lande (Sri Lanka og Vietnam) er sammenlignet med tilsvarende fordelinger for alle indvandrere og efterkommere fra Sri Lanka og Vietnam i Danmark.[233] Fordelingerne afviger ikke markant fra hinanden.

Resultaterne for de uvægtede grupper er ikke lige så robuste som for de tre vægtede grupper, jf. afsnit 1.3, da det ikke er sikret, at de uvægtede grupper er repræsentative for deres respektive populationer, hvad angår køn, alder, familiesammensætning, socioøkonomisk situation, højest fuldførte uddannelse, familieindkomst og herkomst. Det er usikkert, i hvor høj grad resultaterne vedrørende eksempelvis gruppen af politikere kan generaliseres til at gælde alle politikere i Danmark. Det kan muligvis være politikere med bestemte holdninger til ytringsfrihed, eller politikere der selv har haft bestemte oplevelser med ytringsfrihed, der i højere grad har haft lyst til at svare på spørgeskemaet. Dette vides dog ikke, men det er muligt at belyse repræsentativiteten i forhold til partimedlemskab. En sammenligning af kontaktgrundlaget for politikere og de politikere, der har besvaret spørgeskemaet, viser, at de fleste partier ikke er skævt repræsenteret i det endelige datagrundlag. Kandidater fra Venstre og Socialdemokratiet er en smule underrepræsenteret, mens kandidater fra Enhedslisten er en smule overrepræsenteret. Skævheden i fordelingerne er af mindre størrelse og giver sandsynligvis ikke anledning til større bias i det overordnede billede af politikernes holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed.

1.3 Muligheder og begrænsninger ved spørgeskemaundersøgelser

Da kommissionen har haft et ønske om at lave en bred afdækning af befolkningens holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed, er det valgt at gennemføre en spørgeske-

233 Fordelingerne for samtlige indvandrere og efterkommere fra de nævnte lande er tilgængelig på Danmarks Statistiks statistikbank.

maundersøgelse med et bredt udsnit af befolkningen frem for eksempelvis at gennemføre kvalitative interviews med udvalgte personer. Med en spørgeskemaundersøgelse er det muligt at indhente viden, som kan generaliseres til hele befolkningen, samtidig med at spørgeskemaundersøgelserne gør det muligt at indhente informationer om befolkningens selvrapporterede holdninger og oplevelser, som ikke er tilgængelige andre steder. Der er dog også visse begrænsninger ved spørgeskemaundersøgelser:

- Det lykkes aldrig at få besvarelser fra alle, der er med i det endelige udvalg. Der er nogen, det ikke lykkes at træffe, og andre, der ikke ønsker at deltage. Dette udgør en risiko for, at de, man ikke får med, er et skævt udsnit af alle, og at tallene derfor forvrides i den ene eller den anden retning. Dette kompenseres der dog i nogen grad for ved vægtning af besvarelserne. Vægtene tager højde for nogle baggrundskarakteristika, jf. afsnit 1.2, hvilket gør resultaterne mere præcise. Det er dog ikke muligt at kontrollere for alle baggrundskarakteristika, der potentielt kan fordele sig anderledes, end de er i hele befolkningen. Det bemærkes desuden, at selvom vægtene kan tage højde for skævheder i data, er resultaterne stadig forbundet med en statistisk stikprøveusikkerhed, da det alene er et udsnit af befolkningen, der er omfattet af undersøgelsen.

- Der kan opstå kontekseffekter, hvor besvarelsen af spørgsmålene påvirkes af de sammenhænge, som spørgsmålene indgår i. Det er eksempelvis værd at bemærke, at bevarelsen i denne undersøgelse er indhentet i perioden april til juli 2019, hvilket var lige omkring Folketingsvalget, som blev udskrevet den 7. maj og fandt sted den 5. juni 2019. I samme periode blev ytringsfrihed debatteret offentligt i forbindelse med demonstrationer afholdt af Stram Kurs og reaktionerne på baggrund af disse demonstrationer. Det kan dog ikke siges, om denne kontekst har haft en betydning for besvarelsen af spørgsmålene, da der er anvendt et tværsnitsdesign, hvor data er indsamlet på ét givent tidspunkt og ikke over flere omgange.

- Besvarelserne i et spørgeskema er subjektive og kan derfor være påvirket af svarpersonernes tolkning og forståelse af spørgsmålene og dertilhørende svarkategorier. Risikoen for forskelle i subjektive forståelser kan endvidere være øget i internetbaserede spørgeskemaer, da svarpersonerne ikke har mulighed for at få uddybet spørgsmålene af en interviewer. Det kan dog på den anden side anses som en fordel, at der ikke er en interviewer til stede og besvarelserne er anonyme, hvilket formodentlig vil øge sandsynligheden for mere ærlige svar. Dette skal endvidere ses i sammenhæng med, at besvarelserne i et spørgeskema kan være udsat for *social desirability*, hvor besvarelserne kan være påvirket af, hvad svarpersonerne finder socialt acceptabelt. Det bemærkes desuden, at selvrapporterede holdninger og oplevelser ikke nødvendigvis stemmer overens med, hvordan en persons faktiske adfærd er i forhold til det givne emne. Man kan ikke nødvendigvis altid vurdere, hvordan man

faktisk vil forholde sig til ytringsfrihed i en konkret situation, selvom man kan give et selvrapporteret bud på dette.

1.4 Metode og fremgangsmåde

Resultaterne for de enkelte analyser af holdninger og oplevelser præsenteres i figurer, hvad angår populationen, de unge (16-25 år), indvandrere/efterkommere fra muslimske lande, politikere og debattører. Svargrundlaget for hver gruppe præsenteres i figurerne. Dette grundlag kan variere fra figur til figur, dels fordi ikke alle personer har fået alle spørgsmål, og dels fordi 'ved ikke'-svar i nogle tilfælde er sorteret fra.

Under figurerne beskrives, i hvor høj grad indvandrere/efterkommere fra øvrige landes, journalisters og kunstneres holdninger og oplevelser ligner de andre gruppers. Desuden beskrives ligeledes, hvorvidt der er forskelle internt i gruppen mellem indvandrere og efterkommere fra de udvalgte muslimske landes holdninger og oplevelser.

Analyser af forskelle mellem grupper er kun præsenteret i kapitler, hvor kommissionen har fundet det relevant. I kapitel seks og syv præsenteres derfor udelukkende populationens holdninger og opleveler.

I analyserne er det ligeledes undersøgt, om populationens holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed varierer over køn, uddannelse og indkomst.

I de fleste tilfælde er der foretaget statistiske tests for, om forskellen mellem populationens holdninger og oplevelser afviger signifikant fra holdningerne og oplevelserne for hver af de andre grupper præsenteret i pågældende figur. I figurer, hvor der fremgår grønne og røde tal, indikerer grønne tal, at andelen eller gennemsnittet i en gruppe er statistisk signifikant større end tilsvarende andel eller gennemsnit i populationen. Omvendt indikerer et rødt tal, at andelen eller gennemsnittet er statistisk signifikant mindre end tilsvarende andel eller gennemsnit i populationen. For overskuelighedens skyld benævnes en statistisk signifikant forskel blot som en signifikant forskel i teksten. De statistiske tests, der anvendes, afhænger af, hvilke svar der sammenlignes. Sammenlignes to forskellige gruppers svar på samme spørgsmål med hinanden, anvendes en $\chi 2$-test eller en z-test for to andele[234] og en z-test for to gennemsnit. Hvis sammenligningen går på samme gruppes svar på to relaterede spørgsmål, anvendes McNemar's test.

234 En $\chi 2$-test og en z-test for to andele giver samme resultatet, hvis testene anvendes på en 2 x 2 betinget fordeling. $\chi 2$-testen er mindre teknisk krævende at anvende i statistikprogrammet benyttet til analyserne (SPSS). I tilfælde, hvor der er anvendt forskellige vægte for de sammenlignede grupper, kan $\chi 2$-testen dog ikke anvendes automatisk, og i disse tilfælde anvendes derfor en z-test for to andele i stedet.

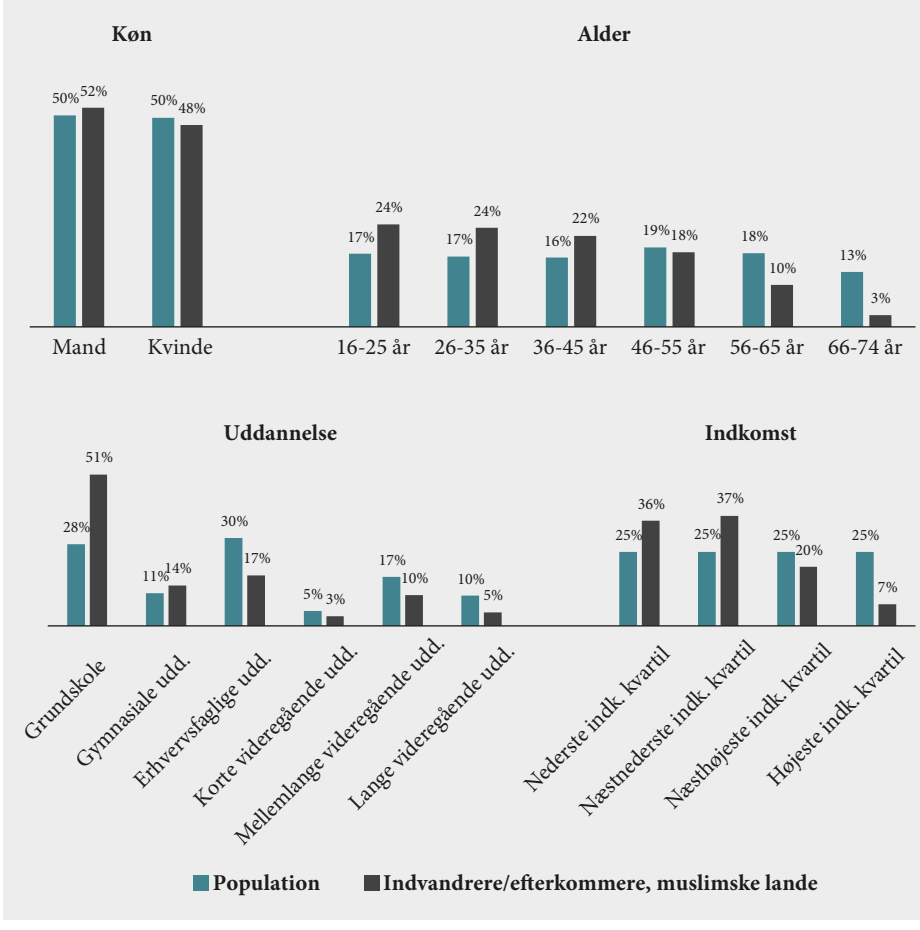
Det bemærkes, at det for mange af spørgsmålene i spørgeskemaet er muligt at vælge svarmuligheder, der nuancerer graden af enighed eller uenighed i et givent spørgsmål. For en stor del af spørgsmålene har der været følgende seks svarmuligheder: 'Helt enig', 'Nærmest enig', 'Hverken enig eller uenig', 'Nærmest uenig', 'Helt uenig' eller 'Ved ikke'. Når der i rapporten præsenteres figurer, afrapporteres i de fleste tilfælde en sammenlagt andel af personer, der er helt enige eller nærmest enige. I figurerne og tilhørende tekst benævnes denne andel blot som 'andel enige'.

Selvom alle svarmuligheder for hvert spørgsmål ikke præsenteres i rapportens figurer, vil de fulde svarfordelinger fremgå af tabeller i bilagsmateriale. Bilagsmaterialet findes på Justitsministeriets hjemmeside sammen med forskningsrapporter udgivet af ministeriet. Det bemærkes, at de fulde svarfordelinger, grundet anonymitetshensyn, ikke afrapporteres, hvis antallet af observationer i en celle i en tabel er under tre. Dette gælder både i rapporten og i bilagstabellerne.

Beskrivende analyser

Rapportens analyser præsenterer deskriptive fund og forskelle mellem populationen og forskellige grupper i samfundet. Det bemærkes, at selv når en figur viser, at der er signifikant forskel på holdninger i populationen og holdninger blandt eksempelvis indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, fortæller figuren intet om årsagen til denne forskel. En eventuel forskel i holdninger mellem de to grupper kan skyldes mange forskellige forhold. I dette tilfælde er det værd at bemærke, at populationen og indvandrere/efterkommere fra de udvalgte muslimske lande adskiller sig i forhold til kønsfordeling, aldersspredning samt uddannelses- og indkomstniveau. Figur 1.1 viser fordelinger for populationen og indvandrere/efterkommere fra muslimske lande, som har svaret på holdningsspørgeskemaet. Fordelingerne er stort set identiske, hvad angår oplevelsesspørgeskemaet.

FIGUR 1.1
Populationen og indvandrere/efterkommere fra muslimske lande fordelt på køn, alder, uddannelse og indkomst.



I figur 1.1 ses det, at gruppen af indvandrere/efterkommere fra de udvalgte muslimske lande, som har deltaget i undersøgelsen, adskiller sig fra populationen i den forstand, at der i gruppen indgår en større andel mænd og en større andel personer i de yngre aldersgrupper. Derudover har gruppen overordnet et lavere uddannelsesniveau og en lavere indkomst end populationen.

For at undersøge, hvorvidt forskellen i holdninger og oplevelser mellem populationen og indvandrere/efterkommere fra muslimske lande skyldes forskelle i disse baggrundskarakteristika, er der flere steder i rapporten foretaget analyser, som kontrollerer for køn,

alder, uddannelse og indkomst.[235] Hvis der er en forskel efter denne kontrol, skyldes forskellen i holdninger eller oplevelser ikke forskelle i de nævnte baggrundskarakteristika. Det bemærkes dog, at forskellen i holdninger og oplevelser potentielt kan skyldes andre baggrundskarakteristika, som det ikke er muligt at kontrollere for. Når det via regressionsanalyser testes, om forskellen mellem populationen og indvandrere og efterkommere fra de udvalgte muslimske lande er signifikant, efter kontrol for forskelle i baggrundskarakteristika, benævnes "populationen" i stedet "den resterende del af populationen". "Populationen" anvendes, når der er tale om et repræsentativt udsnit af hele populationen i Danmark. "Den resterende del af populationen" anvendes, når der er tale om tilsvarende, men uvægtede, gruppe, hvor indvandrere og efterkommere fra de oversamplede lande ikke indgår.[236] Det bemærkes desuden, at lignende analyser foretages for at belyse eventuelle forskelle i holdninger og oplevelser mellem populationen og indvandrere og efterkommere fra øvrige lande yderligere.

Alle resultater fra regressionsanalyserne fremgår af tabeller i bilagsmaterialet, som findes på Justitsministeriets hjemmeside sammen med forskningsrapporter udgivet af ministeriet.

Populationen opdelt på køn, uddannelse og indkomst

I undersøgelsen er der, i de afsnit kommissionen har fundet relevant, fokus på, om populationens holdninger og oplevelser varierer over køn, uddannelse og indkomst. Hvad angår køn, laves simple sammenligninger af populationen opdelt på mænd og kvinder, hvorefter det testes, om der er signifikante forskelle mellem de to køns svar.

Betydningen af uddannelse og indkomst for holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed undersøges ved anvendelse af regressionsanalyser. Uddannelse og indkomst hænger sammen med en lang række andre forhold, herunder eksempelvis alder, køn og herkomst, som også kan have relevans for oplevelser med og holdninger til ytringsfrihed. Derfor vil det ikke være retvisende at undersøge betydningen af uddannelse og indkomst med simple sammenligninger. I stedet anvendes regressionsanalyser, hvor betydningen

235 Der er tale om lineære og logistiske regressionsanalyser. I disse analyser indgår en variabel, der indikerer, om personen er en indvandrer/efterkommer fra Tyrkiet, Libanon, Pakistan eller Somalia samt en variabel, der indikerer, hvorvidt personen er indvandrer eller efterkommer fra Sri Lanka eller Vietnam. De to variable adskiller den oversamplede del af personerne fra de nævnte lande fra resten af befolkningen. Dette gøres for, at de to grupper kan sammenlignes med den resterende del af personerne i undersøgelsen, som i højere grad er repræsentativ for populationen i Danmark.

236 Når der i rapporten laves regressionsanalyser, hvor det testes, om indvandrere/efterkommere fra de udvalgte muslimske lande adskiller sig fra den resterende del af populationen, anvendes uvægtet data. Det vil sige, at det ikke præcis er den population som er præsenteret i figurerne, der testes mod. Det er dog værd at bemærke, at der i regressionerne kontrolleres for flere af de variable, som populationen ellers er vægtet i forhold til. Vægtene anvendes ikke i regressionsanalyserne, da de mindsker antallet af besvarelser fra indvandrere/efterkommere fra de oversamplede lande. I regressionsanalyserne ønskes et højt antal besvarelser fra de oversamplede grupper for at mindske den statistiske usikkerhed i resultaterne.

af uddannelse og indkomst kan undersøges under kontrol for en række forhold.[237] Regressionerne er beregnet under anvendelse af vægte, der tager højde for sampling og bortfald.

Betydningen af indkomst og uddannelse illustreres ved at vise, hvordan regressionsmodellen forudsiger, at de adspurgte ville have svaret, hvis de alle tilhørte en given indkomst- eller uddannelseskategori.

Når resultaterne for uddannelse og indkomst i analyserne præsenteres, testes signifikans ved at undersøge, om parameterestimatet for den givne uddannelse er signifikant forskellig fra nul og derved forskellig fra referencekategorien. I analyser af uddannelse er grundskoleniveau referencekategori, mens referencekategorien i analyser af indkomst er den laveste indkomstkvartil. Resultaterne for uddannelsesniveauerne præsenteres i figurer, da det hurtigt bliver uoverskueligt at beskrive de mange kategorier i tekst. Desuden er der oftere signifikante forskelle at afrapportere i analyserne af uddannelse, hvilket kræver mere tekst at beskrive. Resultaterne for indkomstkvartilerne præsenteres i tekst, da antallet af kategorier er mindre og forskellene sjældnere er signifikante.

2. Vigtigheden af ytringsfrihed

Et mål for Ytringsfrihedskommissionens arbejde er at afdække, hvordan vilkårene for ytringsfrihed aktuelt er i Danmark. I det følgende afsnit gennemgås dels, hvordan personerne i undersøgelsen vurderer vigtigheden af ytringsfrihed, og dels deres holdninger til udsagn om borgeres, politikeres og mediers ytringsfrihed.

2.1 Vurdering af ytringsfrihed

Figur 2.1 viser, hvordan populationen i gennemsnit vurderer vigtigheden af en række værdier for det danske samfund på en skala fra nul til ti, hvor nul er slet ikke vigtig, og ti er meget vigtig. De ti værdier optræder alle i Danmarkskanonen.[238]

237 Når betydningen af uddannelse undersøges, kontrolleres der for køn, alder, samt om personen er indvandrer eller efterkommer fra et af de oversamplede lande. Når betydningen af indkomst undersøges, kontrolleres der for de førnævnte forhold samt uddannelse.

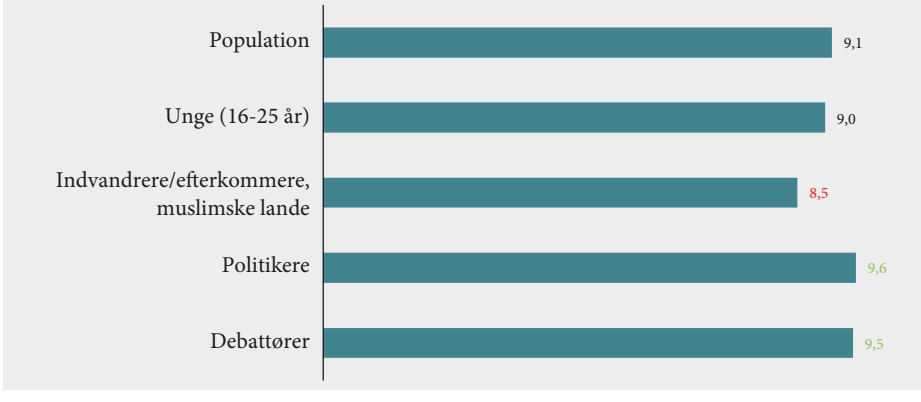
238 Læs mere om Danmarkskanonen her: https://www.danmarkskanon.dk/

FIGUR 2.1
Gennemsnitlig vurdering af vigtigheden af forskellige værdier for det danske samfund.*

N: Population = 2129-2237
*Skala fra 0-10, hvor 0 er slet ikke vigtig, og 10 er meget vigtig.

Ytringsfrihed er den af værdierne, der har den tredjehøjeste gennemsnitlig score kun overgået af værdierne tillid og lighed for loven, som har en signifikant højere gennemsnitlig score end ytringsfrihed. Det skal dog bemærkes, at forskellen i vurderingen af disse værdier er forholdsvis beskeden, og at de alle ligger i den høje ende af skalalen. Forskellene mellem vurderingen af ytringsfrihed og værdierne, der har en lavere gennemsnitlig score, er også signifikante.

FIGUR 2.2
Gennemsnitlig vurdering af vigtigheden af ytringsfrihed for det danske samfund.*



N: Population = 2225, Unge (16-25 år) = 508, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 284, Politikere = 1252, Debattører = 320
*Skala fra 0-10, hvor 0 er slet ikke vigtig, og 10 er meget vigtig.

Af figur 2.2 fremgår det, hvordan de forskellige grupper i undersøgelsen vurderer vigtigheden af ytringsfrihed for det danske samfund. Alle grupper vurderer vigtigheden af ytringsfrihed i den højeste del af skalalen. Det fremgår af figuren, at politikere og debattørers vurderinger af vigtigheden af ytringsfrihed i gennemsnit er signifikant højere end populationens. De unges vurdering adskiller sig ikke signifikant fra populationens vurdering, mens indvandrere og efterkommere fra muslimske landes vurdering i gennemsnit er signifikant lavere end populationens. Der er ikke signifikant forskel internt i gruppen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske i forhold til, hvor højt de vurderer vigtigheden af ytringsfrihed.

Det bemærkes, at når der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse, ses stadig en signifikant forskel mellem gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen i forhold til vurderingen af vigtigheden af ytringsfrihed.

Fokuseres der på indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, ligger deres gennemsnitlige vurdering af vigtigheden af ytringsfrihed nogenlunde på niveau med populationen og de unge. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er der fortsat ingen forskel mellem indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og den resterende del af populationen.

Hvad angår de journalister og kunstnere, der har deltaget i undersøgelsen, ligger kunsternes vurdering af vigtigheden af ytringsfrihed på niveau med politikere og debattører, mens journalisternes vurdering ligger højere.

Populationen opdelt på køn
Ser man på, hvordan henholdsvis mænd og kvinder i populationen vurderer vigtigheden af ytringsfrihed, vurderer kvinder den lidt højere end mænd (9,2 for kvinder og 9,1 for mænd). Forskellen er signifikant.

Populationen opdelt på uddannelse
Der ses en signifikant sammenhæng mellem uddannelsesniveau[239] og vurderingen af vigtigheden af ytringsfrihed, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst.[240]

239 Når betydningen af uddannelsesniveau undersøges, anvendes grundskoleniveau som referencekategori. Det vil sige, at de resterende uddannelsesniveauer hver især sammenlignes med grundskoleniveauet.

240 Med herkomst menes der, om personen er indvandrer eller efterkommer fra et af de oversamplede lande (Tyrkiet, Libanon, Pakistan, Somalia, Vietnam og Sri Lanka).

FIGUR 2.3
Estimeret gennemsnitlige vurdering af vigtigheden af ytringsfrihed for det danske samfund, givet uddannelsesniveau.*

*Skala fra 0-10, hvor 0 er slet ikke vigtig, og 10 er meget vigtig.

Det fremgår af figur 2.3, at de personer i populationen, som har gymnasiale eller erhvervsfaglige uddannelser, i gennemsnit vurderer vigtigheden af ytringsfrihed lavere end personer med grundskoleuddannelse, mens personer med videregående uddannelser ikke adskiller sig signifikant fra personer med grundskoleuddannelse. Det er værd at bemærke, at alle grupper trods forskellene forsat vurderer ytringsfrihed i den høje ende af skalaen.

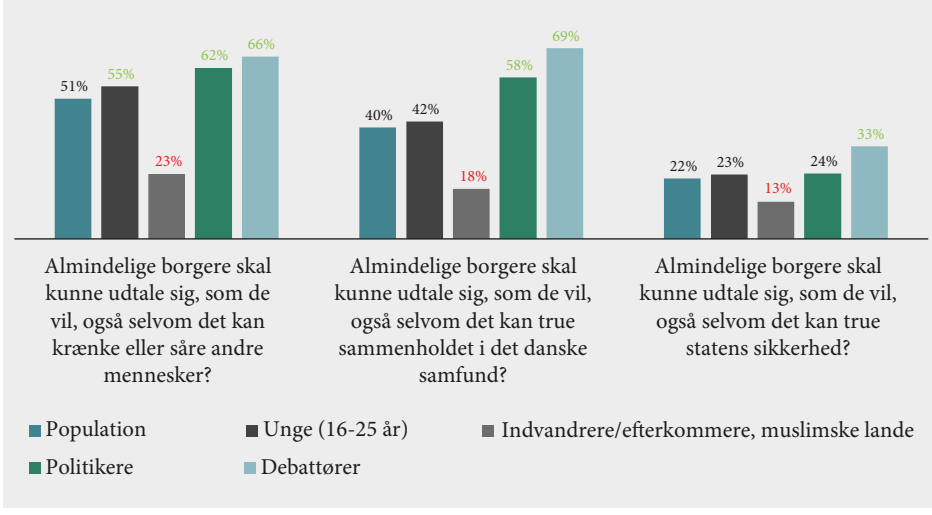
Populationen opdelt på indkomst
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst[241] og vurderingen af vigtigheden af ytringsfrihed, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og herkomst.

2.2 Holdning til borgeres, politikeres og mediers ytringsfrihed

For at belyse ytringsfrihedens vilkår i Danmark fokuserer et aspekt af Ytringsfrihedskommissionens arbejde på at undersøge opfattelser af, om forskellige grupper bør have ret til at ytre sig under forskellige betingelser. Følgende afsnit fokuserer på, om almindelige borgere, politikere og medier nyder lige høj støtte til retten til at ytre sig. Derudover undersøges det, om støtten til ytringsfrihed er afhængig af, hvilke konsekvenser udtalelser kan have.

241 I analyserne er den laveste indkomstkvartil referencekategori. Det vil sige, at de resterende indkomstkvartiler hver især sammenlignes med den laveste indkomstkvartil.

FIGUR 2.4
Holdning til **almindelige borgeres** ytringsfrihed (andel enige).



N: Population = 2258, Unge (16-25 år) = 522, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 291, Politikere = 1254, Debattører = 323

Figur 2.4 viser, hvor stor en andel af de forskellige grupper i undersøgelsen, der er enige i, at almindelige borgere skal kunne udtale sig, som de vil, selvom det henholdsvis kan krænke og såre andre mennesker, true sammenholdet i det danske samfund eller true statens sikkerhed.

Sammenlignes på tværs af de tre spørgsmål, tegner der sig et billede af, at der er flest, der er enige i, at almindelige borgere skal kunne udtale sig, som de vil, selvom det kan krænke eller såre andre mennesker, mens færrest er enige, hvis det kan true statens sikkerhed. Det fremgår af figur 2.4, at godt halvdelen af populationen er enige, når almindelige menneskers udtalelser kan krænke eller såre andre mennesker, mens det er lidt over en femtedel, der er enige, når det kan true statens sikkerhed. Hvad angår udtalelser, der kan true sammenholdet i det danske samfund, ligger andelen af enige mellem de to andre spørgsmål. Denne tendens gør sig gældende på tværs af grupperne på nær for debattører, hvor andelen af enige er størst for udtalelser, der kan true sammenholdet i samfundet.

En undersøgelse foretaget af Institut for Menneskerettigheder tegner ligeledes et billede af, at ytringsfrihed er vigtig at værne om, selvom mange ytringer opleves som krænken-

de. Undersøgelsen viser, at 62 pct. af danskerne, der bruger Facebook aktivt, har denne holdning (Zuleta og Laursen 2019).[242]

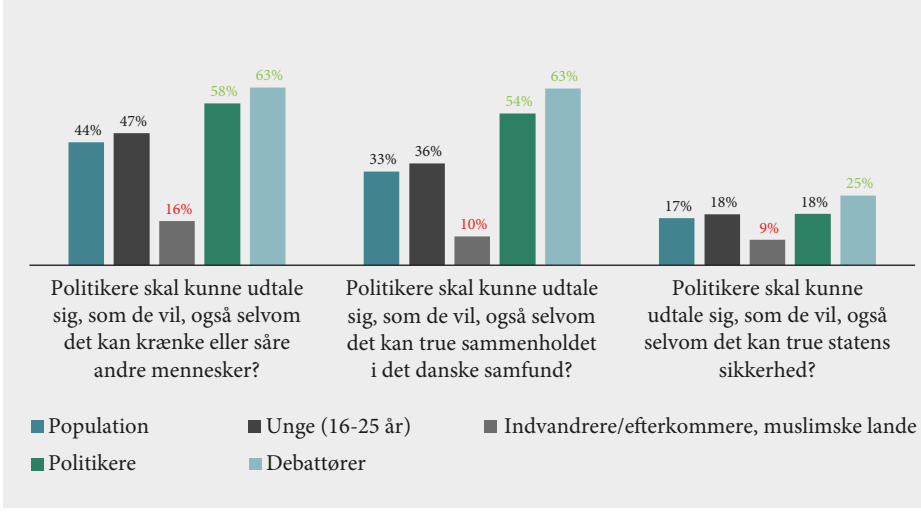
Det fremgår af figur 2.4, at andelen af politikere og debattører, der er enige, er større end andelen af enige i populationen for alle tre udsagn. Forskellen er signifikant, dog med undtagelse af politikerne i forhold til spørgsmålet om udtalelser, der kan true statens sikkerhed. De unge adskiller sig ikke signifikant fra populationen i forhold til de tre udsagn. Det fremgår endvidere, at andelen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, der er enige i udsagnene, er signifikant mindre end for populationen for alle tre udsagn. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er fortsat signifikant, efter der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse. Sammenlignes indvandrere med efterkommere, er der ikke signifikant forskel for de tre udsagn.

Hvad angår indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, er der for ingen af udsagnene signifikant forskel i forhold til den øvrige del af populationen, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst.

Hvad angår de journalister og kunstnere, der har deltaget i undersøgelsen, minder de mest om debattørerne, men med en større andel enige for alle tre udsagn.

242 Zuleta, L. og S. K. Laursen (2019). Demokratisk Deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder.

FIGUR 2.5
Holdning til **politikeres** ytringsfrihed (andel enige).



N: Population = 2258, Unge (16-25 år) = 522, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 291, Politikere = 1254, Debattører = 323

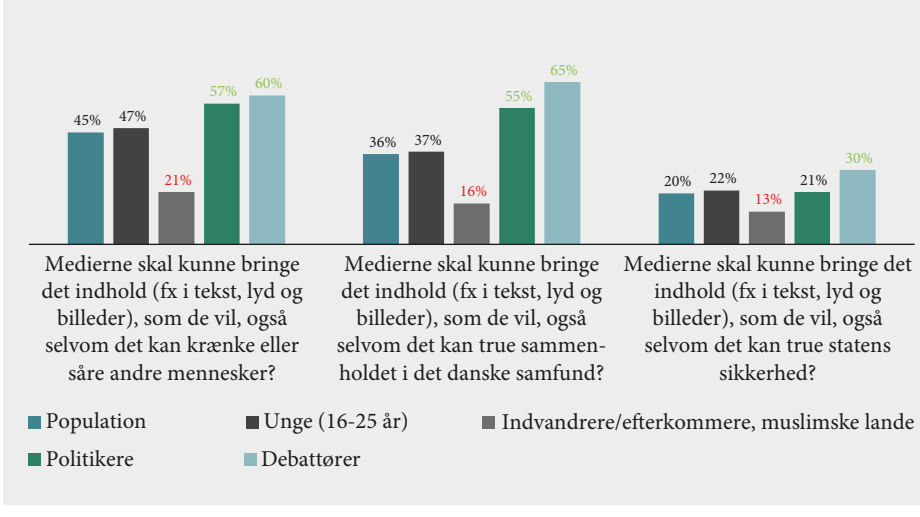
Det billede, som figur 2.4 tegner for holdninger til almindelige borgeres ytringsfrihed, ses ligeledes for holdninger til politikeres ytringsfrihed, jf. figur 2.5. For populationen er andelen af enige størst for udtalelser, der kan krænke eller såre andre mennesker (44 pct.), og er herefter dalende for udtalelser, der kan true sammenholdet i samfundet, hvor en tredjedel er enige og igen dalende til udtalelser, der kan true statens sikkerheder, hvor 17 pct. af populationen er enige. Andelen af politikere og debattører, der er enige, er større end populationen for de tre udsagn. Forskellen er signifikant, dog med undtagelse af politikerne i forhold til spørgsmålet om udtalelser, der kan true statens sikkerhed. De unge adskiller sig ikke signifikant fra populationen i forhold til de tre udsagn. Der er en signifikant mindre andel af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, der er enige i de tre udsagn i forhold til populationen. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er fortsat signifikant for alle tre udsagn, efter der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse. Der er tilsvarende almindelige borgeres udtalelser ikke signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere for de tre udsagn om politikeres udtalelser.

Blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande placerer andelen af enige, hvad angår udtalelser fra politikere, der kan krænke eller såre andre mennesker eller true sammenholdet i samfundet, sig mellem populationen og indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, dog tættest på andelene for populationen. I forhold til spørgsmålet om

statens sikkerhed er andelen blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande på niveau med populationen. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er der for ingen af de tre udsagn signifikant forskel mellem indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og den resterende del af populationen.

Journalisterne og kunsterne minder også mest om debattørerne for spørgsmålene vedrørende politikernes ytringer. Andelen af journalister, der er enige, er dog lidt større for alle tre udsagn, mens andelen af enige blandt kunsterne er en anelse mindre ved udsagnene, om det kan krænke eller såre andre mennesker eller true sammenholdet i samfundet, men på niveau med journalisterne for udtalelser der kan true statens sikkerhed.

FIGUR 2.6
Holdning til **mediers** ytringsfrihed (andel enige).



N: Population = 2258, Unge (16-25 år) = 522, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 291, Politikere = 1254, Debattører = 323

Samme billede som for almindelige borgeres og politikeres udtalelser gør sig også gældende, når spørgsmålene vedrører medierne, og hvorvidt de skal kunne bringe indhold, der kan krænke eller såre andre mennesker, true sammenholdet i det danske samfund eller true statens sikkerhed. For populationen ses den største andel af enige for indhold, der kan krænke eller såre andre mennesker (45 pct.), mens 36 pct. er enige, når indholdet kan true sammenholdet i det danske samfund, og en femtedel er enige, når indholdet kan true statens sikkerhed. Politikere og debattører er i større omfang enige, end det er tilfældet for populationen. Forskellene er signifikante på nær for politikere ved udsagnet om, at det kan true statens sikkerhed. De unge adskiller sig ikke signifikant fra popu-

lationen i forhold til de tre udsagn, hvilket også var tilfældet ved spørgsmålene vedrørende almindelige borgeres og politikeres ytringsfrihed. Der er endvidere en signifikant mindre andel af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, der er enige i de tre udsagn i forhold til populationen. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er fortsat signifikant, efter der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse. Der er tilsvarende almindelige borgeres og politikers udtalelser ikke signikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere for de tre udsagn, om mediernes skal kunne bringe det indhold, som de vil.

I Udlændinge- og Integrationsministeriets medborgerskabsundersøgelse fremgår et lignende resultat, nemlig at en større andel af personer med indvandrer/efterkommer baggrund er restriktive over for mediernes ret til at bringe indhold. Undersøgelsen viser, at 35 pct. af indvandrerne og 39 pct. af efterkommerne mener, at der bør indføres restriktioner i aviser for at beskytte folks religion. 13 pct. af personerne med dansk oprindelse har samme holdning (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2019).[243]

Andelen af journalister og kunstnere, der er enige i, at medierne skal kunne bringe det indhold, som de vil, selvom det kan krænke eller såre andre mennesker, true sammenholdet i det danske samfund eller true statens sikkerhed, er for alle tre udsagn større end andelen af enige for alle andre grupper.

I lighed med indvandrere og efterkommere fra muslimske lande mener en mindre andel af indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, at medierne skal kunne bringe det indhold, de vil, selvom det kan krænke eller såre andre mennesker. For udsagnene om sammenholdet i samfundet og statens sikkerhed adskiller indvandrere og efterkommere fra øvrige lande sig ikke fra den resterende del af populationen.

Sammenlignes figur 2.4, 2.5 og 2.6 med hinanden, ses der en tendens til, at der for alle grupper er en større andel, der er enige i, at almindelige borgere skal kunne udtale sig, sammenlignet med andelene, der er enige i, at politikere skal kunne udtale sig, og at medierne skal kunne bringe indhold, der enten kan krænke eller såre andre mennesker, true sammenholdet i det danske samfund eller true statens sikkerhed. Sammenlignes andelen af enige for henholdsvis politikeres ret til at udtale sig og mediers ret til at bringe

243 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2019). Medborgerskab 2019. Det bemærkes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet undersøger holdninger i gruppen af indvandrere og efterkommere i Danmark som helhed, mens indeværende undersøgelse belyser holdninger blandt indvandrere og efterkommere fra udvalgte lande. Det er således ikke de præcis samme grupper, som sammenlignes. Ydermere belyser indeværende undersøgelse holdninger blandt et repræsentativt udsnit af hele den danske population, mens Udlændinge- og Integrationsministeriets undersøgelse belyser holdninger blandt gruppen af personer med dansk oprindelse.

indhold, ligger disse på næsten samme niveau. Der tegner sig dog et billede af, at andelen af enige blandt alle grupper er lidt større, når det kommer til mediernes ytringsfrihed i forhold til politikernes.

Populationen opdelt på køn
Der ses signifikante forskelle i svarfordelingen for alle spørgsmålene, når populationen fordeles på køn. Andelen af kvinder, der er enige i de forskellige udsagn, er generelt mindre end andelen af mænd, der er enige. Forskellene ligger mellem 12 og 22 procentpoint for de ni spørgsmål om almindelige borgeres, politikeres og mediers ytringsfrihed. De største forskelle på 21-22 procentpoint ses for spørgsmålene angående, at almindelige borgere og politikeres udtalelse skal kunne ske, og at indhold skal kunne bringes i medierne, selvom det kan krænke eller såre andre mennesker. For disse spørgsmål er 33-40 pct. af kvinderne enige sammenlignet med 54-61 pct. af mændene.

Populationen opdelt på uddannelse
Der ses signifikante sammenhænge mellem populationens uddannelsesniveau og andelen af enige i forhold til syv af de ni spørgsmål om almindelige borgeres, politikeres og mediers ytringsfrihed, jf. figur 2.7. Resultaterne er kontrolleret for køn, alder og herkomst. For spørgsmålene om, hvorvidt henholdsvis almindelige borgere og politikere skal kunne udtale sig, som de vil, også selvom det kan true statens sikkerhed, ses ingen signifikant sammenhæng med uddannelsesniveau.

FIGUR 2.7

Holdning til **almindelige borgeres, politikeres og mediers** ytringsfrihed (estimeret andel enige), fordelt efter uddannelse.

Det fremgår af figur 2.7, at der samlet set er en tendens til, at der er en større andel af personer med lange videregående uddannelser, som er enige i, at almindelige borgere, politikere og medier skal kunne ytre sig på trods af mulige konsekvenser, end andelen af personer med grundskoleuddannelse. Personer med gymnasiale uddannelser samt korte eller mellemlange videregående uddannelser er også mere tilbøjelige til at være enige heri, mens der ikke er signifikant forskel på holdningerne til disse spørgsmål mellem personer med erhvervsfaglige uddannelser og grundskoleuddannelse.

Populationen opdelt på indkomst
Det er undersøgt, hvorvidt populationens holdninger til, om almindelige borgere, politikere og medierne skal kunne udtale sig og bringe indhold, som de vil, varierer i forhold til populationens indkomstniveau, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og herkomst. For spørgsmålene, der angår udtalelser og indhold, som kan henholdsvis krænke eller såre andre mennesker, er forskellen i andel enige mellem indkomstgrupperne signifikante. Hvad angår om udtalelserne og indholdet kan true sammenholdet i samfundet og statens sikkerhed er der ikke variationer på tværs af indkomstniveau. Med hensyn til udsagnene om, hvorvidt almindelige borgere og politikere skal kunne udtale sig, selvom det kan krænke eller såre andre, er en signifikant større andel af personer i den næsthøjeste indkomstkvartil enige heri (estimerent andel henholdsvis 57 og 48 pct.) end personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel henholdsvis 47 og 42 pct.). En signifikant større andel af dem fra den højeste indkomstkvartil (estimeret andel 49 pct.) er enige i, at medierne skal kunne bringe det indhold, som de vil, selvom det kan krænke eller såre andre mennesker, end dem fra den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 42 pct.).

2.3 Opsamling

Formålet med dette afsnit er at afdække, hvordan vilkårene for ytringsfrihed aktuelt er i Danmark. Overordnet set vurderer alle grupper i undersøgelsen, at ytringsfrihed er en vigtig værdi for det danske samfund. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande vurderer dog vigtigheden af ytringsfrihed signifikant lavere end populationen. Når det efterfølgende undersøges, om opbakningen til ytringsfrihed er afhængig af, hvilke konsekvenser ytringer kan have – henholdsvis krænke eller såre andre mennesker, true sammenholdet i samfundet og true statens sikkerhed – ses der en tendens til, at opbakningen til ytringsfrihed mindskes, jo større samfundsmæssige konsekvenser udtalelserne kan have. Der ses en tendens til, at der er større opbakning til almindelige borgeres ret til at ytre sig i forhold til politikere og mediers. Derudover tegner der sig generelt et billede af, at opbakningen til ytringsfrihed er størst blandt politikere og debattører og mindst blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande.

3. Begrænsninger i ytringsfrihed

I dette afsnit afdækkes kendskab og holdninger til rettigheder og begrænsninger i ytringsfrihed, herunder lovligheden af en række scenarier og handlinger. Personerne i undersøgelsen er spurgt til, hvad de *tror* er ulovligt, og hvad de mener *bør* være ulovligt. Afsnit 3.1 afdækker, hvor stor en andel af de forskellige grupper i undersøgelsen der *tror*, at bestemte kommentarer er ulovlige at skrive på de *sociale medier*, og hvor stor en andel af de forskellige grupper der mener, at tilsvarende kommentarer *bør* være ulovlige at skrive på de *sociale medier*. Halvdelen af personerne i undersøgelsen har fået disse spørgsmål vedrørende *sociale medier*. Der er foretaget identiske analyser, hvor den anden halvdel af personerne i undersøgelsen er spurgt til, om de *tror*, at kommentarerne er ulovlige at skrive i *traditionelle medier*, samt om de mener, at kommentarerne bør være ulovlige at skrive i *traditionelle medier*. Da resultaterne for analyserne for kommentarer på de *sociale* og i de *traditionelle medier* overordnet viser det samme, både hvad angår overordnede niveauer for hvert spørgsmål og forskelle mellem grupperne, præsenteres alene analyserne for de *sociale medier*. Med *sociale medier* menes der eksempelvis Facebook, Twitter, Instagram og blogs, mens der med *traditionelle medier* eksempelvis menes aviser, radio og tv.

Afsnit 3.2 omhandler et eksperiment, der har til formål at belyse holdninger til, om det skal være ulovligt henholdsvis at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark og at kritisere islam.

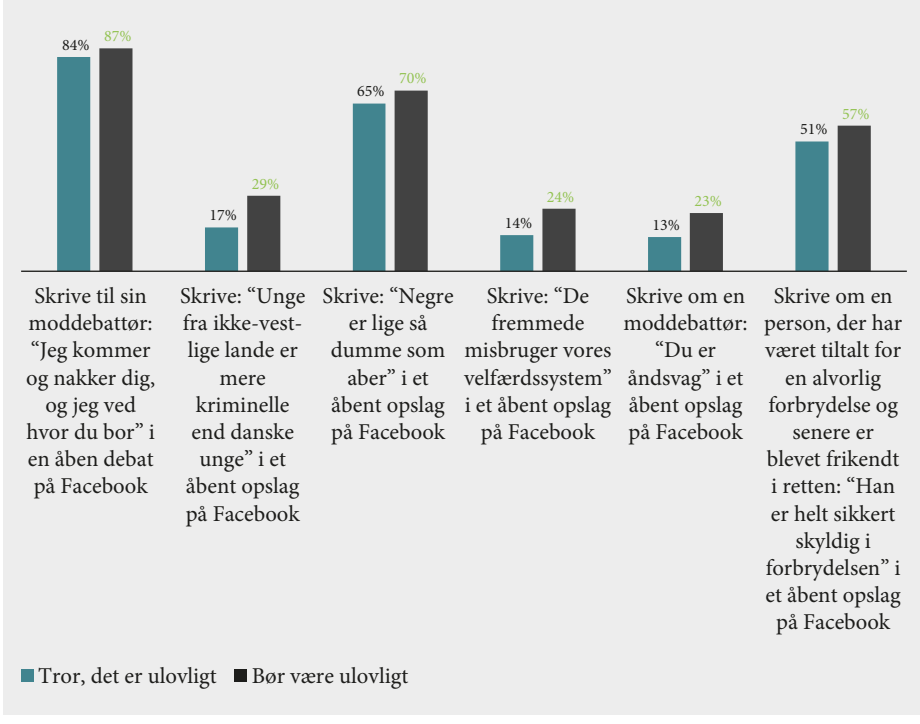
3.1 Hvad er ulovligt, og hvad bør være ulovligt på sociale medier?

Figur 3.1 viser andelen af populationen, der *tror*, at det er ulovligt at skrive seks forskellige kommentarer i et åbent opslag på Facebook, samt om de mener, at de tilsvarende kommentarer *bør* være ulovlige.

De seks kommentarer er udvalgt af Ytringsfrihedskommissionen, så tre af dem repræsenterer kommentarer, der typisk vil være strafbare at skrive i et åbent opslag på Facebook, og som derfor er forbundet med begrænsninger i ytringsfrihed. Det gælder truslen: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved hvor du bor", den racistiske kommentar: "Negre er lige så dumme som aber" og æreskrænkelsen/bagvaskelsen ved at skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt i retten: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen". De resterende tre kommentarer vil typisk ikke være strafbare at skrive hverken i et åbent opslag på Facebook eller i traditionelle medier.

Afsnittet tager afsæt i Ytringsfrihedskommissionens arbejde med at afdække forskellige gruppers kendskab og holdninger til rettigheder og begrænsninger i ytringsfrihed.

FIGUR 3.1
Andel der *tror*, at scenarier er ulovlige i Danmark, samt andel der mener, at scenarier *bør* være ulovlige i Danmark.



N: Population = 1108

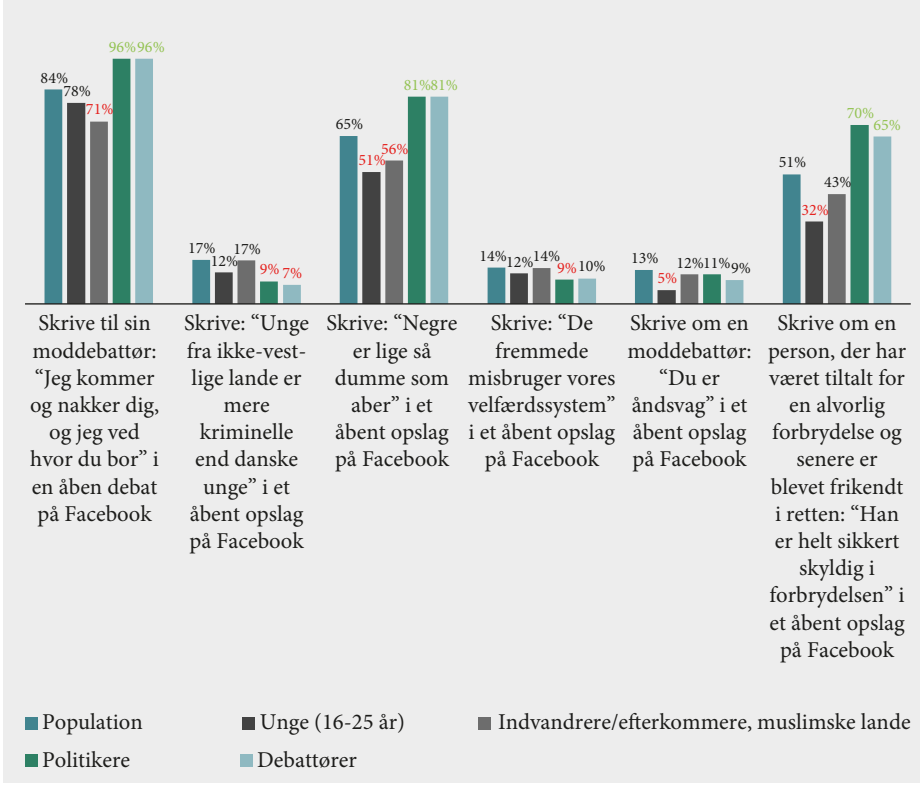
Overordnet er der i nogen grad en overensstemmelse mellem, hvad, populationen *tror*, er ulovligt, og hvad, de mener, *bør* være ulovligt, jf. figur 3.1. For hvert spørgsmål er der dog en større andel, der mener, at kommentaren *bør* være ulovlig, end andelen der *tror*, at kommentaren er ulovlig. Denne forskel er for alle seks udsagn signifikant. Det udsagn, som flest *tror*, at det er ulovligt at skrive, er: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor" til sin moddebattør. Samtidig er det kommentaren, som flest mener, *bør* være ulovlig. Herefter følger udsagnet: "Negre er lige så dumme som aber" og at skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt i retten: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen". Disse tre kommentarer, som de største andele af populationen både *tror* er ulovlige og mener *bør* være ulovlige, er også de kommentarer, jf. tidligere, der typisk vil være strafbare at skrive i et åbent opslag på Facebook.

Hvilke udsagn, *tror* de forskellige grupper, er ulovlige?

I figur 3.2 præsenteres andelen inden for hver af grupperne i undersøgelsen, som *tror*, at den givne kommentar er ulovlig at skrive i et åbent opslag på Facebook.

FIGUR 3.2

Andel der *tror*, at scenarier er ulovlige i Danmark.



N: Population = 1108, Unge (16-25 år) = 240, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 126, Politikere = 627, Debattører = 161

De tre udsagn, som de største andele af populationen *tror* er ulovlige at skrive i et åbent opslag på Facebook, er ligeledes de tre udsagn, som der på tværs af de andre grupper i undersøgelsen, er flest der tror, er ulovlige at skrive, jf. figur 3.1 og 3.2. Det fremgår af figur 3.2, at der er en signifikant større andel politikere og debattører, som *tror*, at de tre kommentarer er ulovlige, sammenlignet med populationen. For de resterende tre kommentarer er der en tendens til, at en mindre andel politikere og debattører *tror*, at disse kommentarer er ulovlige, sammenlignet med populationen. Denne tendens er dog ikke i alle tilfælde signifikant.

For de fleste kommentarer ses en tendens til, at en mindre andel af de unge og af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande *tror*, at kommentarerne er ulovlige, sammenlignet med populationen. Tendensen er dog ikke signifikant for alle kommentarerne.

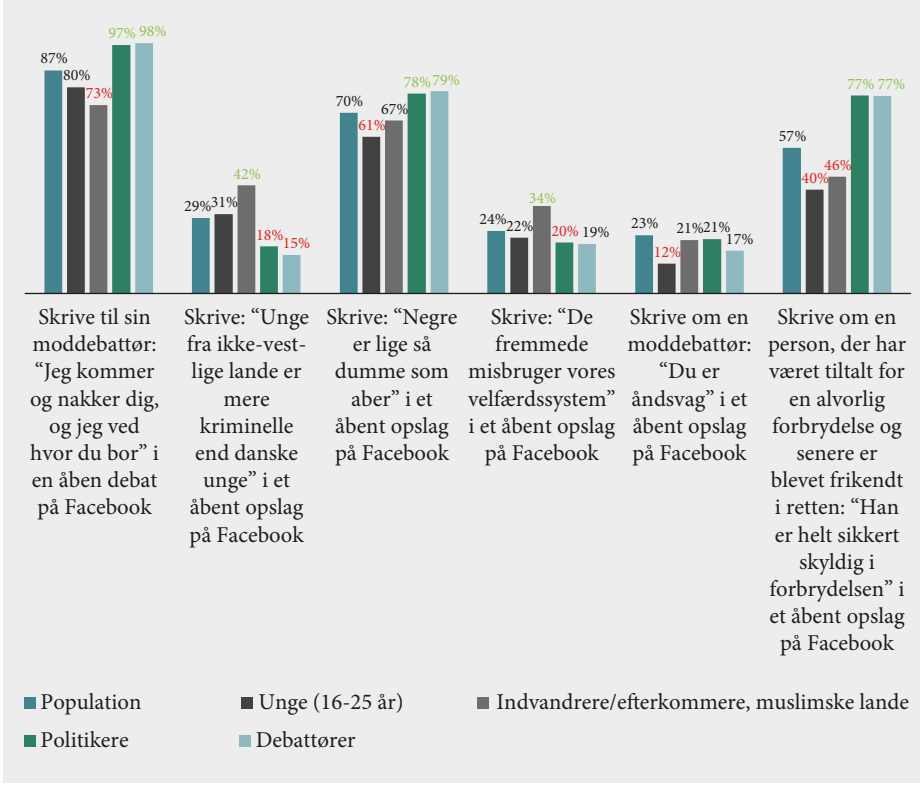
Det er undersøgt, hvorvidt der er en forskel på, hvad indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen *tror*, er ulovligt, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst. Sandsynligheden for, at indvandrere og efterkommere fra muslimske lande *tror*, at det er ulovligt at skrive: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved hvor du bor" i et åbent opslag på Facebook, er fortsat signifikant lavere end for den resterende del af populationen. En signifikant forskel ses ikke for andre af kommentarerne. Der er ikke signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere for nogle af kommentarerne.

Sandsynligheden for at indvandrere og efterkommere fra øvrige lande *tror*, at det er ulovligt at skrive: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor" til sin moddebattør og skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen" i et åbent opslag på Facebook, er signifikant lavere end tilsvarende sandsynlighed for den resterende del af populationen, når der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse. Hvad angår de resterende fire kommentarer, er forskellen til den resterende del af populationen kun signifikant, hvad angår, om man *tror*, det er ulovligt at skrive: "De fremmede misbruger vores velfærdssystem", hvor sandsynligheden for at *tro*, at det er ulovligt, er signifikant højere for indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, sammenlignet med den resterende del af populationen efter kontrol for baggrundskarakteristika.

Hvad angår journalister og kunstnere, ligner deres svar i højere grad politikerne og debattørernes svar end populationens svar, når der spørges til, hvilke scenarier, de *tror*, er ulovlige.

Hvilke udsagn *bør* være ulovlige ifølge de forskellige grupper?
Figur 3.3 viser andelen inden for hver af grupperne, som mener, at den givne kommentar *bør* være ulovlig at skrive i et åbent opslag på Facebook.

FIGUR 3.3
Andel der mener, at scenarier *bør* være ulovlige i Danmark.



N: Population = 1108, Unge (16-25 år) = 240, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 126, Politikere = 627, Debattører = 161

Det fremgår af figuren, at de tre udsagn, som de største andele af populationen mener *bør* være ulovlige at skrive i et åbent opslag på Facebook, jf. figur 3.1, også gælder på tværs af de andre grupper i undersøgelsen. Dette er tilsvarende tendensen, som fremgik af figur 3.2, der angår, om man *tror* udsagnene er ulovlige. Ligeledes ses det, at der er en signifikant større andel politikere og debattører, der mener, at de tre kommentarer *bør* være ulovlige, sammenlignet med populationen.

Der en tendens til, at unge i mindre omfang end populationen mener, at disse tre kommentarer *bør* være ulovlige. Forskellen er dog ikke i alle tilfælde signifikant.

For spørgsmålene om, hvorvidt det *bør* være ulovligt at skrive: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor" og at skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt i retten: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen" i et åbent opslag på Facebook, mener en signifikant mindre andel indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, at dette *bør* være ulovligt, sammenlignet med populationen. Der ses fortsat en signifikant forskel mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst for kommentaren om truslen, mens der ikke længere er signifikant forskel, hvad angår kommentaren om æreskrænkelsen/bagvaskelsen.

Figur 3.3 viser, at der ikke er signifikant forskel mellem populationen og indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, hvad angår andelen, der mener, at det *bør* være ulovligt at skrive: "Negre er lige så dumme som aber" og "Du er åndsvag" i et åbent opslag på Facebook. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er der fortsat ingen forskel mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen.

Sammenlignet med populationen mener en signifikant større andel indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, at det *bør* være ulovligt at skrive både: "Unge fra ikke-vestlige lande er mere kriminelle end danske unge" og "De fremmede misbruger vores velfærdssystem" i et åbent opslag på Facebook. Forskellene forbliver signifikante, når indvandrere og efterkommere fra muslimske lande sammenlignes med den resterende del af populationen, og der samtidig kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst.

Ses der på, om der er signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere fra de muslimske lande, er dette tilfældet for to af de seks kommentarer. Det ses for kommentaren: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor", hvor en signifikant større andel af efterkommere mener, at dette *bør* være ulovligt i forhold til indvandrere. Modsat mener en signifikant mindre andel af efterkommere, at kommentaren: "De fremmede misbruger vores system" *bør* være ulovlig, sammenlignet med andelen af indvandrere. Efterkommernes besvarelser for disse kommentarer minder derfor mere om populationens end indvandrernes besvarelser.[244]

244 Det skal understreges, at selvom forskellen mellem indvandrere og efterkommere er signifikant, er resultatet baseret på et relativt lille datagrundlag og følgelig behæftet med statistisk usikkerhed. Endvidere er der ikke kontrolleret for baggrundskarakteristika, som alder, køn, indkomst med videre. Det kan derfor ikke udelukkes, at sammenhængen kan skyldes andre faktorer end, at man er indvandrer eller efterkommer.

Sandsynligheden for at indvandrere og efterkommere fra øvrige lande mener, at det *bør* være ulovligt at skrive: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor" til sin moddebattør, og skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen" i et åbent opslag på Facebook, er signifikant lavere end tilsvarende sandsynlighed for den resterende del af populationen, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst. For de resterende fire kommentarer, ligner holdningerne blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande holdningerne i den resterende del af populationen, når der kontrolleres for de omtalte baggrundskarakteristika.

Hvad angår journalister, ligner deres svar i højere grad politikerne og debattørernes svar, end populationens svar. På enkelte spørgsmål ligner kunstnernes svar i højere grad populationens, end de ligner politikernes, debattørernes og journalisternes.

Populationen opdelt på køn
Opdeles populationen på henholdsvis mænd og kvinder, ses der signifikante forskelle på svarfordelingerne for flere af kommentarerne, både hvad angår, om man *tror,* kommentarerne er ulovlige, samt om man mener, de *bør* være ulovlige.

Når personerne spørges til, om de *tror*, det er ulovligt at skrive: "Negre er lige så dumme som aber" i et åbent opslag på Facebook, svarer en signifikant større andel mænd (72 pct.) end kvinder (60 pct.), at de *tror*, det er ulovligt.

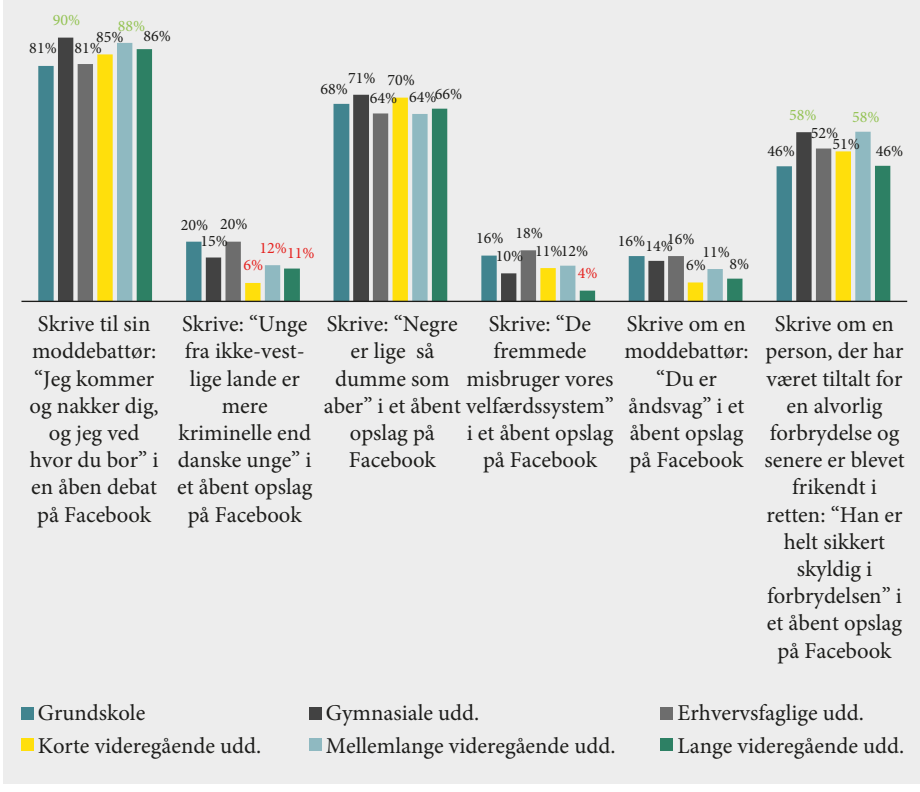
En signifikant større andel kvinder (33 pct.) end mænd (25 pct.) mener, at det *bør* være ulovligt at skrive: "Unge fra ikke-vestlige lande er mere kriminelle end danske unge" i et åbent opslag på Facebook.

Ligeledes mener en signifikant større andel kvinder (29 pct.) end mænd (20 pct.), at det *bør* være ulovligt at skrive: "De fremmede misbruger vores velfærdssystem" i et åbent opslag på Facebook.

For de øvrige spørgsmål ses der ikke signifikante forskelle mellem mænd og kvinder.

Populationen opdelt på uddannelse
Det er undersøgt, om populationens uddannelsesniveau har betydning for, hvilke kommentarer, man *tror*, er ulovlige, og hvilke kommentarer, man mener, *bør* være ulovlige at skrive i et åbent opslag på Facebook, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst.

FIGUR 3.4
Estimeret andel, der *tror*, at scenarier er ulovlige i Danmark, givet uddannelsesniveau.



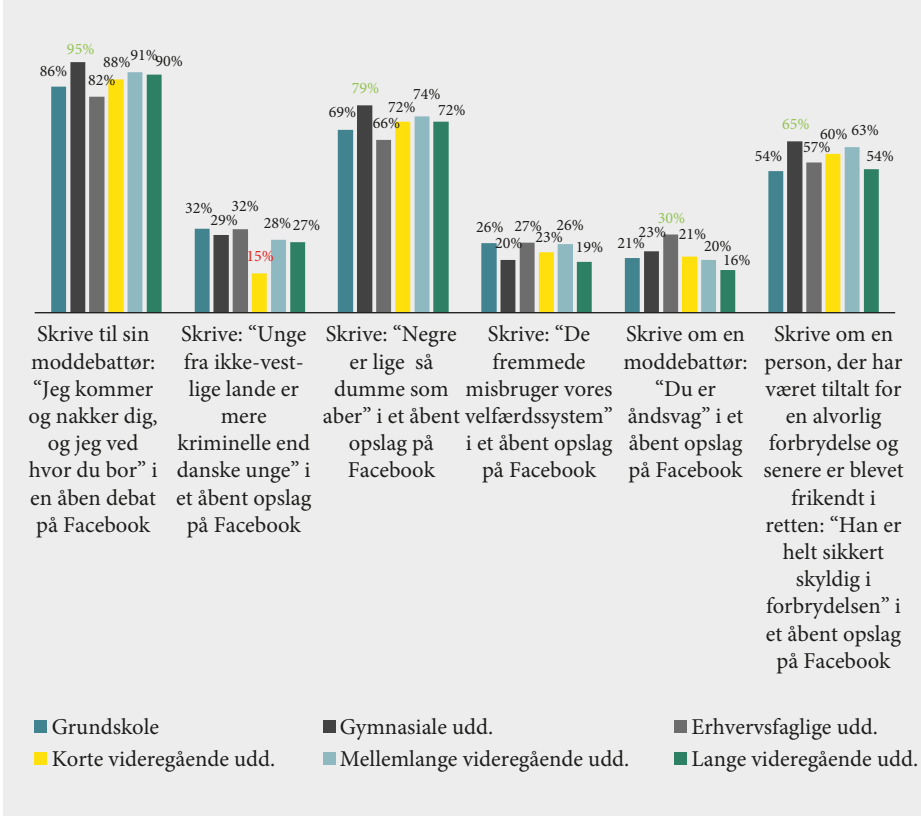
I figur 3.4 fremgår den estimerede andel personer inden for hvert uddannelsesniveau, der *tror*, at de seks kommentarer er ulovlige at skrive i et åbent opslag på Facebook. Hvad angår, om man *tror*, det er ulovligt at skrive: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved, hvor du bor" i en åben debat på Facebook, er andelen af personer med gymnasiale- eller mellemlange videregående uddannelser, der *tror*, at kommentaren er ulovlig, signifikant højere end andelen af personer med grundskoleniveau. Fokuseres der på de resterende uddannelsesniveauer ses ingen signifikant forskel fra grundskoleniveauet. Tilsvarende tendens gør sig gældende, hvad angår andelen, der *tror*, det er ulovligt at skrive om en person, der har været tiltalt for en alvorlig forbrydelse og senere er blevet frikendt i retten: "Han er helt sikkert skyldig i forbrydelsen" i et åbent opslag på Facebook.

Der ses ingen signifikante forskelle mellem personer med grundskoleniveau og de resterende uddannelsesniveauer, hvad angår andelen, der *tror*, at det er ulovligt at skrive: "Negre er lige så dumme som aber" i et åbent opslag på Facebook.

Fokuseres der i figur 3.4 på de tre kommentarer, som færrest, uanset uddannelsesniveau, *tror* er ulovlige, ses en tendens til, at en mindre andel personer med videregående uddannelser *tror*, at kommentarerne er ulovlige at skrive åbent på Facebook. Det er dog ikke i alle tilfælde, at forskellen til grundskoleniveauet er signifikant.

Af Figur 3.5 fremgår den estimerede andel personer inden for hvert uddannelsesniveau, der mener, at de seks kommentarer *bør være* ulovlige at skrive åbent på Facebook.

FIGUR 3.5
Estimeret andel, der mener, at scenarier *bør* være ulovlige i Danmark, givet uddannelsesniveau.



Fokuseres der i figur 3.5 på de tre kommentarer, som de største andele, uanset uddannelsesniveau, mener *bør* være ulovlige: "Jeg kommer og nakker dig, og jeg ved hvor du bor", Negere er lige så dumme som aber" og "Han er helt sikkert skyld i forbrydelsen", ses det, at andelen af enige blandt personer med gymnasiale uddannelser er signifikant større

end andelen af personer med grundskoleniveau. Ingen af de andre uddannelsesniveauer adskiller sig signifikant fra grundskoleniveauet for disse tre kommentarer.

Andelen af personer med korte videregående uddannelser, der mener, at det *bør* være ulovligt at skrive: "Unge fra ikke-vestlige lande er mere kriminelle end danske unge" i et åbent opslag på Facebook, er signifikant mindre end andelen af personer med grundskoleniveau.

Hvad angår kommentaren: "Du er åndssvag", mener en signifikant større andel personer med erhvervsfaglige uddannelser, at kommentaren *bør* være ulovlig at skrive åbent på Facebook, sammenlignet med personer med grundskoleniveau.

Populationen opdelt på indkomst
Det er undersøgt, hvorvidt indkomstniveau har betydning for populationens sandsynlighed for at *tro*, at de seks kommentarer er ulovlige at skrive på Facebook samt sandsynligheden for at mene, at udsagnene *bør* være ulovlige at skrive. For alle seks udsagn gælder det, at der ikke er signifikant sammenhæng med indkomst. I disse analyser er der kontrolleret for køn, alder, uddannelse og herkomst.

3.2 Bør det være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov og at kritisere islam?

Et centralt aspekt i Ytringsfrihedskommissionens arbejde er at undersøge, om der findes udbredte opfattelser af, at bestemte ytringer, herunder om religiøse emner, ikke skal være omfattet af samme ytringsfrihed som andre ytringer.

I figur 3.6 er populationen inddelt i tre grupper, henholdsvis kontrolgruppe, eksperimentalgruppe ét og eksperimentalgruppe to. Eksperimentet udføres på en sådan måde, at der ikke spørges direkte ind til, om det bør være ulovligt henholdsvis at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark og kritisere islam, men blot til, hvor mange handlinger på en liste, der bør være ulovlige. Dette gøres for at belyse holdninger, som personerne ikke nødvendigvis vil afsløre, hvis de bliver spurgt direkte. Resultaterne af eksperimentet kan på grund af dette design fortolkes således, at (100 gange) forskellen i det gennemsnitlige antal handlinger, som kontrolgruppen og henholdsvis hver af de to eksperimentalgrupper ønsker skal være ulovlige, viser den procentandel i populationen, der ønsker, at det skal være ulovligt henholdsvis at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark og at kritisere islam.

Da forskellene mellem kontrolgruppen og hver af eksperimentalgrupperne i figur 3.6 er på henholdsvis 0,62 og 0,18, kan resultatet derfor tolkes sådan, at 62 pct. af populationen mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark,

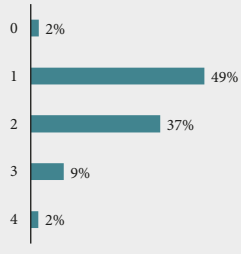
mens 18 pct. af populationen mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam. Andelen, der mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark, er signifikant større, end andelen der mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam. Disse to andele er udregnet ved at trække det gennemsnitlige antal handlinger, som kontrolgruppen mener,[245] bør være ulovlige, fra henholdsvis gennemsnittet for eksperimentalgruppe ét og eksperimentalgruppe to.

245 For at validere metoden, er personerne i kontrolgruppen efterfølgende spurgt til, hvorvidt de mener, at hver af de to handlinger bør være ulovlige. Her svarer 61 pct. af kontrolgruppen, at de er enige i, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark. Samtidig svarer 28 pct., at de er enige i, at det bør være ulovligt at kritisere islam. Andelen i kontrolgruppen, der er enige i, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark, er stort set identisk med den tilsvarende andel, der udregnes på baggrund af eksperimentet (henholdsvis 61 og 62 pct.). Det samme er ikke tilfældet for de tilsvarende andele, der er enige i, at det bør være ulovligt at kritisere islam (henholdsvis 28 og 18 pct.). Dette kan skyldes, at relativt mange er i tvivl om, hvorvidt det bør være ulovligt at kritisere islam. Af de 28 pct. i kontrolgruppen, der svarer, at de er meget enige eller nærmest enige, har 16 procentpoint svaret nærmest enig. Den del af personerne, der er inkluderet i eksperimentalgruppe to, har ikke fået muligheden for at svare "nærmest enige" på spørgsmålet om, hvorvidt det bør være ulovlig at kritisere islam. De, som er nærmest enige i denne gruppe, vil muligvis ikke have angivet, at det bør være ulovligt at kritisere islam, hvis spørgsmålets svarmuligheder var sat mere skarpt op, som de er for eksperimentalgruppen.

FIGUR 3.6
Eksperiment: Hvor mange handlinger bør være ulovlige?

Kontrolgruppe
Hvor mange af følgende fire handlinger, mener du, bør være ulovlige?

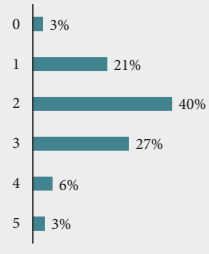
- At stjæle
- At køre bil, når man har drukket én enkelt genstand, fx én øl
- At sælge slik
- At opføre vindmøller på land



Gennemsnit: 1,60

Eksperimentalgruppe 1
Hvor mange af følgende fem handlinger, mener du, bør være ulovlige?

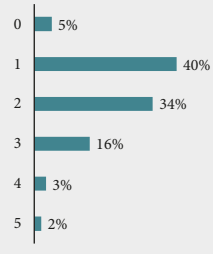
- At stjæle
- At køre bil, når man har drukket én enkelt genstand, fx én øl
- At sælge slik
- At opføre vindmøller på land
- At argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark



Gennemsnit: 2,22
Forskel til kontrolgruppe: 0,62

Eksperimentalgruppe 2
Hvor mange af følgende fem handlinger, mener du, bør være ulovlige?

- At stjæle
- At køre bil, når man har drukket én enkelt genstand, fx én øl
- At sælge slik
- At opføre vindmøller på land
- At kritisere islam



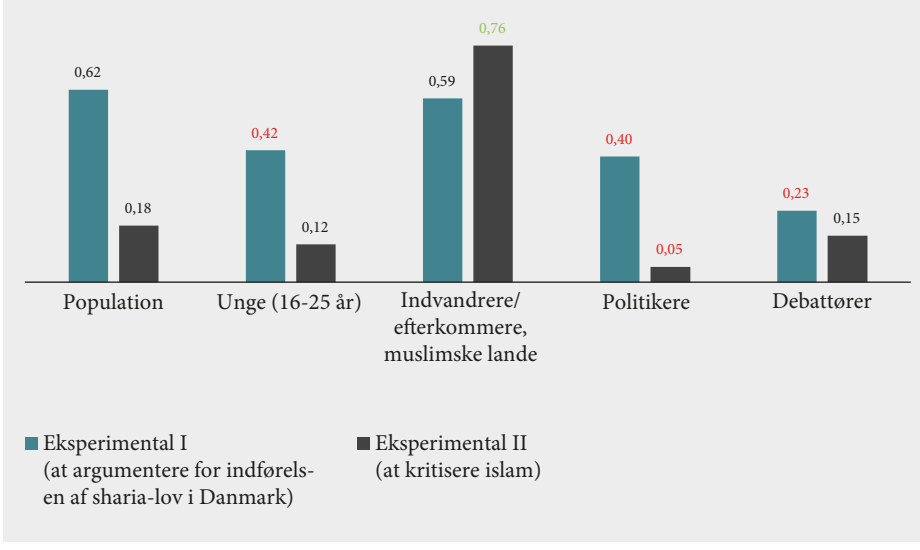
Gennemsnit: 1,78
Forskel til kontrolgruppe: 0,18

Sharia-lov og kritik af islam – gruppernes holdninger

I figur 3.7 er resultaterne fra eksperimentet fordelt på grupperne i undersøgelsen. Figuren viser forskellen mellem kontrolgruppen og hver af de to eksperimentalgrupper. Denne forskel tolkes som andelen, der mener, at det bør være ulovligt henholdsvis at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark og at kritisere islam.

FIGUR 3.7

Eksperiment: Andel der mener, at handlingerne bør være ulovlige (gennemsnitlig forskel mellem kontrolgruppen og eksperimentalgrupperne).



Kontrolgruppe N: Population = 765, Unge (16-25 år) = 171, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 105, Politikere = 418, debattører = 107
Eksperimentalgruppe 1 N: Population = 759, Unge (16-25 år) = 195, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 90, Politikere = 417, debattører = 109
Eksperimentalgruppe 2 N: Population = 734, Unge (16-25 år) = 155, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 96, Politikere = 419, debattører = 107

Resultaterne kan tolkes sådan, at eksempelvis 76 pct. indvandrere og efterkommere fra muslimske lande mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam. I samme gruppe kan det ligeledes tolkes, at 59 pct. mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er den eneste gruppe, hvor en større andel mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam end at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark. I den samlede population og i de øvrige grupper er fordelingen modsat. Sammenlignes gruppen af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande med de resterende grupper, ses det også, at en signifikant større andel af gruppen mener, at det bør være ulovligt at kritisere Islam. Det er ikke muligt at sammenligne indvandrere med efterkommere, da antallet af personer i hver gruppe er så småt, at det skaber en stor statistisk usikkerhed. Udlændinge- og Integrationsministeriets medborgerskabsundersøgelse opdeler på indvandrere og efterkommere og viser, at henholdsvis 42 og 48 pct. af indvandrerne og efterkommerne i Danmark er

enige i, at det bør være forbudt at kritisere religion. Andelen blandt personer af dansk oprindelse er 20 pct. (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2019).[246]

Hvad angår spørgsmålet, om det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark, er både unge, politikere og debattører mindre restriktive end populationen. I alle tre grupper er andelen, der mener, at det bør være ulovligt, signifikant mindre end andelen i populationen. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande adskiller sig ikke fra populationen.

I forhold til, om det bør være ulovligt at kritisere islam, er andelen af politikere, der mener, det bør være ulovligt, signifikant mindre end populationen. Der ses ingen signifikant forskel mellem debattører og populationen samt unge og populationen.

De adspurgte journalister og kunstnere ligner debattørerne, hvad angår holdningen til, hvorvidt det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark. Kunstnerne ligner populationen, hvad angår, om det bør være ulovligt at kritisere islam. På dette spørgsmål ligner journalisterne i højere grad politikerne.

Andelen af indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, der mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark, er mindre end andelen i populationen og en smule mindre end andelen blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande. Andelen blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, der mener, at det bør være ulovligt at kritisere islam, er en smule større end andelen i populationen.

Populationen opdelt på køn
Der ses en signifikant forskel mellem mænd og kvinder, hvad angår, hvor stor en andel der mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark. For kvinder er andelen 56 pct., mens den for mænd er 66 pct. Kvinder er således gennemsnitligt mindre restriktive end mænd. Der er ingen signifikant forskel mellem mænd og kvinder i forhold til, om det bør være ulovligt at kritisere islam.

Ingen opdeling på uddannelse og indkomst
Der er i dette afsnit ikke lavet regressionsanalyser med fokus på uddannelse og indkomst, som der er i de foregående afsnit, hvilket skyldes, at eksperimentet er sat op på en sådan måde, at det ikke er muligt at gennemføre regressionsanalyser.

246 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2019). Medborgerskab 2019. Det bemærkes, at der i indeværende undersøgelse spørges til kritik af islam, mens der i Udlændinge- og Integrationsministeriets undersøgelse spørges til kritik af religion generelt. Desuden er de grupper, der refereres til, forskellige, jf. beskrivelsen i afsnit 2.2.

3.3 Opsamling

Dette afsnit har til formål at afdække kendskab og holdninger til rettigheder og begrænsninger i ytringsfrihed, herunder hvad man *tror* er ulovligt, og hvad man mener *bør* være ulovligt at ytre sig om i et åbent opslag på Facebook. Der er blevet spurgt til seks scenarier, hvoraf tre typisk vil være strafbare at skrive, og tre ikke vil være det. Der er i høj grad overensstemmelse mellem, hvad grupperne i undersøgelsen både *tror* er ulovligt og mener *bør* være ulovligt, og de scenarier, der typisk vil være strafbare. På tværs af grupperne ses der også en tendens til, at flere mener, at scenarierne bør være ulovlige i forhold til, hvor mange der tror, at de er det. Overordnet er politikere og debattører mest tilbøjelige til at tro, at de tre udsagn, der typisk vil være strafbare, er ulovlige, og til at mene, at de også bør være det. Unge er generelt mindre tilbøjelige til både at tro og mene, at disse tre scenarier er og bør være ulovlige.

Afsnittet har endvidere til formål at undersøge, om der findes udbredte opfattelser af, at bestemte ytringer, herunder om religiøse emner, ikke skal være lovlige. Generelt er grupperne i undersøgelsen mere tilbøjelige til at mene, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark end at kritisere Islam. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er dog tilbøjelige til at mene det modsatte, selvom størstedelen af denne gruppe ligeledes mener, at det bør være ulovligt at argumentere for indførelsen af sharia-lov i Danmark.

4. Hvem må ytre sig (om hvem)?

I indeværende afsnit rettes fokus mod, hvad personerne i undersøgelsen mener om forskellige gruppers ret til at ytre sig. Ytringsfrihedskommissionen søger at belyse, om der findes udbredte opfattelser af, at bestemte grupper ikke skal være omfattet af samme ytringsfrihed som andre grupper. Det belyses desuden, om holdningen til bestemte gruppers ytringsfrihed har ændret sig over tid.

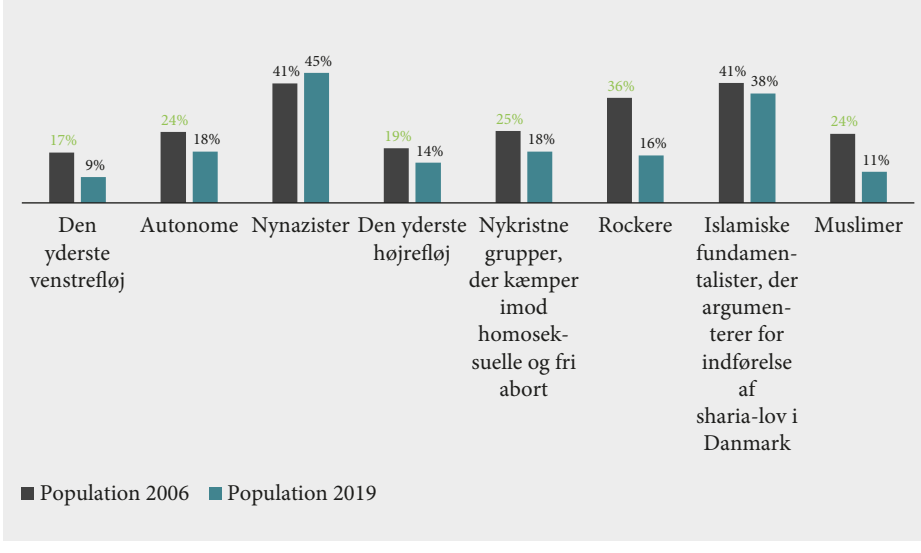
4.1 Ytringer i den offentlige debat

I 2006 blev et repræsentativt udsnit af befolkningen spurgt til deres holdninger til, hvorvidt udvalgte befolkningsgrupper bør have lov til at ytre sig i den offentlige debat. Præcis samme spørgsmål bliver stillet til populationen i den indeværende undersøgelse fra

2019.[247] Tallene fra 2006 er baseret på en undersøgelse anvendt i en forskningsartikel om danskernes ytringsfrihed fra 2007 (Petersen et al. 2007).[248] I figur 4.1 sammenlignes resultaterne fra de to undersøgelser. Det bemærkes, at hver person i undersøgelsen kun er blevet bedt om at tage stilling til ytringer fra to af de ytrende grupper præsenteret i figur 4.1. Dette metodiske design gør det muligt at undersøge, hvorvidt populationen er mindre tolerant overfor bestemte gruppers ytringer sammenlignet med andres. Hvis hver person i undersøgelsen var præsenteret for hver af de ytrende grupper, ville nogle personer muligvis søge at vise stringens i deres svar, således at de svarede ens, hvad angår alle grupper.

FIGUR 4.1

Andel enige i, at følgende grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig i den offentlige debat.



N: Population 2006= 475-520, Population 2019 = 528-630

Figur 4.1 viser en tendens til, at populationen i 2019 overordnet set er mere tolerant over for de udvalgte befolkningsgruppers ret til at ytre sig. Mellem knap en tiendedel og en femtedel af populationen i 2019 er enige i, at grupperne ikke må have lov at ytre sig i den offentlige debat, bortset fra 'nynazister' og 'islamistiske fundamentalister, der argumen-

247 I undersøgelsen fra 2006 er svarene indhentet fra et repræsentativt udsnit af befolkningen i alderen 18 til 70 år. Undersøgelsen fra 2019, som indeværende rapport primært bygger på, har indhentet besvarelser fra et repræsentativt udsnit af befolkningen i alderen 16 til 74 år, hvorfor de to undersøgelser ikke er fuldstændige sammenlignelige. Dette vurderes dog ikke at være af væsentlig betydning for muligheden for at sammenligne resultaterne fra de to undersøgelser.

248 Petersen, M. B., et al. (2007). "Frihed for Loke såvel som for Thor." Politica 39(1): 49-66.

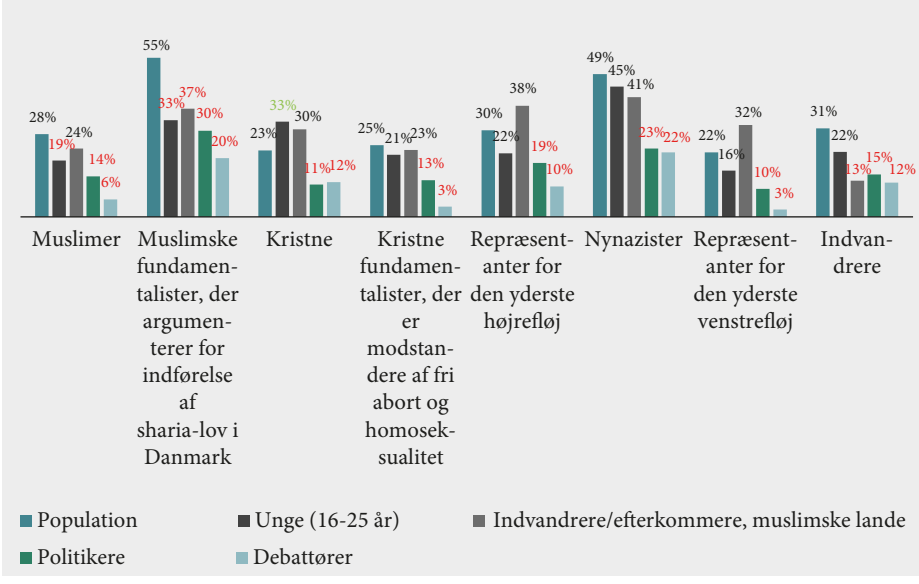
terer for indførelsen af sharia-lov i Danmark', hvor andelene er noget større (henholdsvis 45 og 38 pct.). Forskellen mellem populationen i 2006 og i 2019 er signifikant, hvad angår alle grupper, undtagen de to nævnte grupper. Resultaterne peger på, at tolerancen for de fleste befolkningsgruppers ret til at ytre sig er blevet større, på nær hvad angår de to nævnte grupper, som ligeledes er de grupper, hvis ret til at ytre sig som færrest støtter op om.

4.2 Udvalgte gruppers kritiske ytringer om jøder

I indeværende undersøgelse fra 2019 er populationen desuden spurgt til, hvorvidt udvalgte befolkningsgrupper bør have lov til ytre sig kritisk om andre udvalgte grupper. Det bemærkes, at spørgeskemaets metodiske udformning kan påvirke resultaterne i dette afsnit, da hver deltager i undersøgelsen tilfældigt er blevet tildelt *to ytrende grupper,* hvis ytringer de skal vurdere. Dog er hver deltager i undersøgelsen blevet bedt om at forholde sig til ytringer om *alle* grupper, der *ytres om*. I besvarelsen af spørgeskemaet kan nogle respondenter muligvis søge at vise stringens i deres svar, således at de svarer ens, hvad angår alle grupper, de præsenteres for, selvom de ikke nødvendigvis havde svaret det samme, hvis de kun var præsenteret for enkelte af de grupper, der ytres om.

I figur 4.2 præsenteres andelen, der er enige i, at udvalgte befolkningsgrupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat. Jøder er her udvalgt som gruppe, der ytres om, da dette er den eneste af de religiøse grupper i undersøgelsen, som ikke er repræsenteret som gruppe, der bør have lov til at ytre sig *om* andre grupper. Populationens holdninger til, hvorvidt udvalgte befolkningsgrupper bør har lov at ytre sig kritisk om andre grupper end jøder (kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere) fremgår senere i dette afsnit, jf. figur 4.4. Da resultaterne for analyserne af kritiske ytringer om disse grupper overordnet viser det samme, både hvad angår overordnede niveauer og forskelle mellem grupperne (unge, indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, politikere med videre), præsenteres alene analyserne for jøder i dette afsnit.

FIGUR 4.2
Andel enige i, at følgende grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat.



N: Population = 530-628, Unge (16-25 år) = 110-145, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 59-85, Politikere = 308-317, Debattører = 75-95

Det fremgår af figur 4.2, at 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark' og 'nynazister' er de to befolkningsgrupper, som den største andel i populationen (henholdsvis 55 pct. og 49 pct.) mener, ikke bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat. De største andele inden for hver af de øvrige grupper i undersøgelsen – unge, indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, politikere og debattører – ses også for 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark' og 'nynazister'. Blandt de øvrige grupper i undersøgelsen er der dog en signifikant mindre andel end blandt populationen, der mener, at 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark' må ytre sig kritisk om jøder. Hvad angår 'Nynazister', er det kun politikere og debattører, der adskiller sig signifikant fra population.

Betragtes gruppernes holdninger på tværs af de forskellige ytrende grupper, ses det, at andelen af enige i alle tilfælde er signifikant mindre for politikere og debattører, end det er tilfældet for populationen. Dette kan ses som et udtryk for, at gruppen af politikere og debattører er *mindre* restriktive end populationen i forhold til de ytrende gruppers ret til at udtale sig kritisk om jøder i den offentlige debat.

Gruppen af unge er hverken konsekvent mere eller mindre restriktive end populationen. Når det drejer sig om kristnes kritiske ytringer om jøder, er de unge *mere* restriktive end populationen med en signifikant større andel enige i, at 'kristne' ikke må ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat. Når det derimod drejer sig om grupperne 'muslimer' og 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark', er andelen af enige blandt de unge signifikant mindre sammenlignet med populationen, og dermed er de unge *mindre* restriktive over for disse grupper end populationen.

Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande adskiller sig typisk *ikke* fra populationen. Gruppen er dog *mindre* restriktiv over for 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark' og 'indvandrere' med en signifikant mindre andel enige i, at disse grupper ikke må udtale sig kritisk om jøder, sammenlignet med populationen. Når der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelsesniveau, er forskellen til den resterende del af populationen forsat signifikant, hvad angår 'indvandrere', mens den ikke længere er signifikant for 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelsen af sharia-lov i Danmark'. Derudover ses der efter kontrollen af de omtalte baggrundkarakteristika en signifikant forskel for 'repræsentanter for den yderste venstrefløj', hvor indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er *mere* restriktive end den resterende del af populationen.

Sammenlignes indvandrere med efterkommere, er der ikke signifikant forskel på, hvor stor en andel der mener, at de forskellige ytrende grupper ikke må udtale sig kritisk om jøder i den offentlige debat.

Hvad angår gruppen af kunstnere, ligner deres svar i høj grad debattørernes, dog tenderende til en mindre andel enige. Gruppen af journalister tenderer til at være mindre restriktive, end de resterende grupper i undersøgelsen.

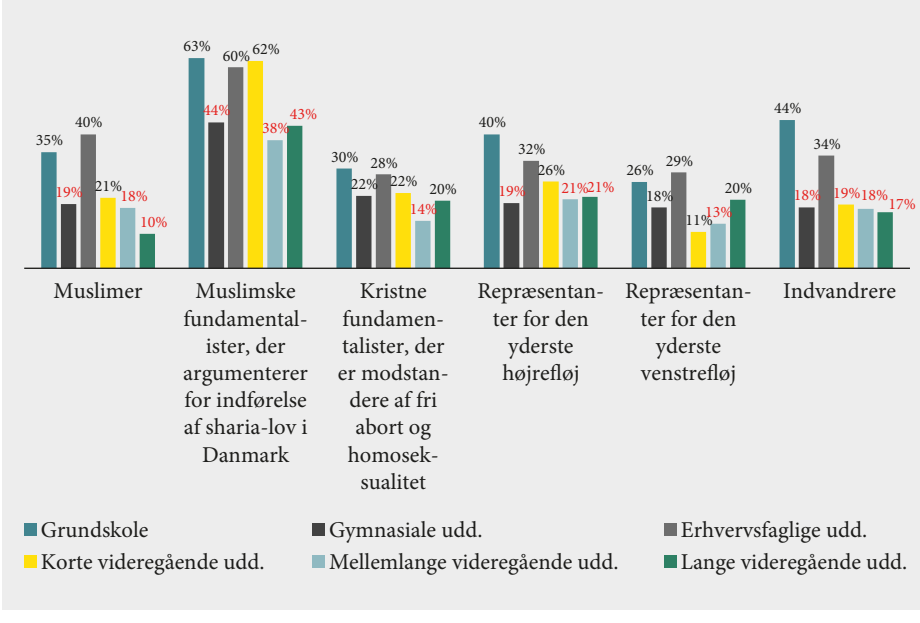
Da antallet af besvarelser blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande for disse spørgsmål er relativt småt, kommenteres der ikke på disse resultater.

Populationen opdelt på køn
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem populationen opdelt på køn og andelen, der er enige i, at de forskellige grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat.

Populationen opdelt på uddannelse
Hvad angår alle de ytrende grupper, med undtagelse af 'kristne' og 'nynazister', er der, efter der er kontrolleret for køn, alder og herkomst, en signifikant sammenhæng mellem uddannelse og andelen, der er enige i, at grupperne *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat.

Figur 4.3. præsenterer den estimerede andel personer for hvert uddannelsesniveau, der er enige i, at de forskellige grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat. 'Kristne' og 'nynazister' præsenteres ikke i figur 4.3, da der som nævnt for disse grupper ikke er signifikant sammenhæng mellem uddannelse og kritiske ytringer om jøder.

FIGUR 4.3
Estimeret andel enige i, at følgende grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat, givet uddannelsesniveau.



I figur 4.3 ses der en tendens til, at personer med gymnasiale uddannelser, mellemlange og lange videregående uddannelser, er mindre restriktive end personer med grundskoleniveau, hvad angår de forskellige gruppers ytringer om jøder. Det ses endvidere, at den estimerede andel enige blandt personer med erhvervsfaglige uddannelser typisk ligger på niveau med personer med grundskoleniveau.

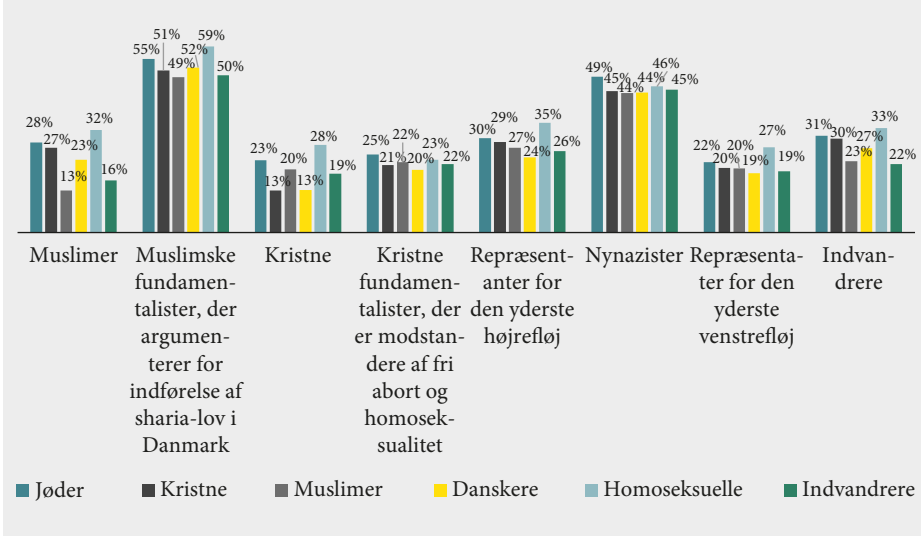
Populationen opdelt på indkomst
Hvad angår den ytrende grupper 'repræsentanter for den yderste højrefløj', er der en signifikant sammenhæng mellem indkomst og andelen af enige i, at gruppen ikke bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat, kontrolleret for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst. Andelen af personer i den højeste indkomstkvartil (estimeret andel 22 pct.), der er enige i, at 'repræsentanter for den yderste højrefløj' ikke

bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder i den offentlige debat, er signifikant mindre end andelen af personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 37 pct.). For personer i de resterende indkomstkvartiler ses ingen signifikant forskel fra den laveste indkomstkvartil. Hvad angår alle de andre gruppers kritiske ytringer om jøder, findes ingen signifikant sammenhæng med indkomst.

4.3 Udvalgte gruppers kritiske ytringer om andre grupper

Ligesom der er blevet spurgt om, hvorvidt udvalgte befolkningsgrupper bør have lov til ytre sig kritisk om jøder, er der også spurgt om, hvorvidt disse befolkningsgrupper bør have lov til at ytre sig kritisk om andre grupper. I figur 4.4 præsenteres andelen af populationen, der er enige i, at de udvalgte befolkningsgrupper (kaldet ytrende grupper) *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om henholdsvis jøder, kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere i den offentlige debat. I figuren er de ytrende grupper placeret som kategorier på den vandrette akse, mens de grupper, der *ytres om,* er indikeret ved søjler med forskellige farver.

FIGUR 4.4
Andel enige i, at følgende grupper *ikke* bør have lov til at ytre sig kritisk om jøder, kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere i den offentlige debat.



N: Population = 528-631

Det fremgår af figur 4.4, at populationen er *mest* restriktiv over for ytringer *fra* 'muslimske fundamentalister, der argumenterer for indførelse af sharia-lov i Danmark' og 'nynazister', hvilket er samme tendens, som gjorde sig gældende i afsnit 4.2. Andelen, der er enige i, at disse grupper ikke må ytre sig kritisk, er relativt høj, uanset hvilken gruppe der ytres om. Dette kan tolkes som, at variationen i restriktiviteten over for ytringer i højere grad afhænger af gruppen, der ytrer sig, mens der ikke ses samme variation i forhold til, hvem de ytrer sig om. Dette resultat kan dog være påvirket af spørgeskemaets metodiske design, jf. indledningen til afsnit 4.2.

Betragtes tendenserne i figur 4.4 blandt de grupper, der ytres om, kan der dog ses en tendens til, at populationen forholder sig mere restriktivt til kritiske ytringer om homoseksuelle, end til kritiske ytringer om både kristne, muslimer, danskere og indvandrere.

Af figur 4.4 kan det ligeledes aflæses, at der er en tendens til, at populationen er mindre restriktiv om de ytrende gruppers kritiske ytringer om egne grupper, eller grupper der kan opfattes som lignende. Med dette henvises til, at hvad angår den ytrende gruppe 'muslimer', er populationen mindst restriktiv om denne gruppes kritiske ytringer om muslimer og indvandrere. Ligeså gælder det, at hvad angår den ytrende gruppe 'indvandrere', er populationen mindst restriktiv om denne gruppes kritiske ytringer om indvandrere og muslimer, og slutteligt, når det omhandler den ytrende gruppe 'kristne', er populationen mindst restriktiv om denne gruppes kritiske ytringer om kristne og danskere.

Populationen opdelt på køn
Ses der på populationen opdelt på køn og kritiske ytringer om kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere, er der i enkelte tilfælde signifikante forskelle mellem mænd og kvinder. I disse tilfælde er der en tendens til, at kvinder er mere restriktive end mænd[249].

Populationen opdelt på uddannelse
Hvad angår populationen opdelt på uddannelse og kritiske ytringer om kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere, ses der overordnet samme tendenser for uddannelsesniveauerne som for kritiske ytringer om jøder, jf. afsnit 4.2, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst.

Populationen opdelt på indkomst
Hvad angår populationen opdelt på indkomst og kritiske ytringer om kristne, muslimer, danskere, homoseksuelle og indvandrere, er der i de fleste tilfælde ikke signifikante

249 Dette gælder for kristnes ytringer om muslimer, homoseksuelle og indvandrere, repræsentanter for den yderste højrefløjs ytringer om muslimer og indvandrere samt nynazisters ytringer om indvandrere.

forskelle mellem den laveste indkomstkvartil og de resterede indkomstkvartiler, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst, ligesom det er tilfældet for kritiske ytringer om jøder, jf. afsnit 4.2.

4.4 Opsamling

I dette afsnit er det belyst, om holdningen til bestemte gruppers ytringsfrihed har ændret sig over tid, og om der findes udbredte opfattelser af, at bestemte grupper ikke skal være omfattet af samme ytringsfrihed som andre grupper. Der ses en tendens til, at populationen i 2019 i forhold til 2006 overordnet er mere tolerante over for udvalgte befolkningsgruppers ret til at ytre sig på nær 'nynazister' og 'islamiske fundamentalister, der argumenterer for indførelsen af sharia-lov i Danmark'. Det ses endvidere, at det begge år er netop disse to grupper, som personerne i undersøgelserne er mest restriktive over for. I undersøgelsen fra 2019 ses tilsvarende, at det er disse to gruppers kritiske ytringer, som populationen er mest restriktive over for, uanset hvem de ytrer sig om. Der ses en tendens til, at populationen er mindre restriktiv, hvad angår ytrende gruppers kritiske ytringer om egne grupper eller grupper, der opfattes som lignende, eksempelvis muslimers kritiske ytringer om muslimer.

5. Censur og selvcensur

I dette afsnit undersøges holdninger og oplevelser i relation til censur og selvcensur. Afsnittet behandler tre overordnede temaer: Holdningen til censur i radio og tv, opfattelsen af folks generelle udsathed for censur på *sociale* og i *traditionelle* medier samt egne oplevelser med censur og selvcensur på *sociale* og i *traditionelle* medier.

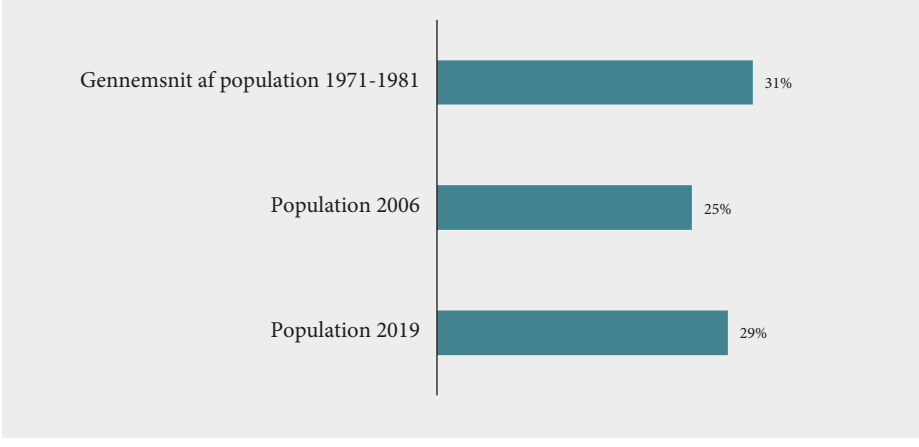
Afsnittet afspejler Ytringsfrihedskommissionens arbejde med at afdække ytringsfrihedens vilkår i Danmark, herunder begrænsninger i form af støtten til censur. Desuden søger kommissionen at afdække, i hvor stort omfang selvcensur udøves i Danmark samt undersøge, hvilke forhold der får befolkningen til at afstå fra at ytre sig offentligt.

I dette afsnit behandles censur og selvcensur i relation til både *sociale medier* og *traditionelle medier*. Med *sociale medier* menes der eksempelvis Facebook, Twitter, Instagram og blogs, mens der med *traditionelle medier* eksempelvis menes aviser, radio og tv.

5.1 Bør radio og tv tie yderliggående synspunkter ihjel?

Figur 5.1 viser andelen af personer, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel i henholdsvis 1971-1981,[250] 2006[251] og 2019.

FIGUR 5.1
Andel enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel.



N: Population samlet for 1971-1981 = 6938, Population 2006 = 1901, Population 2019 = 1913

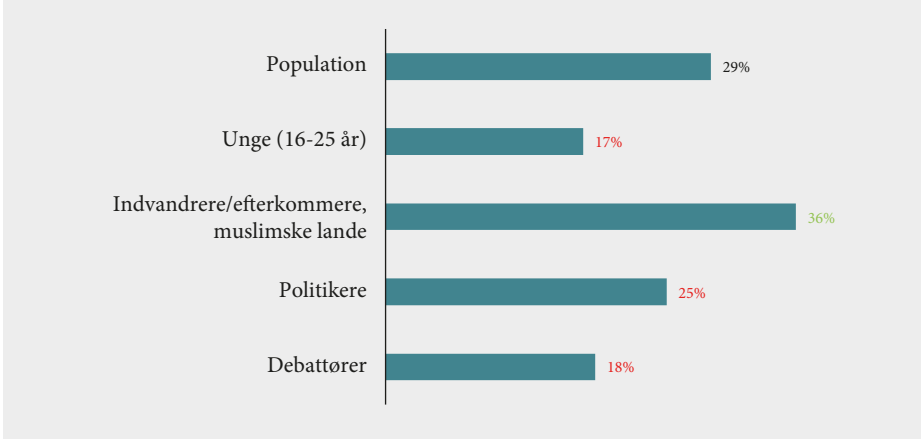
Overordnet kan det aflæses af figur 5.1, at en fjerdedel af populationen i 2006 og knap tre ud af ti af populationen i 2019 mener, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel. Andelen af populationen, der i 1971-1981 er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, er signifikant større end tilsvarende andele i både 2006 og 2019. Samtidig er andelen i 2019 dog signifikant større end i 2006. Der er således ikke en entydig tendens over tid. Det bemærkes, at de personer, der har svaret 'ved ikke' til spørgsmålet, er sorteret fra i 1981, 2006 og 2019. Dette er gjort for at gøre tallene sammenlignelige, da 'ved ikke' ikke er et muligt svar i valgundersøgelserne fra 1971 til 1979.

I figur 5.2 er resultaterne for indeværende undersøgelse fra 2019 yderligere uddybet. Her er andelen blandt de forskellige grupper i undersøgelsen, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, præsenteret.

250 Tallene fra 1971 til 1981 stammer fra Det Danske Valgprojekts valgundersøgelser. Dokumentation og resultater kan findes her: https://www.valgprojektet.dk/pages/page.asp?pid=308&l=dk

251 Tallene fra 2006 stammer fra tidligere omtalte undersøgelse (se afsnit 4.1) til brug for en forskningsartikel om danskernes ytringsfrihed (Petersen et al. 2007). I omtalte forskningsartikel blev disse tal dog aldrig anvendt, hvorfor de ikke før er blevet publiceret.

FIGUR 5.2
Andel enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel.



N: Population = 1913, Unge (16-25 år) = 336, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 197, Politikere = 1242, Debattører = 320

Af figur 5.2 fremgår det, at andelen, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, er signifikant mindre for henholdsvis unge, politikere og debattører. Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande har en signifikant større andel, der er enige til sammenligning med populationen. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er der fortsat signifikant forskel mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen. Der er ikke signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere i forhold til andelen, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel.

Blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande ligger andelen af enige på niveau med politikere. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er der dog ikke signifikant forskel på indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og den resterende del af populationen i forhold til at mene, at radio og TV burde tie yderliggående synspunkter ihjel.

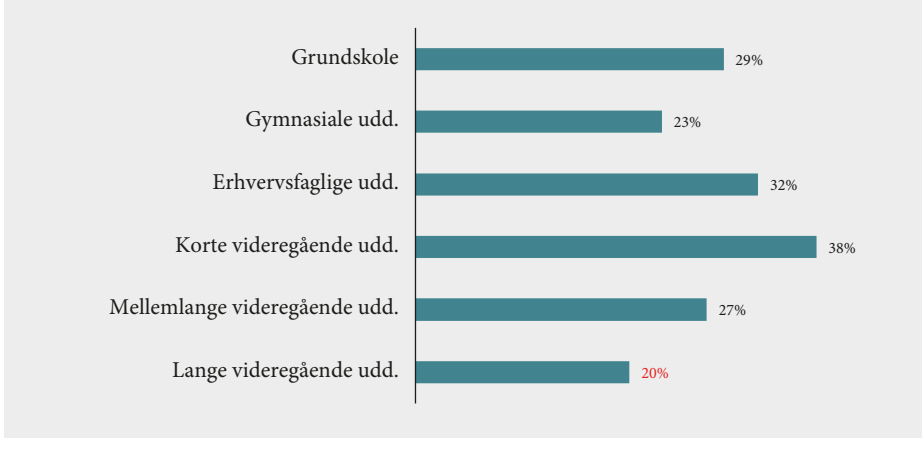
Hvad angår gruppen af kunstnere, ligner deres svar i høj grad debattørernes. Journalisternes svar minder derimod mere om de unges, dog med en mindre andel enige.

Populationen opdelt på køn
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem populationen opdelt på køn og andelen af enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel.

Populationen opdelt på uddannelse
Der ses en signifikant sammenhæng mellem uddannelse og andelen, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst.

Figur 5.3 viser den estimerede andel personer inden for hvert uddannelsesniveau, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel.

FIGUR 5.3
Estimeret andel enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, givet uddannelsesniveau.



Af figur 5.3 fremgår det, at andelen af personer med lange videregående uddannelser, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, er signifikant mindre end andelen blandt personer med grundskoleniveau. Andelen inden for de resterende uddannelsesniveauer adskiller sig ikke signifikant fra grundskoleniveauet.

Populationen opdelt på indkomst
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst og andelen, der er enige i, at radio og tv burde tie yderliggående synspunkter ihjel, kontrolleret for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst.

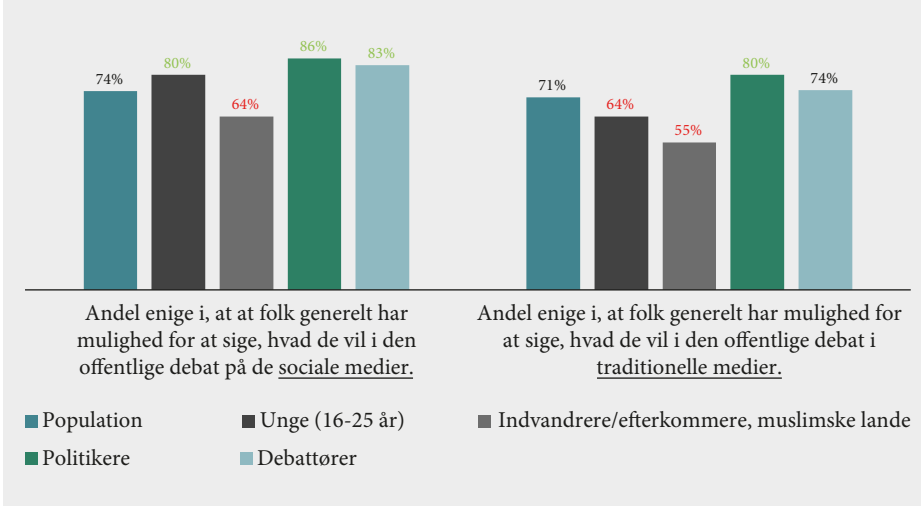
5.2 Opfattelse af general udsathed for censur

I dette delafsnit fremgår to forskellige udtryk for opfattelser af folks udsathed for censur. Først belyses andelen, der er enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på *sociale medier* og i de *traditionelle medier*. Dernæst ses der

på andelen, der er enige i, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de mener, på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*.

Enighed i at folk har mulighed for at sige, hvad de vil

FIGUR 5.4
Andel enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*.*



N: Population = 2225, Unge (16-25 år) = 482, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 276, Politikere = 1254, Debattører = 323

*Politikerne er i stedet blevet spurgt om, hvorvidt politikere i Danmark har mulighed for at sige, hvad de vil i den generelle offentlige debat henholdsvis på de sociale medier og i traditionelle medier.

Af figur 5.4 fremgår andelen, der er enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på henholdsvis de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*. Overordnet ses det, at andelen af enige i populationen er relativ ens for de *sociale* og de *traditionelle* medier (henholdsvis 74 og 71 pct.). For de andre grupper i undersøgelsen varierer andelen af enige lidt mere på tværs af de to typer af medier. Der ses dog overordnet en tendens til, at andelen af enige inden for hver gruppe er størst, hvad angår de *sociale medier* i forhold til de *traditionelle medier.*

Betragtes spørgsmålet vedrørende de *sociale medier*, er andelen af enige signifikant større for de unge, politikere og debattører sammenlignet med populationen. I modsætning hertil er andelen af enige signifikant mindre blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande sammenlignet med populationen. Forskellen mellem svarene for ind-

vandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er fortsat signifikant, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst. Sammenlignes indvandrere med efterkommere, er der endvidere en signifikant forskel, idet andelen af enige blandt indvandrere er mindre end andelen af enige blandt efterkommere. Efterkommere minder dermed mere om populationen i forhold til, om folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier*.

Betragtes spørgsmålet vedrørende de *traditionelle medier,* er andelen af enige politikere signifikant større end andelen af enige i populationen, mens andelen af enige er signifikant mindre for de unge samt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande sammenlignet med populationen. Denne forskel for indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er fortsat signifikant, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst. Der er dog ikke signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere, som der er for de *sociale medier*. Yderligere ses, at andelen af enige blandt debattørerne er på niveau med andelen af enige i populationen.

Sammenlignet med den resterende del af populationen mener en mindre andel indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, at folk har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på både *sociale* og i *traditionelle medier*. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er forskellen til den resterende del af populationen dog ikke signifikant.

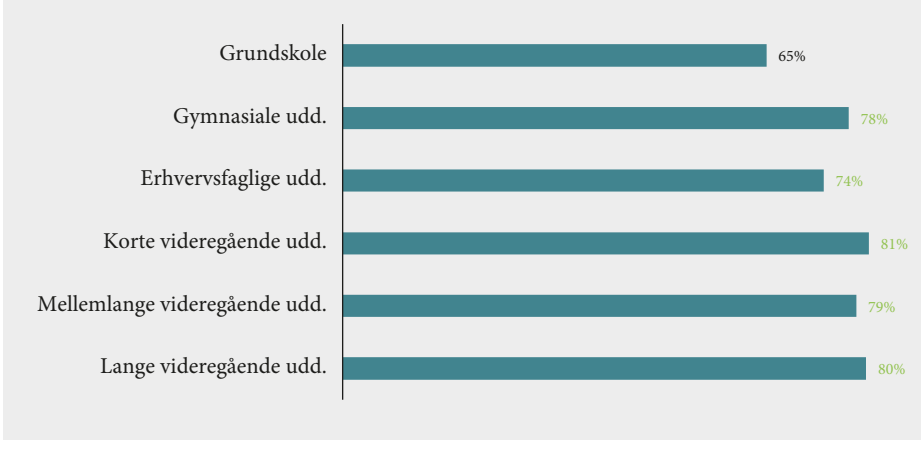
Gruppen af kunstnere[252] er, frem for spørgsmålet præsenteret i det ovenstående, blevet stillet spørgsmålet "*hvor enig eller uenig er du i, at kunstnere i Danmark har mulighed for at sige, hvad de vil i den generelle offentlige debat på de sociale medier (fx på Facebook, Twitter, Instagram og blogs)?*". Tilsvarende spørgsmål er stillet vedrørende *traditionelle medier*. Sammenlignet med grupperne præsenteret i figur 5.4, ligner besvarelserne fra gruppen af kunstnere populationen på spørgsmålet, om folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier*, mens kunstneres besvarelser ligner politikernes, når der spørges til *traditionelle medier*.

Populationen opdelt på køn
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem populationen opdelt på køn og andelen af enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier* og tilsvarende i de *traditionelle medier.*

252 Gruppen af journalister har ikke modtaget spørgsmål, der svarer til dem, præsenteret i dette delafsnit, hvorfor der ikke afrapporteres om journalisternes svar.

Populationen opdelt på uddannelse
Figur 5.5 viser den estimerede andel personer inden for hvert uddannelsesniveau, der er enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat *på sociale medier*.

FIGUR 5.5
Estimeret andel enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier*, givet uddannelsesniveau.



Figur 5.5 viser, at andelen, der er enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier*, er signifikant større blandt personer med alle øvrige uddannelsesniveauer i forhold til grundskoleniveau, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst.

Hvad angår spørgsmålet, om folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat *i traditionelle medier*, findes der ingen signifikant sammenhæng med uddannelse efter kontrol af de omtalte baggrundskarakteristika.

Populationen opdelt på indkomst
Det er undersøgt, hvorvidt der er variationer på tværs af populationens indkomstniveau i forhold til, om man mener, folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier* og i *de traditionelle medier.* Der er kontrolleret for køn, alder, uddannelse og herkomst. Hvad angår de *sociale medier*, er andelen af enige blandt personer i den højeste indkomstkvartil signifikant større (estimeret andel 80 pct.) end blandt personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 70 pct.). Fokuseres der på de resterende indkomstkvartiler, ses ingen signifikante forskelle fra laveste indkomstkvartil.

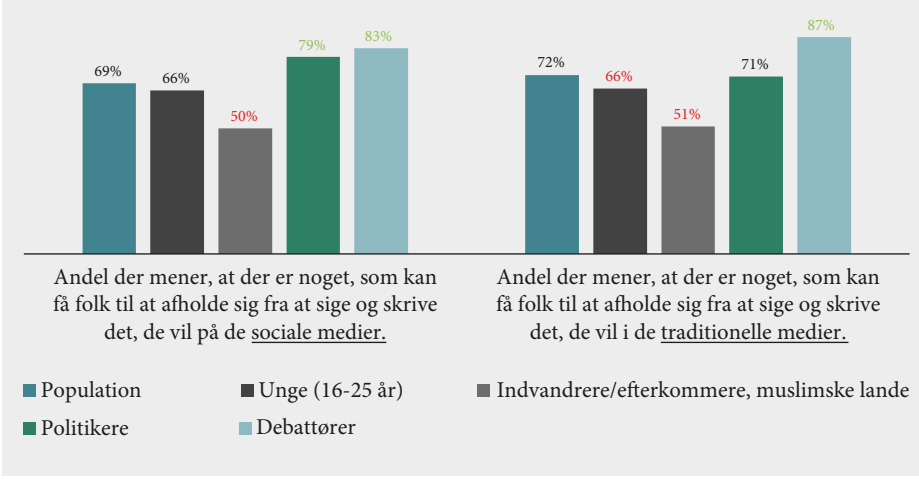
En lignende tendens gør sig gældende, hvad angår andelen, der er enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat i *traditionelle medier*. Her er andelen signifikant større blandt personer i den næsthøjeste og højeste indkomstkvartil (estimeret andel henholdsvis 74 og 75 pct.) sammenlignet med laveste indkomstkvartil (estimeret andel 67 pct.), mens den næstlaveste indkomstkvartil ikke adskiller sig herfra.

Er der noget, der afholder folk fra at sige og skrive, hvad de vil

I dette delafsnit fokuseres der på, om de forskellige grupper i undersøgelsen mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier.*

FIGUR 5.6

Andel der mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier* samt i de *traditionelle medier*.*



N: Population = 2225, Unge (16-25 år) = 482, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 276, Politikere = 1254, Debattører = 323

*Politikerne er i stedet blevet spurgt om, hvorvidt der er noget, som kan få politikere i Danmark til at afholde sig fra at sige og skrive det de vil på de *sociale medier* samt i de *traditionelle medier*.

Af figur 5.6 fremgår det, at andelen der mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil, er cirka på samme niveau, når der spørges til de *sociale medier*, som når der spørges til de *traditionelle medier*. Grupperne af politikere udgør dog en undtagelse herfra, da niveauerne her er forskellige på tværs af de to spørgsmål.

Hvad angår spørgsmålet vedrørende de *sociale medier*, fremgår det af figur 5.6, at 69 pct. af populationen mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil. Hvad angår de *traditionelle medier,* er det 72 pct. af populationen, der mener dette. Andelen af unge, der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier,* er på niveau med andelen i populationen, mens der for de *traditionelle medier*, er en signifikant mindre andel, der mener dette. Blandt debattører er andelen signifikant større end blandt populationen for både de *sociale* og *traditionelle medier*. Blandt politikerne er andelen signifikant større for de *sociale* medier. For de *traditionelle medier* adskiller politikerne sig ikke signifikant fra populationen. I modsætning hertil er andelen, der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier,* signifikant mindre blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, end det er tilfældet for populationen. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen fortsat signifikant. Sammenlignes besvarelserne blandt indvandrere med efterkommere er der ikke signifikant forskel for hverken *sociale* eller *traditionelle medier*.

Som det fremgår af figur 5.6, mener 69 pct. af populationen, at der er noget, det kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på *sociale medier*. I den sammenhæng kan det nævnes, at Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af demokratisk deltagelse på Facebook viser, at 63 pct. af de aktive danske Facebookbrugere mener, at det er et problem for ytringsfriheden, hvis folk afstår fra at ytre sig på grund af tonen i online-debatter (Zuleta og Laursen 2019)

Gruppen af kunstnere er, frem for spørgsmålet præsenteret i det ovenstående, blevet stillet spørgsmålet "*mener du, at der er noget, som kan få kunstnere i Danmark til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de sociale medier (fx på Facebook, Twitter, Instagram og blogs)?*". Tilsvarende spørgsmål er stillet angående *traditionelle medier*. Sammenlignet med grupperne præsenteret i figur 5.6, ligner kunstnernes besvarelser politikernes besvarelser for spørgsmålet vedrørende de *sociale medier*, mens besvarelserne fra kunstnerne på spørgsmålet om *traditionelle medier* placerer sig mellem populationens og debattørernes besvarelser.

Andelen blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, der mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på både *sociale* og i *traditionelle* medier, er mindre end andelen i populationen og tættere på niveauet blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande. Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse og indkomst, er sandsynligheden for at mene, at der er noget, der kan få folk til at holde sig tilbage signifikant lavere for indvandrere og efterkommere fra øvrige lande sammenlignet med den resterende del af populationen.

Der ses en vis diskrepans, når andelen af enige i, at folk har mulighed for at sige, hvad de vil, jf. figur 5.4, sammenlignes med andelen af enige i, at der noget, der forhindrer folk i at sige, hvad de vil, jf. figur 5.6. Blandt populationen er henholdsvis 74 pct. og 71 pct. enige i, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil i den offentlige debat på de *sociale medier* samt i de *traditionelle medier*. Samtidig er der dog en relativt stor andel, der mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier* og i *traditionelle medier*, da henholdsvis 69 pct. og 72 pct. af populationen mener dette. De to synspunkter er dog ikke nødvendigvis modstridende.

Populationen opdelt på køn

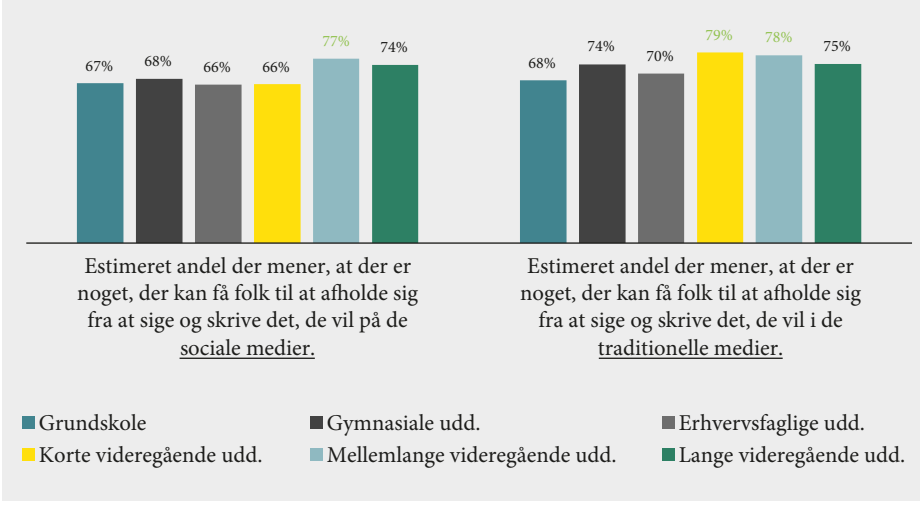
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem populationen opdelt på køn og holdninger til, om der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at ytre sig på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*.

Populationen opdelt på uddannelse

Det er undersøgt, om populationens uddannelsesniveau har betydning for, om man mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier* samt i de *traditionelle medier*. Der er kontrolleret for køn, alder og herkomst.

FIGUR 5.7

Estimeret andel der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på *de sociale medier* samt i de *traditionelle medier*, givet uddannelse.



Hvad angår de *sociale medier*, viser figur 5.7, at andelen af personer med mellemlang videregående uddannelse, der mener, at der er noget der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil, er signifikant større end andelen blandt personer med grundskoleniveau. Hvad angår de *traditionelle medier*, ses det tilsvarende for personer med mellemlange videregående uddannelse, hvor andelen af enige i udsagnet er større end blandt personer med grundskoleuddannelse. Dette gør sig også gældende for personer med korte videregående uddannelser.

Populationen opdelt på indkomst
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst og andelen, der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de *sociale medier*, kontrolleret for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst.

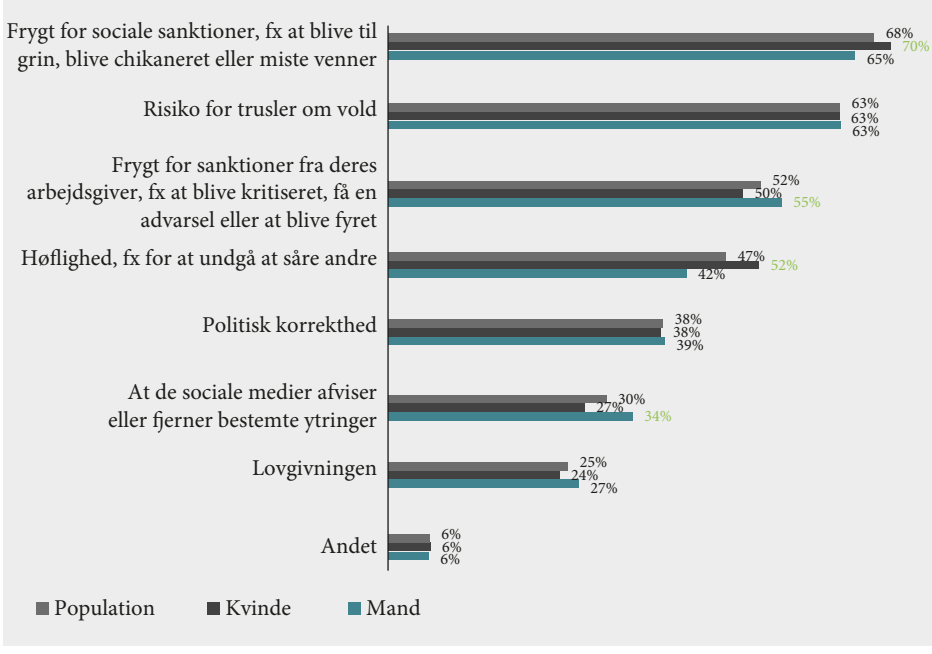
Herimod ses en signifikant sammenhæng mellem indkomst og andelen, der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil i de *traditionelle medier*, kontrolleret for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst. Andelen af personer i den næstlaveste indkomstkvartil, der mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil i de *traditionelle medier*, er signifikant mindre (estimeret andel 68 pct.) end andelen af personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 74 pct.). For personer i de resterende indkomstkvartiler ses ingen signifikant forskel fra laveste indkomstkvartil.

Opfattelse af årsager til, at folk afholder sig fra at ytre sig på sociale medier
Den andel af populationen, der har angivet, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de sociale medier (69 pct.), er efterfølgende blevet spurgt, hvad de mener, der får folk til at afholde sig herfra.

En rapport fra Institut for Menneskerettigheder viser, at mænd oftere deltager i samfundsdebatter på Facebook end kvinder, samt at kvinder oftere afholder sig fra at deltage i debatten som konsekvens af tonen i debatten (Epinion for Institut for Menneskerettigheder 2019). Ytringsfrihedskommissionen har på denne baggrund en interesse i at belyse, hvorvidt årsagerne til at afholde sig fra at ytre sig på sociale medier er forskellige blandt mænd og kvinder, hvorfor figur 5.8 også viser svarfordelingen opdelt på køn. Der er dog i indeværende undersøgelse ikke fundet en signifikant forskel på mænd og kvinders holdninger til, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at ytre sig på de *sociale medier*, jf. tidligere i dette afsnit. Der kan dog være forskel i årsagerne til at afholde sig herfra, hvorfor analyserne i dette afsnit er opdelt på køn.

FIGUR 5.8

Andel der mener, at nedenstående årsager får folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de sociale medier.*



N: Population = 1524-1525, Kvinde = 832-833, Mand = 692

*Kun personer, der har svaret ja til, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de sociale medier, har fået spørgsmålet. Det er muligt at angive flere svar.

Af figur 5.8 fremgår, hvor stor en andel af de personer – som jf. figur 5.6 mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive, hvad de vil på sociale medier – der har angivet, at en eller flere af de nævnte årsager, efter deres opfattelse, forårsager, at *folk* afholder sig fra at ytre sig på sociale medier. Det bemærkes i forlængelse heraf, at besvarelserne, der indgår i figur 5.8, omhandler personers vurdering af, hvilke årsager der får *folk generelt* til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil på de sociale medier. Figuren viser således ikke personernes egne årsager til, at de eventuelt selv afholder sig fra at ytre sig på sociale medier.

Figur 5.8 viser, at både mænd og kvinder hyppigst angiver 'frygt for sociale sanktioner' som årsagen til, at folk afholder sig fra at sige og skrive det, de vil på sociale medier, tæt efterfulgt af årsagen 'risiko for trusler om vold'.

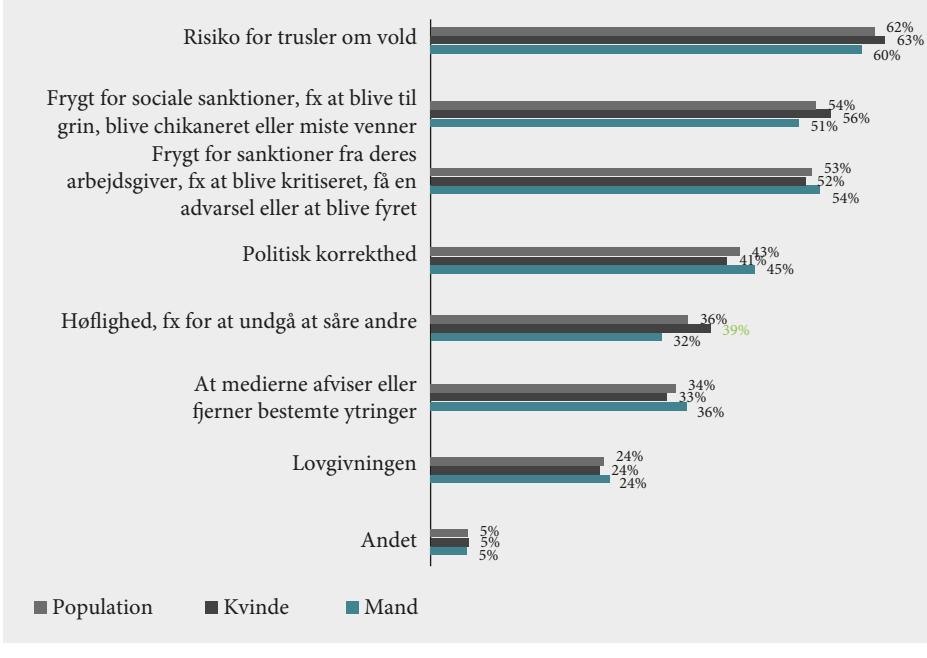
For halvdelen af årsagerne vist i figur 5.8 er der en signifikant forskel mellem andelen af mænd og kvinder, der angiver pågældende årsag til, at folk afholder sig fra at ytre sig på de sociale medier. En signifikant større andel af mænd end kvinder angiver 'frygt for sanktioner fra deres arbejdsgiver' samt 'at de sociale medier afviser eller fjerner bestemte ytringer'. Omvendt angiver en signifikant større andel af kvinder end mænd årsagerne 'frygt for sociale sanktioner' samt 'høflighed'. For de resterende årsager er der ingen signifikante forskelle mellem mænd og kvinder.

Opfattelse af årsager til, at folk afholder sig fra at ytre sig på traditionelle medier

Tilsvarende de *sociale medier* er den andel af populationen, der mener, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil i de *traditionelle medier* (72 pct.), efterfølgende blevet spurgt, hvad de mener, årsagerne er hertil. Ligesom i ovenstående afsnit er besvarelserne også opdelt på køn grundet Ytringsfrihedskommissionens interesse herfor.

FIGUR 5.9

Andel der mener, at nedenstående årsager får folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil i de traditionelle medier.*



N: Population = 1598-1600, Kvinde = 869-870, Mand = 729-730

*Kun personer, der har svaret ja til, at der er noget, som kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive det, de vil i de traditionelle medier, har fået spørgsmålet. Det er muligt at angive flere svar.

Det kan aflæses af figur 5.9, at af de personer – som jf. figur 5.6 mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at sige og skrive, hvad de vil i traditionelle medier – angiver både mænd og kvinder hyppigst 'risiko for trusler om vold' som årsag til, at folk afholder sig fra at sige og skrive det, de vil i traditionelle medier, tæt efterfulgt af svaret 'frygt for sociale sanktioner'. Disse to årsager var også de hyppigst valgte, hvad angik de sociale medier.

Det fremgår af figur 5.9, at der kun er signifikant forskel mellem andelen af mænd og kvinder, hvad angår årsagen "høflighed", hvor en signifikant større andel af kvinder har angivet denne årsag til at afholde sig fra at ytre sig på de traditionelle medier end mænd.

5.3 Oplevet censur og selvcensur

Dette afsnit omhandler grupperne i undersøgelsens oplevelser og erfaringer med deltagelse i og afholdelse fra deltagelse i offentlige debatter på de *sociale medier* og i *de traditionelle medier*. Som nævnt tidligere menes der med *sociale medier* eksempelvis Facebook, Twitter, Instagram og blogs, og med *traditionelle medier* menes der eksempelvis aviser, radio og tv.

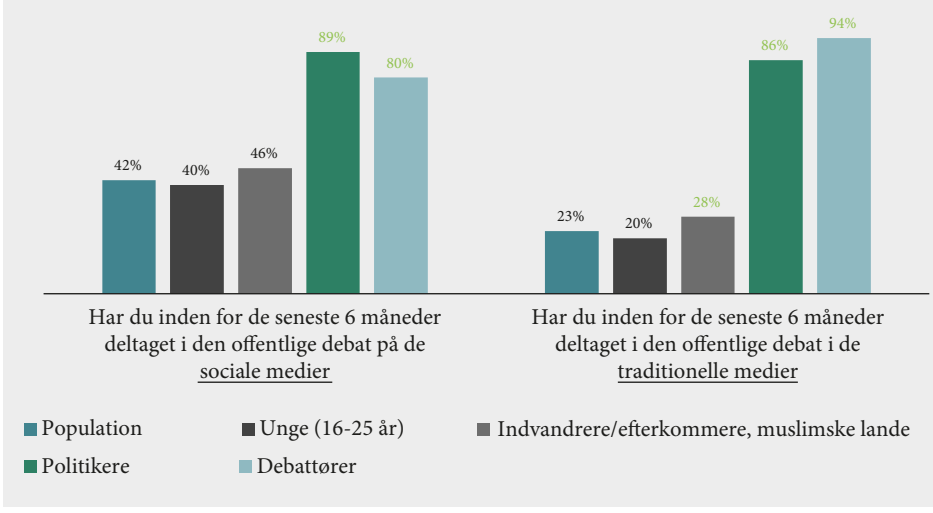
Først ses der på, hvor udbredt deltagelse i offentlige debatter er blandt grupperne i undersøgelsen og herefter, hvor hyppigt de deltager. Dernæst ses der på personer, der afholder sig fra at deltage i de offentlige debatter på *sociale* og i *traditionelle* medier, dels hvor udbredt det er at afholde sig herfra og dels, hvilke årsager der er hertil.

Deltagelse i den offentlige debat
Figur 5.10 viser, hvor udbredt deltagelse i offentlige debatter på de sociale medier og i de traditionelle er blandt de forskellige grupper i undersøgelsen.

Det bemærkes, at personerne i undersøgelsen kan have tolket spørgsmålet angående deltagelse i den offentlige debat i traditionelle medier forskelligt. Nogle personer kan have tolket det sådan, at deltagelse er betinget af at have skrevet et læserbrev til en avis eller deltaget i en debat på TV eller i radio, mens andre kan have tolket det sådan, at deltagelse også indebærer at have skrevet en kommentar til et opslag på et nyhedsmedies Facebookside. Tolkningen af spørgsmålet kan afspejle andelene, der angiver at have deltaget.

FIGUR 5.10

Andel, der har deltaget i offentlige debatter i de *sociale medier* og på de *traditionelle medier.*



N: Population = 2225, Unge (16-25 år) = 482, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 276, Politikere = 1254, Debattører = 323

Det fremgår af figur 5.10, at godt fire ud af ti har deltaget i den offentlige debat på de *sociale medier* inden for de seneste seks måneder. Tilsvarende er det noget færre, knap en fjerdedel, der har deltaget i den offentlige debat i *de traditionelle medier*. Hvad angår begge medier, er der en signifikant større andel af politikere og debattører, der har deltaget i offentlige debatter inden for de seneste seks måneder i sammenligning med populationen, hvilket dog ikke er overraskende i kraft af deres erhverv og kriterierne for udvælgelse af debattørerne jf. afsnit 1.1. Der er endvidere en signifikant større andel af indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, der har deltaget i den offentlige debat i de *traditionelle medier* inden for de seneste seks måneder i forhold til populationen. Dette er dog ikke tilfældet, når debatten foregår på de *sociale medier*. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen er ikke signifikant, når der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse. Ses der på, hvor udbredt deltagelse i offentlige debatter er på de *sociale* og i de *traditionelle* medier, når indvandrere sammenlignes med efterkommere fra muslimske lande, er der signifikant forskel, når det vedrører *traditionelle medier*. En noget større andel af indvandrere har her deltaget end efterkommere. Der er ikke signifikant forskel på deltagelsen, når det vedrører *sociale medier*. De unge adskiller sig ikke fra populationen i forhold til, hvor udbredt deltagelse i offentlige debatter er på de *sociale* og i de *traditionelle* medier.

Andelen af indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, der har deltaget i debatten på både *sociale* og *traditionelle* medier, er en anelse mindre end andelene i populationen. Når der kontrolleres for køn, alder, indkomst og uddannelse, er der dog ingen signifikant forskel mellem indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og den resterende del af populationen. Dette gælder både for andelen, der har deltaget på *sociale medier*, og andelen, der har deltaget i *traditionelle medier*.

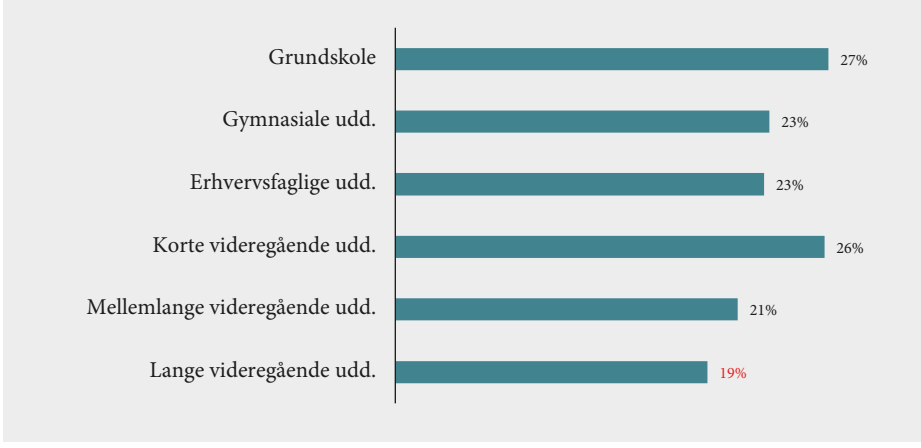
Hvad angår kunsternes deltagelse i offentlige debatter på *social* og i *traditionelle* medier, placerer deres besvarelser sig mellem populationen og politikere og debattører.[253]

Populationen opdelt på køn
Der er ikke signifikant forskel på besvarelserne fra mænd og kvinder i populationen i forhold til, hvor udbredt deltagelse i den offentlige debat er på de sociale medier. Modsat ses der en signifikant forskel, når debatten er i de *traditionelle medier*, hvor en større andel af mænd (26 pct.) end kvinder (21 pct.) har deltaget i debatten inden for de seneste seks måneder.

Populationen opdelt på uddannelse
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem uddannelse og deltagelse i den offentlige debat på *de sociale medier*, når der kontrolleres for køn, alder og herkomst. Sammenhængen er dog signifikant, hvad angår deltagelse i den offentlige debat i de *traditionelle medier*.

253 Gruppen af journalister har ikke modtaget spørgsmål, der svarer til dem præsenteret i dette delafsnit, hvorfor der ikke afrapporteres om journalisterne.

FIGUR 5.11
Estimeret andel, der har deltaget i offentlige debatter i de *traditionelle medier*, fordelt på uddannelsesniveau.

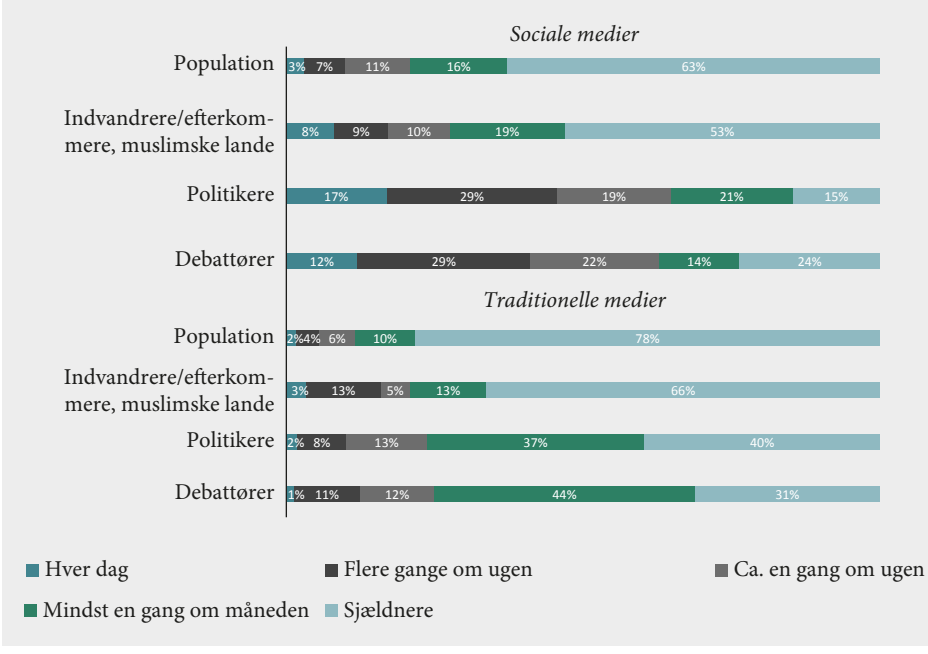


Andelen af personer med lange videregående uddannelser, der har deltaget i den offentlige debat i de *traditionelle medier*, er signifikant mindre end blandt personer med grundskoleniveau. De resterende uddannelsesniveauer adskiller sig ikke signifikant fra grundskoleniveauet med hensyn til deltagelse i den offentlige debat i de *traditionelle medier*.

Populationen opdelt på indkomst
Når der kontrolleres for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst, ses der ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst og deltagelse i den offentlige debat på hverken *sociale* og *traditionelle* medier.

Hyppighed af deltagelse i den offentlige debat
Figur 5.12 viser hyppigheden af deltagelse i den offentlige debat på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier* for dem i de forskellige grupper, der har angivet at have deltaget i debatten inden for de seneste seks måneder jf. figur 5.10. De unge indgår ikke i figuren, da der er for få besvarelse i nogle af svarkategorierne til at det er muligt at afrapportere resultaterne. Overordnet kan det dog nævnes, at de unge fordeler sig tilsvarende populationen, hvilket også var tilfældet for deltagelse inden for de seneste seks måneder, jf. figur 5.10.

FIGUR 5.12
Hyppighed af deltagelse i den offentlige debat på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier.**



N: Population = 513-933, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 78-128, Politikere =1082-1120, Debattører = 258-305

*Kun besvarelser fra personer der har angivet, at de på noget tidspunkt inden for seneste seks måneder har deltaget i den offentlige debat på sociale eller i traditionelle medier, er inkluderet i figuren.

Det fremgår af figur 5.12, at der overordnet er en større andel i alle grupper, der deltager hyppigere i den offentlige debat på de *sociale medier* i forhold til i de *traditionelle medier*. Populationen deltager ikke så hyppigt i den offentlige debat, hverken på de *sociale medier* eller i de *traditionelle medier,* da en relativt lille andel har deltaget mindst en gang om ugen. Det fremgik af figur 5.10, at en større andel politikere og debattører har deltaget i debatten inden for de seneste seks måneder i forhold til de andre grupper. Af figur 5.12 fremgår det endvidere, at de politikere og debattører, der har deltaget, også deltager hyppigere, end de personer i populationen, der har deltaget inden for de seneste seks måneder. Der er dog relativ stor forskel på hyppigheden af politikere og debattørers deltagelse, når de *sociale medier* sammenlignes med de *traditionelle medier,* hvor der ses en tendens til, at der hyppigere deltages på de *sociale* medier i forhold til de *traditionelle*. Eksempelvis har 17 pct. af politikerne deltaget i den offentlige debat på de *social medier* hver dag inden for de seneste seks måneder, mens det angår to pct., som har deltaget i de *traditionelle medier*.

Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande deltager hyppigere end populationen i den offentlige debat på både de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*, da der ses større andele, der har deltaget hver dag, flere gange om ugen og cirka en gang om ugen for begge typer af medier. Sammenlignes indvandrere med efterkommere, er der ikke signifikant forskel på hyppigheden af deres deltagelse.

Hvad angår både de *sociale* og de *traditionelle* medier minder indvandrere og efterkommere fra øvrige lande mest om indvandrere og efterkommere fra muslimske lande i forhold til, hvor ofte de har deltaget i den offentlige debat inden for de seneste seks måneder.

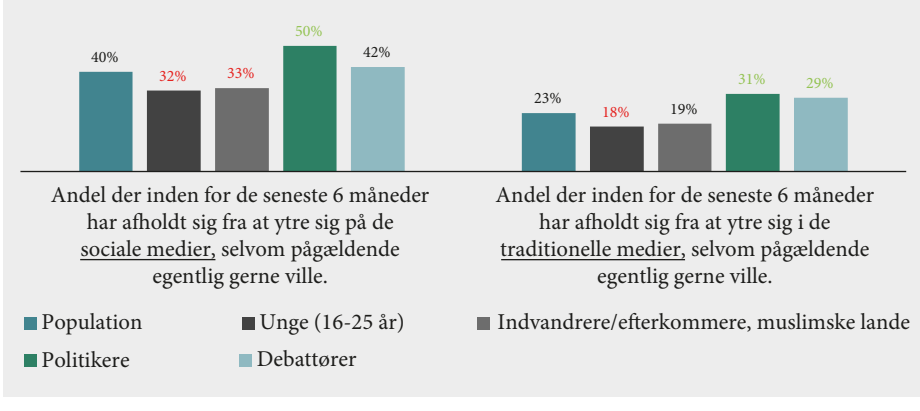
De adspurgte kunstnere minder mest om debattørerne, hvad angår hyppigheden af deltagelse i offentlige debatter på de *sociale medier*, dog med en lidt mindre hyppig deltagelse. Hvad angår de *traditionelle medier,* minder kunstnerne mest om indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, dog med en lidt mindre hyppig deltagelse.[254]

Afholdelse fra at ytre sig

Af figur 5.13 fremgår andelen, der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig henholdsvis på de *sociale medier* eller i de *traditionelle medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville.

FIGUR 5.13

Andel der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig henholdsvis på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville.



N: Population = 2225, Unge (16-25 år) = 482, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 276, Politikere = 1254, Debattører = 323

254 Gruppen af journalister har ikke modtaget spørgsmål, der svarer til dem præsenteret i dette delafsnit, hvorfor der ikke afrapporteres om journalisterne.

Figur 5.13 viser, at der på tværs af grupperne er en større andel, der har afholdt sig fra at ytre sig på de *sociale medier* end i de *traditionelle medier* inden for de seneste seks måneder. 40 pct. af populationen har afholdt sig fra at ytre sig på *de sociale medier*, selvom de egentlig gerne ville, mens det er 23 pct., der har afholdt sig herfra i de *traditionelle medier*. Andelen, der har afholdt sig, er signifikant mindre for gruppen af unge for både de *sociale* og *traditionelle* medier. Blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er der ligeledes en signifikant mindre andel, som har afholdt sig, hvad angår de *sociale medier*, mens der ikke er forskel, når det vedrører de *traditionelle medier.* Kontrolleres der for køn, alder, uddannelse og indkomst, ses der stadig en signifikant forskel mellem svarene for indvandrere og efterkommere fra muslimske lande og den resterende del af populationen for de *sociale medier* og forsat ikke en signifikant forskel for de *traditionelle medier.* Sammenlignes indvandrere med efterkommere, er der ikke signifikant forskel for hverken de *sociale* eller de *traditionelle* medier.

For politikere er der sammenlignet med populationen en signifikant større andel, der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på både de *sociale* og i de *traditionelle* medier, selvom de egentlig gerne ville. Hvad angår debattørerne, er der en signifikant større andel, der har afholdt sig fra at deltage på de *traditionelle medier* sammenlignet med populationen, mens der ikke er signifikant forskel, når det vedrører de *sociale medier.*

De adspurgte kunstnere ligner politikerne, hvad angår afholdelse fra at ytre sig på de *sociale medier*, mens gruppen af kunstnere ligner populationen, hvad angår afholdelse fra at ytre sig i de *traditionelle medier*.

Andelen af indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, som har afholdt sig fra at deltage, er på niveau med andelen blandt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, både hvad angår *sociale* og *traditionelle* medier. Disse andele er således mindre end andelen for populationen. Kontrolleres der for køn, alder, uddannelse og indkomst er forskellen mellem indvandrere og efterkommere fra øvrige lande og den resterende del af populationen signifikant, hvad angår afholdelse fra deltagelse på *sociale medier*, og insignifikant hvad angår deltagelse i *traditionelle medier*, hvilket svarer til resultaterne for indvandrere og efterkommere fra muslimske lande sammenlignet med den resterende del af populationen.

Det bemærkes i forbindelse med de *sociale medier*, at Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af demokratisk deltagelse på Facebook viser, at 59 pct. af de aktive danske Facebook-brugere oplever, at de ofte eller af og til afholder sig fra at skrive kommentarer i en debat på Facebook på grund af tonen (Zuleta og Laursen 2019). Det kan endvidere nævnes, at en undersøgelse, som Epinion har foretaget for Institut for Menneskerettigheder, viser, at 72 pct. af politikere har oplevet chikane eller trusler på sociale medier under

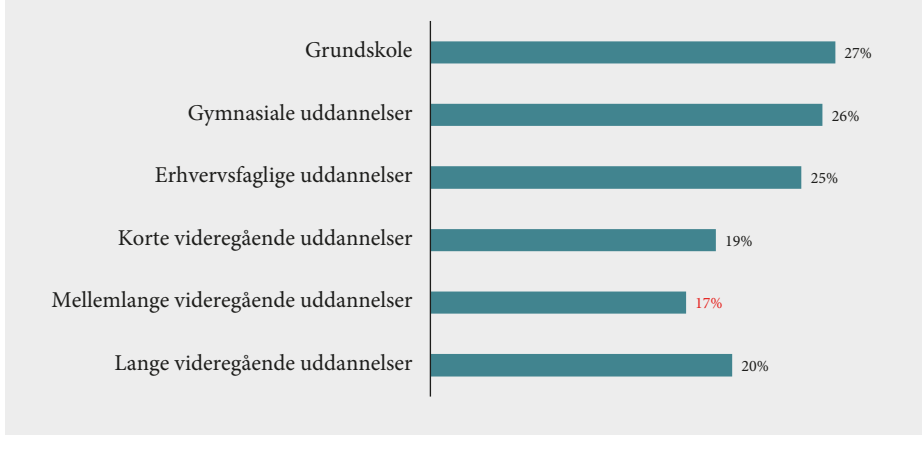
valgkamp til folketingsvalg (Epinion for Institut for Menneskerettigheder 2019).[255] Dette kan ses i relation til, at 50 pct. af politikerne har afholdt sig fra at ytre sig på de *sociale medier*, selvom de egentlig gerne ville.

Populationen opdelt på køn
Der ses en signifikant sammenhæng mellem populationen opdelt på køn og afholdelse fra at ytre sig på de *sociale medier*. Med 42 pct. er andelen af kvinder, der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de *sociale medier*, signifikant større end andelen af mænd (37 pct.), der har afholdt sig herfra. Derimod ses der ingen signifikant sammenhæng mellem køn og afholdelse fra at ytre sig på de *traditionelle medier.*

Populationen opdelt på uddannelse
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem uddannelse – når der kontrolleres for køn, alder og herkomst – og andelen, der har afholdt sig fra at deltage på de *sociale medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville.

I figur 5.14 ses en signifikant sammenhæng mellem uddannelse og andelen, der har afholdt sig fra at deltage i de *traditionelle medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville, kontrolleret for køn, alder og herkomst.

FIGUR 5.14
Estimeret andel, der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig i de *traditionelle medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville, givet uddannelsesniveau.



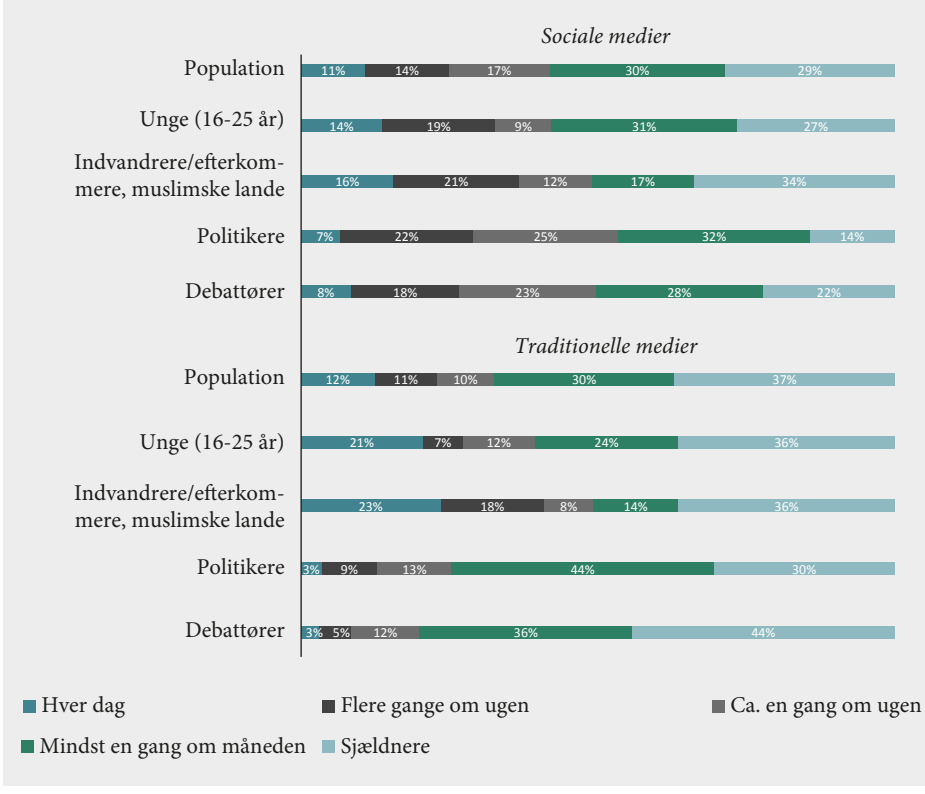
255 "Undersøgelse af chikane og trusler mod folketingskandidater", Institut for Menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/2019905_epinion_trusler_og_chikane_mod_folketingskandidater_tabelrapport.pdf).

Andelen af personer med mellemlange videregående uddannelser, der har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i de traditionelle medier, er signifikant mindre, end andelen blandt personer med grundskoleniveau. De resterende uddannelsesniveauer adskiller sig ikke signifikant fra grundskoleniveauet i forhold til andelene, der har afholdt sig fra at deltage i de *traditionelle medier*.

Populationen opdelt på indkomst
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst og at afholde sig fra at deltage henholdsvis på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*, selvom pågældende egentlig gerne ville, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelsesniveau og herkomst.

Hyppighed af afholdelse fra at ytre sig
Figur 5.15 viser hyppigheden af at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier* for dem i de forskellige grupper, der har angivet at have afholdt sig herfra inden for de seneste seks måneder, jf. figur 5.13.

FIGUR 5.15
Hyppighed af afholdelse fra deltagelse i den offentlige debat på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier.**



N: Population = 479-833, Unge (16-25 år) = 83-147, Indvandrere/efterkommere, muslimske lande = 48-83, Politikere = 374-615,

Debattører = 95-131

*Kun besvarelser fra personer der har angivet, at de på noget tidspunkt inden for seneste seks måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale eller i traditionelle medier, selvom de egentlig gerne ville, er inkluderet i figuren.

Det fremgår af figur 5.15, at der overordnet ikke er den store variation mellem populationen, unge og indvandrere og efterkommere fra muslimske lande i forhold til, hvor hyppigt man har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på de *sociale medier* inden for de seneste seks måneder. Politikere og debattører adskiller sig dog fra de andre grupper.

Når det kommer til at afholde sig fra at deltage i debatten i de *traditionelle medier,* er de unge samt indvandrere og efterkommere fra muslimske lande tilbøjelige til at afholde sig herfra lidt oftere.

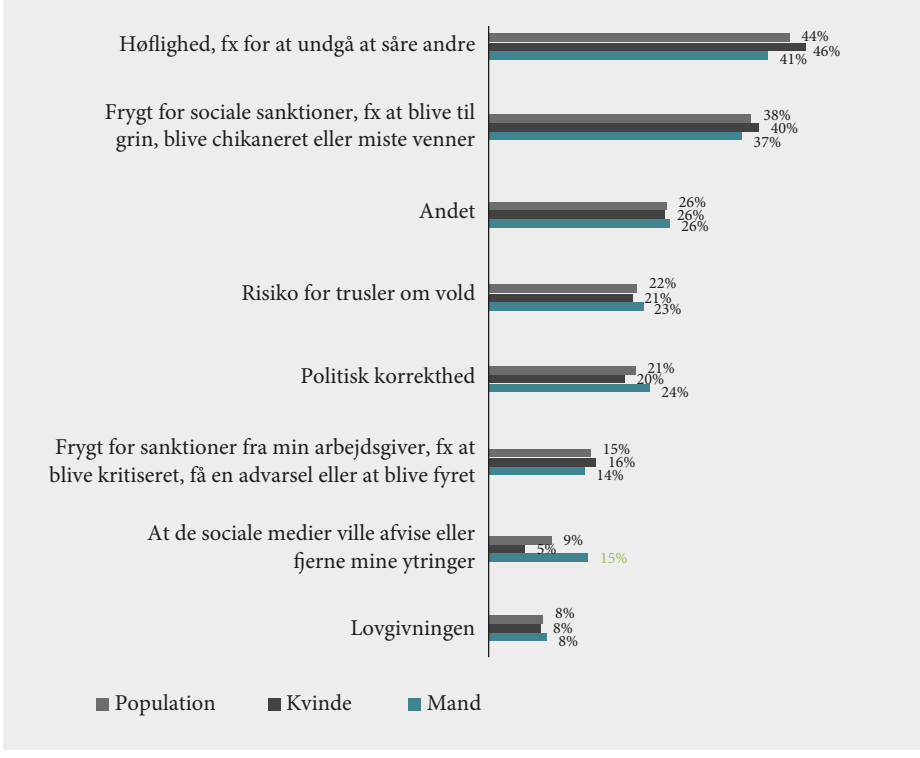
Debattører og politikere afholder sig hyppigere, når debatten er på de *sociale medier* end, hvad de gør, når det er i de *traditionelle medier*. Debattørerne og politikerne er de grupper, hvor de mindste andele afholder sig en gang om ugen eller oftere i de *traditionelle medier*, mens det modsatte ses, når det vedrører de *sociale medier.*

For både de *sociale* og *traditionelle* medier er der ikke signifikant forskel, når indvandrere sammenlignes med efterkommere.

Det er ikke muligt at afrapportere resultaterne for indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, da antallet af personer, der har afholdt sig fra at ytre sig på de *sociale* og i de *traditionelle* medier, er så småt, at det skaber en stor statistisk usikkerhed.

Årsager til egen afholdelse fra at ytre sig på sociale medier
Personerne, der angiver, at de inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville (40 pct.), er efterfølgende blevet spurgt om årsagen til, at de afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier. Ligesom i tidligere afsnit er figur 5.16 vist for populationen samlet og opdelt på køn grundet Ytringsfrihedskommissionens interesse herfor.

FIGUR 5.16
Årsager til at man selv har afholdt sig fra at ytre sig på sociale medier, selvom man egentlig gerne ville.*



N: Population = 884-886, Kvinde = 507-508, Mand = 377-378

*Kun besvarelser fra personer der har angivet, at de på noget tidspunkt inden for seneste seks måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier, selvom de egentlig gerne ville, er inkluderet i figuren. Det er muligt at angive flere svar.

Af figur 5.16 fremgår således, hvor stor en andel af henholdsvis mænd og kvinder, der angiver forskellige årsager til, at de *selv* har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier. Mænd og kvinder vælger begge hyppigst årsagen 'høflighed' som grund til, at de har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, tæt efterfulgt af 'frygt for sociale sanktioner' og herefter 'andet'. Under kategorien 'andet' er det især, at debatterne er usaglige, ukonstruktive eller at tonen er for hård, der samlet afholder mænd og kvinder fra at ytre sig på de sociale medier. I den modsatte ende af skalaen vælger både få mænd og kvinder 'lovgivningen' som den mindst hyppige årsag til at afholde sig herfra.

Institut for Menneskerettigheders rapport om demokratisk deltagelse på Facebook viser, at de hyppigste årsager til at afholde sig fra at deltage i en debat på Facebook er, at tonen er for grov, eller at debatten er afsporet. Henholdsvis 52 og 50 pct. af de aktive Facebook-brugere i Danmark angiver disse årsager (Zuleta og Laursen 2019).[256]

Figur 5.16 viser, at besvarelserne tenderer til at variere over køn, men at der alene er signifikant forskel mellem andelene blandt henholdsvis mænd og kvinder for én årsag: Andelen af mænd, der udpeger, 'at de sociale medier ville afvise eller fjerne ytringerne', som årsag til, at de har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville, er signifikant større end andelen af kvinder, der vælger denne årsag.

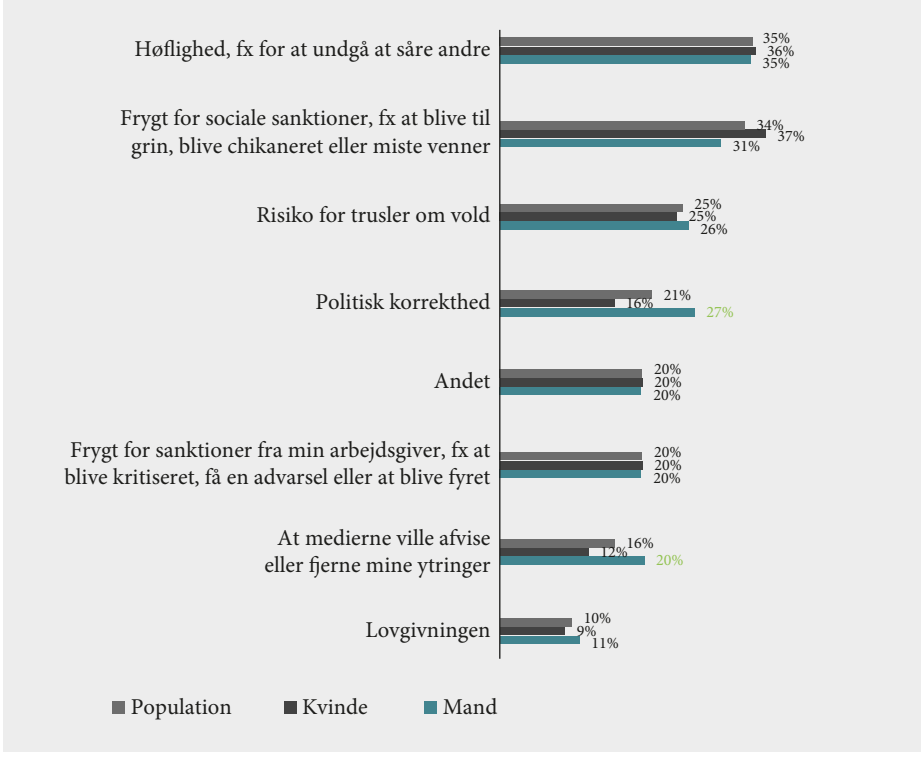
Det er særskilt undersøgt hvor stor en andel i undersøgelsens grupper, der angiver, at risiko for trusler om vold afholder dem fra at ytre sig på de sociale medier, da Ytringsfrihedskommissionen har interesse herfor. Blandt politikere har en signifikant større andel angivet denne årsag (26 pct.) sammenlignet med populationen. De andre grupper adskiller sig ikke fra populationen.

Årsager til egen afholdelse fra at ytre sig på traditionelle medier

Tilsvarende de sociale medier, er personerne, der har angivet, at de inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de traditionelle medier, selvom de egentlig gerne ville (23 pct.), efterfølgende blevet spurgt om årsagen til, at de afholdt sig herfra. Figur 5.17 viser resultaterne heraf opdelt på køn.

256 Zuleta, L. og S. K. Laursen (2019). Demokratisk Deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder.

FIGUR 5.17
Årsager til at man selv har afholdt sig fra at ytre sig på traditionelle medier, selvom man egentlig gerne ville.*



N: Population = 518-519, Kvinde = 275-276 Mand = 243

*Kun besvarelser fra personer der har angivet, at de på noget tidspunkt inden for seneste seks måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i traditionelle medier, selvom de egentlig gerne ville, er inkluderet i figuren. Det er muligt at angive flere svar.

Af figur 5.17 fremgår således, hvor stor en andel af henholdsvis mænd og kvinder der angiver de forskellige muligheder som årsag til, at de *selv* har afholdt sig fra at ytre sig på de traditionelle medier. En stor andel af både mænd og kvinder angiver 'høflighed' som årsag til, at de selv har afholdt sig fra at ytre sig på de traditionelle medier, tæt efterfulgt af 'frygt for sociale sanktioner'. Dette er også de hyppigst valgte svarmuligheder, hvad angår de sociale medier. I den modsatte ende af skalaen fremgår, ligesom for de sociale medier, at 'lovgivningen' vælges af færrest mænd og kvinder.

For to af årsagerne er der en signifikant forskel mellem andelen af mænd og kvinder, der har valgt pågældende årsager til, at de har afholdt sig fra at ytre sig i de traditionelle

medier. En signifikant større andel af mænd end kvinder angiver årsagen 'politisk korrekthed' samt 'at medierne ville afvise eller fjerne mine ytringer'.

Det er også for de traditionelle medier undersøgt hvor stor en andel i undersøgelsens grupper, der angiver, at risiko for trusler om vold afholder dem fra at ytre sig, selvom de egentlig gerne ville. Blandt unge og debattører har en signifikant mindre andel angivet denne årsag (henholdsvis 10 og 15 pct.) sammenlignet med populationen. De andre grupper adskiller sig ikke fra populationen.

5.4 Opsamling

Dette afsnit har til formål at undersøge holdninger og oplevelser i relation til censur og selvcensur. Hvad angår censur, har der ikke været et markant skifte i folks holdninger til censur i radio og tv set over en længere tidsperiode på knap 50 år.

Hvad angår deltagelse i den offentlige debat, er der blandt alle grupper i undersøgelsen relativ stor enighed om, at folk generelt har mulighed for at deltage i den offentlige debat på både de *sociale medier* og i de *traditionelle medier.* Indvandrere og efterkommere fra muslimske lande er dog den gruppe, hvor den mindste andel mener dette, mens den største andel ses for politikere. Ikke overraskende har en markant større andel af politikere og debattører deltaget i offentlige debatter på både de *sociale* og i de *traditionelle* medier sammenlignet med såvel populationen, de unge og indvandrere og efterkommere fra muslimske lande, hvor under halvdelen har deltaget på de *sociale medier* og under en tredjedel i de *traditionelle medier*.

Hvad angår, om der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at deltage i offentlige debatter, er der blandt grupperne i undersøgelsen også relativ stor enighed heri for de to typer af medier, hvor mindst halvdelen i alle grupper mener dette. Indvandrere og efterkommere fra både muslimske og øvrige lande er dog de grupper, hvor de mindste andele mener, at der er noget, der kan få folk til at afholde sig fra at deltage i offentlige debatter, mens den største andel ses for debattørerne. Når det kommer til selv at afholde sig fra deltagelse, er det en mindre andel blandt alle grupper, som har afholdt sig fra at ytre sig, selvom de egentlig gerne ville. Der ses en tendens til, at en større andel blandt de deltagende afholder sig fra at debattere på de *sociale medier* end i de *traditionelle*.

Hvad angår opfattelser af årsager til, at andre afholder sig fra at deltage, er det samlet set frygt for eksterne reaktioner (sociale sanktioner, trusler om vold og sanktioner fra arbejdsgivere), som rangerer højst, når det angår, hvorfor man tror, folk generelt afholder sig. Når det gælder årsager til egen afholdelse, er den hyppigste årsag høflighed. Det skal dog bemærkes, at de næsthyppigste årsager er eksterne reaktioner. Lovlighed er samlet

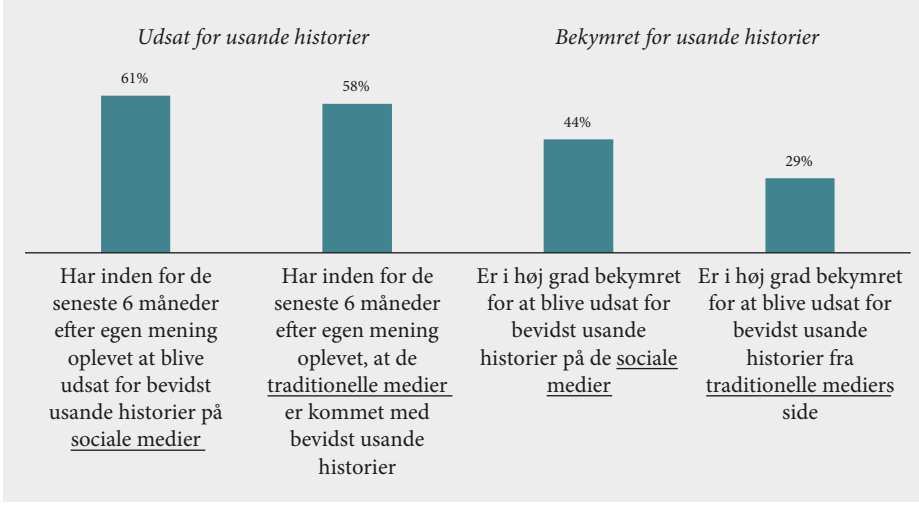
set den årsag, der rangerer lavest på tværs af *sociale* og *traditionelle* medier samt af både egne og andres årsager.

6. Usande historier på sociale og i traditionelle medier

En del af Ytringsfrihedskommissionens arbejde søger at afdække oplevelser af omfanget af informationsfrihed[257], herunder tillid til information og oplevet omfang af usande historier.

Dette afsnit omhandler populationens oplevelser med usande historier på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*, dels om personerne oplever at være udsat for bevidst usande historier, og dels om de er bekymret for at blive udsat herfor. Med *sociale medier* menes der, som tidligere nævnt, eksempelvis Facebook, Twitter, Instagram og blogs, og med *traditionelle medier* menes der eksempelvis aviser, radio og tv.

FIGUR 6.1
Usande historier på *sociale medier* og i *traditionelle* medier.



N: Population = 2225

257 Informationsfrihed dækker over retten til at få adgang til og til at sprede information.

Figur 6.1 viser, hvorvidt populationen vurderer at være henholdsvis udsat for og i høj grad bekymret[258] for usande historier på de *sociale medier* og i de *traditionelle medier*. For spørgsmålet vedrørende udsathed vises andelen, der inden for de seneste seks måneder vurderer, at de har oplevet at blive præsenteret for bevidst usande historier.[259] Andelen af populationen, der angiver at have oplevet at blive præsenteret for bevidst usande historier på de *sociale medier,* er en anelse større end tilsvarende andel, hvad angår *traditionelle medier*. Der tegner sig et tilsvarende billede for populationen, når det vedrører bekymring for at blive udsat for bevidst usande historier, hvor andelen ligeledes er større for de *sociale medier* end for de *traditionelle medier.*

Når udsathed og bekymring vedrørende *sociale medier* sammenlignes, er en signifikant mindre andel af populationen i høj grad bekymret for at blive udsat for bevidst usande historier på de *sociale medier*, sammenlignet med andelen, der har oplevet at blive udsat herfor (henholdsvis 44 og 61 pct.). Det tilsvarende gør sig gældende for *traditionelle medier*, hvor forskellen mellem de 29 pct., der i høj grad er bekymret, og de 58 pct., der angiver at have været udsat for bevidst usande historier fra de *traditionelle mediers* side, også er signifikant.

Det er undersøgt, hvorvidt der blandt populationen er en sammenhæng mellem at være udsat for usande historier og i høj grad at være bekymret herfor. Denne sammenhæng er signifikant for både *sociale* og *traditionelle* medier. 57 pct. af personer i populationen, der har oplevet at blive udsat for sande historier på de *sociale medier* inden for de seneste seks måneder, er i høj grad bekymret, mens det gælder for 24 pct. af personer, som ikke har oplevet at være udsat herfor. Tilsvarende tendens ses for de *traditionelle medier.*

Populationen opdelt på køn
Når der fokuseres på populationen fordelt på køn, er der en signifikant større andel af mænd (65 pct.), der vurderer, at de har været præsenteret for bevidst usande historier på de *sociale medier* inden for de seneste seks måneder, i forhold til kvinder (58 pct.). For *traditionelle medier* ses der også en signifikant større andel af mænd, der angiver at have været udsat for usande historier i forhold til kvinder (66 pct. mænd mod 52 pct. kvinder). Hvad angår spørgsmålet omkring bekymring for at blive udsat for bevidst usande historier på de *sociale medier*, adskiller mænd og kvinders besvarelser sig ikke signifikant fra hinanden. Det gør de dog, når det vedrører bekymring for, at de *traditionelle medier*

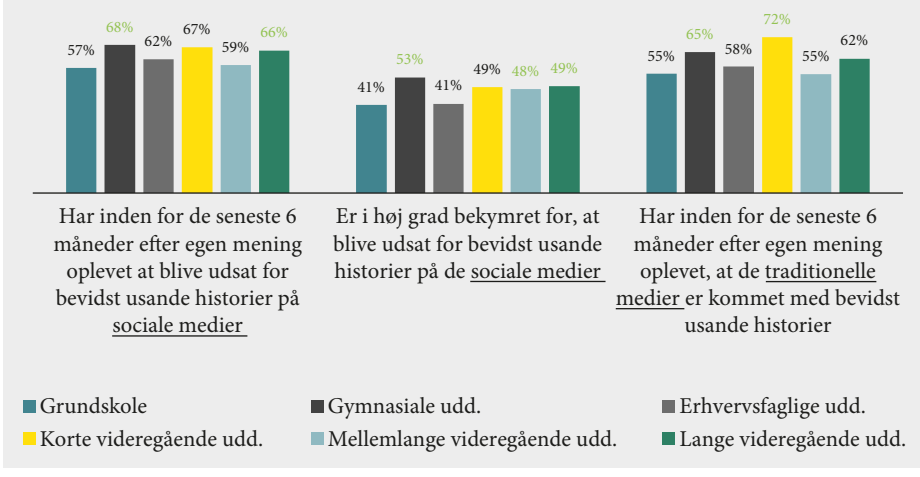
258 'I høj grad' er sammensat af svarmulighederne 'I meget høj grad' og 'I ret høj grad'. Den resterende del af populationen er enten bekymrede i mindre grad, slet ikke bekymrede eller ved ikke, om de er bekymrede.

259 Tallene angiver andelen af personer, der vurderer, at de overhovedet har oplevet bevidst usande historier. Den resterende andel af populationen mener enten, at de aldrig har oplevet bevidst usande historier inden for de seneste seks måneder, eller ikke ved, om de har. Svarkategorierne i spørgsmålet som præsenteret i spørgeskemaet er: Hver dag, flere gange om ugen, ca. en gang om ugen, mindst en gang om måneden, sjældnere, aldrig og ved ikke.

kommer med bevidst usande historier, hvor 32 pct. af mændene mod 27 pct. af kvinderne i høj grad er bekymret herfor.

Populationen opdelt på uddannelse
Hvad angår populationens uddannelsesniveau i forhold til udsathed og bekymring for usande historier på de *sociale medier*, ses der signifikante sammenhænge ved begge spørgsmål. Vedrørende de *traditionelle medier* ses alene forskel med hensyn til udsathed for usande historier, mens bekymringen herfor ikke varierer over uddannelsesniveau. Sidstnævnte indgår derfor ikke i figur 6.2.

FIGUR 6.2
Udsathed og bekymring for usande historier på *sociale* og i *traditionelle* medier (estimerede andele), givet uddannelse.



Det fremgår af figur 6.2, at en signifikant større estimeret andel af personer med henholdsvis lange videregående og gymnasiale uddannelser angiver at have været udsat for bevidst usande historier på *sociale medier* i forhold til personer med grundskoleniveau. Den estimerede andel af personer med korte videregående uddannelser, der har været udsat, er ligeledes relativ høj, men forskellen er ikke signifikant.[260] Det tilsvarende billede ses også, hvad angår bekymring for usande historier på de *sociale medier,* men hvor også personer med mellemlange videregående uddannelser har en signifikant større estimeret andel, der har været udsat i forhold til personer med grundskoleniveau.

260 Dette skyldes, at signifikanstesten er udregnet på baggrund af et mindre antal personer end testen for personer med lange videregående og gymnasiale uddannelser

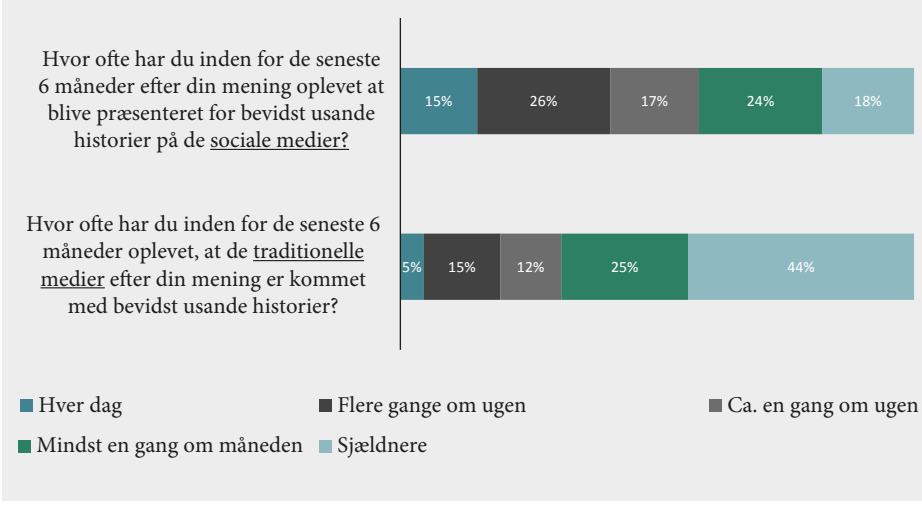
Hvad angår de *traditionelle medier*, angiver en signifikant større estimeret andel af personer med henholdsvis korte videregående og gymnasiale uddannelser at have været udsat for bevidst usande historier i forhold til personer med grundskoleniveau.

I begge analyser er der kontrolleret for køn, alder og herkomst.

Populationen opdelt på indkomst
Det er undersøgt, hvorvidt indkomstniveau har betydning for populationens udsathed og bekymring for usande historier på *sociale* og i *traditionelle* medier. Der ses dog ingen signifikant sammenhæng mellem indkomst og denne udsathed eller bekymring. I disse analyser er der kontrolleret for køn, alder, herkomst og uddannelse.

Hyppighed af udsathed for usande historier
I figur 6.3 præsenteres populationens egen vurdering af, hvor hyppigt de er udsat for usande historier henholdsvis på *sociale* og i *traditionelle* medier. I opgørelsen er kun inkluderet de personer, der har angivet overhovedet at have været udsat for usande historier, jf. figur 6.1.

FIGUR 6.3
Hyppighed af udsathed for usande historier på *sociale medier* og i *traditionelle medier.**



N: Population = 1279-1366

*Kun besvarelser fra personer, der har angivet, at de mener, at de på noget tidspunkt inden for seneste seks er blevet præsenteret for bevidst usande historier på sociale eller i traditionelle medier, er inkluderet i figuren.

Det ses af figur 6.3, at en større andel af populationen vurderer, at de bliver udsat for usande historier på *sociale medier* en gang om ugen eller oftere, sammenlignet med tilsvarende andel angående *traditionelle medier*. Der er, jf. figur 6.1, også en større andel, der oplever at have været udsat for usande historier på de *sociale medier,* sammenlignet med de *traditionelle medier*. Det skal understreges, at figuren ikke viser, om populationen oftere læser historier på *sociale medier* end *traditionelle medier*. Det kan ikke udelukkes, at årsagen til noget af forskellen i hyppigheden i udsathed for usande historier, henholdsvis på *sociale* og i *traditionelle* medier, kan skyldes, at populationen ikke bruger de to typer af medier lige ofte.

6.1 Opsamling

Dette afsnit har til formål af afdække tillid til informationer, herunder oplevet omfang af og bekymring for usande historier. Overordnet set har en større andel af populationen oplevet at blive udsat for bevidst usande historier på de *sociale* og i de *traditionelle* medier end andelen, der i høj grad er bekymret herfor. Endvidere tegner der sig et billede af, at det er på de *sociale medier,* at både udsathed for usande historier, hyppigheden af udsathed og bekymringen for at blive udsat for usande historier er størst.

7. Ytringsfrihed på arbejdspladsen

Oplevelser af ytringsfrihed på arbejdspladsen, herunder mulighed for og opbakning til ytringer om kritisable forhold, er et tema i Ytringsfrihedskommissionens arbejde.

Dette afsnit omhandler, hvilke oplevelser populationen har med ytringsfrihed på deres arbejdspladser. I afsnit 7.1 er populationen inddelt i to kategorier efter, hvilken type ansættelse personerne har angivet at have: Offentligt ansat og privatansat[261]. I afsnit 7.2 indgår også personer, som tidligere har været i arbejde i kategorierne "privat ansatte" og "offentligt ansatte", samt opgørelser for hele populationen.

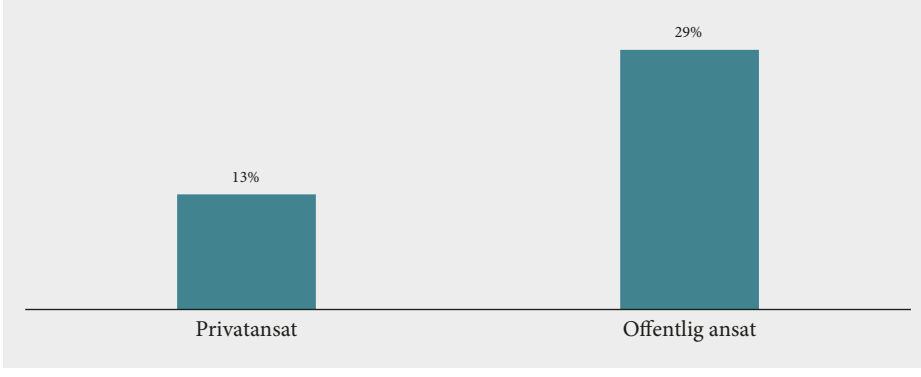
Første delafsnit fokuserer på egne erfaringer med kritisable forhold på arbejdspladsen, mens andet delafsnit fokuserer på, om privat og offentligt ansatte bør ytre sig herom.

261 Det skal i forbindelse med tolkningen af resultaterne i dette afsnit bemærkes, at populationen ikke er vægtet i forhold til ansættelsestype, jf. afsnit 1.1. Populationen er dermed ikke repræsentativ for den danske befolkning, hvad angår ansættelsestype. Der er dog vægtet for køn, højeste fuldførte uddannelse og familieindkomst, som kan være relateret til ansættelsestype.

7.1 Oplevelser med ytringsfrihed på arbejdspladsen

I dette delafsnit fokuseres der på, om personerne i populationen, der har angivet at være i arbejde, har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplader, og derefter om de har påtalt disse forhold i offentligheden. For de personer, der har angivet ikke at have påtalt de kritisable forhold, er årsagen hertil belyst.

FIGUR 7.1
Andel der har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, offentligheden burde have kendskab til.*



N: Privatansat = 754, Offentlig ansat = 457

*I figuren er der frasorteret dem, der har svaret, at de *ikke* er i arbejde.

Figur 7.1 viser, hvor stor en andel af henholdsvis de privatansatte og de offentligt ansatte, der har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, offentligheden burde have kendskab til. Den største andel, der har oplevet dette, ses for gruppen af offentlig ansatte (29 pct.), mens det gælder for 13 pct. af de privatansatte. Forskellen mellem grupperne er signifikant. Det skal dog bemærkes, at måden, hvorpå spørgsmålet er stillet, kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt forskellen i andelene skyldes, at de offentligt ansatte oftere oplever kritisable forhold på arbejdspladsen, eller om de kritisable forhold, de oplever, i højere grad er nogle, de mener, offentligheden burde have kendskab til.

Population opdelt på køn
Forskellen mellem mænd er kvinder er kontrolleret for ansættelsestype (privatansat, offentlig ansat eller selvstændig erhvervsdrivende). Der er ingen signifikant forskel mellem den estimerede andel af henholdsvis mænd og kvinder, der har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, offentligheden burde have kendskab til.

Population opdelt på uddannelse og indkomst

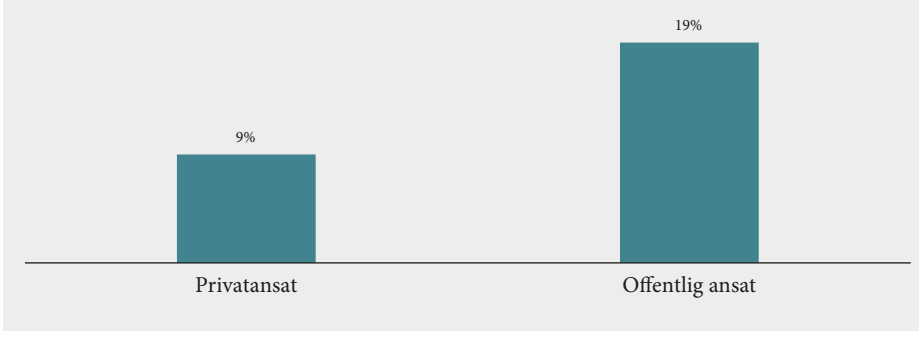
Der ses ikke en signifikant forskel på andelen blandt de forskellige uddannelsesgrupper, der har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, at offentligheden burde have kendskab til, når der kontrolleres for køn, alder, herkomst og ansættelsestype[262]. Det tilsvarende ses for de forskellige indkomstgrupper, hvor der kontrolleres for samme baggrundsvariable og uddannelse.

Oplevet og påtalt kritisable forhold i offentligheden

Det følgende omhandler, hvorvidt de personer, der har oplevet kritisable forhold på deres arbejdspladser, som de mener, at offentligheden burde kende til, har påtalt forholdene i offentligheden, eksempelvis i form af læserbreve, ved offentlige møder, deling på sociale medier og lignende.

FIGUR 7.2

Andel der har oplevet kritisable forhold *og* påtalt dem i offentligheden.*



N: Privatansat = 98, Offentlig ansat = 134

*Kun besvarelser fra personer, der har angivet, at de har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de mener, offentligheden burde have kendskab til, er inkluderet i figuren.

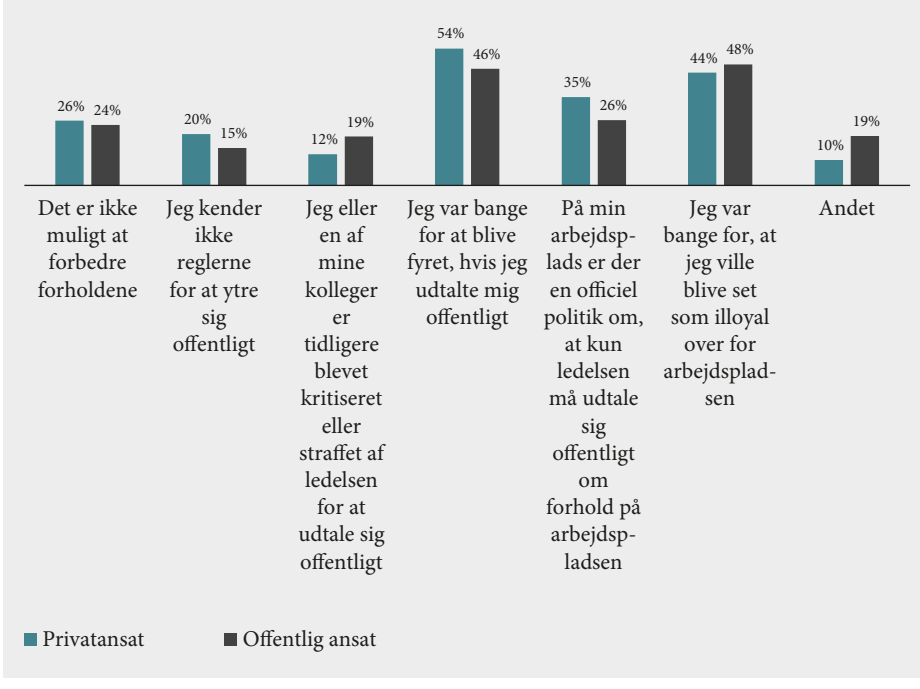
Figur 7.2 viser andelen af de personer, der har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de mener, offentligheden burde have kendskab til, og som har påtalt forholdene i offentligheden. Der er her signifikant forskel på andelen ud fra typen af ansættelse. Ni pct. af de privatansatte har påtalt de kritisable forhold i offentligheden, mens 19 pct. af de offentligt ansatte har påtalt dem.

262 Der kontrollers i regressionsanalyserne i dette afsnit også for ansættelsestype, da analyserne i afsnittet er opdelt på denne variabel.

Population opdelt på køn, uddannelse og indkomst
Der ses ingen signifikant sammenhæng mellem hverken køn, uddannelse eller indkomst og andelen i populationen, der har oplevet og påtalt de kritisable forhold i offentligheden. Køn er kontrolleret for ansættelsestype. Uddannelse er kontrolleret for køn, alder, herkomst og ansættelsestype og indkomst for de samme baggrundskarakteristika samt uddannelse.

Årsager til ikke at påtale kritisable forhold
Personer, der ikke har påtalt de kritisable forhold i offentligheden, har kunnet angive en række årsager til, at de har afholdt sig herfra.

FIGUR 7.3
Årsager til at de kritisable forhold ikke er blevet påtalte i offentligheden.*



N: Privatansat = 89-90, Offentlig ansat = 108-109

*Kun besvarelser fra personer der har angivet, at de har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de mener, offentligheden burde have kendskab til, men ikke har påtalt disse kritisable forhold, er inkluderet i figuren. Det har været muligt at angive flere årsager.

Af figur 7.3 fremgår det, at de hyppigst angivne årsager blandt både privatansatte og offentligt ansatte er at være bange for at blive fyret og at være bange for at blive set som

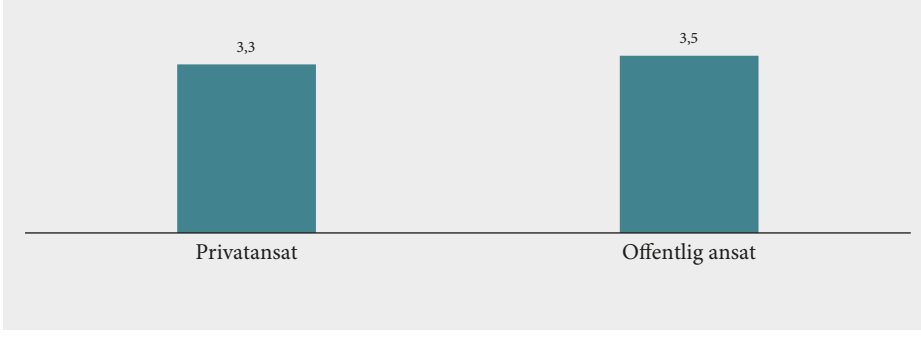
illoyal over for arbejdspladsen. Omtrent halvdelen af både de privatansatte og offentligt ansatte angiver disse årsager. Modsat ses det, at de i mindre omfang angiver, at de selv eller en kollega tidligere er blevet kritiseret eller straffet af ledelsen for at udtale sig offentligt, at de ikke kender reglerne for at ytre sig offentligt og andet, som årsager til af afholde sig fra at ytre sig om de kritisable forhold i offentligheden. Der er ikke signifikant forskel på de privatansatte og offentligt ansattes angivelser af årsager til at afholde sig fra at ytre sig i offentligheden.[263]

Vurdering af, hvor positiv arbejdsgiveren er over for medarbejderes ytringer om kritisable forhold

Det følgende omhandler, hvordan personerne i populationen, der har angivet at være i arbejde, vurderer, at deres arbejdsgiver er stemte over for, at medarbejderne udtaler sig offentligt om eventuelle kritisable forhold på arbejdspladsen.

FIGUR 7.4

Gennemsnitlig vurdering af hvordan arbejdsgiveren er stemt over for, at medarbejdere udtaler sig offentligt om eventuelle kritisable forhold på arbejdspladsen*.



N: Privatansat = 620, Offentlig ansat = 393

*Skala fra 0-10, hvor 0 er meget negativ, og 10 er meget positiv.

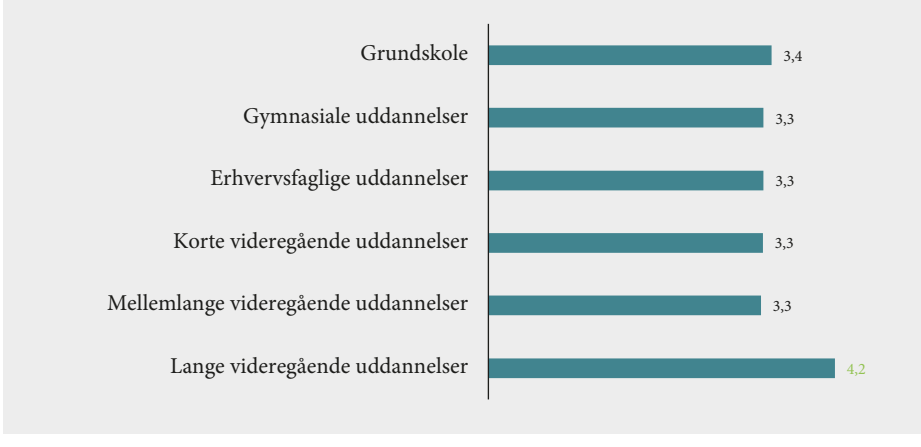
Figur 7.4 viser, hvordan privatansatte og offentligt ansatte i gennemsnit tror, at deres arbejdsgivere er stemte over for, at medarbejdere udtaler sig offentligt om eventuelle kritisable forhold på arbejdspladsen på en skala fra nul til ti, hvor nul er er meget negativ, og ti er meget positiv. Forskellen mellem privatansattes og offentligt ansattes vurderinger er ikke signifikant.

263 Det er ikke undersøgt, hvordan populationen fordeler sig på køn, uddannelse og indkomst for årsagerne til, at de kritisable forhold ikke er blevet påtalte i offentligheden, da antallet af besvarelser ikke er tilstrækkeligt til sådanne analyser.

Populationen opdelt på køn
Forskellen mellem mænd og kvinder er kontrolleret for ansættelsestype (privatansat, offentligt ansat eller selvstændig erhvervsdrivende). I forhold til mænd vurderer kvinder i gennemsnit, at deres arbejdsgivere er en smule mere negativt stemte over for, at medarbejdere udtaler sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen. Forskellen er signifikant (estimeret 3,8 for mænd og estimeret 3,1 for kvinder).

Population opdelt på uddannelse
Der er signifikant sammenhæng mellem uddannelsesniveau og populationens gennemsnitlige vurdering af, hvordan arbejdsgivere er stemte over for offentlige ytringer om kritisable forhold på arbejdspladsen, når der kontrolleres for køn, alder, herkomst og ansættelsestype.

FIGUR 7.5
Estimeret gennemsnitlig vurdering af hvordan arbejdsgiveren er stemt over for, at medarbejdere udtaler sig offentligt om eventuelle kritisable forhold på arbejdspladsen, givet uddannelsesniveau.*



*Skala fra 0-10, hvor 0 er meget negativ, og 10 er meget positiv.

Det fremgår af figur 7.5, at personer med lang videregående uddannelses gennemsnitlige vurdering af, hvordan arbejdsgiveren er stemt over for, at medarbejdere udtaler sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen, er signifikant højere end blandt personer med grundskoleuddannelse. De resterende uddannelsesniveauer adskiller sig ikke fra grundskoleniveauet.

Population opdelt på indkomst

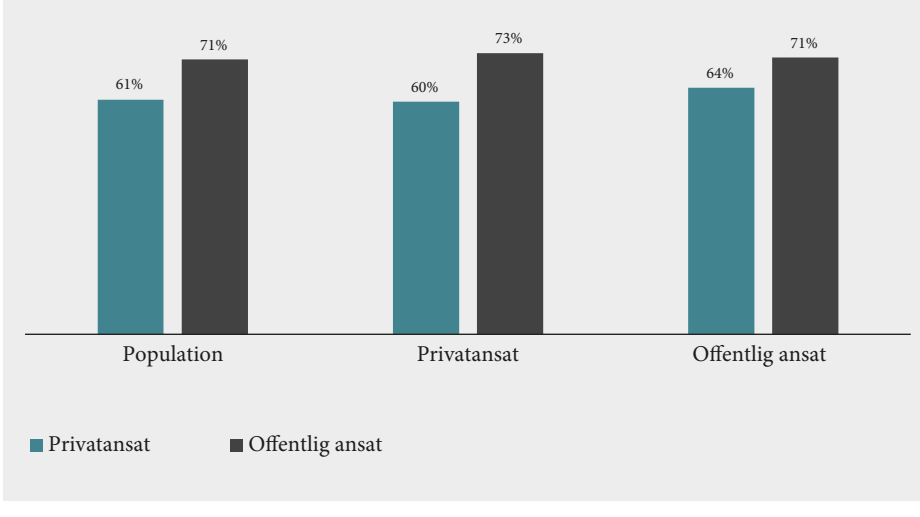
Ses der på populationen opdelt i indkomstkvartiler, er der også en signifikant sammenhæng herimellem og den gennemsnitlige vurdering af, hvordan arbejdsgivere er stemte over for offentlige ytringer om kritisable forhold på arbejdspladsen, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse, herkomst og ansættelsestype. Personer i den næsthøjeste indkomstkvartil har i gennemsnit en signifikant lavere vurdering (estimeret andel 3,2) end personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 3,8). De resterende indkomstkvartiler adskiller sig ikke signifikant fra den laveste indkomstkvartil i forhold til den gennemsnitlige vurdering af, hvordan arbejdsgivere er stemte over for ytringer om kritisable forhold på arbejdspladsen.

7.2 Bør privat og offentligt ansatte ytre sig?

Følgende delafsnit omhandler personerne i undersøgelsens holdninger til, hvorvidt henholdsvis privatansatte og offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdspladser, hvis arbejdsgiverne ikke er lydhøre over for kritikken. Dette delafsnit inkluderer opgørelser for hele populationen. Desuden inkluderes besvarelser fra de personer i populationen, der angiver ikke at være i arbejde, men tidligere har været enten privat eller offentligt ansat.

FIGUR 7.6

Andel der mener, at *privatansatte* og *offentligt* ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken.



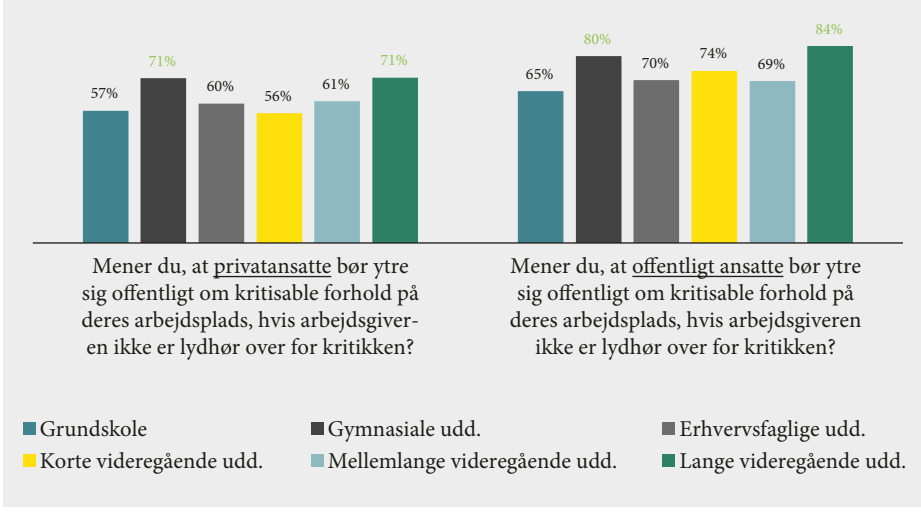
N: Population = 2225, Privatansat = 1171-1172, Offentlig ansat = 733

Figur 7.6 viser andelen blandt populationen og nuværende eller tidligere privatansatte og offentligt ansatte, der mener, at offentligt ansatte og privatansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken. Der tegner sig et billede af, at der inden for begge ansættelsesgrupper (privatansatte og offentligt ansatte) er en større andel, der mener, at offentligt ansatte bør ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladen sammenlignet med andelen, der mener, at privatansatte bør ytre sig herom. Forskellen inden for de to ansættelsesgrupper er signifikant. Der er omvendt ikke signifikant forskel, når de to ansættelsesgrupper sammenlignes på tværs. For begge grupper mener godt 60 pct., at privatansatte bør ytre sig om eventuelle kritisable forhold og godt 70 pct., at offentligt ansatte bør ytre sig herom.

Populationen opdelt på køn
Forskellen mellem mænd og kvinder er kontrolleret for ansættelsestype (privatansat, offentligt ansat eller andet). I forhold til kvinder (estimeret 69 pct.) mener en signifikant større andel mænd (estimeret 73 pct.), at offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken. Lignende billede gør sig gældende hvad angår privatansatte. Her mener en signifikant større andel mænd (63 pct.) end kvinder (59 pct.), at de privatansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken.

Population opdelt på uddannelse
Der ses en signifikant sammenhæng mellem uddannelsesniveau, og hvorvidt privatansatte og offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, når der kontrolleres for køn, alder, herkomst og ansættelsestype.

FIGUR 7.7
Estimeret andel der mener, at *privatansatte* og offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken, givet uddannelse.



Figur 7.7 viser, at den del af populationen, der har gymnasiale eller lange videregående uddannelser, er mere tilbøjelige end personer, der har grundskole, til at mene, at både privat og offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken.

Population opdelt på indkomst
Der er en signifikant sammenhæng mellem indkomstkvartiler og andelen, der mener, at man som privatansat og offentligt ansat bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen, når der kontrolleres for køn, alder, uddannelse, herkomst og ansættelsestype. Personer i næstlaveste (estimeret andel 57 pct.) og næsthøjeste indkomstkvartil (estimeret andel henholdsvis 59 pct.) er mindre tilbøjelige end personer i den laveste indkomstkvartil (estimeret andel 66 pct.) til at mene, at privatansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritikken. Samtidig gælder det, at personer i næstlaveste indkomstkvartil (estimeret andel 68 pct.) er mindre tilbøjelige end personer i laveste indkomstkvartil (estimeret andel 75 pct.) til at mene, at offentligt ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen. Der er ikke forskel på personer i den højeste indkomstkvartil og personer i den laveste i forhold til, om offentligt ansatte og privatansatte bør ytre sig.

7.3 Opsamling

Formålet med dette afsnit er at afdække oplevelser af ytringsfrihed på arbejdspladsen, herunder mulighed for og opbakning til ytringer om kritisable forhold på arbejdspladsen. Offentligt ansatte er den ansættelsesgruppe, hvor den største andel har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener offentligheden burde have kendskab til. Det ses også, at der på tværs af ansættelsesgrupperne er en større støtte til, at offentligt ansatte bør ytre sig om kritisable forhold på arbejdsplads i forhold til privatansatte. Ses der på årsagerne til ikke at påtale de eventuelt kritisable forhold, er det frygten for at blive fyret og at blive set som illoyal over for arbejdspladsen, der fylder mest både for offentligt ansatte og privatansatte.

Kapitel 7
Ytringsfrihedens retlige rammer

1. Indledning

Ytringsfriheden er en grundlæggende forudsætning for vores demokrati, som både er en rettighed i sig selv, men også et afgørende fundament for en række andre fundamentale rettigheder, herunder forsamlingsfriheden, foreningsfriheden, religionsfriheden, politisk og offentlig deltagelse, uddannelse og ret til oplysning.

I dansk ret er ytringsfriheden navnlig beskyttet af bestemmelser i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), men er også omfattet af bl.a. EU's Charter om grundlæggende rettigheder samt en række FN-konventioner, herunder konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, som Danmark har tiltrådt. Indholdet af disse bestemmelser er nærmere beskrevet i dette kapitel.

Ytringsfriheden er ikke en absolut rettighed. Retten til at ytre sig kan i overensstemmelse med almindelige menneskeretlige principper begrænses af hensyn til legitime samfundsmæssige interesser som f.eks. den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed mv. eller af hensyn til andres rettigheder, herunder f.eks. retten til privatliv. Dette følger udtrykkeligt af artikel 10, stk. 2, i EMRK.

Dansk ret indeholder mange eksempler på sådanne begrænsninger. Det gælder ikke mindst straffeloven, som bl.a. kriminaliserer racistiske ytringer, ærekrænkende udtalelser om en anden person (injurielovgivningen) samt tilskyndelse til forbrydelser og billigelse af terror mv.

De forskellige samfundsmæssige hensyn, som kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden efter EMRK, beskrives nærmere i afsnit 5. Samtidig beskrives de danske regler i bl.a. straffeloven, som indebærer begrænsninger i retten til at ytre sig, men som kan begrundes i de enkelte hensyn.

2. Grundloven

Grundloven stammer fra 1849, og selv om der – senest i 1953 – er gennemført flere grundlovsrevisioner,[264] er mange af grundlovens bestemmelser i det væsentlige uændrede. Det gælder bl.a. bestemmelserne om de politiske rettigheder, herunder ytrings-, forenings-, og forsamlingsfrihed, i grundlovens kapitel VIII, som til en vis grad bærer præg af den samtid, som de blev skrevet i. Det viser sig navnlig ved, at der først og fremmest fokuseres på beskyttelsen mod censur fra statsmagtens side og i mindre grad på det i dag mere presserende spørgsmål om, hvad man ustraffet skal kunne sige og skrive.

2.1 Grundlovens § 77

Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, som lyder:

"**§ 77.** Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres."

Bestemmelsen stammer fra den oprindelige grundlov fra 1849 (som § 91),[265] hvor det dog alene var ytringer på tryk, der var beskyttede. Tidligere blev ytringsfrihed da ofte også omtalt som ensbetydende med trykkefrihed, idet de trykte medier var den primære og mest virkningsfulde udtryksform. Ved grundlovsrevisionen i 1953 blev bestemmelsen ændret til også at omfatte ytringer "i skrift og tale".

2.1.1 Hvad er omfattet af grundlovens beskyttelse?

Selv om ordet "tanker" indgår i grundlovsbestemmelsens ordlyd, betyder det ikke, at det kun er ytringer, som er udtryk for en vis selvstændig tankevirksomhed eller intellektuelt niveau, eller ytringer, der f.eks. udtrykker en politisk opfattelse, som nyder beskyttelse.

Bestemmelsen omfatter derimod alle typer af ytringer, herunder gengivelse af rent faktiske forhold, fiktion (f.eks. skønlitteratur) og praktiske anvisninger. Referater og blotte gengivelser eller efterligninger af andres ytringer er også beskyttet af bestemmelsen.

Udtrykket "på tryk, i skrift" skal i overensstemmelse med grundlovsbestemmelsens formål forstås tilsvarende bredt. Det betyder f.eks., at det ikke kun er ytringer, der udtrykkes med ord, som er omfattet. Andre udtryksformer – som f.eks. grafiske figurer, teg-

264 Grundloven er ændret i 1866, 1915, 1920 og i 1953.
265 Bestemmelsens tilblivelse er beskrevet i kapitel 4, afsnit 5.3.

ninger og billeder, herunder levende billeder, mv. – er også omfattet. Det samme gælder tekniske eller mekaniske gengivelser heraf – f.eks. kan en reproduktion af et billede eller en plakat udgøre en ytring.[266] Det er oplagt, at også de moderne offentliggørelsesmåder – f.eks. på internettet, sociale medier mv. – er omfattet.

Tøjgenstande med en åbenbar symbolværdi eller graffiti,[267] der rummer en meningstilkendegivelse, kan også være ytringer i grundlovens forstand, ligesom en ytring kan manifestere sig ved fremvisning af genstande med en klar symbolværdi som f.eks. et flag eller et banner. Tibetkommissionen lagde således i sin beretning til grund, at forholdsordren om, at de officielle gæster under det kinesiske statsbesøg i 2012 skulle skærmes for synet af pro-tibetanske demonstranter, der stod med tibetanske flag og lignende, stred mod grundlovens beskyttelse af demonstranternes ytringsfrihed. Kommissionen skriver således udtrykkeligt, at demonstranternes brug af virkemidler i form af bl.a. tibetanske flag og gule Falun Gong-T-shirts udgjorde meningstilkendegivelser omfattet af § 77.[268]

Udtrykket "i tale" omfatter tilsvarende både direkte kommunikation - f.eks. almindelig samtale eller under møder – og tekniske gengivelser heraf, f.eks. en lydoptagelse.

Også kommercielle ytringer som reklamer er omfattet af grundlovsbeskyttelsen.

I den juridiske litteratur har det siden grundlovsændringen i 1953 givet anledning til særlige overvejelser, at der på dette tidspunkt eksisterede censurordninger for film og teater. Det må formentlig lægges til grund, at man ved grundlovsrevisionen var af den opfattelse, at disse censurordninger (som indebar en forudgående myndighedskontrol) ikke stred mod den udvidede beskyttelse af ytringsfriheden, som 1953-grundloven indebar.

Eftersom censurordningerne for længst er ophævet,[269] har det – mere teoretiske – spørgsmål imidlertid været rejst, om det betyder, at censuren kan genindføres. Der er ikke helt enighed herom, men hovedsynspunktet synes dog at være, at fortiden binder i den forstand, at censuren for film og teater i princippet ville kunne genindføres.[270]

En anden særlig problemstilling har handlet om, hvordan det forhold, at der herskede et statsligt monopol på radioområdet (og siden også tv) harmonerede med tilføjelsen af ordet "tale" i grundlovens § 77 i 1953. Som det var tilfældet med teater- og filmcensuren,

266 J.P. Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 335.

267 At graffiti er omfattet af grundlovens beskyttelse, er selvsagt ikke til hinder for, at den, der står bag, efter omstændighederne vil kunne straffes for f.eks. hærværk, jf. nedenfor om efterfølgende strafansvar.

268 Tibetkommissionens beretning (2017), side 352f.

269 I dag eksisterer alene en vejledningsordning for film, der retter sig mod mindreårige.

270 Se f.eks. Christensen m.fl. (2012), side 338 og anderledes H. Zahle, Menneskerettigheder – Dansk forfatningsret, 2. udgave (1998), side 64.

må man gå ud fra, at det ved grundlovsrevisionen blev vurderet, at radiomonopolet ikke stred mod grundloven. En faktor i den forbindelse var formentlig, at der for den statslige radio, der jo var etableret før grundlovsrevisionen i 1953, gjaldt en pligt til alsidighed i programlægningen, ligesom der har været peget på, at radiomediets "særlige art" tilsagde, at der måtte tillades en vis forudgående indholdsredigering.[271]

Afledt heraf har der særligt i forbindelse med valgkampe og folkeafstemninger været rejst det spørgsmål, om partier, der ikke i forvejen er repræsenteret i Folketinget, men som er opstillingsberettigede, som følge af alsidighedsforpligtelsen har krav på deltagelse i de store tv-transmitterede afslutningsdebatter, som i hvert fald traditionelt har været en særlig vigtig platform for partipolitisk agitation.

Efter spørgsmålet har været behandlet ved domstolene og af Folketingets Ombudsmand, er retstilstanden i dag, at de radio- og tv-stationer, som er underlagt en public service-forpligtelse (det vil først og fremmest sige DR og TV2) i forbindelse med valg til Folketinget mv., som udgangspunkt skal behandle de opstillingsberettigede partier ens med hensyn til muligheden for at komme til orde.[272] For DRs vedkommende følger dette muligvis allerede af, at DR, som en offentlig myndighed, er underlagt det almindelige forvaltningsretlige regime, herunder lighedsprincippet.[273]

2.1.2 Hvem er omfattet af grundlovsbeskyttelsen?

Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter "enhver". Det principielle udgangspunkt er derfor, at ytringsfriheden kan påberåbes af alle, herunder såvel danske som udenlandske statsborgere, der opholder sig i landet. Udenlandske journalister og skribenter, der befinder sig i Danmark, kan derfor lige så lidt som deres danske kolleger underkastes nogen form for censur, uanset hvor de påtænker at offentliggøre deres tekster.

Det har tidligere været et udbredt synspunkt, at skrifter, bøger mv., som er publiceret i udlandet, ikke nød grundlovens beskyttelse og derfor kunne gøres til genstand for censur i forbindelse med import.

271 Zahle (1998), side 90, som henviser til Max Sørensens synspunkter. Se også T. Jensen, "Politiske udsendelser i Danmarks Radio før valg og folkeafstemninger" i U1989B.129.

272 Højesteret har i sagen U1989.148H afvist, at dette princip også gælder ved vejledende folkeafstemninger. I dommen afviste Højesteret, at seks opstillingsberettigede partier, som ikke havde plads i Folketinget på det pågældende tidspunkt, kunne forlange at deltage i DRs udsendelser op til folkeafstemningen om EF-pakken.

273 J.P. Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 492f.

Argumentet har været, at der i disse tilfælde ikke ville være en person i Danmark at holde ansvarlig for eventuelle lovbrud – f.eks. i den situation, hvor der i en udenlandsk udgivelse fremsættes injurier mod en i Danmark bosiddende person eller hjemmehørende virksomhed.

Dette synspunkt er dog siden forladt, bl.a. med henvisning til at også adgangen til at *modtage* ytringer er et element i ytringsfriheden. Dertil kommer, at der i dag er et langt tættere retligt samarbejde på tværs af landegrænser, som betyder, at mulighederne for at gøre et retligt ansvar gældende over for personer, der opholder sig i udlandet, er væsentlig bedre end tidligere.[274]

Til gengæld er personer, der bor eller opholder sig uden for Danmark, ikke omfattet af den grundlovssikrede ytringsfrihed.

En beslægtet diskussion har drejet sig om børn og mindreårige, hvor nogle juridiske forfattere med reference til ordene "dog under ansvar for domstolene" har indtaget det standpunkt, at så længe man ikke kan holdes strafferetligt ansvarlig for sine ytringer, kan man heller ikke påberåbe sig grundlovens beskyttelse. Andre har villet sætte grænsen ved myndighedsalderen med henvisning til, at umyndige børn og unge indtil dette tidspunkt må tåle et sådant generelt tilsyn fra forældrenes side, at det er meningsløst at tale om egentlig ytringsfrihed for disse gruppers vedkommende.

I nyere litteratur er der dog tilsyneladende enighed om, at der ikke – hverken i grundlovens ordlyd eller i øvrigt – er holdepunkter for mere generelt at anse børn og unge som undtaget fra grundlovsbeskyttelsen. Der peges i den forbindelse typisk også på, at strafansvar er for snæver en forståelse af udtrykket "ansvar," som også kan omfatte civilretligt erstatningsansvar, som børn helt ned til 4-års alderen kan pådrage sig.[275]

Dette principielle udgangspunkt om børn og unge er dog ikke til hinder for, at myndighedspersoner (f.eks. skole- eller institutionsledere), der har ansvaret for børn og unge, som led i dette forhold kan træffe rimelige og saglige foranstaltninger, uden derved at komme i konflikt med grundloven, jf. nedenfor om anstaltsforhold.

Også såkaldte juridiske personer er omfattet af ytringsfriheden. Det betyder, at private virksomheder eller foreninger i lighed med enkeltpersoner er beskyttet af grundlovens § 77.

---

274 Christensen m.fl. (2015), side 339 og Zahle (1998), side 83, og K.A. Frøbert, Dansk Informationsret hæfte 1 – Den grundlovshjemlede ytringsfrihed, 1. udgave (1975), side 41f.

275 Se f.eks. Christensen m.fl. (2015), side 339 og Zahle (1998), side 83. Diskussionen er foldet meget ud hos Frøbert (1975), side 36ff.

2.1.3 Gælder der særlige begrænsninger for visse grupper?

Selv om ytringsfriheden som nævnt gælder for enhver, er det i praksis accepteret, at såkaldte anstaltsforhold i visse tilfælde kan danne grundlag for indskrænkninger i borgernes retsforhold – herunder de grundlovssikrede rettigheder, som ytringsfriheden er en del af.

Bortset fra børn og mindreårige har spørgsmålet især knyttet sig til personer, der – som f.eks. varetægtsarrestanter og indsatte i fængsler – befinder sig i et særligt afhængigheds- og disciplinærforhold. At være frihedsberøvet under sådanne rammer indebærer ikke alene, at man må tåle snævre grænser for sin fysiske bevægelsesfrihed, men efter omstændighederne også indskrænkninger i bl.a. sin kommunikation med omverdenen.

For selv om udgangspunktet er, at både varetægtsarrestanter og indsatte nyder grundlovens beskyttelse, er det fast antaget, at institutionsledelsen – uanset grundlovens ordlyd – kan udøve en vis forhåndskontrol (censur) med f.eks. interne fængselsblade og med artikler, læserbreve mv., som en arrestant eller indsat ønsker at offentliggøre. Tilsvarende kan institutionsledelsen konkret modsætte sig eller sætte betingelser for, at en arrestant eller en indsat interviewes i medierne under fængslingen.

En sådan forhåndskontrol er imidlertid kun lovlig, så længe den varetager saglige hensyn og i øvrigt er proportional. Hvis f.eks. hensynet til institutionens sikkerhedsmæssige forhold eller ordenshensyn taler for det, kan det således være berettiget at bremse en bestemt artikel.[276]

Omvendt er det klart, at anstaltsforholdet ikke kan begrunde en mere generel og vilkårlig adgang for institutionen til at blokere artikler mv., f.eks. fordi de er ubekvemme for ledelsen. Der skal anlægges en konkret vurdering, hvor hensynet til ytringsfriheden skal indgå med vægt.[277]

I samme retning er det i en ombudsmandssag fra 1958 fastslået, at grundlovens § 77 ikke er til hinder for, at der fra skoleledelsens side gennemføres en vis forhåndskontrol med

276 Justitsministeriets notat af 7. juni 1989 om adgangen til at udgive et fængselsblad. Notatet blev udarbejdet i forbindelse med gennemførelsen af straffuldbyrdelsesloven (lov nr. 432 af 31. maj 2000), hvorved bl.a. hidtidig praksis med hensyn til forhåndskontrol af fængselsblade og indsattes artikler mv. blev lovfæstet.

277 Det har konkret været genstand for kritik, at "hensynet til retsfølelsen", herunder hensynet til den forurettede, har begrundet indgreb i ytringsfriheden for indsatte og arrestanter, jf. Zahle (1998), side 84 og H.J. Engbo i V. Greve m.fl. (red), Nytter det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik, 1. udgave (2001). Ombudsmanden accepterede konkret dette i sagen FOB.1995.170 bl.a. under henvisning til, at Straffelovrådet (et flertal) i betænkning nr. 1181 (1989) om en lov om fuldbyrdelse af straf havde foreslået, at hensynet til at undgå en "åbenbar krænkelse af retsfølelsen" skulle kunne begrunde afslag på interview med indsatte. Dette genfindes i lovforslag nr. L 145 af 8. december 1999 om fuldbyrdelse af straf m.v. (Folketingstidende, 1999-2000, tillæg A, spalte 3632), pkt. 5.7.6.2).

indholdet af et skoleblad, før det omdeles blandt eleverne. Dette måtte ifølge ombudsmanden være særligt klart i tilfælde, hvor ingen person over 15 år (dvs. den kriminelle lavalder) hæfter for bladets indhold. Ombudsmanden anerkendte således, at ordensmæssige eller pædagogiske grunde konkret kan begrunde et forudgående indgreb. Men ombudsmanden manede dog samtidig til en vis forsigtighed med hensyn til at udøve censur med skoleblade – ikke mindst i forhold til elever, der har opnået en vis modenhed, f.eks. gymnasieelever.[278]

Offentligt ansattes ytringsfrihed har givet anledning til en række spørgsmål og et større antal sager, som behandles særskilt nedenfor under afsnit 5.3.2.1 om tavshedspligt mv.

2.1.4 Hvad er indholdet af grundlovens ytringsfrihedsbeskyttelse?

2.1.4.1 Censur og andre lignende foranstaltninger (Formel ytringsfrihed)

Hovedindholdet af grundlovens ytringsfrihedsbestemmelse er, at den udtrykkeligt beskytter borgerne mod censur og lignende forudgående forholdsregler, som "ingensinde på ny kan indføres."

Det er selvfølgelig en sandhed med modikationer, idet også grundloven kan ændres efter den særlige og besværlige procedure, der følger af grundlovens § 88. Desuden anses grundloven ikke at være til hinder for, at der på visse betingelser kan nedlægges (foged-) forbud mod udgivelse eller offentliggørelse af f.eks. en bog eller tv-udsendelse, jf. nedenfor.

At grundlovens fædre først og fremmest var optaget af at indføre en beskyttelse mod censur, er historisk begrundet, idet censuren i perioder havde hvilet tungt over landet[279]. Dertil kommer, at censur udgør den mest direkte og indgribende indskrænkning af ytringsfriheden, idet den stiller sig i vejen for selve offentliggørelsen af bestemte ytringer. Det er således kernen i censurbegrebet, at det dækker over ethvert krav om forudgående prøvelse af en offentlig myndighed med det formål at afgøre, om offentliggørelse skal tillades eller forbydes.[280]

Forbuddet mod censur omfatter både censur, som alene retter sig mod ulovligt indhold, og den – endnu mere betænkelige – form for censur, hvor myndighederne kan skride ind over for lovligt indhold, alene fordi det er ubekvemt, f.eks. fordi det rummer kritik af myndigheder eller lignende.

278 FOB.1958.165.

279 I kapitel 4 er der en gennemgang af ytringsfrihedens historiske udvikling, hvor særligt udviklingen i de retlige rammer er beskrevet, herunder tidligere tiders forskellige ordninger med forhåndscensur.

280 Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. S 293, folketingssamlingen 2005-2006.

Udtrykket "andre forebyggende forholdsregler" omfatter ordninger, der ligesom censur kan forhindre eller forsinke offentliggørelsen af ytringer. Selve afgrænsningen mellem censur og disse censurlignende foranstaltninger er imidlertid mindre væsentlig, eftersom grundlovens § 77 forbyder begge dele.[281] Denne beskyttelse mod censur og andre lignende forholdsregler kaldes også den formelle ytringsfrihed.

Spørgsmålet om bestemte ordningers forenelighed med forbuddet mod censur og censurlignende forholdsregler har navnlig været oppe at vende i forbindelse med overvejelser (undertiden helt teoretiske) om erhvervsmæssig regulering af brancher, som er knyttet til ytringsfrihedens udfoldelse, herunder forlagsvirksomhed. Her er hovedsynspunktet, at denne type regulering er tilladelig, så længe den ikke kommer til at virke som et camoufleret angreb på ytringsfriheden. Det kan således f.eks. være på sin plads at stille visse uddannelsesmæssige krav til forlæggere eller redaktører eller at stille krav om, at der pligtmæssigt skal afleveres et eksemplar til det offentlige i forbindelse med udgivelse af et skrift eller en bog. Omvendt vil det formentlig stride mod forbuddet mod censurlignende forholdsregler, hvis der indførtes en ordning, hvor der forud for udgivelsen af et skrift skulle deponeres et beløb til dækning af eventuelle erstatningskrav, fordi en sådan ordning kunne have en lige så dæmpende effekt som egentlig forhåndscensur. En ordning, der gør forlagsvirksomhed betinget af et særligt privilegium eller en særlig offentlig autorisation, vil også give anledning til spørgsmål om grundlovens § 77.[282]

Der har i nyere tid været sager, der har vedrørt censur i grundlovens forstand. Et eksempel angår en studievært på DR2 Deadline (Adam Holm-sagen), som også er refereret i kapitel 3, afsnit 2.2. I sagen havde DRs ledelse, som en reaktion på en kronik med kontroversielle synspunkter om bl.a. religiøsitet, som studieværten som privatperson havde fået offentliggjort, pålagt ham fremover at indhente tilladelse fra sin chef, når han ville ytre sig i den offentlige debat. Folketingets Ombudsmand udtalte bl.a., at den ledelsesmæssige reaktion over for studieværten indebar en grundlovsstridig censurordning.[283]

I en anden sag skulle Justitsministeriet bistå Sundhedsministeriet med en vurdering af, om en bestemmelse i et forslag fra EU-Kommissionen om ændring af de fælleseuropæiske regler for godkendelse af lægemidler var i overensstemmelse med grundlovens § 77. Den foreslåede bestemmelse indebar, at visse typer af information om centralt godkendte lægemidler (indlægssedler) skulle kontrolleres af Det Europæiske Lægemiddelagentur, før materialet kunne spredes til offentligheden. Ordningen skulle sikre, at informationsmaterialet overholdt visse kvalitetskrav, og en offentliggørelse af informa-

281 P. Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 212.

282 Frøbert (1975), side 24f, H. Elmquist, Statsret – praktisk forfatningsret i en politisk verden, 1. udgave (2015), side 132f. og Christensen m.fl. (2015), side 325f.

283 Folketingets Ombudsmands udtalelse af 13. maj 2014.

tionsmaterialet uden forudgående godkendelse fra agenturet ville efter forslaget være ulovlig. På den baggrund udtalte Justitsministeriet, at den foreslåede ordning havde karakter af censur og derfor ville være i strid med grundloven.[284]

Trods grundlovens beskyttelse mod censur og censurlignende foranstaltninger, er der fast lovgivnings- og retspraksis for, at der på nærmere betingelser kan nedlægges (foged-)forbud for at hindre offentliggørelsen af ytringer (f.eks. en bog, et tidsskrift eller en film), der strider mod andres rettigheder. Med et forbud bliver en bestemt handling – f.eks. udgivelsen af en bog – gjort strafbar og dermed i almindelighed forhindret.[285]

Når det på denne måde accepteres, at der – uden at det strider mod grundlovsbeskyttelsen mod forudgående indgreb – kan skrides ind forud for en offentliggørelse, skyldes det navnlig to omstændigheder: For det *første* forudsætter nedlæggelse af et forbud, at den, der ønsker forbuddet, kan godtgøre eller sandsynliggøre, at forbuddet er nødvendigt, og at formålet vil forspildes (der vil ske uoprettelig skade), hvis ikke forbud nedlægges. Det skal således med en vis styrke sandsynliggøres, at der ved offentliggørelse vil ske en krænkelse af andres rettigheder, f.eks. fordi der i så fald vil blive spredt tavshedsbelagte oplysninger eller meget krænkende udsagn. For det *andet* kan afgørelsen om forbud kun træffes af domstolene, der forudsættes at foretage en intensiv prøvelse, før forbud nedlægges. Denne sidste betingelse skal ses i sammenhæng med, at censurforbuddet i § 77 særligt er rettet mod den udøvende magts – det vil sige forvaltningens – udøvelse af censur.

Der foreligger en ganske omfattende praksis vedrørende nedlæggelse af forbud før offentliggørelse af ytringer i form af bøger, tv-udsendelser mv.

I en højesteretssag fra 1982 om Frimurerordenen[286] var der fremsat krav om nedlæggelse af et forbud mod en udsendelse, som DR planlagde at sende, og som bl.a. ville vise rekonstruktioner af hidtil hemmeligholdte optagelsesceremonier inden for ordenen. Frimurerordenen gjorde gældende, at de pågældende ceremonier henhørte under ordenens private forhold og derfor kunne kræves beskyttet mod offentliggørelse. Højesterets flertal gav frimurerordenen medhold, idet man tiltrådte, at ceremonierne måtte anses at henhøre under ordenens private forhold og derfor var beskyttet mod uberettiget offent-

284 Se Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende KOM (2008) 0662 fra Folketingets Europaudvalg, folketingssamlingen 2008-2009. Sagen er også illustrativ i forhold til spændvidden i, hvilke typer af ytringer der er omfattet af beskyttelsen.

285 De såkaldte midlertidige forbud, herunder forbud og beslaglæggelse, der kan forhindre offentliggørelse eller udbredelse af skrifter, gennemgås mere detaljeret nedenfor i afsnit 5.3.2.2.

286 U1982.750H.

liggørelse, ligesom man lagde vægt på, at en offentliggørelse ikke havde nogen samfundsmæssig interesse.

Sagen viser, at afvejningen kan falde ud til fordel for den – i det konkrete tilfælde juridiske – person, hvis private forhold vil blive blotlagt ved en offentliggørelse, hvis ikke der er den fornødne offentlige interesse i oplysningerne. Det er dog tvivlsomt, om sagen ville have fået samme udfald i dag, og flere har således givet udtryk for, at sagen ikke længere er udtryk for gældende ret.[287]

Højesteret nåede det modsatte resultat i en sag fra 2010, hvor ansatte på en institution for behandling af alkoholmisbrugere ønskede nedlagt forbud over for nogle optagelser, som DR med skjult kamera havde foretaget på institutionen.[288] De henviste til, at optagelserne, der var foretaget uden samtykke fra de optagne, indebar en krænkelse af straffelovens bestemmelser om fredskrænkelse. Højesteret afviste at nedlægge forbud, idet man henviste til, at optagelserne var en del af en udsendelse, som ville angå et emne af væsentlig samfundsmæssig interesse – påståede kritisable forhold på private behandlingshjem underlagt offentligt tilsyn. Desuden lagde man vægt på, at der ville ske en effektiv sløring og stemmeforvrængning for så vidt angår de optagne personer, ligesom Højesteret henviste til, at de personer, der havde ønsket forbuddet, kun var filmet i korte sekvenser i forbindelse med udøvelsen af deres arbejde. Højesteret udtalte mere generelt, at et fogedforbud mod et nyhedsmedies offentliggørelse af optagelser er et indgreb i ytrings- og informationsfriheden, som kun kan foretages, hvis tungtvejende grunde taler for det og henviste i den forbindelse til principperne bag grundlovens § 77 og EMRK artikel 10. Højesteret henviste endvidere udtrykkeligt til mediernes særlige rolle som offentlighedens vagthund (public watchdog), jf. afsnit 4.2 nedenfor.[289]

Afgørelsen viser, at domstolene, når de træffer afgørelse om nedlæggelse af forbud mod offentliggørelse af et skrift mv., skal foretage en afvejning, hvor hensynet til ytringsfrihed vejer tungt. Det gælder især, når der er tale om at nedlægge forbud over for medier.

Grundlovens beskyttelse af den formelle ytringsfrihed er ikke til hinder for en vis saglig regulering med hensyn til tid, sted og måde for udøvelse af ytringsfriheden. Et eksempel

287 Se f.eks. S. Schaumburg-Müller og S. Sandfeld Jakobsen, Medieretten, 1. udgave (2013), side 211.

288 U2010.1859H.

289 En anden meget omtalt sag fra de senere år er sagen om bogen: Syv år for PET, som er skrevet af en journalist på baggrund af bl.a. interviews med den tidligere chef for PET Jakob Scharf. I denne sag nedlagde Københavns byret – efter anmodning fra PET – i oktober 2016 ved en række kendelser forbud mod, at bogen blev udgivet. Forbuddet blev dog ophævet allerede få dage senere, idet bogen i strid med forbuddet var blevet optrykt i et særtillæg til dagbladet Politiken, således at det ikke længere var praktisk muligt at opretholde forbuddet. JP/Politikens Hus og Politikens ansvarshavende chefredaktør Christian Jensen er efterfølgende blevet idømt bøder på henholdsvis 100.000 kr. og 50.000 kr. for at overtræde det nedlagte forbud. Sagen er anket til landsretten.

herpå er den såkaldte valgagitationsbekendtgørelse,[290] som bl.a. indeholder regler for opsættelse af valgplakater og brug af højtalere i forbindelse med valgkampe. Tilsvarende kan politiet med hjemmel i politiloven[291] og ordensbekendtgørelsen[292] bl.a. give påbud om den konkrete afvikling af demonstrationer mv., ligesom det følger af ordensbekendtgørelsens § 5, at demonstrationer som udgangspunkt skal anmeldes til politiet 24 timer, før de skal finde sted. Tilsidesættelse af dette kan sanktioneres med bøde, men medfører ikke, at forsamlingen af den grund bliver ulovlig.[293] Et andet eksempel er lov om radio- og fjernsynsvirksomhed,[294] der bl.a. indeholder regler om reklamer i radio og fjernsyn. F.eks. må der efter denne lovs § 76, stk. 4, ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen. Er dato for valget eller afstemningen (undtagelsesvist) bekendtgjort tidligere end 3 måneder før afholdelsen, indtræder den reklamefri periode dog først 3 måneder før afholdelsen af valget eller afstemningen.

2.1.4.2 Indholdsmæssig (materiel) ytringsfrihed

Mens der ikke hersker nogen uenighed om, at grundlovens § 77, 2. pkt. – med de nævnte modifikationer – indebærer en utvetydig beskyttelse mod censur og censurlignende foranstaltninger, har bestemmelsens 1. pkt. og navnlig udtrykket "dog under ansvar for domstolene" gennem årene givet anledning til betydelig diskussion.

Hvor det på den ene side forekommer indlysende og også har støtte i grundlovens forarbejder, at udtrykket forudsætter, at et efterfølgende ansvar for ytringer kan komme på tale, har striden stået om, hvorvidt grundlovsbestemmelsen i sig selv kan siges at frede visse ytringer eller ytringer om visse emner for efterfølgende ansvar. En sådan indholdsmæssig beskyttelse af ytringer kaldes også *materiel ytringsfrihed*.

Hovedsynspunktet i litteraturen har gennem årene været, at grundlovens § 77 ikke i sig selv indebærer en sådan indholdsmæssig beskyttelse af ytringsfriheden.[295] Efter denne opfattelse forhindrer grundlovens § 77 derfor ikke lovgivningsmagten i at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Juraprofessor Alf Ross har polemisk udtrykt det sådan, at man for så vidt kunne forbyde enhver form for sportsjournalistik, hvis nu det var lovgivers ønske.[296]

290 Bekendtgørelse nr. 645 af 12. oktober 1989 om valgagitation.
291 Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed.
292 Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer.
293 Tibetkommissionens beretning (2017), side 386.
294 Lovbekendtgørelse nr. 248 af 16. marts 2019 om radio- og fjernsynsvirksomhed med senere ændringer.
295 A. Ross, Dansk statsforfatningsret – bind 2, 3. udgave (1980), side 716 og 724 og P. Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1. udgave (1954), side 374.
296 A. Ross, Dansk Statsforfatningsret – bind 2, 3. udgave (1980), side 724.

Synspunktet står i kontrast til, at det ikke sjældent forekommer, at f.eks. debattører og politikere udtrykker sig på en måde, som efterlader det indtryk, at ytringsfriheden i Danmark er ubetinget eller "ikke til forhandling."[297]

Andre forfattere har således – med lidt forskellig argumentation – indtaget det synspunkt, at grundlovsbestemmelsen også indebærer en vis beskyttelse af den indholdsmæssige ytringsfrihed. Juraprofessor Peter Germer, som har været den stærkeste fortaler for synspunktet, har både i sin afhandling "Ytringsfrihedens grænser" fra 1973 og efterfølgende argumenteret for, at grundloven sikrer en ubegrænset ytringsfrihed om offentlige spørgsmål.[298] Germer har dog stået noget isoleret med sin udlægning, som heller ikke synes at have fundet støtte i retspraksis.

I en sag fra 1996 om prøvelse af en disciplinær bøde, som Advokatnævnet havde tilkendt en advokat, gjorde advokaten bl.a. gældende, at den kritik af en advokatkollegas arbejde, som havde udløst bøden, angik offentlige anliggender, som efter grundlovens § 77 nyder en uindskrænket beskyttelse. Om dette spørgsmål sagde landsretten:

> "Landsretten finder heller ikke grundlag for at fortolke Grundlovens § 77 som hævdet af sagsøgeren, hvorefter bestemmelsen skulle hjemle en uindskrænket materiel ytringsfrihed om offentlige anliggender."[299]

Herudover er der adskillige eksempler på domme, hvor personer er straffet for udsagn mv., der utvivlsomt er fremkommet som led i en politisk debat om emner af samfundsmæssig interesse. I en sag fra 2003 havde en politiker, der var kandidat ved folketingsvalget i november 2001 og spidskandidat til Københavns Borgerrepræsentation, under valgkampen oprettet en hjemmeside, hvor han fremsatte nogle meget grove og nedværdigende udsagn om muslimer, herunder at de skulle samles og interneres i koncentrationslejre. Der blev rejst tiltale for overtrædelse af racismeparagraffen i straffelovens § 266 b, stk. 2, (stk. 2, er den såkaldte propagandabestemmelse om kvalificerede overtrædelser), og selv om Højesteret udtrykkeligt anerkendte, at der gælder en særlig vidtgående ytringsfrihed for politikere om samfundsanliggender, kunne dette – på grund af udsagnenes grovhed – ikke føre til, at udsagnene var straffri. Tiltalte blev derfor idømt 20 dages betinget fængsel.[300]

297 Jf. den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussens grundlovstale i 2006.

298 Spørgsmålet er hovedtemaet for Germers afhandling fra 1973; Ytringsfrihedens væsen, og hans argumentation baserer sig navnlig på den statsretlige teori umiddelbart efter grundloven og til dels også på forhandlingerne i Den Grundlovgivende Rigsforsamling 1848-1849, jf. herom kapitel 4, afsnit 5.3.

299 U1996.449V.

300 U2004.734H. Se tilsvarende U2000.2234H.

Selv om landsrettens afgørelse ikke understøtter synspunktet om, at der af grundlovens § 77 kan udledes en ubetinget ytringsfrihed om offentlige spørgsmål, anerkendes det, at der gælder en særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om samfundsanliggender. Tilsvarende er fastslået i en række andre domme.

At ytringsfriheden generelt er af central betydning i et demokratisk samfund, slog Højesteret fast i en dom fra 1999, hvor der skulle tages stilling til, om forbudsordningen i den såkaldte rockerlov[301] stred mod grundloven. Sagen drejede sig derfor først og fremmest om forsamlingsfrihedsbestemmelsen i grundlovens § 79, men Højesteret kom indledningsvis med følgende mere generelle tilkendegivelse:

> "Denne bestemmelse [§79 red.] om forsamlingsfrihed er ligesom bestemmelserne om ytringsfrihed i § 77 og foreningsfrihed i § 78 en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati."

Højesteret fortsætter herefter med følgende udsagn om indgreb i forsamlingsfriheden:

> "Af hensyn til muligheden for gennem forsamlinger at befordre meningstilkendegivelser sikrer bestemmelsen, at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed og ikke vilkårligt kan forbydes. Bestemmelsen hindrer imidlertid ikke, at der ved lov fastsættes regler, som – uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser – begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11."[302]

Højesteret fastslår her, at der kan gøres indgreb i forsamlingsfriheden, men indfortolker samtidig et krav om, at indgreb i forsamlingsfriheden skal være proportionale og ikke må rette sig mod forsamlingens budskab (meningstilkendegivelsen).

Den vægtning af ytringsfriheden, som Højesterets dom i sagen om rockerloven er udtryk for, viser sig, når der skal træffes afgørelse i sager om ytringsfrihed og ytringsfrihedens grænser. Her foretages en afvejning, hvor hensynet til ytringsfriheden stilles over for de konkrete modstående hensyn – f.eks. hensynet til privatlivets fred eller andres omdømme – og i denne afvejning indgår hensynet til ytringsfriheden med tyngde.

301 Lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme.
302 U1999.1798H.

Afvejningen foretages, når domstolene i konkrete straffesager skal fortolke og anvende lovbestemmelser, der begrænser den indholdsmæssige ytringsfrihed (i praksis meget ofte bestemmelser i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser). Hvis en sådan sag, hvor der skal ske en afvejning af modstående hensyn, involverer medier, anvendes ofte udtrykket "hensynet til nyhedsformidlingen".

Det var bl.a. tilfældet i en sag fra 1994, hvor en journalist fra tv-stationen Tv-Stop var tiltalt for krænkelse af husfreden ved at være fulgt med, da en flok demonstranter – som led i en demonstration mod Øresundsbroen – valgte at trænge ind i daværende miljøminister Svend Aukens have. Højesteret frifandt journalisten med bl.a. følgende begrundelse:

> "Afvejningen af de modstående hensyn fører i denne sag til, at hensynet til nyhedsformidlingen må tillægges en sådan vægt, at tiltaltes tilstedeværelse i haven for at skildre demonstrationen ikke kan anses for at have været uberettiget."[303]

Den fremherskende opfattelse er, at denne udvikling i retspraksis, som indebærer en vis beskyttelse af den indholdsmæssige ytringsfrihed, ikke skyldes en nyfortolkning af grundlovens § 77, 1. pkt., men derimod er drevet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af konventionens artikel 10.

Der peges i den forbindelse navnlig på to forhold – for det første, at artikel 10 både efter sin ordlyd og i praksis yder en væsentlig bredere beskyttelse af ytringsfriheden end grundloven. For det andet tillægges det betydning, at menneskerettighedskonventionen ved inkorporeringsloven i 1992 blev gjort til en del af dansk ret, hvilket betyder, at konventionen kan påberåbes for og anvendes af de danske domstole på samme måde som andre danske love vedtaget af Folketinget, og at det – i tilfælde af konflikt mellem en dansk lovbestemmelse og EMRK – vil være udgangspunktet, at den danske regel må vige. Karakteristisk er det også, at de danske domstole – herunder Højesteret – i sager om ytringsfrihed typisk henviser udtrykkeligt til artikel 10 og fortolker andre danske lovbestemmelser i lyset af denne.[304]

Højesteret ses således ikke, som det er tilfældet med forsamlingsfrihedsbestemmelsen i § 79, at have fortolket grundlovens § 77 således, at de begrænsninger i ytringsfriheden, som lovgiver kan fastsætte, skal være proportionale.

303 U1994.988H. Se tilsvarende U1995.1675H (sagen om Peberholm).

304 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og dens betydning og status i dansk ret gennemgås udførligt i afsnit 6-8 nedenfor.

2.2 Andre grundlovsbestemmelser af betydning for den indholdsmæssige ytringsfrihed

Det har – måske afledt af den begrænsede rækkevidde af § 77's beskyttelse af den indholdsmæssige ytringsfrihed – været et tema i juridiske kredse, i hvilket omfang en beskyttelse på forfatningsniveau kan udledes af andre bestemmelser i grundloven.

Grundlovens § 13 fastsætter bl.a., at ministrene er ansvarlige for regeringens embedsførelse, og at deres ansvar bestemmes ved lov. Sidste led vedrører ministrenes retlige ansvar, som er reguleret i ministeransvarlighedsloven.[305] Første led derimod vedrører det politiske ansvar, og her er antagelsen, at en minister kan kritiseres og drages politisk til ansvar for hvad som helst af både sine politiske kolleger og modstandere og af vælgerne.

Bestemmelsen bliver derfor typisk – med henvisning til grundlovens forarbejder – udlagt sådan, at den forudsætter tilstedeværelsen af en politisk debatkultur, hvor der kan rejses kritik af ministrene og regeringen. Synspunktet er, at heraf må følge, at lovgivningsmagten er afskåret fra at gennemføre lovgivning, der forbyder politisk debat. Denne – snævre – begrænsning af lovgivers kompetence antages at indebære en vis indholdsmæssig beskyttelse af ytringsfriheden.[306]

I samme retning følger det af grundlovens § 31, stk. 2, at valg til Folketinget skal ske efter forholdstalsvalgmetoden. Forholdstalsvalgmetoden skal sikre en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne og forudsætter derfor umiddelbart eksistensen af (flere) politiske anskuelser og – som en naturlig følge heraf – tilstedeværelsen af en politisk debat. I lighed med § 13 er det derfor synspunktet, at bestemmelsen forudsætter, at der er en (fri) politisk debat – i hvert fald i forbindelse med valgkampe.[307]

En særlig ytringsfrihed for folketingsmedlemmer følger udtrykkeligt af grundlovens § 57, 2. pkt. Bestemmelsen fastsætter nemlig, at et folketingsmedlem ikke kan drages til ansvar for sine ytringer i Folketinget og indebærer ansvarsimmunitet for ytringer, som er faldet i forbindelse med folketingsarbejdet.[308] Folketinget kan konkret beslutte at ophæve immuniteten, men der er tale om en formel snarere end en reel mulighed, da det ikke er sket i nyere tid.[309]

305 Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.
306 Se f.eks. Christensen m.fl. (2015), side 123 og P. Germer, Ytringsfrihedens væsen, 1. udgave (1973), side 39.
307 Christensen m.fl. (2015), side 328f. og Zahle (1998), side 76f., hvor der henvist til M. Sørensen og O. Espersen.
308 Folketinget skal ikke forstås som et stedligt, men derimod som et funktionelt kriterium.
309 I Christensen m.fl. (2015), side 356, nævnes det, at der ikke siden 1873 er givet samtykke til at strafforfølge et folketingsmedlem for ytringer omfattet af § 57, 2. pkt.

Dette særlige ytringsprivilegium skal sikre en så fri og levende politisk debat i forbindelse med Folketingets arbejde som muligt, men er omvendt ikke til hinder for, at et medlem mødes med Folketingets egne reaktioner, f.eks. en irettesættelse fra formanden, i anledning af sine ytringer.[310]

Endelig antages grundlovens § 67 om religionsfrihed at sikre borgerne en egentlig beskyttelse af ytringsfriheden med hensyn til religiøse ytringer. Det betyder, at lovgivningsmagten er afskåret fra at begrænse eller forbyde selve gudsdyrkelsen i de religiøse samfund, så længe der ikke foretages eller læres (forkyndes) noget, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. I forbindelse med den såkaldte imam-lov fra 2016, hvor det blev strafbart som led i religiøs oplæring at billige (forherlige) visse strafbare forhold, blev det konkret vurderet, at kriminaliseringen opfyldte kravet om, at indgrebet skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden.[311] Lovændringen er omtalt i kapitel 16 om nyere lovgivningstendenser.

Folketinget har for nylig vedtaget et lovforslag, som gør det strafbart på offentligt sted at bære beklædning, hvorved ansigtet dækkes, medmindre der foreligger et anerkendelsesværdigt formål (tildækningsforbud). Lovforslaget tager bl.a. sigte på den form for religiøst eller kulturelt begrundet hovedbeklædning, der indebærer, at ansigtet tildækkes – f.eks. burka og niqab. I lovforslagets bemærkninger står bl.a. om forholdet til grundlovens § 67, at forbuddet ikke vil være til hinder for tildækning, som tjener et anerkendelsesværdigt formål, og at det herved forudsættes, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke vil være forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.[312] Lovændringen er omtalt i kapitel 16 om nyere lovgivningstendenser.

De to love illustrerer, at grundlovens § 67 ligesom ytringsfrihedsbestemmelsen i § 77 overlader et betydeligt spillerum for lovgiver (Folketinget) til at fastsætte begrænsninger i religionsfriheden, når blot disse kan begrundes i hensynet til den offentlige orden eller sædelighed og desuden ikke griber ind i selve gudsdyrkelsen.

310 Jf. Folketingets forretningsordens § 29, der også giver mulighed for i særligt graverende tilfælde at udelukke et medlem fra Folketingets møder i 14 dage.

311 Jf. lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, L 18, A, som fremsat), pkt. 3.2.1.

312 Lovforslag nr. L 219 af 11. april 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2017-2018, L 219, A, som fremsat), pkt. 4.

3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

EMRK udgør utvivlsomt den væsentligste menneskeretlige konvention i dansk sammenhæng.

EMRK er til forskel fra andre menneskeretskonventioner gjort til en del af dansk ret.[313] Det skete i 1992, hvor konventionen blev inkorporeret i dansk ret. Det betyder, at konventionen kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, og at domstolene har et lovbestemt grundlag for at undlade at anvende en anden bestemmelse i dansk lovgivning, der må anses for at være i strid med en bestemmelse i EMRK.[314]

Dette udgangspunkt modificeres dog af, at grundloven har forrang for konventionen, så skulle der opstå konflikt mellem grundloven og EMRK, ville EMRK skulle vige for grundloven.

Desuden er det ved inkorporeringen forudsat, at lovgiver kan beslutte at fravige konventionen.[315] Hvis en sådan situation måtte opstå, hvor lovgiver eksplicit ønsker at fravige konventionen, bør dette udtrykkeligt angives i den pågældende lovs bemærkninger. Retsvirkningen af dette vil være, at de danske domstole undtagelsesvis ikke vil skulle tilsidesætte den danske bestemmelse, selv om den må anses for at være i strid med EMRK. Begrundelsen er, at EMRK ikke gælder på grundlovsniveau og derfor ikke begrænser lovgivers råderum. En sådan situation, hvor lovgiver udtrykkeligt har villet fravige konventionen, har endnu ikke foreligget.

313 Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inkorporeret i dansk ret.
314 Betænkning nr. 1546 (2014) om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, side 40.
315 Betænkning nr. 1220 (1991) om inkorporering af den Europæiske Menneskerettighedskonvention, side 197.

Danmark er som konventionspart forpligtet til at overholde konventionen, sådan som den fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Praksis fra EMD må derfor – uanset om Danmark har været part i en sag eller ej – tages i betragtning, når konventionens rækkevidde vurderes i dansk sammenhæng.[316] Forsømmelse heraf vil i værste fald kunne medføre en dom mod Danmark for overtrædelse af konventionen i en eventuel fremtidig sag.[317]

3.1 EMRK artikel 10

Ytringsfriheden er beskyttet i EMRK artikel 10, som lyder:

> "*Stk. 1.* Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.
>
> *Stk. 2.* Da udøvelse af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

3.1.1 Hvad er omfattet af artikel 10?

3.1.1.1 Ytrings-, informations- og meningsfriheden

Artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremsætte ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage tanker og oplysninger (informationsfrihed). For så vidt angår beskyttelsen af ytringsfriheden, omfatter artikel 10's beskyttelse både forudgående indgreb (censur og censurlignende foranstaltninger) og efterfølgende indgreb f.eks. i form af sanktioner (f.eks. bøde eller fængselsstraf).

316 Højesteret fastslog i slutningen af 1989 i en række domme, at der består en pligt for danske domstole og andre myndigheder til så vidt muligt at lægge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, som knytter sig hertil, til grund ved fortolkningen af dansk ret. Dommene er refereret i afgørelser er refereret i U1989.928H, U1990.13H og U1990.181H.

317 Besvarelse af spørgsmål nr. 60 (Alm. del) af 8. februar 2018 fra Folketingets Europaudvalg.

Bestemmelsen indeholder derimod – i modsætning til grundlovens § 77 – ikke et forbud mod såkaldte forudgående indgreb (censurforanstaltninger). Både forudgående og efterfølgende indgreb kan således efter artikel 10, stk. 2, være berettigede.
Artikel 10 yder dermed heller ingen ubegrænset beskyttelse af ytringsfriheden.

Omfattet af artikel 10 er også retten til at kunne modtage offentligt tilgængelig information eller anden information og tanker, som andre ønsker at formidle. Staten må desuden ikke begrænse adgangen til oplysninger af offentlig interesse.[318] Retten til (på visse betingelser) at modtage information fra offentlige myndigheder er desuden omfattet af EMRK artikel 10. En nylig afsagt dom har således fastslået, at EMRK artikel 10 i et vist omfang også beskytter retten til aktindsigt.[319]

Informationsfriheden skal sikre, at den enkelte har mulighed for at tilegne sig faktuel information, tanker mv., som er offentlig tilgængelige, eller som andre ønsker at videreformidle.

I dommen *Open Door & Dublin Well Woman* mod Irland fandt Domstolen, at artikel 10 var krænket, fordi en irsk domstol i 1988 havde pålagt to organisationer, som vejledte kvinder om graviditet, at stoppe med at formidle information om mulighederne for at få foretaget abort i bl.a. Storbritannien.[320] Irland tillod ikke provokeret abort på det pågældende tidspunkt, men det var ikke strafbart for en irsk kvinde at få foretaget abort i udlandet. Domstolen fandt derfor, at forbuddet mod at formidle information om abortmulighederne i udlandet stred mod retten til at modtage information.[321] Selv om de irske myndigheders påbud i forhold til de to organisationer varetog et legitimt hensyn (hensynet til den offentlige moral, hvor medlemsstaterne indrømmes et vist nationalt råderum), var det konkrete indgreb uproportionalt i forhold til det forfulgte formål.[322]

Det er i vidt omfang en opgave for medierne at holde borgerne informeret om emner af samfundsmæssig interesse, og som en naturlig konsekvens heraf nyder medierne en særlig grad af beskyttelse[323] (se nærmere herom i afsnit 4.2). Dette er gentagne gange fastslået i EMD's praksis.

---

318 P. Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave (2011), side 804.

319 Maygar Helsinki-Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016). For nærmere om dommens betydning, se R. Grønved Nielsen og D. Knobel, "Aktindsigt – en menneskerettighed?" i U2017B.432.

320 Open Door & Dublin Well Woman mod Irland (afsagt den 29. oktober 1992).

321 Domstolen lagde desuden vægt på, at informationerne om abortmuligheder – som med forbuddet forsøgtes forhindret – desuden var tilgængelig igennem andre kanaler, f.eks. gennem magasiner. Denne information kunne dog tilgås uden kvalificeret vejledning, og varetog derfor i mindre grad beskyttelsen af kvindernes sundhed end de to organisationers rådgivning.

322 Se også Khurshid Mustafa & Tarzibachi mod Sverige (afsagt den 16. december 2008).

323 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 70.

Friheden til at have sine egne meninger og tanker er også omfattet af artikel 10. Retten til at tænke frit og til samvittighedens frihed er også beskyttet af konventionens artikel 9. *Meningsfriheden* relaterer sig primært til den private sfære, og det vil typisk være meget vanskeligt for staten at gribe ind i friheden til at danne sig sine egne meninger.
Dommen *Vogt mod Tyskland* er illustrativ i forhold til meningsfrihedens betydning. Her fandt Domstolen, at afskedigelse af en lærer som reaktion på den pågældendes medlemskab af det kommunistiske parti udgjorde en krænkelse af artikel 10.[324] Afskedigelsen var ikke udløst af noget, som læreren havde sagt eller på anden måde tilkendegivet, men derimod af hendes generelle politiske overbevisning og medlemskab af et politisk parti. Dette fandtes omfattet af artikel 10.

Meningsfriheden efter artikel 10 har et vist sammenfald med artikel 9, som beskytter retten til at tænke frit og til samvittighedens frihed. Dog er beskyttelsen efter artikel 9, for så vidt angår den indre overbevisning, absolut, mens meningsfriheden efter artikel 10 kan begrænses, hvis indgrebet forfølger et af de i artikel 10, stk. 2, nævnte anerkendelsesværdige formål, jf. nedenfor.

Omfattet af meningsfriheden er også retten til at forholde sig tavs om sine personlige meninger.[325] Et pålæg fra myndighederne om at skulle udtale sig om sin religiøse eller politiske overbevisning vil således udgøre et indgreb i meningsfriheden. EMD har dog udtalt, at friheden til at forholde sig tavs vedrørende faktiske oplysninger, f.eks. ved at nægte af afgive forklaring som vidne under en retssag, ikke er omfattet af artikel 10.[326]

3.1.1.2 Inden for beskyttelsen af ytringsfriheden

Artikel 10 omfatter udtrykkeligt både ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold og tilkendegivelser af personlige meninger. Beskyttelsen dækker som udgangspunkt både ytringens form og indhold.

Ud over de traditionelle ytringsformer som skrift og tale omfatter artikel 10 også ikke-sproglige (non-verbale) udtryksformer som f.eks. faste og levende billeder, kunstneriske udtryksformer,[327] symboler,[328] symbolsk påklædning[329] og symbolske handlinger, hvis der med handlingen formidles et budskab,[330] f.eks. ved tegn. Spændvidden viser sig

324 Vogt mod Tyskland (afsagt 26. september 1995).
325 Strohal mod Østrig (afsagt 7. april 1992 (K)).
326 Ezelin mod Frankrig (afsagt den 26. april 1991), pr. 33.
327 Müller mod Schweiz (afsagt den 24. maj 1988).
328 Vajnai mod Ungarn (afsagt den 8. juli 2008), pr. 29.
329 Stevens mod Storbritannien (afsagt den 25. november 1999).
330 Murat Vural mod Tyrkiet (afsagt den 21. april 2014), pr. 40-56.

ved, at Domstolen i sin praksis har anset alt fra protestaktioner[331] og blokader[332] til kast med maling for ytringer[333] omfattet af artikel 10's beskyttelse.

Symboler som ytringer

I 2009 behandlede Domstolen en sag om en ungarsk politiker, som havde sat en femtakket rød stjerne på sin jakke i forbindelse med en demonstration. Den røde stjerne er særligt forbundet med det tidligere kommunistiske styre i Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Den røde stjerne symboliserer dog også andre organisationer og forbindes bl.a. med den internationale arbejderbevægelse.

I Ungarn var der forbud mod at bære den røde stjerne, som blev betragtet som et totalitært symbol, og den ungarske politiker blev derfor dømt for overtrædelse af dette forbud. Sagen blev indbragt for EMD, som lagde til grund, at politikeren havde iført sig symbolet som en politisk meningstilkendegivelse og som herefter fandt, at domfældelsen krænkede politikerens ret til ytringsfrihed efter EMRK artikel 10.[334]

Domstolen henviste bl.a. til, at der er et meget snævert rum for at begrænse den politiske ytringsfrihed. At fremvisningen af symbolet kunne vække negative følelser hos ofre for det sovjetiske styre eller deres efterladte, kunne ikke begrunde indgrebet i politikerens ytringsfrihed.

Når det skal bedømmes, om en ikke-sproglig udtryksform er omfattet af artikel 10, vil det være relevant at se på karakteren af og formålet med handlingen. Det vil typisk blive udslagsgivende, om hensigten med den pågældende adfærd mv. har været at tilkendegive en mening. Det var tilfældet i dommen *Murat Vural mod Tyrkiet*, hvor en person havde kastet maling mod en statue af grundlæggeren af det moderne Tyrkiet, Mustafa Kemal Atatürk. Domstolen lagde vægt på, at handlingen både rent objektivt kunne ses som en meningstilkendegivelse, og at den dømte desuden havde haft til hensigt – med sin handlemåde – at udtrykke sin utilfredshed med, at landet blev ledet med udgangspunkt i Atatürks ideologi.[335]

Også rent kommercielle ytringer som f.eks. reklamer nyder beskyttelse efter artikel 10.[336]

331 Shvydka mod Ukraine (afsagt den 30. oktober 2014), pr. 35-38.
332 Hashman og Harrup mod Storbritannien (afsagt den 25.november 1999), pr. 28.
333 Murat Vural mod Tyrkiet (afsagt den 21. april 2014), pr. 54.
334 Vajnai mod Ungarn (afsagt den 8. juli 2008).
335 Murat Vural mod Tyrkiet (afsagt den 21. april 2014), pr. 56.
336 Casado Coca mod Spanien (afsagt den 24. februar 1994), pr. 35-37.

En ytring er beskyttet, uanset hvilket medium der er anvendt til udbredelsen. Det er således ikke afgørende, om udbredelsen er sket ved tale, i radio eller tv, på film eller teater, via kunst eller på sociale medier.

Retten til ytringsfrihed er heller ikke personelt begrænset og gælder derfor for "enhver." Udtrykket omfatter fysiske personer, herunder også mindreårige og juridiske personer som f.eks. selskaber og foreninger.[337]

Som nævnt beskytter artikel 10 både ytringer om faktiske forhold og ytringer, som rummer en meningstilkendegivelse, og der er i det hele taget vide rammer for den indholdsmæssige beskyttelse.

Artikel 10 beskytter således ikke alene mere harmløse, neutrale og politisk korrekte ytringer. Den beskytter med EMD's egne ord også ytringer, der "støder, chokerer og forstyrrer."[338]

At sådanne ytringer også er beskyttet af artikel 10, følger af kravene om pluralisme, tolerance og åbenhed, uden hvilke der ikke kan eksistere et "demokratisk samfund."[339] Dette udtalte Domstolen bl.a. i dommen *Handyside mod Storbritannien*, som drejede sig om en dansk skolebog ("Den lille røde bog for skoleelever"), der blev udgivet i slutningen af 60'erne, og som var målrettet børn i teenagealderen. Bogen indeholdt kapitler om – i sin samtid – kontroversielle emner som onani, pornografi, og seksualitet. I England, hvor bogen også blev udgivet, blev udgiverens mere end tusind eksemplarer beslaglagt og destrueret. Domstolen fandt, at bogens indhold var omfattet af ytringsfrihedsbeskyttelsen efter artikel 10, hvorfor beslaglæggelsen og destruktionen udgjorde et indgreb i forlagets ytringsfrihed. Domstolen fandt imidlertid i det konkrete tilfælde, at indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund, og Storbritannien blev derfor ikke dømt for at have overtrådt artikel 10.[340] Afgørelsen skal ses i lyset af, at sagen angik spørgsmål vedrørende den offentlige moral, hvor det – som følge af store nationale og kulturelle forskelle – er Domstolens praksis at indrømme staterne en ganske vid skønsmargin. Se nærmere om det nationale skøn i afsnit 3.4.2 om "nødvendigt i et demokratisk samfund."

337 J.F. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave (2017), side 972.

338 "… not only "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any other sector of the population." Handyside mod Storbritannien, (afsagt den 7. december 1976), pr. 49.

339 Handyside mod Storbritannien (afsagt den 7. december 1976), pr. 49.

340 Handyside mod Storbritannien (afsagt den 7. december 1976). Domstolen fandt, at indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund, hvorfor der ikke var sket krænkelse af artikel 10. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at der ikke herskede en fælles forståelse i medlemsstaterne af, hvad det krævede at beskytte den offentlige moral.

At også ytringer, som støder, chokerer og forstyrrer, er omfattet af ytringsfrihedsbeskyttelsen, udtalte Domstolen ligeledes i sagen *Lingens mod Østrig*.[341] Denne sag drejede sig om en journalist, som var blevet straffet for ærekrænkelse ved i to artikler at have fremsat hård kritik af den østrigske kansler. Kritikken var begrundet i, at kansleren ikke klart ville afvise at samarbejde med en politiker med en fortid i SS. Kansleren blev i artiklerne bl.a. kaldt umoralsk og uværdig. EMD fandt ikke, at indgrebet (dommen mod journalisten) trods beskyldningernes karakter kunne anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund.

3.1.1.3 Uden for EMRKs ytringsfrihedsbeskyttelse

Der *er* dog grænser for, hvilke ytringer konventionen indholdsmæssigt beskytter.

Efter EMD's praksis falder ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller som er udtryk for et ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper, således uden for beskyttelsen.[342]

Det følger af EMRKs artikel 17, som efter sin ordlyd indebærer et forbud mod misbrug af de rettigheder, som konventionen sikrer:

> "Ingen bestemmelse i denne Konvention må fortolkes som medførende ret for nogen stat, gruppe eller person til at indlade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der sigter til at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller til at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i Konventionen."

Domstolen har udtrykt det sådan, at artikel 17 skal forhindre personer, foreninger mv. i at misbruge deres konventionssikrede rettigheder til at undertrykke andres rettigheder eller de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK baserer sig på.[343]

---

341 Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1986), pr. 41.

342 Se bl.a. Delfi AS mod Estland (afsagt den 16. juni 2015), Norwood mod Storbritannien (afsagt den 16. november 2004) og Garaudy mod Frankrig (afsagt den 24. juni 2003).

343 Domstolen har bl.a. udtalt, at "(...) although its case-law has enshrined the overriding and essential nature of the freedom of expression in a democratic society (…), it has also laid down the limits to that freedom. The Court has held in particular, that speech which is incompatible with the values proclaimed and guaranteed by the Convention would be removed from the protection of Article 10 by virtue of Article 17 of the Convention (…)", jf. Domstolens afgørelse om afvisning af antagelse til realitetsbehandling: Pavel Ivanov mod Rusland (afsagt den 20. februar 2007). Det har varieret, hvorvidt Domstolen har afvist beskyttelse for sådanne ytringer med henvisning til at de slet ikke var omfattet af artikel 10's anvendelsesområde (artikel 17) eller med henvisning til at indgreb over for de pågældende ytringer har været nødvendige i et demokratisk samfund i forhold til et af de i artikel 10, stk. 2 opregnede legitime hensyn, jf. Kjølbro (2017), side 972.

Bestemmelsen har bl.a. fundet anvendelse i sager, hvor der har været tale om grove racistiske udtalelser eller benægtelser af forbrydelser mod menneskeligheden (holocaust). Domstolen har udtalt, at ytringer med et sådant indhold er udtryk for misbrug af ytringsfriheden, jf. artikel 17, og derfor falder helt uden for den beskyttelse af ytringsfriheden, som følger af artikel 10. I dansk retspraksis har artikel 17 ikke spillet nogen særlig rolle, og Højesteret har kun i enkelte tilfælde henvist til artikel 17.[344]

3.2 Indgreb i retten til ytrings- og informationsfriheden

3.2.1 Hvornår er der tale om et indgreb?

Hvis et forhold er omfattet af artikel 10's anvendelsesområde, er spørgsmålet, om der i det konkrete tilfælde foreligger et indgreb i ytringsfriheden. Domstolen har generelt anlagt en bred forståelse af, hvad der kan udgøre et indgreb i ytringsfriheden, men en foranstaltning, der retter sig mod ytringsfriheden, må dog have en vis intensitet for at kunne udgøre et indgreb. Selv sanktioner mv. med lav intensitet – f.eks. krav om en undskyldning eller en advarsel – kan dog efter omstændighederne udgøre et indgreb efter artikel 10, stk. 1.[345]

Et indgreb kan både rette sig mod den, der fremsætter en ytring, og mod en person eller aktør – navnlig pressen – som videreformidler andres ytringer.

Det er oplagt, at censurforanstaltninger og lignende krav om forudgående godkendelse udgør indgreb i ytringsfriheden.[346] Dette er bl.a. fastslået i dommen *Cypern mod Tyrkiet*, hvor de tyrkiske myndigheder havde censureret en række skolebøger, selv om indholdet var af ukontroversiel karakter. Dette udgjorde et indgreb i cyprioternes ret til ytrings- og informationsfrihed efter artikel 10.

Desuden udgør efterfølgende strafforanstaltninger som følge af en ytring, f.eks. fængsel eller bødestraf, utvivlsomt også indgreb i ytringsfriheden.[347] Også idømmelse af erstatningspligt for fremsatte ytringer vil udgøre indgreb i ytringsfriheden.[348]

En ansættelsesretlig reaktion (f.eks. fyring) som følge af en fremsat ytring vil også være et indgreb i ytringsfriheden, forudsat at der kan påvises en sammenhæng mellem ytringen

344 Se f.eks. U2000.2234H og U2004.734H, Højesteret i begge sager tiltrådte, at den tiltalte var skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1, således som denne måtte forstås i lyset af EMRK artikel 10 og 17.

345 Lorenzen m.fl. (2011), side 809.

346 Cypern mod Tyrkiet (afsagt den 10. maj 2001).

347 Fatullayev mod Aserbajdsjan (afsagt den 22. april 2010): En journalist havde i denne sag skrevet en artikel om en massakre, som angiveligt var begået af aserbajdsjanske soldater. Journalisten blev bl.a. idømt 2,5 års fængsel, hvilket EMD fandt var i strid med artikel 10.

348 Tolstoy Miloslavsky mod Storbritannien (afsagt den 13. juli 1995).

og reaktionen. Kan det omvendt påvises, at en ansættelsesretlig reaktion snarere end medarbejderens ytringer må anses for begrundet i vedkommendes forsømmelse af sine arbejdsforpligtelser, vil der selvsagt ikke foreligge et indgreb i vedkommendes ytringsfrihed.[349]

Spørgsmålet om, hvorvidt en given handling eller adfærd er omfattet af artikel 10's anvendelsesområde, vil som følge af bredden i beskyttelsesområdet sjældent give anledning til større vanskeligheder.

Der er dog forekommet tvivlstilfælde. Det er f.eks. ikke oplagt, at en dom for overtrædelse af en bestemmelse, som ikke i sig selv udgør en indskrænkning af ytringsfriheden, vil være omfattet af artikel 10's anvendelsesområde. Spørgsmålet har bl.a. været aktualiseret i sager om journalistiske researchhandlinger, som har indebåret en overtrædelse af gældende lovgivning – f.eks. generel våben- eller narkotikalovgivning – der ikke isoleret set begrænser ytringsfriheden.

I *Mikkelsen og Christensen mod Danmark*[350] fandt Domstolen, at to danske journalisters køb af otte krysantemumbomber som led i research til en tv-udsendelse om tilgængeligheden af ulovligt fyrværkeri *var* omfattet af artikel 10's anvendelsesområde. Handlingen – dvs. købet af det ulovlige fyrværkeri – udgjorde i sig selv ikke en ytring. Men formålet med handlingen var – til brug for en kritisk pressehistorie om illegal handel med fyrværkeri og myndighedernes mangelfulde kontrolindsats – at afdække, hvor let køb kunne foretages. Der var tale om et emne, som utvivlsomt havde samfundsmæssig interesse, men Domstolen afviste i det konkrete tilfælde at behandle sagen, idet man fandt klagen åbenbart ugrundet. Det skyldtes navnlig, at journalisterne ikke var blevet forhindret i at sende dokumentaren, ligesom straffesagen mod dem ikke relaterede sig til udsendelsen, men til den forudgående strafbare handling.

3.2.2 Statens positive forpligtelse til at beskytte ytrings- og informationsfrihed

EMD har i sin praksis også fundet, at de enkelte rettigheder udløser en *positiv forpligtelse* for staten til at beskytte borgerne.[351] Det betyder for så vidt angår artikel 10, at staterne i visse tilfælde ikke alene skal afstå fra at krænke, men derimod aktivt skal beskytte individers og virksomheders mv. ret til at ytre sig og herunder sikre, at der ikke sker urimelige

349 Af øvrige eksempler på forhold, som kan udgøre indgreb i ytringsfriheden, kan nævnes lukning af medier, forbud mod udsendelser, fratagelse af provenu ved salg af bog, fortabelse af retten til at udøve erhverv, beslaglæggelse af tryksager mv. For yderligere eksempler, se Lorenzen m.fl. (2011), side 806f.

350 Mikkelsen og Christensen mod Danmark (afsagt den 24. maj 2011). Klagen fandtes åbenbart ugrundet, jf. EMRK artikel 35.

351 Özgür Gündem mod Tyrkiet (afsagt den 16. marts 2000), pr. 42.

begrænsninger i retten hertil.[352] Myndighedernes passivitet i så henseende vil efter omstændighederne i sig selv kunne udgøre en krænkelse af ytringsfriheden.

Et sådant tilfælde forelå i sagen *Özgur Gündem mod Tyrkiet*.[353] Her havde en tyrkisk avis og dens medarbejdere, som særligt dækkede forholdene for det kurdiske mindretal, i flere år været udsat for voldelige angreb, herunder med drab og brandstiftelse. De tyrkiske myndigheder kendte naturligvis til hændelserne, men havde ifølge EMD ikke gjort tilstrækkeligt for at beskytte avisen og dens medarbejdere. Denne undladelse udgjorde en krænkelse af artikel 10.

Statens positive forpligtelser omfatter bl.a. også en pligt til at yde beskyttelse til demonstranter, som ønsker at ytre sig.[354] Det kan f.eks. dreje sig om at skærme en gruppe af demonstranter mod saboterende angreb fra aggressive mod-demonstranter. Forsamlingsfriheden er selvstændigt beskyttet af EMRK artikel 11.

Hvorvidt en stat i en konkret sag skal dømmes for et indgreb, herunder manglende opfyldelse af en positiv forpligtelse, vil afhænge af, om indgrebet er foreskrevet ved lov, forfølger et anerkendelsesværdigt formål og må anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) (se herom afsnit 3.4).

3.3 Pligter og ansvar efter artikel 10, stk. 2

Det følger af EMRK artikel 10, stk. 2, at der med udøvelsen af ytrings- og informationsfriheden også følger pligter og ansvar. Dette spiller efter Domstolens praksis især en rolle i forhold til bestemte aktører i samfundet, herunder navnlig medierne, der som nævnt spiller en særlig central rolle i forhold til ytringsfrihedens udøvelse. (For nærmere om mediernes særlige pligter og ansvar se afsnit 4.2.1 nedenfor).

Det er dog ikke kun medierne, der stilles særlige krav til. Også andre aktører og grupper skal udøve ytringsfriheden under hensyntagen til deres særlige hverv og position, og dette kan bl.a. betyde, at disse grupper i nogle henseender i højere grad end andre må acceptere begrænsninger af deres ytringsfrihed.

Dette gælder f.eks. *ansatte*,[355] som er underlagt en række særlige forpligtelser i forhold til deres arbejdsgiver. Den loyalitets- og tavshedspligt, som ansatte i almindelighed skal

352 De Diego Nafria mod Spanien (afsagt den 14. marts 2003) og Appleby og andre mod Storbritannien (afsagt den 6. maj 2003).
353 Özgür Gündem mod Tyrkiet (afsagt den 16. marts 2000).
354 Palttform "Ärzte für das Leben" mod Østrig (afsagt den 21. juni 1988).
355 Dette gælder både offentligt ansatte og privatansatte.

overholde, vil således ofte begrænse deres ytringsfrihed.[356] Det er også fastslået i Domstolens praksis, at en (offentligt) ansat, der vil kritisere sin arbejdsplads, som udgangspunkt bør rejse en sådan kritik internt, førend f.eks. pressen inddrages, medmindre formålet med kritikken derved ville forspildes.[357]

For militærpersonel, herunder soldater, gælder efter Domstolens praksis særlige forpligtelser, der indskrænker ytringsfriheden for denne gruppe. Domstolen har således slået fast, at militærpersonel kan underlægges en skærpet tavshedspligt pga. den afgørende og kritiske funktion, som de varetager.[358]

Domstolen har også slået fast, at *advokater* er underlagt særlige pligter og ansvar, som de skal iagttage, fordi de fungerer som mellemled mellem offentligheden og domstolene. Dette betyder bl.a., at advokater som udgangspunkt ikke bør fremsætte kritik af domstole og dommere i pressen, men derimod forsøge at gå rettens vej med sådanne forhold.[359]

3.4 Betingelser for indgreb i ytringsfriheden (Domstolens prøvelseskoncept)

Beskyttelsen af ytringsfriheden er som nævnt ikke ubegrænset, idet ytringsfriheden kan underkastes indgreb i form af formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, når indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til et af de legitime (anerkendelsesværdige) hensyn i artikel 10, stk. 2.

Disse anerkendelsesværdige hensyn, som et indgreb i ytringsfriheden skal forfølge, er udtømmende opregnet i artikel 10, stk. 2, og omfatter hensynet til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, forebyggelse af uorden eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden, beskyttelse af andres gode navn og rygte eller rettigheder, forhindring af udspredelse af fortrolige oplysninger og sikring af domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Spørgsmål om, hvorvidt et indgreb kan anses for at varetage et eller flere af de anerkendelsesværdige hensyn i artikel 10, stk. 2, vil sjældent i sig selv give anledning til tvivl, idet hensynene er bredt affattet og omfatter en lang række samfunds- og individhensyn.[360]

356 Se Lorenzen m.fl. (2011), side 818ff.
357 Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed behandles nærmere nedenfor i afsnit 5.3.3.3.
358 Hadjianastassiou mod Grækenland (afsagt den 16. december 1992). Se for nærmere om denne dom afsnit 5.3.3.1.
359 Schöpfer mod Schweiz (afsagt den 20. maj 1998). Se nærmere om advokaters ytringsfrihed i afsnit 5.6.2-5.6.3.
360 J. Elo Rytter, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret", 2. udgave (2006), side 277.

3.4.1 Indgrebet skal være foreskrevet ved lov (hjemmelskravet)

Hvis det er fastslået, at der foreligger et indgreb i konventionens forstand, er næste betingelse efter artikel 10, stk. 2, at indgrebet skal være foreskrevet ved lov.

Kravet herom indebærer, at der skal være et retsgrundlag (en hjemmel) for at gøre indgreb i ytringsfriheden. Der er ikke krav om, at der nødvendigvis skal være tale om traditionel nedskreven lov. Også retsprincipper, retspraksis og professionelle etiske regler kan efter omstændighederne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for indgreb.[361]

Retsgrundlaget skal ifølge Domstolens praksis desuden være *tilgængeligt* og *forudsigeligt*.[362] Tilgængelighedskriteriet betyder kort sagt, at borgeren skal kunne gøre sig bekendt med grundlaget for det indgreb, som han har været udsat for. Der kan ikke gøres indgreb på baggrund af "hemmelig ret."

I kravet om forudsigelighed ligger, at det skal stå klart for borgerne, hvori den retsstridige handling består, og hvad konsekvenserne af at foretage handlingen vil være (sanktionen). Foruden at sikre, at borgerne kan forudse konsekvenserne af deres handlinger, skal hjemmelskravet forhindre, at der sker en vilkårlig retsanvendelse.

Der er ikke eksempler på danske sager, hvor hjemmelskravet har været særskilt problematiseret.

3.4.2 Indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskravet)

Det er i praksis særligt kravet om, at et indgreb skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund," der har givet vigtige fortolkningsbidrag til rækkevidden af artikel 10's beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden. I Domstolens righoldige praksis er der således udviklet en række momenter, som indgår i denne vurdering.

Ytrings- og informationsfriheden udgør ifølge EMD en helt grundlæggende forudsætning for demokratiet, og den tillægges derfor stor betydning i afvejningen over for modstående hensyn. Domstolen har i tråd hermed slået fast, at nødvendigheden af et indgreb skal være påvist på en tilstrækkelig overbevisende måde.[363]

---

361 Sunday Times mod Storbritannien, (afsagt den 26. april 1974) pr. 47. og Villnow mod Belgien (afvisning - afsagt den 29. januar 2008) og Lorenzen m.fl. (2011), side 820.

362 Karademirci m.fl. mod Tyrkiet (afsagt den 5. januar 2005), pr. 42.

363 Se f.eks. Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1976), Observer & Guardian mod Storbritannien (afsagt den 26. november 1991) Pedersen & Bundsgaard mod Danmark (afsagt den 17. december 2004) og Kjølbro (2017), side 980. Se nærmere om forholdet mellem EMRK artikel 10, stk. 1 og 2 i Lorenzen m.fl." (2011), side 815.

Overordnet set skal der være et *presserende samfundsmæssigt behov* ("pressing social need") for, at et indgreb kan anses for nødvendigt.[364] Denne vurdering beror i høj grad på den konkrete sags omstændigheder, men generelt stilles der ikke krav om, at indgrebet skal være decideret uundgåeligt. Omvendt er det ikke nok, at der er tale om et nyttigt eller rimeligt indgreb.[365]

Staterne er ved denne vurdering tillagt en vis *skønsmargin*. Det betyder, at de nationale domstole har et vist råderum i forbindelse med nødvendighedsvurderingen. Der er områder, hvor staternes skønsmargin er videre end andre med den virkning, at Domstolens prøvelse er mindre indgående. Dette gælder særligt på områder, hvor der i medlemsstaterne hersker meget forskellige opfattelser og standarder. Det er f.eks. tilfældet i sager vedrørende den offentlige moral/sædelighed, hvilket den omtalte dom *Handyside mod Storbritannien* om beslaglæggelse af en dansk skolebog i Storbritannien er et illustrativt eksempel på.[366] Det gælder også på området for kommercielle ytringer.[367]

Der er på den anden side også områder og emner, hvor Domstolen foretager en mere intensiv prøvelse og dermed ikke efterlader noget stort råderum for skøn til de nationale domstole. Dette er særligt tilfældet i sager, der vedrører indgreb over for politiske ytringer og indgreb i mediernes ytringsfrihed.[368] Her vil der blive krævet særligt stærke og overbevisende bevæggrunde for indgreb.[369]

Den endelige vurdering af, om et konkret indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund vil bero på en helhedsvurdering, hvor det bl.a. vil blive tillagt stor betydning, om ytringen drejer sig om et emne af *samfundsmæssig interesse*, og om indholdet af ytringen er saglig. Hvis ytringen angår et emne af samfundsmæssig interesse og dermed bidrager til den offentlige debat, nyder ytringen en vidtgående beskyttelse, og der vil kræves tungtvejende grunde for at gøre indgreb.[370] Omvendt vil ytringer om enkeltpersoners rent private forhold sjældent have nogen særlig samfundsmæssige interesse, og de nyder derfor heller ikke en tilsvarende stærk beskyttelse.[371]

---

364 Se f.eks. Incal mod Tyrkiet (afsagt den 9. juni 1998), pr. 52.

365 "It has been pointed out in the Court's case-law that, whilst the adjective "necessary", within the meaning of Article 10 para. 2 (art. 10-2) of the Convention, is not synonymous with "indispensable", neither does it have the flexibility of such expressions as "admissible", "ordinary", "useful", "reasonable" or "desirable"; rather, it implies a "pressing social need" (Barthold mod Tyskland (afsagt den 25. marts 1985), pr. 55).

366 Se bl.a. Handyside mod Storbritannien (afsagt den 7. december 1976), som omhandlede beskyttelsen af den offentlige moral, Murphy mod Irland (afsagt den 10. juli 2003), pr. 67. og Barthold mod Tyskland (afsagt den 25. marts 1985).

367 Lorenzen m.fl. (2011), side 825.

368 Se bl.a. Sürek mod Tyrkiet (afsagt den 8. juli 1999), pr. 61 (vedr. politiske ytringer) og Tromsø og Steenaas mod Norge (afsagt den 20. maj 1999), pr. 59. (vedr. pressens ytringsfrihed). For tilfælde, hvor EMD ikke har fundet, at der ikke var tale om en politisk ytring, se Mouvement Raelien Suisse mod Schweiz (13. juli 2012), pr. 62.

369 Fedchenko mod Rusland (nr.2) (afsagt den 11. februar 2010), pr. 36.

370 Wingrove mod Storbritannien (afsagt den 25, november 1996), pr. 58.

371 Lorenzen m.fl. (2011), side 860ff. Se også Von Hannover mod Tyskland (afsagt den 24. juni 2004).

Den samfundsmæssige interesse skal forstås bredt, idet også mere almene emner, der f.eks. omhandler sociale, økonomiske og kulturelle samfundsforhold, efter praksis har en stærk beskyttelse mod indgreb.[372] Emnet for og formålet med ytringen har derfor stor betydning for, hvor tæt EMD går ind i bedømmelsen af nødvendigheden af indgrebet.

Når Domstolen skal afgøre, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, ser den også på, om de nationale domstole har vurderet *sagen i sin helhed*, og om begrundelsen for indgrebet fremstår *relevant og tilstrækkelig*. Domstolen vurderer også, om de nationale domstole har foretaget *en acceptabel bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder*, og om det foretagne indgreb er *proportionalt* i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål – det vil sige, om indgrebet er rimeligt og egnet til at opnå det legitime formål.

I kravet om, *at de nationale domstole skal have behandlet sagen i sin helhed*, ligger bl.a., at indholdet af en ytring altid skal vurderes i relation til den sammenhæng, hvorunder den er fremsat.[373] F.eks. vil det have betydning for vurderingen, om en ytring er faldet spontant under en mundtlig debat, eller om der er tale om en mere velovervejet og forberedt ytring, som f.eks. er indeholdt i et læserbrev, som afsenderen har brugt tid på at forfatte og sende.[374]

Sagen *Gül og andre mod Tyrkiet* er er et godt eksempel på, at den sammenhæng, hvorunder en ytring er faldet, kan have afgørende betydning for vurderingen. Her havde demonstranter ved et 1. maj-arrangement bl.a. råbt, at "politisk magt vokser ud af geværløbet", hvilket de efterfølgende var blevet dømt for ved de tyrkiske domstole. EMD fandt, at udsagnene i det konkrete tilfælde ikke kunne siges at opfordre til eller bifalde vold eller had. Domstolen lagde udtrykkeligt vægt på, at ordene var faldet i forbindelse med en i øvrigt fredelig og lovlig demonstration.[375]

Afgørelsen viser, at hvis de nationale domstole begrænser sig til isoleret at vurdere det sproglige indhold af en ytring og ikke inddrager de konkrete omstændigheder, kan dette udgøre en krænkelse.[376]

I sin praksis vurderer EMD også, om statens begrundelse for indgrebet er *relevant og tilstrækkelig*.[377]

372 Müller og andre mod Schweiz (afsagt den 24. maj 1988), pr. 27.
373 Ayhan Erdogan mod Tyrkiet (afsagt den 13. januar 2009) pr. 23.
374 Lorenzen m.fl. (2011), side 58.
375 Gül og andre mod Tyrkiet (afsagt den 8. juni 2010), pr. 41-45.
376 Ayhan Erdogan mod Tyrkiet (afsagt den 13. januar 2009), pr. 30-32.
377 Vogt mod Tyskland (afsagt den 26. september 1995), pr. 52.

Kravet om relevans spiller sjældent nogen større rolle i praksis.[378] Derimod er kravet om, at indgrebet skal være tilstrækkeligt for at sikre det legitime hensyn oftere genstand for EMD's prøvelse.

Dette ses bl.a. i sager, hvor der er nedlagt forbud mod offentliggørelse af visse oplysninger.[379] Hvis oplysningerne allerede er offentliggjort på anden måde og derved gjort tilgængelige, vil et forbud mod at offentliggøre oplysningerne ikke længere være virksomt og dermed ikke tilstrækkeligt til at opnå det anerkendelsesværdige formål – i det konkrete tilfælde at forhindre udbredelsen af de fortrolige oplysninger.

Dette var bl.a. et omdrejningspunkt i sagen *Observer & Guardian mod Storbritannien*, hvor EMD's flertal godkendte et forbud – begrundet i hensynet til statens sikkerhed – mod offentliggørelsen af en afslørende bog om den britiske efterretningstjeneste, som det i bogen hævdedes havde begået lovbrud. Flertallet fandt, at et forbud mod bogen havde været berettiget, men kun indtil det tidspunkt, hvor bogen var blevet udgivet i USA, og fortroligheden som følge heraf kompromitteret.[380]

I sin prøvelse af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, lægger Domstolen som nævnt også vægt på, om de nationale myndigheder har foretaget en *acceptabel bedømmelse af sagens faktum*.[381] Kravet herom indebærer bl.a., at de nationale domstole ikke må ignorere faktuelle forhold, som er relevante for bedømmelsen af, om et indgreb har været nødvendigt i et demokratisk samfund. I sagen *Gazeta Ukraina-Tsentr mod Ukraine* havde en journalist under en pressekonference fremsat beskyldninger om, at en navngiven person, som var politiker, havde forsøgt at få ham skaffet af vejen.[382] Pressekonferencen blev dækket af en avis, som senere offentliggjorde en artikel, hvori den alvorlige beskyldning blev viderebragt. Avisen blev pålagt at betale et beløb til politikeren for at videreformidle og sprede den injurierende udtalelse. Avisen indbragte sagen for EMD, som bl.a. anførte, at beskyldningen og videreformidlingen heraf vedrørte et emne af væsentlig samfundsmæssig interesse – den udsatte position, som journalister i visse lande kan befinde sig i.[383] EMD inddrog således specifikt det forhold, at der de foregående knap 20 år havde været i størrelsesordenen 18 drab på (kritiske) journalister i Ukraine.[384] EMD nåede frem til, at domfældelsen af avisen krænkede konventionen og

378 Lorenzen m.fl. (2011), side 830.
379 Obukhova mod Rusland (afsagt den 8. januar 2009).
380 Dommen omtales nærmere i afsnit 5.3.3 om afvejningen mellem ytringsfriheden og fortroligholdelse af oplysninger.
381 De nationale domstoles begrundelse udgør grundlaget for EMD's prøvelse, og hvis de nationale domstole ikke har leveret en tilstrækkelig begrundelse for sagens afgørelse i det nationale retssystem, kan dette i sig selv udgøre en krænkelse, jf. Lorenzen m.fl. (2011), side 829.
382 Gazeta Ukraina-Tsentr mod Ukraine (afsagt den 15. juli 2010).
383 Gazeta Ukraina-Tsentr mod Ukraine (afsagt den 15. juli 2010), pr. 51.
384 Gazeta Ukraina-Tsentr mod Ukraine (afsagt den 15. juli 2010)

tillagde det herved udtrykkelig vægt, at de nationale domstole havde forsømt at inddrage de relevante oplysninger om den høje forekomst af drab på journalister i Ukraine.[385]

Kravet om en acceptabel bedømmelse af fakta indebærer også, at de nationale domstole skal foretage en korrekt kategorisering af ytringerne. Med dette menes, at de nationale domstole, f.eks. i sager om mediernes ytringsfrihed, skal skelne mellem på den ene side mediernes selvstændigt fremsatte beskyldninger og på den anden side mediernes videregivelse af andres beskyldninger. Dette er vigtigt, fordi mediernes udvidede ytringsfrihed i særlig grad beskytter mediernes adgang til at videregive og rapportere andres information og tanker (se straks nedenfor om mediernes referatprivilegium). Tilsvarende forventer EMD, at de nationale domstole foretager en (korrekt) kategorisering af ærekrænkelser som enten "value judgments" eller "statement of fact" (se nærmere herom i afsnit 5.1.3).

Også indgrebets karakter og intensiteten af en pålagt eller idømt sanktion har stor betydning for vurderingen af indgrebets nødvendighed i et demokratisk samfund og dermed indgrebets *proportionalitet*.

Indgrebets karakter relaterer sig til, om der er tale om et forudgående eller efterfølgende indgreb i ytringsfriheden. Et forudgående indgreb (censurforanstaltninger, beslaglæggelse, forbud mv.), der forhindrer selve offentliggørelsen, vil som udgangspunkt blive underkastet en mere intensiv prøvelse end efterfølgende indgreb.[386] Dette gælder særligt, hvis et sådant forudgående indgreb griber ind i mediernes udvidede ytringsfrihed. Domstolen har i dommen *Observer & Guardian mod Storbritannien* således udtalt, at:

> "…the dangers inherent in prior restraints are such that they call for the most careful scrutiny on the part of the Court. This is especially so as far as the press is concerned, for news is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest…"[387]

Intensiteten af sanktionen, f.eks. bøde eller fængselsstraf, skal som nævnt også være proportional. Heri ligger, at der skal være et rimeligt forhold mellem sanktionen og den krænkelse eller skadevirkning, som den sanktionerede ytring medfører.

385 Lorenzen m.fl. (2011), side 836.
386 Wingrove mod Storbritannien (afsagt den 25. november 1996), pr. 58.
387 Observer & Guardian mod Storbritannien (afsagt den 26. november 1991), pr. 60.

Dette gælder for så vidt både sanktionens art (fængselsstraf, erstatning, bøde mv.) og sanktionens konkrete omfang (en fængselsstrafs længde eller en bødestørrelse mv.)[388] I dommen *Cumpana og Mazare mod Rumænien*[389] fandt Domstolen, at en dom mod to journalister, som var blevet idømt 7 måneders fængsel, pålagt at betale erstatning samt fået forbud mod at arbejde som journalister i et år, var åbenbart uproportional. Journalisterne var blevet dømt ved de rumænske domstole for i en artikel at have fremsat udokumenterede anklager om korruption mod en navngiven dommer. Domstolen udtalte mere generelt, at fængselsstraf til journalister i anledning af deres professionelle virke kun kan accepteres i helt ekstraordinære og særligt alvorlige tilfælde. Den foreliggende sag var ikke udtryk for en sådan situation.

Når EMD på denne måde interesserer sig for de konkrete indgrebs karakter og intensitet, skyldes det, at meget byrdefulde sanktioner – foruden følgerne for de umiddelbart berørte – mere generelt er egnet til at afskrække andre fra at ytre sig. Domstolen anvender ofte udtrykket "chilling effect" (afskrækkende effekt) som betegnelse for de tilfælde, hvor et indgreb, f.eks. fængselsstraf, har en så indgribende karakter, at det kan påvirke andres tilbøjelighed til at ytre sig.[390] På grund af mediernes særlige rolle i de demokratiske samfund er det således afgørende, at de sanktioner, som pressen kan idømmes, ikke bevirker, at der opstår selvcensur af frygt for de retlige konsekvenser.[391]

4. Udvidet ytringsfrihed

Når Domstolen vedvarende har fastslået, at indgreb i ytringer om emner af samfundsmæssig interesse kræver tungtvejende grunde, har det bl.a. som konsekvens, at de institutioner og aktører i samfundet, som særligt beskæftiger sig med forhold af samfundsmæssig interesse, generelt må tåle en højere grad af kritisk interesse.

Det gælder navnlig regeringer og regeringsmedlemmer, men også offentlige institutioner og myndigheder.[392]

Domstolen har endvidere slået fast, at der er vide rammer for kritik af embedsmænd, for så vidt at kritikken angår deres embedsførelse.[393] Dette gør sig særligt gældende, når

388 Kjølbro (2017), side 983.
389 Cumpana og Mazare mod Rumænien (afsagt den 17. december 2004).
390 Cumpana og Mazare mod Rumænien (afsagt den 17. december 2004), pr. 114 og 116.
391 Krasulya mod Rusland (afsagt den 22. februar 2007) pr. 44.
392 Pinto Pinheiro Marques mod Portugal (afsagt den 22. januar 2015)
393 De Carolis and France Télévisions mod Frankrig (afsagt den 21. januar 2016).

kritikken fremsættes i forbindelse med afdækningen f.eks. magtmisbrug eller andre uacceptable forhold.[394]

Også politikere må generelt lægge ryg til mere end folk i almindelighed, når kritikken relaterer sig til eller har relevans for deres politiske virke. Man kan udtrykke det sådan, at det er den pris, de pågældende betaler for at tage del i magten.

4.1 Politikeres ytringsfrihed

For politikere går det imidlertid begge veje. For mens politikere som nævnt må tåle at blive kigget kritisk i kortene, nyder de samtidig en særligt vidtgående ytringsfrihed, når de deltager i debatter om emner af samfundsmæssig interesse.

EMD har begrundet dette med, at politikere i almindelighed indtager en central rolle og funktion i et demokrati, hvor de skal varetage borgernes interesser og sætte relevante samfundsforhold under debat.[395] For at kunne udfylde denne rolle, er politikere indrømmet et særligt frisprog.

For folkevalgte politikere gælder desuden en særlig udstrakt ytringsfrihed med hensyn til de diskussioner, der finder sted i de parlamentariske forsamlinger.[396] I en dansk sammenhæng følger dette direkte af grundlovens § 57, hvorefter folketingspolitikere som udgangspunkt nyder immunitet for deres ytringer i folketingssalen, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Indgreb rettet mod politikeres ytringer har været genstand for en lang række sager ved EMD, og i disse sager foretager Domstolen en meget intensiv prøvelse.[397] Dette gælder for så vidt også indgreb, der retter sig mod politiske partier og andre politisk aktive individer og aktører.[398]

Rækkevidden af politikeres ytringsfrihed var et centralt tema i dommen *Castells mod Spanien*.[399] Her havde et spansk parlamentsmedlem i en avisartikel fremsat stærkt kritiske udsagn mod den siddende regering, som han mente forholdt sig for passivt med hensyn til at finde og retsforfølge gerningsmændene bag flere politisk motiverede mord og overfald i Baskerlandet. Parlamentsmedlemmet udtrykte sig på en måde, hvor han gjorde den spanske regering medansvarlig for forbrydelserne. Ved de nationale domstole

394 Cihan Öztürk mod Tyrkiet (afsagt den 9. juni 2009), pr. 32.
395 Castells mod Spanien (afsagt den 23. april 1992), pr. 42.
396 Kjølbro (2017), side 1025.
397 Ibid., side 1021.
398 Ibid.
399 Castells mod Spanien (afsagt den 23. april 1992).

var politikeren blevet dømt for indholdet af avisartiklen, hvilket Domstolen fandt var i strid med artikel 10. Domstolen lagde bl.a. andet vægt på, at der er videre rammer for kritik, når det omhandler regeringen, og at det konkrete emne havde stor samfundsmæssig interesse i Spanien.

Som nævnt modsvares den stærke beskyttelse af politikeres ytringsfrihed i et vist omfang af, at politikere generelt også må tåle mere end andre.[400] Dette er bl.a. fastslået i den ovenfor omtalte dom *Lingens mod Østrig*, hvor EMD udtalte, at politikere – på grund af deres position i et demokratisk samfund – må tolerere en høj grad af kritik.[401]

Grænsen for politikernes udvidede ytringsfrihed går ved fremsættelsen af særdeles grove beskyldninger eller fornærmelige udtalelser, som ikke har faktuelt belæg.[402]

4.2 Mediernes særlige ytringsfrihedsbeskyttelse

Medierne er som følge af deres vitale funktion i de demokratiske samfund tillagt en særlig udvidet ytringsfrihed.

Denne udvidede ytringsfrihed for medierne er navnlig begrundet i hensynet til informationsfriheden, hvorved forstås offentlighedens adgang til – via mediernes nyhedsformidling – at modtage relevant information om væsentlige emner.[403]

Indholdsmæssigt er den udvidede ytringsfrihed for medierne toleddet, idet den dels betyder, at medierne har en særlig adgang til at tilgå og søge efter information, og dels en udvidet adgang til at videreformidle den tilvejebragte information til offentligheden.

400 Se f.eks. Renaud mod Frankrig (afsagt den 25. februar 2010) (ærekrænkelse) og Karhuvaara & Iltalehti mod Finland (afsagt den 16. november 2004) (omtale af privatliv). Se nærmere herom i omtalen af ærekrænkelser, afsnit 5.2.

401 Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1986).

402 Kjølbro (2017), side 1024.

403 Centro Europa 7 S.R.L og Stefano mod Italien (afsagt den 7. juni 2012), pr. 131:"Freedom of the press and other news media affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of political leaders. It is incumbent on the press to impart information and ideas on political ideas and on other subjects of public interest. Not only the press have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them" og Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 73.

Det udtrykkes ofte sådan, at der med Domstolens praksis er etableret en egentlig pressefrihed med hjemmel i artikel 10. Medierne skal agere som "offentlighedens vagthund" ("public watchdog"),[404] og holde borgerne informerede om vigtige samfundsmæssige forhold, hvilket er en forudsætning for at kunne kigge de politiske og økonomiske magthavere i kortene. Den udvidede ytringsfrihed for medier og journalister gælder således særligt, når de udøver deres funktion som offentlighedens vagthund.[405]

Derudover spiller medierne en afgørende rolle som platform for debat, der sætter rammerne for den offentlige meningsdannelse.[406]

Betydningen af mediernes særstatus er som nævnt bl.a., at der skal kunne påvises tungtvejende grunde, hvis Domstolen skal acceptere et indgreb, der retter sig mod mediernes formidling af et emne af samfundsmæssig relevans og interesse.

Dette slog Domstolen første gang fast i den banebrydende dom *Sunday Times mod Storbritannien* fra 1974.[407] Her havde de britiske domstole nedlagt forbud mod, at avisen Sunday Times bragte en artikel om præparatet thalidomid, der havde forårsaget meget alvorlige fosterskader. Avisen havde kritiseret nogle konkrete forslag til forlig af sagerne, hvoraf flere på det aktuelle tidspunkt fortsat var under behandling ved domstolene. De britiske domstole mente derfor, at fremtidige artikler ville være udtryk for foragt for retten, hvorfor der blev nedlagt forbud over for avisens påtænkte yderligere artikler om emnet.

EMD bemærkede, at ikke alene har medierne til opgave at formidle sådan information – offentligheden har også en ret til modtage den.[408] Domstolen konkluderede, at indgrebet over for avisen ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund, fordi hensynet til at sikre domsmagtens autoritet ikke kunne veje tungere end den samfundsmæssige interesse i omtale af den pågældende sag.[409]

---

404 Jersild mod Danmark (afsagt den 23. september 1994), pr. 31.

405 Se f.eks. Janowski mod Polen (afsagt den 21. januar 1999), pr. 32, hvor Domstolen udtalte, at en journalists strafbare udtalelser ikke "involve the issue of freedom of the press since the applicant, although a journalist by profession, clearly acted as a private individual on this occassion".

406 Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1986), pr. 42: "Freedom of the press furthermore affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of political leaders. More generally, freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society which prevails throughout the Convention."

407 Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979).

408 "Not only do the media have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them", Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), pr. 65.

409 Domstolen har behandlet mange sager om mediernes ytringsfrihed. Se f.eks. Axel Springer AG mod Tyskland (afsagt den 7. februar 2012), Biriuk mod Litauen (afsagt den 25. november 2008), Bladet Tromsø & Stensaas mod Norge (afsagt den 20. maj 1999), Castells mod Spanien (afsagt den 23. april 1992) Cumpana & Mazare mod Rumænien (afsagt den 17. december 2004) og Stoll mod Schweiz (afsagt den 10. december 2007).

4.2.1 Mediernes særlige pligter og ansvar

Med udøvelsen af ytrings- og informationsfriheden følger også pligter og ansvar. Dette spiller især en rolle i forhold til medierne, hvis udvidede ytringsfrihed til dels modsvares af, at det forventes, at medierne udviser en særlig omhu for at sikre, at der faktuelt belæg for nyheder og historier.

Hensynet bag dette er, at eksempelvis negativ medieomtale kan have meget stor skadevirkning for de berørte, og derfor er det et rimeligt krav at stille til medierne, at de som professionelle nyhedsformidlere med en særlig gennemslagskraft forvalter dette ansvar ved at leve op til grundlæggende journalistiske, etiske standarder.

Domstolen har således udtalt, at det hører med til mediernes pligter og ansvar, at de handler i god tro, på baggrund af et vist faktuelt grundlag, og at de videreformidler troværdig og pålidelig information i overensstemmelse med journalistiske etiske standarder.[410] Heri ligger, at medierne skal foretage en grundig research og efterprøve eventuelle oplysninger fra kilder, hvilket er særligt vigtigt, når der fremsættes kritik.[411] Ved kritiske artikler har medierne desuden en særlig pligt til at sørge for, at den, som er genstand for kritikken, får lejlighed til at udtale sig (kontradiktion).[412] For danske journalisters vedkommende følger et sådant krav af de vejledende regler for god presseskik, som skal overholdes af medier omfattet af medieansvarsloven.[413]

4.2.2 Mediernes særlige ret til at videreformidle

En hovedopgave for medierne er at videreformidle information. Når medierne videreformidler faktuel information fra f.eks. en forskningsrapport eller en undersøgelse, skal det ske under iagttagelse af de særlige pligter og ansvar, som knytter sig til mediernes virksomhed. Dette betyder konkret, at medierne skal overholde almindelige journalistiske principper om grundig research og efterprøvelse af oplysningernes rigtighed. Hvis et medie har efterlevet disse standarder, vil det ifølge EMD's praksis som udgangspunkt være uden ansvar, hvis det f.eks. efterfølgende viser sig, at der med referatet er videregivet retsstridige udsagn.[414] Indholdet af mere officielle rapporter eller undersøgelser fra

410 Se bl.a. Fressoz & Roire mod Frankrig (21. januar 1999 – app. no. 29183/95), pr. 54 og Bladet Tromsø and Stensaas mod Norge (1995), pr. 65: "By reason of the 'duties and responsibilities' inherent in the exercise of the freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the provisio that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism."

411 Se bl.a. De Haes and Gijsels mod Belgien (afsagt den 24. februar 1997), pr. 39.

412 Bergens Tidende mod Norge (afsagt den 2. maj 2000).

413 Se kapitel 12 for nærmere om de presseetiske regler.

414 T. Baumbach, Medieret – frihed og ansvar (2017), side 138f.

eksempelvis offentlige myndigheder vil kunne gengives (loyalt), uden at mediet forinden foretager en selvstændig efterprøvelse af indholdet.[415]

Den udvidede ytringsfrihed for medierne gælder ikke kun ved formidlingen af faktuel information. Omfattet er også pressens ret til at videreformidle andres udtalelser, f.eks. hvad en folketingspolitiker har sagt under et debatmøde, eller hvad et vidne forklarer under en retssag. Det gælder i udgangspunktet, selv om de gengivne udtalelser isoleret set måtte være ulovlige. Ansvarsfriheden er dog betinget af, at det sker som led i dækningen af et emne, som har samfundsmæssig interesse.

Det er dog her væsentligt at sondre skarpt mellem mediernes blotte videreformidling af andres udtalelser, f.eks. racistiske udtalelser, og mediernes selvstændigt fremsatte ytringer, eksempelvis en beskyldning om strafbart forhold.

Skellet kan dog være uskarpt. I Jersild-sagen, hvor EMD fastslog, at journalisten straffrit kunne videreformidle de medvirkendes racistiske ytringer, havde journalisterne sørget for at skabe en god stemning ved bl.a. at forsyne de medvirkende grønjakker med rigeligt øl forud for interviewet. Det rokkede i det konkrete tilfælde ikke ved straffriheden, men det kan næppe udelukkes, at journalister kan optræde på en sådan anstiftende måde, at forholdet falder uden for straffriheden for videregivelse af andres strafbare udtalelser.

I sagen *Pedersen & Baadsgaard mod Danmark*[416] havde de danske domstole fundet, at journalisterne i en dokumentarudsendelse om en drabssag ved at stille en række retoriske spørgsmål selvstændigt havde fremsat grove beskyldninger mod en navngiven politimand. Journalisterne blev derfor dømt for injurier. Domstolen udtalte mere principielt, at det ville være yderst skadeligt for mediernes virke som "public watchdog", hvis medierne blev straffet for at videreformidle andres ytringer.[417] I den konkrete udsendelse havde ingen af de interviewede dog fremsat beskyldninger mod politimanden. Beskyldningerne stammede derimod fra pressen selv, og derfor fandt Domstolen ikke, at journalisternes ytringsfrihed var krænket[418] (sagen behandles nærmere i afsnit 5.2.3.2 om ærekrænkelser).

4.2.3 Mediernes dækning af begivenheder af samfundsmæssig interesse

Beslægtet med referatprivilegiet er journalisters særlige adgang til at rapportere fra begivenheder af samfundsmæssig interesse. Udgangspunktet er, at journalister – ligesom alle

415 Colombani m.fl. mod Frankrig (afsagt den 25. juni 2002).
416 Pedersen & Baadsgaard mod Danmark (afsagt den 17. december 2004).
417 Pedersen & Baadsgaard mod Danmark (afsagt den 17. december 2004), pr. 77.
418 Pedersen & Baadsgaard mod Danmark (afsagt den 17. december 2004), pr. 95.

andre – skal overholde den almindelige lovgivning, herunder også straffelovgivningen.[419] Men i praksis er det nu slået fast, at journalister i vidt omfang kan "følge med", når andre – f.eks. demonstranter – begår husfredskrænkelser for at dække begivenheden.

I 1994 frifandt Højesteret således en journalist, som var fulgt med en række demonstranter ind i politikeren Svend Aukens have, for husfredskrænkelse.[420] Højesteret fandt i den konkrete sag, at hensynet til nyhedsformidlingen måtte veje tungere end den forholdsvis beskedne krænkelse af privatlivet, som journalistens tilstedeværelse udgjorde. Når emnet er af samfundsmæssig interesse, kan pressen derfor som udgangspunkt straffrit følge med og rapportere om emnet.[421]

Spørgsmålet om mediernes dækning af begivenheder af samfundsmæssig interesse har senest været aktuelt i en sag fra 2015, hvor en fotograf fra Politiken sammen med andre pressefolk fulgte en gruppe migranter og flygtninge på en sønderjysk motorvej. Pressefolkene fik undervejs påbud om at forlade motorvejen, men dette undlod Politikens fotograf at følge, og han fik herefter en bøde for ikke at efterkomme politiets ordre. Da fotografen ikke betalte bøden, blev sagen indbragt for domstolene. Byretten frifandt fotografen med henvisning til hensynet til nyhedsformidling, men fandt samtidig, at politiets påbud om at forlade motorvejen havde været tilstrækkeligt begrundet og givet med rette. Anklagemyndigheden havde under sagen gjort gældende, at pressefolkenes tilstedeværelse opildnede grupperne af migranter og flygtninge. Dommen blev anket til landsretten, som også frifandt fotografen. Landsretten fandt det ikke godtgjort, at politiets påbud var nødvendigt. Landsretten udtaler i dommen, at "påbuddet afskar eller i hvert fald væsentligt begrænsede mediernes adgang til fortsat at dække situationen på motorvejen. Hensynet til nyhedsformidling er særlig vægtigt, når der som her var tale om en ganske ekstraordinær situation af stor samfundsmæssig interesse."[422]

EMD har dog i sin praksis anerkendt, at et indgreb over for en pressemedarbejder, som dækker en begivenhed af samfundsmæssig interesse, kan være berettiget. I dommen *Pentikäinen mod Finland* havde en fotograf fulgt en demonstration, som udviklede sig voldeligt, og som politiet derfor forsøgte at opløse.[423] Fotografen nægtede – sammen med flere demonstranter – at efterkomme politiets påbud om at forlade stedet, og de

419 Fressoz og Roire mod Frankrig (afsagt den 21. januar 1999), pr. 52.

420 U1994.988H. Sagen er også gennemgået under afsnit 2 vedrørende grundlovens § 77.

421 Højesterets dom skal ses i lyset af, at EMD kort forinden havde afgjort Jersild-sagen og i den forbindelse underkendt de danske domstoles afgørelser i sagen. Se også U1999.1675H (Peberholm).

422 Vestre Landsrets dom af 3. oktober 2018 (utrykt). Om det forhold, at gruppen af flygtninge/migranter ifølge politiet blev opildnet af pressens tilstedeværelse, og at nogle i gruppen om muligt ønskede at anvende pressen til at skabe opmærksomhed om deres situation, udtalte landsretten, at dette ikke kunne ændre på, at hensynet til nyhedsformidling skulle tillægges betydelig vægt. Anklagemyndigheden har ikke anket landsrettens dom.

423 Pentikäinen mod Finland (afsagt den 20. oktober 2015).

blev derfor anholdt. Domstolens flertal (4-2) fandt, at indgrebet var berettiget og lagde i sin begrundelse vægt på, at de nationale domstole havde foretaget en rimelig afvejning af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til at sikre den offentlige orden. I den forbindelse lagde Domstolen vægt på, at fotografen ikke var blevet tilbageholdt i sin egenskab af fotograf, men fordi han nægtede at efterkomme politiets påbud, ligesom han ikke havde fået konfiskeret sit udstyr. Han var heller ikke blevet sanktioneret yderligere, hvilket Domstolen tillagde betydning.

Praksis viser, at journalister mv. som udgangspunkt skal respektere politiets påbud, når disse er rimelige og heller ikke har til formål at begrænse mediernes mulighed for at dække relevante samfundsmæssige begivenheder, som f.eks. demonstrationer, men at hensynet til ytringsfriheden efter omstændighederne tillægges stor betydning.[424]

4.2.4 Kildebeskyttelse

For at medierne kan udfylde deres opgave som offentlighedens vagthund og som oplysningsorgan, er det desuden afgørende, at medierne har ret til at beskytte deres kilder. Med denne begrundelse har EMD indfortolket en ret til kildebeskyttelse i artikel 10.[425] Retten til kildebeskyttelse hviler derfor navnlig på hensynet til at sikre informationsfriheden. Uden kildebeskyttelse ville kilder i højere grad afholde sig fra at tage kontakt eller udtale sig til pressen med information af samfundsmæssig interesse.[426]

Kildebeskyttelse var det centrale i sagen *Goodwin mod Storbritannien,* hvor journalistpraktikanten David Goodwin var idømt en bøde for ikke at ville afsløre sin kilde til fortrolige oplysninger om et firmas finansielle situation. De hemmelige oplysninger var ikke offentliggjort, men de britiske domstole gav ikke desto mindre Goodwin påbud om at afsløre sin kilde. Da han nægtede dette, blev han idømt en bøde. Dette fandt EMD uforeneligt med artikel 10 og udtalte:

> "Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom…. Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest"[427]

Som det fremgår af Domstolens udtalelse i sagen, er det hensynet til, at kilder tør henvende sig til medierne med vigtige informationer om emner af *samfundsmæssig interesse*

424 J. Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 2. udgave (2016), side 303.
425 Goodwin mod Storbritannien (afsagt den 27. marts 1996), pr. 39.
426 Goodwin mod Storbritannien (afsagt den 27. marts 1996), pr. 39.
427 Ibid.

og i denne sammenhæng sikres anonymitet, der udgør et tungtvejende hensyn bag kildebeskyttelsen.[428]

På grund af kildebeskyttelsens væsentlige betydning for informationsfriheden har Domstolen udtalt, at der skal være effektive retlige procedurer i national ret, som værner om kildebeskyttelsen ved at føre kontrol med indgreb i kildebeskyttelsen.[429] Det betyder bl.a., at berettigelsen af sådanne indgreb skal kunne prøves ved et uafhængigt og upartisk organ, f.eks. domstolene.[430] En sådan prøvelse skal sikre, at der inden et eventuelt indgreb i kildebeskyttelsen er sket en afvejning af de interesser, der er på spil. Domstolen har ligeledes udtalt, at det skal indgå i prøvelsen af et indgreb i kildebeskyttelsen, om et mindre indgribende middel end indgreb i kildebeskyttelsen vil kunne anvendes.[431]

Domstolen anerkender således, at der kan ske indgreb i kildebeskyttelsen, men dette kan kun ske, hvis det er begrundet i et tungtvejende samfundsmæssigt hensyn, f.eks. hensynet til at opklare alvorlig kriminalitet.

Domstolen har bl.a. taget stilling til spørgsmålet i sagen *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien*.[432] I sagen havde en række journalister og borgerrettigheds-organisationer klaget til EMD efter de afsløringer om masseovervågning og deling af informationer mellem bl.a. USA og Storbritannien, som Edward Snowden – der havde arbejdet for den amerikanske sikkerhedstjeneste NSA – fremkom med i 2013. Journalisterne og borgerrettighedsorganisationerne klagede navnlig over tre typer af overvågning; masseovervågning af kommunikation, efterretningsdeling mellem stater og indhentningen af information om kommunikation mellem borgere fra bl.a. teleselskaber. Klagen gik bl.a. på, at de regler, der tillod masseovervågning og indhentning af data fra bl.a. teleudbydere, ikke indeholdt et tilstrækkeligt beskyttelsesværn i forhold til at sikre fortroligt journalistisk materiale, herunder de kilder, som journalisterne var i kontakt med. Domstolen fandt, at navnlig masseovervågningen, som ikke indeholdt nogle sikkerhedsgarantier i forhold til fortroligt journalistisk materiale, var i strid med artikel 10, fordi det mang-

428 Se nærmere om de danske kildebeskyttelsesregler i kapitel 12, afsnit 3.5.1.

429 Kjølbro (2017), side 1012ff.

Domstolen har senest behandlet spørgsmålet om kildebeskyttelse i Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien (afsagt den 13. september 2018), hvor Domstolen fandt, at britisk lovgivning om overvågning mv. ikke indeholdt tilstrækkeligt beskyttelsesværn i forhold til at sikre fortroligt journalistisk materiale.

430 En sådan prøvelse skal senest finde anvendelse før myndighedernes adgang til og anvendelse af materialet.

431 De nævnte momenter indgik i dommen Sanoma Uitgevers B.V. mod Holland, hvor en udgiver fik beslaglagt en CD-rom, som kunne afsløre en journalists fortrolige kilder. CD-rommen blev beslaglagt, fordi politiet mente, at indholdet var relevant for en verserende efterforskning af alvorlig kriminalitet. CD-rommen blev beslaglagt under protest fra udgiveren, som klagede til EMD over beslaglæggelsen. Domstolen gennemgik de ovenstående momenter og udtalte, at national ret ikke indeholdt tilstrækkelige garantier i forhold til at føre kontrol med indgreb i kildebeskyttelsen. Der var derfor sket en krænkelse af artikel 10. Se Sanoma Uitgevers B.V. mod Holland (afsagt den 14. september 2010), pr. 90-92.

432 Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien (afsagt den 13. september 2018). Sagen er den 4. februar 2019 blevet henvist til Storkammeret ved Menneskerettighedsdomstolen.

lende beskyttelsesværn i sig selv kunne have en afskrækkende effekt på kilders lyst til at henvende sig til pressen. I forhold til indhentningen af information fra dataudbydere fandt Domstolen, at det var i strid med artikel 10, at de relevante sikkerhedsgarantier kun fandt anvendelse, når formålet med at få adgang til fortroligt journalistisk materiale var at finde en anonym kilde og ikke ved anden gennemgang af journalistisk materiale, hvor der ville være risiko for tilfældighedsfund.

4.2.5 Medierne som offentlighedens vagthund og mediernes arbejdsmetoder

Ud over rollen som oplysningsorgan har medierne også en særlig opgave med at føre tilsyn og kontrol med magthaverne i samfundet. I praksis spiller medierne således en afgørende rolle i forhold til at afdække forhold, som offentligheden ellers ikke ville have fået indsigt i. I denne sammenhæng benytter medierne forskellige arbejdsmetoder, f.eks. adgangen til aktindsigt. Medierne anvender dog også mere kontroversielle metoder, som f.eks. skjult kamera, ligesom der findes eksempler på, at journalister har overtrådt den almindelige lovgivning for at afsløre huller i lovgivningen eller afdække kritisable forhold.

4.2.5.1 Aktindsigt

Muligheden for at få aktindsigt i informationer fra offentlige myndigheder er et vigtigt arbejdsredskab for journalister, når de skal dække forhold af samfundsmæssig interesse.[433]

Domstolen har tidligere afvist, at artikel 10 indebærer en ret til at få indsigt i offentlige myndigheders dokumenter.[434] Domstolen har dog i nyere domme udvidet indholdet af artikel 10 til i et vist omfang også at beskytte retten til aktindsigt.[435]

Domstolen har i dommen *Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn* anerkendt en begrænset ret til aktindsigt i offentlige dokumenter og oplysninger efter artikel 10.[436] Sagen handlede om en NGO, der havde anmodet de ungarske myndigheder om indsigt i oplysninger om advokater, og hvor ofte disse havde været beskikket i konkrete sager.[437] Oplysningerne skulle organisationen bruge til udarbejdelsen af en rapport om retssyste-

433 Adgangen til aktindsigt er også væsentlig for andre personer eller organisationer, som ønsker at få indsigt i offentlige myndigheders ageren. Det er dog særligt medierne, der udnytter denne mulighed.

434 Se f.eks. Leander mod Sverige (afsagt den 26. marts 1987) Guerra m.fl. mod Italien (afsagt den 19. februar 1998) og Roche mod Storbritannien (afsagt den 19. oktober 2005).

435 I dommen Társaság A Szabadságjogokért mod Ungarn (afsagt den 14. april 2009) fandt Domstolen således, at artikel 10 efter omstændighederne indeholder et princip om dokumentoffentlighed

436 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016).

437 Domstolen anerkendte i dommen Társaság A Szabadságjogokért mod Ungarn (afsagt den 14. april 2009), at også ikke-statslige organisationer på linje med medierne kan have funktion som offentlighedens vagthund – i det konkrete tilfælde ved at indsamle informationer af interesse for offentligheden.

met og brugen af beskikkede forsvarere. NGO'en fik afslag på anmodningen. Domstolens flertal (15-2) fandt, at der med afslaget på aktindsigt var sket en krænkelse af artikel 10, selv om de informationer, som NGO'en anmodede om, efter national ret var undtaget fra aktindsigt.

Domstolen udtalte mere generelt, at det vil bero på en konkret vurdering, om et afslag på aktindsigt udgør en krænkelse af artikel 10, hvor navnlig *fire kriterier* skal inddrages.[438] For det første skal det inddrages, hvad *formålet med anmodningen* om indsigt i oplysningerne er.[439] Det har således betydning om aktindsigtsanmodningen er fremsat med henblik på at formidle informationen til offentligheden.[440] For det andet har det betydning, om den information, der søges indsigt i, har *offentlig interesse*.[441] For det tredje skal det inddrages, *hvilken rolle* den, der anmoder om information, spiller i samfundet.[442] For det fjerde har det betydning, om den søgte information er *tilgængelig*, således at de statslige myndigheder ikke aktivt skal indhente oplysninger for at imødekomme aktindsigtsanmodningen, f.eks. ved at igangsætte større undersøgelser.[443]

I den konkrete bedømmelse tillagde Domstolen det for det første betydning, at adgangen til oplysningerne var nødvendige for at kunne udarbejde rapporten om beskikkede advokater, ligesom der var tale om et emne af samfundsmæssig interesse. Derudover lagde Domstolen vægt på, at NGO'en, som anmodede om informationen, spillede en rolle som "offentlighedens vagthund", og at de anmodede oplysninger var færdige og tilgængelige. Domstolen vurderede også, at indsigt i oplysningerne ikke krænkede de omtalte advokaters privatliv.[444]

Den omtalte dom omhandler, som det fremgår, ikke specifikt mediernes adgang til at få aktindsigt, men klarlægger mere generelt, hvilke fortolkningsmomenter der skal inddrages i behandlingen af aktindsigtsanmodninger, særligt når disse er fremsat af medier eller andre, som fungerer som "offentlighedens vagthund."

4.2.5.2 Skjult kamera

Medierne benytter undertiden skjult kamera for at afdække og dokumentere kritisable eller ulovlige forhold mv. Anvendelsen af skjult kamera er ikke en ukontroversiel metode, men der er flere eksempler på, at brugen af skjult kamera har været med til at afdække

438 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016), pr. 157.
439 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016), pr. 158-159.
440 Dette vil således ofte være tilfældet, hvor anmodningen er fremsat medierne eller en NGO.
441 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016), pr. 160-163.
442 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016), pr. 164-168.
443 Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (afsagt den 8. november 2016), pr. 169-170.
444 Se for nærmere behandling af sagen R. Grønved Nielsen og D. Knobel, "Aktindsigt – en menneskerettighed?" i U2017B.432.

forhold af væsentlig samfundsmæssig interesse. I en dansk sammenhæng kan bl.a. nævnes dokumentarrækken om "Moskeerne bag sløret", som hovedsageligt baserede sig på skjulte optagelser.[445]

Brugen af skjult kamera er kontroversiel, bl.a. fordi den ofte kolliderer med retten til privatliv (se nærmere om afvejningen mellem hensynet til retten til privatliv og hensynet til ytringsfriheden i afsnit 5.1.3).

Domstolen har behandlet flere sager om brugen af skjult kamera som led i undersøgende journalistik.

I dommen *Haldimann m.fl. mod Schweiz* var journalister blevet idømt dagbøder for at have offentliggjort skjulte optagelser i forbindelse med et program om forsikringsselskabers praksis ved salg af livsforsikringer.[446] En forsikringsmægler – som indgik i en af de skjulte optagelser – anlagde sag mod journalisterne med påstand om, at hans privatliv var blevet krænket, hvilket han ved de nationale domstole fik medhold i. Journalisterne indklagede domfældelsen for EMD med påstand om, at den stred mod artikel 10. Domstolen slog først og fremmest fast, at der var tale om et emne af væsentlig samfundsmæssig interesse. Samtidig anerkendte Domstolen, at indgrebet over for journalisterne havde varetaget et legitimt formål, nemlig at beskytte forsikringsmæglerens gode navn og rygte. Der var derfor tale om en konflikt mellem artikel 10 og artikel 8.[447]

Domstolen udtalte, at fokus for udsendelsen ikke var på forsikringsmæglerens private forhold, men på et generelt problem i forsikringsbranchen, og der var derfor tale om en mindre krænkelse af hans ret til et godt navn og rygte. Det blev i denne sammenhæng også tillagt vægt, at mæglerens ansigt og stemme i udsendelsen var blevet sløret, ligesom samtalen ikke havde fundet sted på hans kontor eller erhvervsadresse.[448] Domstolen fandt desuden, at domfældelsen mere generelt var egnet til at afholde medierne fra at fremsætte kritik. Der var derfor sket en krænkelse af journalisternes ret til ytringsfrihed efter artikel 10.

Domstolen afviste således ikke, at medierne kan gøre brug af skjult kamera, men bemærkede, at en sådan arbejdsmetode skal benyttes i meget begrænset omfang og i alminde-

445 Dokumentarens afsløringer førte som nævnt til den såkaldte "imam-lov", der bl.a. kriminaliserede opfordring til bl.a. vold og bigami som led i religiøs oplæring (for nærmere herom se afsnit 5.4.2.1).

446 Haldimann m.fl. mod Schweiz (afsagt den 24. februar 2015).

447 Domstolens prøvelse af sagen tager udgangspunkt i de seks fortolkningsmomenter, som Domstolen anvendte i dommen Axel Springer mod Tyskland (som omtales nedenfor i afsnit 5.1.3) var af betydning for bedømmelsen af den konkrete sag. Se Haldimann m.fl. mod Schweiz (afsagt den 24. februar 2015), pr. 50 og 51.

448 Domstolen inddrog også det forhold, at der på intet tidspunkt under sagen – hverken ved de nationale domstole eller EMD – blev stillet spørgsmålstegn ved optagelsernes autencitet.

lighed kun, når et forhold ikke kan afdækkes på andre måder. Også i denne sammenhæng skal journalister overholde journalistiske etiske standarder (se nærmere ovenfor i afsnit 4.2.1 om mediernes særlige pligter og ansvar).

I sagen *Bremner mod Tyrkiet* var det den person, som var blevet optaget med skjult kamera, der klagede til EMD over, at nogle skjulte optagelser af ham, som var offentliggjort i en tv-udsendelse, krænkede hans ret til privatliv efter artikel 8.[449] Klageren, som var australsk statsborger, var blevet optaget i færd med at forsøge at omvende personer til kristendom. Temaet for udsendelsen var udenlandske missionærer i Tyrkiet, og i udsendelsen var missionærens ansigt og stemme ikke sløret.[450] Domstolen fandt, at emnet for udsendelsen generelt havde samfundsmæssig interesse. Derimod havde det ikke offentlig interesse at kende klagerens identitet, og der var derfor sket en krænkelse af klagerens ret til respekt for privatliv efter artikel 8.[451]

Det kan udledes af Domstolens praksis, at de væsentligste afvejningsmomenter i forhold til berettigelsen af brugen af skjult kamera er, om der er tale om et emne af offentlig interesse, om forholdet kunne være afdækket uden brugen af skjult kamera, og hvor stor en privatlivskrænkelse brugen af de skjulte optagelser udgør.

4.2.5.3 Journalisters selvstændige brud på den almindelige lovgivning for at afdække kritisable forhold

Der er flere eksempler på, at journalister, som forsøger af afdække kritisable forhold, huller i lovgivningen mv., selv overtræder den almindelige lovgivning.[452]

Medier og journalister skal som nævnt ligesom alle andre borgere i almindelighed overholde den almindelige straffelovgivning mv. i deres arbejde, herunder når de foretager research.

EMD har dog – bl.a. i afgørelsen *Mikkelsen og Christensen mod Danmark* – anerkendt, at journalisters selvstændige overtrædelser af lovgivningen som led i research af historier

449 Bremner mod Tyrkiet (afsagt den 13.oktober 2015).

450 Programmet bar titlen "foreign pedlars of religion."

451 Se også dommen refereret i U2012.2328H (hundehandler-dommen), hvor Højesteret bl.a. udtalte, at fotografering med skjult kamera som udgangspunkt er forbundet med væsentlige betænkeligheder, og at en sådan fremgangsmåde kan kun være berettiget efter en nøje afvejning i hvert enkelt tilfælde af den samfundsmæssige interesse i forhold til den enkeltes krav på beskyttelse.

452 Se fra dansk retspraksis: U2008.671H, U2008.1055Ø, U2009.920Ø, U2013.1920.

af samfundsmæssig interesse kan være omfattet af artikel 10.[453] Det indebærer, at domstolene ved behandlingen af denne type sager skal bedømme det strafbare forhold *i lyset af artikel 10.* Dommen er beskrevet i afsnit 3.2.1.

I en lignende sag, som blev afgjort af Domstolen i 2016, havde tre svenske journalister klaget til EMD over en domfældelse for ulovligt køb af skydevåben på det sorte marked.[454] Købet var sket som led i research til en artikel om den lette adgang til skydevåben. Domstolen fandt, at domfældelsen af journalisterne klart havde udgjort et indgreb i deres ret til ytringsfrihed, men fandt samtidig, at indgrebet havde været nødvendigt i et demokratisk samfund. I sagen lagde Domstolen vægt på, at journalisterne ikke var blevet forhindret i at offentliggøre artiklen, og at den lovgivning, som de var dømt for at overtræde, gjaldt for alle borgere. Domstolen lagde også betydelig vægt på, at de svenske domstole ved prøvelsen af sagen havde inddraget hensynet til pressens rolle som offentlighedens vagthund og havde afvejet de forskellige momenter på en balanceret måde (se nærmere om EMD's prøvelseskoncept afsnit 3.4).

Foruden den nævnte sag om journalisters køb af ulovligt fyrværkeri har spørgsmålet i en dansk sammenhæng bl.a. foreligget i den meget omtalte sag om grillkniven i lufthavnen.[455] Her ville en journalist afdække en sikkerhedsbrist i Københavns Lufthavn og medtog derfor en grillkniv fra en restaurant i lufthavnens sikrede område og bragte den med sig ud til en gate, hvor han blev fotograferet med kniven. Journalisten returnerede herefter kniven til restauranten. Pointen var at vise, at det trods en lang række skærpede sikkerhedsmæssige tiltag i kølvandet af terrorangrebene i USA i 2001, hvor flykaprerne var bevæbnede med hobbyknive, stadig var muligt at få f.eks. en grillkniv med sig ind i kabinen.

Sagen endte for Højesteret, hvor et flertal fandt, at journalisten havde gjort sig skyldig i overtrædelse af våbenloven.[456] Flertallet anførte bl.a., at våbenloven efter sin karakter ikke udgør et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10, og at en domfældelse i

453 Mikkelsen og Christensen mod Danmark (afgørelse afsagt den 24. maj 2011). Denne retstilstand – hvor journalisters selvstændige lovbrud er omfattet af artikel 10 – står dog noget uafklaret tilbage efter Domstolens afgørelse i sagen Brambilla m.fl. mod Italien (afsagt den 23. juni 2016). Her var journalister blevet straffet for ulovligt at have aflyttet en politiradio for hurtigst muligt at kunne rapportere fra gerningssteder. Domstolen fandt, at der ikke var sket en krænkelse af journalisternes rettigheder ved domfældelsen, men undlod at tage stilling til, om handlingerne overhovedet var omfattet af artikel 10. Se Brambilla m.fl. mod Italien (afsagt den 23. juni 2016) og Kjølbro (2017), side 990.

454 Salihu mod Sverige (afsagt den 10.maj 2016).

455 U2008.671H.

456 Våbenlovens § 4, stk. 1.

sagen derfor ikke ville stride mod EMRK. Flertallet tilføjede, at tiltalte selv havde skabt den situation, der indebar lovovertrædelsen.[457]

I en dom fra 2013 fandt landsretten ikke, at dokumentfalsk foretaget i forbindelse med en udsendelse om udstedelse af aldersbeviser i Odense Kommune, var straffri. Udsendelsen viste, at to unge, som var under 16 år, men som journalister fra TV2 havde udstyret med sygesikringsbeviser fra to andre personer over 18 år, kunne få udstedt aldersbeviser på baggrund af de lånte sygesikringsbeviser. Journalisterne blev tiltalt for i forening med de fire unge at have begået dokumentfalsk efter straffelovens § 174. Landsretten fandt, at de tiltalte utvivlsomt havde overtrådt straffelovens § 174. Landsretten udtalte, at spørgsmålet herefter var, om det emne, som de havde ønsket at afdække, havde en sådan væsentlighed, *at formålet med lovovertrædelserne kunne medføre straffrihed i medfør af EMRK artikel 10*. På baggrund af sagens oplysninger fandt landsretten, at emnet var af samfundsmæssig interesse, men dog ikke af en sådan styrke, at det kunne begrunde straffrihed. Retten lagde herunder vægt på, at journalisterne havde formået flere personer under 18 år til at medvirke til dokumentfalsk.[458]

Dommen viser, at danske domstole således også inddrager hensynet til ytringsfriheden ved afgørelse af sager, hvor journalister som led i deres arbejde har overtrådt lovgivning, som ikke i sig selv udgør en begrænsning af ytringsfriheden.

4.2.6 Mediepluralisme- og uafhængighed

Det følger af EMRK artikel 10, stk. 1, 3. led, at ytringsfriheden ikke er til hinder for, at staterne kan kræve, at radio-, fjernsyns- og filmforetagender kun må drives i henhold til offentlig bevilling. Ved konventionens tilblivelse var det ikke ualmindeligt med statsmonopoler på radio- og tv-området, men det er efter senere praksis fra EMD ikke muligt at opretholde sådanne statsmonopoler.[459] Staterne kan dog stadig gøre radio- og tv-virk-

457 Mindretallet fandt derimod, at journalisten havde haft et i våbenlovens forstand anerkendelsesværdigt formål med sin besiddelse af grillkniven og ville derfor frifinde ham. Mindretallet fandt således, at det journalistiske formål med at besidde kniven kunne omfattes af udtrykket "lignende anerkendelsesværdigt formål" i den relevante bestemmelse i våbenloven. De to dommere fandt tillige – i modsætning til flertallet – at journalistens handling havde været nødvendig for at påvise den pågældende sikkerhedsbrist. Mindretallet havde på den baggrund ikke anledning til udtrykkeligt at forholde sig spørgsmålet om artikel 10, men de betragtninger, der fører frem til konklusionen om, at der forelå et anerkendelsesværdigt formål, leder tankerne på de afvejningsmomenter, der er indgået i sager, hvor hensynet til mediernes særlige ytringsfrihed har skullet afvejes over for nationalstaternes håndhævelse af straffeloven.

458 U2013.1920Ø. I sin begrundelse henviste landsretten til Højesterets afgørelse i sagen om grillkniven i lufthavnen, og anførte, at det følger af Højesterets dom, at det ikke kan tillægges betydning, at "opmærksomheden omkring forholdet ville være blevet mindsket, såfremt de tiltalte havde dokumenteret en mangelfuld kontrol fra de involverede kommuners side ved hjælp af lovlige midler."

459 Informationsverein Lentia mod Østrig (afsagt den 24. november 1993). At dette blev inddraget i artikel 10 skyldes navnlig, at der på tidspunktet for konventionens ikrafttræden rent teknisk kun var mulighed for ganske få kanaler.

somhed betinget af tilladelse, hvis dette er begrundet i tekniske forhold eller lignende.[460] Gives der afslag på en bevilling eller tilladelse på nærmere fastsatte vilkår, skal afslaget eller vilkårene opfylde de betingelser for indgreb, som følger af artikel 10, stk. 2.

Staterne har også en forpligtelse til at sikre pluralisme i mediebilledet, hvad angår radio- og tv-udbuddet. Denne mediemæssige mangfoldighed skal sikre, at borgerne har adgang til information, som repræsenterer en flerhed af synspunkter og ideer.[461]

EMD har i sagen *Informationsverein Lentia mod Østrig* direkte udtalt, at staten er den ultimative garant for mediemæssig pluralisme, og at heri ligger en positiv pligt for staterne til at:

> "guarantee diversity of overall programme content, reflecting as far as possible the variety of opinions encountered in the society"[462]

Staten skal med andre ord skabe rammer, som sikrer, at det samlede mediebillede afspejler de forskellige synspunkter, som hersker i samfundet. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med politiske debatter mv., som bringes i tv eller i radio.[463] Som det fremgår af afsnit 2.1.1 har bl.a. DR og TV2 således en udtrykkelig pligt til alsidighed. Desuden gælder der i forbindelse med valg til de politiske forsamlinger særlige krav om ligelig repræsentation af de opstillingsberettigede partier.

I sagen *Centro Europa 7 S.R.L & Di Stefano mod Italien* slog Domstolen fast, at hensynet til at sikre et pluralistisk mediebillede bl.a. også indebærer, at der er en effektiv adgang til markedet og ikke blot en teoretisk adgang til at udbyde radio-og tv-programmer.[464] I sagen havde en virksomhed fået tilladelse til at sende fjernsynsprogrammer, men på grund af en række forhold – herunder overgangsbestemmelser i lovgivningen – var virksomheden i en periode på 10 år reelt afskåret fra at udnytte tilladelsen. Den manglende realisering af virksomhedens sendetilladelse pga. uklarhed i lovgivning mv., udgjorde ifølge Domstolen en krænkelse af artikel 10.[465]

---

460 Se f.eks. Radio ABC mod Østrig (afsagt den 20. oktober 1997), hvoraf det formentlig kan udledes, at Domstolen – om nødvendigt – vil gå ind i en prøvelse af de tekniske begrundelser for et eventuelt afslag, jf. Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 86.

461 Manole m.fl. mod Moldova (afsagt den 17. september 2009), pr. 100 og 107.

462 Informationsverein Lentia mod Østrig (afsagt den 24. november 1993), pr. 38.

463 Centro Europa 7 S.R.L. & Di Stefano mod Italien (afsagt den 7. juli 2012), pr. 129 og 130.

464 Centro Europa 7 S.R.L. & Di Stefano mod Italien (afsagt den 7. juli 2012), pr. 130: "In this connection, the Court observes that to ensure true pluralism in the audiovisual sector in a democratic society, it is not sufficient to provide for the existence of several channels or the theoretical possibility for potential operators to access the audiovisual market. It is necessary in addition to allow effective access to the market so as to guarantee diversity of overall programme content, reflecting as far as possible the variety of opinions encountered in the society at which the programmes are aimed."

465 Centro Europa 7 S.R.L & Di Stefano mod Italien (afsagt den 7. juli 2012), pr. 154-156.

5. EMD's afvejning af ytringsfriheden over for andre legitime hensyn og nationale indskrænkninger i dansk ret

De væsentligste fortolkningsbidrag om ytringsfrihedens beskyttelse findes, hvor Domstolen, som led i vurderingen af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, har skullet afveje hensynet til ytringsfriheden over for et eller flere af de anerkendelsesværdige hensyn i artikel 10, stk. 2, eller over for en anden rettighed i EMRK, herunder navnlig artikel 8 om retten til respekt for privatliv, som også kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden.

De fortolkningsmomenter, som Domstolen har udviklet igennem sin praksis, har relevans, når de nationale begrænsninger af ytringsfriheden finder anvendelse i praksis. Derfor har Domstolens praksis på dette område stor betydning for behandlingen af de bestemmelser i dansk ret, som udgør indskrænkninger af ytringsfriheden.

I det følgende gennemgås de væsentligste indskrænkninger i ytringsfriheden i dansk ret i sammenhæng med relevant praksis fra EMD.

5.1 Hensynet til retten til respekt for privatlivet

5.1.1 Generelt om EMD's praksis om afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til retten til respekt for privatlivet

Et af de hensyn, som ytringsfriheden kan kollidere med, er hensynet til retten til respekt for privatlivet. Det kan f.eks. ske, når et medie offentliggør oplysninger om en politikers private forhold.

EMRK artikel 10, stk. 2, tillader indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til andres rettigheder. Omfattet af disse rettigheder er bl.a. retten til respekt for privatliv, som er beskyttet af EMRK artikel 8, og som derfor kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden.[466]

Domstolen har slået fast, at begrebet "privatliv" er et vidt begreb, som det ikke er muligt at definere udtømmende. Det omfatter individets fysiske og psykologiske integritet og omfavner som begreb bl.a. seksuel orientering og køn og også personlige oplysninger,

466 Tammer mod Estland (afsagt den 6. februar 2001) og Caroline von Hannover mod Tyskland (afsagt den 24. juni 2004) Se også Rytter (2016), side 304. EMRK artikel 8 bestemmer, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

som individet med rimelighed kan forvente ikke offentliggøres uden dets samtykke.[467] Til privatlivet hører også en persons navn og billeder af personen.[468]

Beskyttelsen af retten til privatliv tager først og fremmest sigte på at muliggøre udviklingen af den enkeltes personlighed i forholdet til andre mennesker uden indblanding.

Det primære formål med artikel 8 er at beskytte den enkelte mod uberettigede indgreb i de beskyttede rettigheder fra offentlige myndigheder. Bestemmelsen fortolkes dog sådan, at den også i et vist omfang pålægger staten positive handlepligter. Staten kan således have en pligt til at beskytte den enkelte mod andre privates krænkelse af den pågældendes privatliv generelt. Det betyder bl.a., at staten kan have en pligt til beskytte individer mod uberettiget offentliggørelse af billeder eller informationer om rent private forhold.[469]

Det er som udgangspunkt overladt til staten at vurdere, hvilke foranstaltninger der skal gøres, og staten har ikke nødvendigvis pligt til at indføre strafbestemmelser. EMD har dog slået fast, at det kan udgøre en krænkelse af artikel 8, hvis den tilkendte erstatning eller godtgørelse for privatlivskrænkelsen er for lav.[470]

Hvis der er tale om et sammenstød med EMRK artikel 8 og artikel 10 – f.eks. når et medie har offentliggjort oplysninger om en kendt persons private forhold – foreligger der en situation, hvor der skal foretages en afvejning af to fundamentale menneskerettigheder. EMD har udtalt det sådan, at der er er tale om to ligestillede rettigheder, som skal afbalanceres over for hinanden.[471]

Domstolens praksis om afvejningen mellem artikel 8 og artikel 10 har navnlig drejet sig om mediernes offentliggørelse af fotos eller oplysninger om private forhold.[472] Problemstillingen har navnlig været et tema i Domstolens praksis inden for de seneste 10-15 år, og der kommer løbende domme, som indeholder nye fortolkningsbidrag til afvejningen mellem de to grundlæggende rettigheder.

---

467 Axel Springer mod Tyskland (afsagt den 7. februar 2012), pr. 83.

468 Von Hannover mod Tyskland (nr.1) (afsagt den 24. juni 2006), pr. 50 og pr. 96.

469 Kjølbro (2017), side 1004.

470 Armoniené mod Litauen (afsagt den 25. november 2008).

471 Von Hannover mod Tyskland (nr. 2) (afsagt den 7. februar 2012), pr. 106. Denne afvejning er den samme, lige meget om sagen skal vurderes efter artikel 8, fordi der klages over krænkelse af retten til privatliv, eller om sagen skal bedømmes efter artikel 10, fordi medierne mener, at et indgreb er i strid med deres ret til ytrings- og informationsfrihed. Se Kjølbro (2017), side 1004.

472 Sagerne har enten været anlagt af den person, som har fået offentliggjort oplysninger, og som mener, at staten ikke har opfyldt sin positive forpligtelse til at beskytte privatlivet. eller af det medie, som mener, at en domfældelse for offentliggørelse af billeder eller oplysninger om private forhold er i strid med mediets ret til ytrings- og informationsfrihed.

Afvejningen mellem artikel 8 og artikel 10 skulle bl.a. foretages i dommen *MGN Limited mod Storbritannien,*[473] hvor en britisk udgiver af et tabloidmagasin klagede til EMD over en domfældelse for at videregive billeder af supermodellen Naomi Campbell. Artiklerne drejede sig om modellens narkotikamisbrug, og billederne viste modellen foran en bygning, hvor folk afhængige af narkotika gik til afvænningsmøder.[474]

EMD tilsluttede sig de nationale domstoles vurdering af, at oplysningerne om modellens misbrug, herunder at hun var i behandling, havde offentlig interesse, fordi modellen tidligere offentligt havde afvist, at hun havde taget stoffer, og således selv havde bragt dette emne ud i offentligheden. Spørgsmålet var derfor ikke, om oplysningerne om modellens misbrug kunne bringes, men derimod om billederne var i strid med modellens ret til privatliv.

Domstolen fandt herefter, at de nationale domstole havde foretaget en rimelig prøvelse af sagen og inddraget de relevante momenter i afvejningen af de modstående hensyn. De nationale domstole havde bl.a. lagt vægt på, at de offentliggjorte billeder havde været krænkende for modellen, og at det ikke havde været nødvendigt at offentliggøre billederne for at bringe artiklerne om modellens misbrug. Da de nationale domstole således havde anvendt de rigtige principper og givet en tilstrækkelig og relevant begrundelse for domfældelsen, fandt Domstolen, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 10.

5.1.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til retten til respekt for privatliv

I dansk ret er privatlivets fred navnlig beskyttet af straffelovens kapitel 27, som indeholder en række bestemmelser, der begrænser adgangen til at indhente og videregive oplysninger eller billeder om rent private forhold. Bestemmelserne (§§ 263-264 d) kriminaliserer således krænkelser af privatlivets fred (fredskrænkelser).[475] Nogle af reglerne udgør direkte indskrænkninger i ytringsfriheden, idet de kriminaliserer videregivelse af oplysninger eller billeder om rent private forhold.[476] Bestemmelserne omfatter også mediernes offentliggørelse af sådanne oplysninger. En anden del af bestemmelserne om fredskrænkelser kriminaliserer forskellige måder at få adgang til oplysninger på og udgør derfor ikke direkte indskrænkninger af ytringsfriheden.[477] Disse bestemmelser har

473 MGN Limited mod Storbritannien (afsagt den 18. januar 2011).

474 Billederne var taget fra et skjul med telelinse, og modellen var således ikke klar over, at hun blev fotograferet. Modellens advokat havde efter den første artikel kontaktet bladet og anmodet om, at de ikke publicerede flere oplysninger om modellen. Dette besvarede bladet dog med flere artikler om modellens narkotikamisbrug, som også indeholdt kritik af modellens anmodning om ikke at offentliggøre flere artikler.

475 Straffelovens kapitel 27 indeholder også regler om ærekrænkelser – disse regler gennemgås i afsnit 5.2.2 nedenfor.

476 Straffelovens § 264 og § 264 d.

477 Straffelovens § 263, § 264, § 264 a.

dog betydning for informationsfriheden, fordi de sætter grænser for adgangen til at indhente oplysninger.

5.1.2.1 Fredskrænkelser

Straffelovens § 264 c kriminaliserer det at skaffe sig eller uberettiget udnytte oplysninger, der er fremkommet ved en overtrædelse af § 263 om brud på brevhemmeligheden, § 264 om husfredskrænkelse eller § 264 a om fotografering eller iagttagelse ved hjælp af et apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Udnyttelse af oplysningerne kan dog efter omstændighederne været berettiget og dermed straffri. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udnyttelsen har tjent et journalistisk formål.

Bestemmelsen har kun sjældent været anvendt i praksis.

Straffelovens § 264 d kriminaliserer den uberettigede videregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold. Endvidere kriminaliserer bestemmelsen uberettiget videregivelse af billeder af en person under omstændigheder, som åbenbart kan forlanges unddraget en bredere offentlighed.[478] Sidste led af bestemmelsen tager sigte på situationer, hvor en person f.eks. fotograferes eller filmes, mens vedkommende befinder sig i en situation, som vedkommende ikke selv har nogen direkte indflydelse på, f.eks. et offer for en trafikulykke.[479] Bestemmelsen beskytter også afdøde personer og udgør efter sit indhold en indskrænkning i ytringsfriheden. Den finder løbende anvendelse i praksis.[480]

Beskyttelsen af privatlivets fred ved videregivelse af oplysninger eller billeder vedrørende andres private forhold har længe været en del af den danske straffelovgivning. Således finder man allerede i straffeloven fra 1866 en bestemmelse, som har næsten samme sigte som den nugældende § 264 d.[481]

478 Bestemmelsen suppleres desuden af retsplejelovens § 32, stk. 6, som indeholder et forbud mod billedoptagelse uden for retsbygninger af sigtede, tiltalte mv. på vej til og fra retsmøder i straffesager. Se hertil EMD's dom i Egeland & Hanseid mod Norge (afsagt den 16. april 2009), hvor Domstolen fandt, at straf til pressen for offentliggørelse af billeder tager uden for en retsbygning ikke udgjorde en krænkelse af artikel 10.

479 Dette fremgår af Straffelovrådets betænkning nr. 601 (1971) om privatlivets fred, der ligger til grund for udformningen af bestemmelsen i straffelovens § 264 d, som affattet ved § 1, nr. 6, i lov nr. 89 af 29. september 1972. Med lov nr. 1719 af 27. december 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og medieansvarsloven er der dog sket en mindre udvidelse af det snævre anvendelsesområde for bestemmelsens sidste led, navnlig for så vidt angår videregivelse af nøgenbilleder.

480 Se f.eks. TfK 2018.672, TfK 2018.61, U2017.2627V, TfK 2017.486, FED 2008.36.

481 Betænkning nr. 601 (1971) om privatlivets fred", side 28. I almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 fandtes den tilsvarende bestemmelse i § 220: "Den, der ved offentlige meddelelser om personlige og huslige forhold krænker privatlivets fred, straffes med bøder fra 10 til 100 Rd. eller med simpelt fængsel indtil 3 måneder."

Det er selve videregivelsen, der er gjort strafbar, og ikke den primære handling, som har givet adgang til billedet eller oplysningerne, f.eks. ved fotografering på ikke frit tilgængeligt sted eller brud på brevhemmeligheden.

Bestemmelsen omfatter navnlig oplysninger om interne familieforhold, privat omgangskreds, forlovelser, private stridigheder, separation og skilsmisse, seksuelle forhold og præferencer, fysiske og psykiske sygdomme, selvmord og selvmordsforsøg, misbrug af stoffer eller alkohol, domme i afsluttede straffesager, politisk tilhørighed, religiøse forhold og personlige kriser.[482]

Videregivelsen vil dog kun være strafbar, hvis den må anses for uberettiget. Det betyder, at der bl.a. skal tages hensyn til, under hvilke omstændigheder videregivelsen er sket. Hvis videregivelsen er sket i en privat kreds, f.eks. under et privat middagsselskab, vil den som udgangspunkt falde uden for det strafbare område.[483]

Ved vurderingen af, om en videregivelse er uberettiget, indgår også karakteren af det videregivne, herunder navnlig i hvilket omfang oplysningerne eller materialet er belastende for pågældende.[484] En oplysning om, at en person har indgået ægteskab, vil som udgangspunkt ikke være belastende for vedkommende, mens det modsatte typisk vil gøre sig gældende med hensyn til oplysninger om ægteskabelige problemer, alvorlig sygdom eller selvmordsforsøg.

Når det skal afgøres, hvad der ligger inden for det strafbare område efter § 264 d, skal der desuden tages hensyn til ytringsfriheden og hensynet til nyhedsformidlingen. Det betyder bl.a., at nyhedsmedier efter omstændighederne kan videregive oplysninger om domfældtes navne i afsluttede straffesager, navnlig hvis kendskab til navnet på den domfældte har offentlig interesse.

Sager vedrørende straffelovens § 264 d vil ofte dreje sig om mediers videregivelse af oplysninger om private forhold.

I en dom fra 2008 blev tre ansvarshavende redaktører på nogle dagblade og et ugeblad samt fire journalister straffet for overtrædelse af straffelovens § 264 d i anledning af nogle artikler, hvoraf det fremgik, at en kendt tv-vært havde ophævet eller var ved at ophæve samlivet med sin mand. Grundlaget for artiklerne var, at hun havde købt en ejendom alene i nærheden af parrets fælles bolig. Landsretten bemærkede bl.a., at

482 K.Aa. Frøbert, Massemediernes frihed og ansvar, 2. udgave (1992), side 79.
483 T. Rørdam i J. Vestergaard, Strafferet – Forbrydelser og andre strafbare forhold, 2. udgave (2013), side 260f.
484 Ibid., side 261.

tv-værten ikke havde fremlagt sit privatliv, herunder sine ægteskabelige forhold, for medierne på en sådan måde, at medierne derved kunne være i god tro om hendes holdning til omtalen.[485]

Tilsvarende blev en journalist og en chefredaktør, der begge var ansat på et ugeblad, i en sag fra 2001 fundet skyldige i at have overtrådt straffelovens § 264 d ved på forsiden og i en artikel i ugebladet at have bragt omtale af, at to journalister var kærester, selv om de begge tidligere over for ugebladet udtrykkeligt havde frabedt sig offentlig omtale af deres forhold.[486]

Også privatpersoners videregivelse af billeder mv. om andres private forhold er omfattet af bestemmelsen og har givet anledning til flere sager i praksis.

I en dom fra 2005 blev en mand straffet for via internettet at have sendt nøgenbilleder til flere personer af en kvinde, han tidligere havde haft et forhold til, sammen med en pornografisk tekst, som gav indtryk af, at det var kvinden selv, som var afsender af både billeder og tekst.[487]

Bestemmelsen er behandlet indgående i Straffelovrådets ovennævnte betænkning fra 2017 om freds- og ærekrænkelser.[488] Straffelovrådet anbefaler, at den eksisterende strafferamme på fængsel i op til 6 måneder skal forhøjes til 2 år, når der foreligger skærpende omstændigheder. Forslaget er begrundet i internettets udbredelse, idet videregivelse af oplysninger om andres private forhold på internettet generelt kan indebære privatlivskrænkelser af en intensitet, som ikke tidligere er set. Oplysninger på internettet kan spredes meget vidt og meget hurtigt og kan i praksis være vanskelige og i visse tilfælde umulige at få slettet igen. Der er dermed en større risiko for store skadevirkninger og mere vedvarende krænkelser, end der f.eks. er ved krænkelser gennem trykte aviser, tidsskrifter mv., og den samlede effekt af dette kan være foruroligende stor.

Anbefalingen blev allerede fulgt i foråret 2018, hvor Folketinget vedtog, at straffen for overtrædelse af § 264 d under særligt skærpende omstændigheder – under hensyn til oplysningernes eller videregivelsens karakter og omfang eller antallet af berørte personer

485 TfK 2008.499 Ø. De tre ansvarshavende redaktører blev herefter hver straffet med 20 dagbøder á 500 kr., mens de fire journalister, der havde skrevet artiklerne, hver blev straffet med 10 dagbøder á 500 kr. De tre ansvarshavende redaktører blev endvidere hver in solidum med de ansvarlige journalister dømt til at betale tv-værten en tortgodtgørelse på 20.000 kr.

486 FED 2001.2520 Ø. Chefredaktøren blev straffet med 10 dagbøder á 500 kr. og journalisten blev straffet med 15 dagbøder á 1.000 kr. De skulle in solidum betale 20.000 kr. i tortgodtgørelse til hver af sagsøgerne.

487 TfK 2005.709/1 Ø. Se bl.a. også TfK 2002.56 V og TfK 2001.658 Ø.

488 Betænkning nr. 1563 (2017) om freds- og ærekrænkelser.

– kan stige til fængsel indtil 3 år.[489] Den nye bestemmelse i § 264 d, stk. 2, tager særligt sigte på digitale sexkrænkelser.

Straffelovens § 264 d er senest ændret med lov nr. 1719 af 27. december 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og medieansvarsloven, som udvider beskyttelsen mod videregivelse af nøgenbilleder af personer i det offentlige rum. Ændringen betyder, at det ikke længere er afgørende, om et billede er taget på et i princippet offentligt sted, men derimod hvilken offentlighed det har været påregneligt for den pågældende, at man ville kunne blive genstand for. Det betyder bl.a., at et billede af en nøgen person, som er taget på et offentligt tilgængeligt sted, men hvor kun ganske få personer er til stede, f.eks. på en øde strand eller lignende, som altovervejende udgangspunkt ikke må videregives.[490] Ved samme lov har Folketinget desuden tredoblet bødestraffen for overtrædelse af bestemmelsen.

5.1.2.2 Andre privatlivskrænkelser

Straffelovens kapitel 27 rummer som nævnt også en række andre bestemmelser om privatlivskrænkelser, som ikke efter deres indhold udgør begrænsninger af ytringsfriheden, men som efter omstændighederne vil skulle fortolkes i lyset af ytringsfriheden. Det vil særligt være tilfældet, når der er tale om, at journalister har overtrådt bestemmelserne som led i research eller dækning af en historie. De pågældende bestemmelser kriminaliserer forskellige måder at få adgang til oplysninger mv. på.

Kerneområdet for straffelovens § 263, stk. 1, har traditionelt været krænkelse af brevhemmeligheden, dvs. den situation, hvor nogen åbner andres breve eller på anden måde gør sig bekendt med indholdet (stk. 1, nr. 1). Også det at skaffe sig adgang til andres gemmer, f.eks. en skrivebordsskuffe, er strafbart (stk. 1, nr. 2), ligesom det er ulovligt hemmeligt at aflytte eller på anden måde optage andres samtaler (dvs. samtaler, som man ikke selv deltager i) med et aflytningsapparat (f.eks. en mobiltelefon) (stk. 1, nr. 3). Desuden er det efter stk. 2 strafbart at skaffe sig uberettiget adgang til it-oplysninger.

Bestemmelsens stk. 3 kaldes populært for hackerbestemmelsen og tager særligt sigte på de situationer, hvor der er tale om erhvervsspionage, selv om det strafbare område ikke begrænser sig hertil.[491] Hackerbestemmelsen har ikke givet anledning til mange sager, hvor ytringsfriheden har været et tema. Den fandt imidlertid anvendelse i den meget omtalte Se & Hør-sag, hvor en medarbejder hos it-virksomheden IBM igennem en pe-

489 Lovforslag nr. L 115 som optrykt efter 2. behandling den 20. marts 2018 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for blufærdighedskrænkelse og digitale sexkrænkelser). Under Folketingets behandling af lovforslaget ændredes forslaget fra 2 års fængsel til 3 års fængsel.

490 Lovforslag nr. L 20 af den 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven mv. (freds- og ærekrænkelser), afsnit 2.7.2.

491 V. Greve m.fl., Kommenteret straffelov – speciel del, 10. omarbejdede udgave (2012), side 443.

riode på 3 år lækkede oplysninger til ugebladet Se & Hør om kendte personers økonomiske transaktioner fra betalingskortsfirmaet Nets. Det gav ugebladet adgang til meget personlige oplysninger om de pågældendes gøren og laden og satte i flere tilfælde bladet i stand til at lokalisere enkeltpersoner på ferie i udlandet, hvor ugebladet opsøgte og fotograferede dem. Den tiltalte blev dømt efter straffelovens § 263, stk. 3. Også en række andre involverede, herunder en nyhedschef, blev dømt for medvirken til overtrædelse af hackerbestemmelsen. En tidligere chefredaktør blev i sagen idømt 1 år og 3 måneders fængsel. Straffens længde understreger sagens alvor, da fængselsstraf til chefredaktører eller journalister forekommer yderst sjældent i en dansk sammenhæng.[492]

Hensynet til ytringsfriheden har ofte også spillet en rolle i sager om husfredskrænkelser efter straffelovens § 264, hvor journalister og fotografer har været involveret.

Bestemmelsen kriminaliserer den, der uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted, eller som – trods opfordring dertil – undlader at forlade fremmed grund. Efter sin ordlyd og karakter udgør bestemmelsen helt indlysende ikke en indskrænkning af ytringsfriheden, men den har ikke desto mindre været omdrejningspunktet for flere sager, hvor hensynet til ytringsfriheden, herunder nyhedsformidlingen, har haft stor betydning for sagens bedømmelse.

I sagen om Svend Aukens have – som er refereret i afsnit 2.1.4.2 – fandt Højesteret efter en afvejning af hensynet til nyhedsformidlingen over for hensynet til politikerens privatliv, at journalisten ikke havde handlet uberettiget ved at følge med demonstranter ind i politikerens have.[493] Højesteret lagde i sin bedømmelse vægt på, at demonstrationen angik et emne af offentlig interesse, og at journalistens ulovlige indtrængen udgjorde en forholdsvis beskeden privatlivskrænkelse.[494]

Samme resultat kom Højesteret frem til i en dom fra 1999, hvor tre journalister blev frifundet for ulovlig indtrængen på øen Peberholm i forbindelse med en demonstration mod den kommende Øresundsforbindelse. Hensynet til ytringsfriheden betød, at

492 Se også: "Mediejurist: Vi har ikke tradition for at sende journalister i fængsel" (3. december 2016), DR.dk, https://www.dr.dk/nyheder/indland/mediejurist-vi-har-ikke-tradition-sende-journalister-i-faengsel (senest tilgået den 14. august 2019).

493 U1994.988H.

494 Dommen udgjorde for så vidt et nybrud i forhold til tidligere praksis, hvor Højesteret var kommet frem til det modsatte resultat, nemlig at journalisters indtrængen på ikke frit tilgængeligt sted førte til domfældelse. Se f.eks. sagen om Mærsk McKinney Møllers have (U1987.934H).

journalisternes indtrængen ikke kunne anses for at være uberettiget, og de blev derfor frifundet for ulovlig indtrængen.[495]

I en dom fra 2016 fandt Østre Landsret derimod ikke, at en pressefotografs husfredskrænkelse var berettiget.[496] I sagen havde nogle unge foretaget en aktion for at markere årsdagen for rydningen af ungdomshuset på Jagtvej. De unge var trængt ind i en virksomhed og havde ryddet en virksomheds mapper og papirer. En pressefotograf var sammen med de unge trængt ind i virksomheden og havde taget billeder af hændelsen. Billederne blev senere bragt i et magasin. Landsretten fandt, at aktionen ikke havde en samfundsmæssig interesse eller aktuel nyhedsværdi, som berettigede pressefotografen til at følge med ind i virksomheden uden samtykke, og fandt derfor fotografen skyldig i overtrædelse af § 264, stk. 1, nr. 1.

I sager om ulovlig indtrængen, hvor medierne dækker nyhedsrelevante begivenheder, tillægges hensynet til ytringsfriheden ganske betydelig vægt. Der vil dog altid skulle foretages en konkret afvejning, hvor grovheden af privatlivskrænkelsen skal sættes over for den samfundsmæssige interesse i dækningen af det pågældende forhold. Er krænkelsen betydelig og den offentlige interesse tilsvarende mindre stærk, vil afvejningen således kunne falde anderledes ud end i de to gengivne sager.[497]

Efter straffelovens § 264 a er det strafbart uberettiget at fotografere personer på et ikke frit tilgængeligt sted. Bestemmelsen udgør ikke en indskrænkning af ytringsfriheden, men har på samme måde som § 264 om ulovlig indtrængen været anvendt i en række sager, hvor hensynet til ytringsfriheden har spillet en afgørende rolle. Det har særligt drejet sig om sager om mediernes brug af skjult kamera.

I en dom (hundehandlerdommen) fra 2012 frifandt Højesteret med dissens to journalister fra DR for overtrædelse af straffelovens § 264 a.[498] Journalisterne havde med skjult kamera fotograferet i en privat bolig, som blev anvendt til ulovlig erhvervsmæssig handel

495 U1999.1675H. Se også Østre Landsrets dom af 1. november 2018 (utrykt), hvor en række tiltalte journalister blev frifundet for ulovlig indtrængen i forbindelse med et TV-program om kædesvindel. Retten fandt i den pågældende sag, at programmet omhandlede væsentlige samfundsmæssige forhold, og at hensynet til nyhedsformidlingen betød, at de pågældendes tilstedeværelse på ikke frit tilgængeligt sted, ikke kunne anses for uberettiget.

496 TfK 2016.361 Ø.

497 T. Baumbach, Strafferet og menneskeret, side 285. EMD's praksis om mediernes dækning af begivenheder af samfundsmæssig interesse er behandlet i afsnit 4.2.3.

498 U2012.2328H. Dommen har givet anledning til debat om bl.a. afvejningen af hensynet til privatlivets fred over for andre hensyn. Der henvises i den forbindelse til P. Blume "Berettiget overvågning af ikke frit tilgængeligt område" i U2012B.390, V. Borberg "Mediernes brug af skjult kamera på privat område" i U2014B.258, P.Skov m.fl. "Peter Skov, Peter Lambert, Iben Gjessing: Om rettighedssammenstød og skjult kamera – en kommentar til U2014B.258" i U2014B.359, S. Schaumburg-Müller "Sten Schaumburg-Müller: Om retlig beskyttelse af aktiv journalistik. En kommentar til U2014B.258 om mediernes brug af skjult kamera på privat område" i U2015B.9 og T. Baumbach "Den retsvidenskabelige strafferetsforskning i det 21. århundrede – refleksioner" i TfK 2015.515.

med hunde. Genstanden for optagelserne var hundene og viste kun den forurettede i, hvad Højesterets flertal betegnede som "korte øjebliksekvenser".

Flertallet udtalte, at spørgsmålet om, hvorvidt fotografering på ikke frit tilgængeligt sted har været uberettiget, beror på en afvejning mellem de modstående hensyn, der var i spil. Højesteret anførte herefter, at fotografering af en person på et ikke frit tilgængeligt sted er uberettiget og dermed strafbar (efter § 264 a), når fotograferingen indebærer en krænkelse, der overstiger hensynet til ytringsfriheden.

Med henvisning til, at den krænkelse af privatlivets fred, som fotograferingen indebar, var beskeden, og at de skjulte optagelser indgik i en tv-udsendelse om bl.a. ulovlig handel med hunde, som rejste spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig interesse, frifandt flertallet journalisterne for overtrædelse af § 264 a. Mindretallet fandt i modsætning hertil, at optagelsen med skjult kamera i den forurettedes bolig indebar en sådan grov krænkelse af hendes ret til beskyttelse af sit privatliv, at de ville dømme journalisterne for overtrædelse af straffelovens § 264 a.

Brugen af skjult kamera som led i journalistisk research er i det hele taget et kontroversielt emne, som jævnligt har givet anledning til debat. I hundehandlerdommen fandt Højesterets flertal da også anledning til at komme med denne mere almene betragtning om mediernes brug af skjult kamera:

> "Fotografering med skjult kamera er som udgangspunkt forbundet med væsentlige betænkeligheder, og en sådan fremgangsmåde kan kun være berettiget efter en nøje afvejning i hvert enkelt tilfælde af den samfundsmæssige interesse i forhold til den enkeltes krav på beskyttelse"[499]

I den såkaldte Fælledgården-sag, som er omtalt i afsnit 5.3.2.1, fandt Højesteret, at hensynet til at belyse de muligt kritisable forhold på den pågældende institution ikke kunne berettige de krænkelser af beboernes privatliv, som optagelserne havde udsat dem for. Derfor blev de tiltalte dømt for at have videregivet fortrolige oplysninger. Hensynet til privatlivets fred kan således konkret veje så tungt, at hensynet til mediernes ytringsfrihed må vige.

For så vidt angår EMD's praksis vedrørende brugen af skjult kamera henvises til afsnit 4.2.5.2.

499 U2012.2328H.

§ 264 a er også behandlet i Straffelovrådets betænkning fra 2016 om freds- og ærekrænkelser, hvor der ikke foreslås ændringer i bestemmelsen.[500] I det fremsatte lovforslag om ændring af straffelovens kapitel 27 foretages alene en teknisk ændring af bestemmelsen, men de foreslåede markante strafskærpelser vil også omfatte overtrædelser af § 264 a.

5.1.2.3 Privatlivskrænkelser – civilretlige sanktioner

Der findes også privatlivskrænkelser, som ikke er strafbare efter straffelovens regler.[501] I sådanne situationer står den krænkede dog ikke uden reaktionsmuligheder, idet der også eksisterer et civilretligt værn, som udvider det beskyttede område for privatlivet.[502] Den civilretlige beskyttelse betyder, at der kan idømmes økonomiske sanktioner (erstatning og godtgørelse for tort), hvis der er begået en retsstridig krænkelse af en persons frihed, fred, ære eller person. Det følger af erstatningsansvarslovens § 26, som indeholder regler om tort- og krænkelsesgodtgørelse.[503] Det civilretlige værn har særligt relevans, når andre uberettiget anvender billeder af eller oplysninger om en person, som den pågældende selv har ret til at råde over.[504]

Det antages, at det enkelte individ i almindelighed har (ene)ret til at råde over sit eget personbillede.[505] Denne ret omtales også som *retten til eget billede.* Retten er baseret på almindelige retsgrundsætninger og har derfor hovedsageligt udviklet sig i praksis ved de danske domstole.[506] Den er en del af det retsværn, som beskytter individets integritet og personlighed – også kaldet personlighedsretten.[507]

En krænkelse af et individs ret til at råde over sit eget personbillede kan forekomme i forskellige sammenhænge.[508]

---

500 Betænkning nr. 1563 (2016) om freds- og ærekrænkelser.

501 Straffelovens bestemmelser herom er forbeholdt de groveste krænkelser. Se Højesterets udtalelse i U2010.2448H.

502 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 222f.

503 Erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, er en videreførelse af den dagældende regel i § 15, stk. 1, i ikrafttrædelsesloven til straffeloven, jf. herved § 2 i lov nr. 89 af 29. marts 1972. Efter den dagældende § 15, stk. 2, i ikrafttrædelsesloven skulle godtgørelsens størrelse fastsættes under hensyn til krænkelsens grovhed, handlingens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt.

504 Betænkning nr. 601 (1971) om privatlivets fred, side 40f.

505 V. Borberg i H. Udsen (red.) m.fl., Lærebog i informationsret, 1. udgave (2016), side 320.

506 U2010.2448H.

507 Til dette område hører bl.a. også straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser, persondataretten og den beskyttelse som EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og tilhørende EMD praksis giver. Se for en samlet gennemgang af personlighedsretten P. Schønning m.fl. (red.), Personlighedsret, 1. udgave (2007).

508 Området for retten til eget billede indeholder en del særregler, som ikke gennemgås i det følgende. For en nærmere gennemgang af "retten til eget billede" se f.eks. V. Borberg i Udsen (red.) m.fl. (2016), Schønning m.fl. (red.) (2007) og Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 224f.

Det kan f.eks. være retsstridigt at offentliggøre et personbillede, som viser en person "i en særlig privat eller afslørende situation", også selv om det ikke er strafbart efter straffelovens § 264 d.[509]

Det var f.eks. tilfældet i en sag om Se & Hørs offentliggørelse af billeder af en studievært, som var topløs og befandt sig på en offentlig strand. Højesteret fandt, at der med optagelsen og offentliggørelsen af billederne var sket en retsstridig krænkelse af studieværten, som berettigede hende til tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26.[510] I bedømmelsen af dette forhold lagde Højesteret vægt på, at billederne var optaget uden hendes vidende og samtykke, at de ikke havde nogen sammenhæng med hendes virke som radio- og tv-vært, og at de ikke indgik som led i en omtale af samfundsmæssigt relevante forhold.[511]

Retten til eget billede kan også være krænket i tilfælde, hvor et personbillede er brugt i en sammenhæng, som kan siges at være vildledende eller misvisende. Dette gælder f.eks., hvor et billede bruges i en sammenhæng, som kan virke krænkende, f.eks. fordi billederne bliver brugt som illustration til artikler, som ikke har noget med personerne på billedet at gøre.[512]

Krænkelse af retten til eget billede har i praksis navnlig været aktuelt, når personbilleder bruges i *reklameøjemed.* Det er f.eks. tilfældet, når en virksomhed ønsker at benytte et billede af en kendt person som reklame for en vare eller lignende. Hvis virksomheden

509 Som udgangspunkt kan personer, som befinder sig på frit tilgængeligt sted, frit fotograferes. Videregivelsen kan dog være i strid med straffelovens § 264 d, hvis der er tale om rent private forhold. Hvis betingelserne for at anvende § 264 d ikke er opfyldt (se gennemgang af bestemmelsen ovenfor), kan den civilretlige beskyttelse dog være en mulighed. Se Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 225.

510 U2010.2448H. Om der ved en offentliggørelse af et personbillede (som er taget på frit tilgængeligt sted) er tale om en retsstridig krænkelse vil navnlig bero på, om billedernes offentliggørelse vil være krænkende for den pågældende, herunder om der er tale om en privat situation, f.eks. nøgenbilleder. Hvis billedet ikke har nogen offentlig interesse, taler dette imod at billedet kan offentliggøres. Se Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 225. Det må i øvrigt antages, at den pågældende sag i dag vil være omfattet af § 264 d som følge af den ændring af bestemmelsen, der er foretaget med lov nr. 1719 af 18. december 2018 om ændring af bl.a. straffeloven. Således fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at et billede af en nøgen person, som er taget på et offentligt tilgængeligt sted, men hvor kun ganske få personer er til stede, f.eks. på en øde strand eller lignende, som altovervejende udgangspunkt ikke må videregives, jf. lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven mv. (freds- og ærekrænkelser) (Folketingstidende, 2018-2019, L 20, A, som fremsat), afsnit 2.7.2.

511 Denne retstilstand må anses for at være i overensstemmelse med EMD's praksis om brug af personbilleder, som også har anerkendt en vis beskyttelse af privatlivet i det offentlige rum (se straks nedenfor om afvejningen mellem artikel 8 og artikel 10). Se hertil V. Borberg i Udsen (red.) m.fl., (2016), side 334.

512 Se f.eks. U1998.170Ø, hvor landsretten fandt, at det udgjorde en retsstridig krænkelse, at en avis havde brugt et billede fra en teaterforestilling, hvor to skuespillere indgik i en voldtægtslignende scene til at ledsage et læserbrev med titlen "Skandaløse erstatninger. Voldtægt på udsalg.".

ikke på forhånd har indhentet et samtykke til offentliggørelsen, vil det udgøre en retsstridig krænkelse af den pågældendes ret til eget billede.[513] [514]

Medierne offentliggør dagligt mange billeder som illustration til artikler, herunder også personbilleder. Medierne har som udgangspunkt en særlig adgang til at benytte sig af personbilleder til redaktionelt brug, når det sker som en integreret del af mediernes dækning af aktuelle samfundsforhold mv. og under iagttagelse af de netop beskrevne begrænsninger, herunder med respekt for privatlivets fred.[515] Den vidtgående adgang til at benytte personbilleder er således begrundet i hensynet til ytrings- og informationsfriheden.[516]

Hvorvidt offentliggørelsen af et personbillede er berettiget vil bero på en afbalancering af hensynet til beskyttelse af den pågældendes ret til privatliv over for mediernes ytringsfrihed. I denne vurdering vil særligt den *samfundsmæssige interesse* i offentliggørelsen af billedet indgå.[517]

Der findes i dansk ret også en beskyttelse af individets *ret til eget navn.* Denne ret beskytter personer mod, at andre benytter deres navn i kommercielt øjemed til at lukrere på den eventuelle reklameværdi, som knytter sig til navnet.[518]

Der kan i dansk ret ikke siges at eksistere en egentlig *ret til egen historie* i den forstand, at den enkelte selv har absolut kontrol over den pågældendes fremstilling i offentligheden, eller hvilke oplysninger om den pågældende offentligheden får kendskab til.[519] Der findes dog en række regler, som i et vist omfang beskytter retten til egen historie i det omfang reglerne begrænser andres adgang til at offentliggøre oplysninger om en person. Dette gælder *bl.a.* straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, persondatarettens

513 Højesteret slog første gang dette princip fast i en dom fra 1965 (U1965.126H). Det følger af dommen, at den person, som uberettiget har fået anvendt sit billede i kommerciel sammenhæng, har krav på erstatning og i visse tilfælde også tortgodtgørelse. Se for nærmere herom: V. Borberg i Udsen (red.) m.fl., side 303ff. Se også K.A. Frøbert, Dansk informationsret hæfte 2 – Ytringsfrihedens grænser, 1. udgave (1976), side 75.

514 Dette princip suppleres i et vist omfang af markedsføringslovens § 1 om god markedsføringsskik, som også indebærer, at der ikke må benyttes personbilleder som led i markedsføring uden den pågældendes tilladelse. Se f.eks. U2008.1974H og U2003.686SH (Idolplakater af Martin Jørgensen).

515 Se for spørgsmålet om, hvornår et medies brug af personbilleder varetager henholdsvis et kommercielt formål og et redaktionelt formål: Schønning m.fl. (red.) (2007), side 119f.

516 Adgangen for medierne til at videregive personbilleder begrænses også af reglerne i retsplejeloven om fotografering af personer på vej til og fra retten (se for nærmere herom afsnit 5.6.2).

517 T. Riis, H. Udsen og V. Borberg, "Mediernes ret til at offentliggøre billeder af offentligt kendte personer efter von Hannover nr. 2" i Juristen (nr. 1 af 2015), side 17. Se for nærmere om denne afvejning straks nedenfor i afsnittet om afvejningen mellem EMRK artikel 8 og EMRK artikel 10.

518 Denne ret hviler i udgangspunktet også på almindelge retsgrundsætninger. Se for nærmere herom V. Borberg i Udsen (red.) m.fl. (2016), side 337f. og Schønning m.fl. (2007), side 181f. Der findes også regler om brugen af personnavn i navneloven.

519 Schønning m.fl. (red.) (2007), side 175.

regler og de regler i retsplejeloven, som begrænser adgangen til at referere straffesager i offentligheden.

Overholdes de regler, som begrænser muligheden for at omtale andres forhold, må en person som udgangspunkt tåle at blive omtalt offentligt, f.eks. i forbindelse med at den pågældende bliver portrætteret.

Det er dog også udgangspunktet, at der heller ikke i disse tilfælde må anvendes oplysninger om en person, f.eks. om dennes bedrifter, med et kommercielt formål for øje, hvis den omtalte person ikke har indvilget i denne brug af oplysninger.[520]

Det vil utvivlsomt også være berettiget at offentliggøre oplysninger om private forhold, hvis den omtalte har givet samtykke til omtalen.[521] Derudover vil det være retmæssigt at omtale forhold, som en person selv har givet offentligheden adgang til. Disse private oplysninger vil efterfølgende frit kunne omtales.

Det antages også, at brugen af oplysninger om faktiske personer eller begivenheder i en *kunstnerisk sammenhæng*, f.eks. i en film, nyder stor beskyttelse. Det betyder f.eks., at der er en vidtgående frihed til at lade sig inspirere eller lignende af en bestemt persons liv og historie i en kunstnerisk sammenhæng under forudsætning af, at bl.a. straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser i den forbindelse overholdes. Benyttes en straffesag som udgangspunkt for en tv-serie eller lignende, kan kunstneren i almindelighed godt tildigte de involverede personer forskellige tanker mv. Det vil ligge inden for den kunstneriske ytringsfrihed. Derimod vil det være problematisk at tildigte, at en dømt person har begået yderligere forbrydelser, som denne ikke er straffet for i virkeligheden, da man her kan komme på kant med freds- og ærekrænkelsesreglerne.[522]

Der findes meget lidt dansk praksis, som kan bidrage til at afklare omfanget af retten til egen historie.

I Danmark har spørgsmålet om retten til egen historie i en kunstnerisk sammenhæng dog været behandlet i forbindelse med en sag om romanen "Suverænen". Sagen drejede sig navnlig om, hvorvidt det var i strid med en persons ret til privatliv, at en forfatter havde benyttet den pågældende som romanfigur og i denne forbindelse anvendt oplysninger og billeder af privat karakter om personen, herunder personens fulde navn og billede og private oplysninger om den pågældendes arbejde, børn og økonomi. Landsretten fandt

520 Se f.eks. Sø- og Handelsrettens dom af 21. august 2006.
521 Schønning m.fl. (red.) (2007), side 176f.
522 Ibid., side 179.

imidlertid, at romanen var et fiktivt værk, og at hensynet til forfatterens kunstneriske ytringsfrihed i den konkrete sag vejede tungere end hensynet til den omtalte persons privatliv.[523] Det spillede også ind i landsrettens vurdering, at den ikke fandt de anvendte oplysninger særligt private.

I sagen fastslår landsretten således, at der skal ske en afvejning af hensynet til det enkelte individs ret til privatliv over for den pågældende kunstners ret til ytringsfrihed, når der anvendes oplysninger af privat karakter i en kunstnerisk sammenhæng.

Udgivelser af f.eks. biografier vil kunne finde sted uden den omtaltes samtykke, hvis et sådant værk i øvrigt holder sig inden for lovgivningens rammer. I sådanne tilfælde vil en person ikke kunne forhindre, at et sådant værk offentliggøres.[524]

5.1.3 EMD's praksis om afvejningen mellem hensynet til retten til respekt for privatliv og hensynet til ytringsfriheden

Offentliggørelse af private oplysninger eller billeder af privat karakter kan som nævnt udgøre en krænkelse af privatlivets fred.[525] Beskyttelsen af privatlivet er generelt et tungtvejende hensyn, og der er derfor flere eksempler på, at Domstolen har accepteret begrænsninger af ytrings- og informationsfriheden begrundet i dette hensyn. Det kan dog være yderst vanskeligt at afgøre, hvornår hensynet til offentlighedens ret til at blive informeret om emner af offentlig interesse i det konkrete tilfælde vejer tungere end hensynet til den enkeltes ret til privatliv.

I de ledende domme på området har Domstolen fastlagt en række fortolkningsmomenter, som skal inddrages ved denne bedømmelse.

Domstolen har f.eks. i en sag, hvor prinsesse Caroline von Hannover klagede over mediernes krænkelse af hendes privatliv, slået fast, at selv om et emne påkalder sig stor offentlig interesse i dele af eller hos hele befolkningen, er det ikke ensbetydende med, at det også har samfundsmæssig interesse.[526] I den konkrete sag var der tale om såkaldt tabloid-/sladderjournalistik, og selv om der er mange læsere til disse mediers historier om kendte menneskers privatliv, nyder sådan journalistik efter Domstolens praksis ikke nær den samme beskyttelse som journalistik, der har til formål bidrage til en debat om

523 U2011.3021Ø.

524 V. Borberg i Udsen (red.) m.fl. (2016), side 343. Se også gennemgang af dommen om "Nordvang" i afsnit 5.3.2.2.

525 Campmany Diez de Revenga & Lopez Galiacho Perona (afsagt den 12. december 2000).

526 Caroline von Hannover mod Tyskland (afsagt den 24. juni 2004), pr. 64: "…the sole purpose of which was to satisfy the curiosity of a particular readership regarding the details of the applicant's private life, cannot be deemed to contribute to any debate of general interest to society despite the applicant being known to the public…"

emner af samfundsmæssig interesse. Domstolen lagde desuden vægt på, at Caroline von Hannover ikke varetog nogen officielle, repræsentative pligter og karakteriserede hende som "a private individual".[527]

Anderledes gik det, da Domstolen siden afgjorde endnu en sag anlagt af prinsessen, der denne gang havde klaget over, at de tyske domstole havde afvist at nedlægge forbud mod brug af et billede af prinsessen og hendes mand på skiferie. I denne sag fandt Domstolen, at der ikke var sket en krænkelse af prinsessens ret til privatliv. Det skyldtes, at billedet var anvendt i en artikel om prinsessens far, fyrst Rainier af Monaco, som på daværende tidspunkt var statsoverhoved i Monaco, og som var alvorligt syg. De tyske domstole havde fundet, at emnet havde offentlig interesse, og Domstolen fandt ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering. Domstolen fandt heller ikke, at billedets indhold i sig selv var krænkende for prinsessen.

Det centrale i Domstolens vurdering af disse sager er således, om de private oplysninger berører et emne af *samfundsmæssig interesse*.[528] Det vil efter Domstolens praksis bero på en konkret vurdering, om et emne er af samfundsmæssig interesse.[529] Domstolen har f.eks. fundet, at det var af samfundsmæssig interesse, at et medie omtalte, at prins Albert af Monaco havde et barn uden for ægteskabet. Det skyldtes navnlig, at statsoverhovedet i Monaco findes på baggrund af arvefølge, hvilket potentielt betød, at barnet kunne blive statsoverhoved.[530] Sagen viser, at når en magthavers private forhold kan have betydning for befolkningen og samfundet, vil det kunne have samfundsmæssig interesse at offentliggøre oplysninger af privat karakter. Den samfundsmæssige interesse vil betyde, at ytringsfriheden skal tillægges betydelig vægt ved afvejningen af de modstående hensyn.

I den anden sag om prinsesse Caroline von Hannover opregner Domstolen desuden en række andre afvejningskriterier, som skal inddrages ved afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til retten til privatliv. Disse kriterier hænger i høj grad sammen med den samfundsmæssige interesse.

Det skal ifølge Domstolen for det første indgå i afvejningen, hvor *kendt den omtalte person er*, herunder om der er tale om personer, som varetager officielle forpligtelser, f.eks. politikere eller andre offentlige skikkelser. Også det *emne*, der er genstand for artiklen mv., har betydning.[531] Desuden skal den *forurettedes tidligere interaktion med medier-*

527 Caroline von Hannover mod Tyskland (afsagt den 24. juni 2004), pr. 63 og 72.
528 Se også Varapnickaite-Mazyliene mod Litauen (afsagt den 17. juni 2012), pr. 43.
529 Couderc & Hachette Filipacchi Associés mod Frankrig (afsagt den 10. november 2015), pr. 97.
530 Se f.eks. Couderc & Hachette Filipacchi Associés mod Frankrig (afsagt den 10. november 2015). Det var derfor ikke i strid med artikel 10 at bringe denne information.
531 Von Hannover mod Tyskland (nr. 2) (afsagt 7. februar 2012), pr. 110.

ne tages i betragtning, om end tidligere åbenhed over for pressen ikke betyder, at den pågældende derved har givet afkald på retten til privatliv.[532] Artiklens *indhold, form og konsekvenserne af artiklens publicering* skal der også tages højde for i afvejningen.[533] Konsekvenserne af en artikel vil som udgangspunkt være nemmere for Domstolen eller de nationale domstole at vurdere i disse situationer, end det f.eks. er tilfældet, når skadevirkningerne af videregivelse af oplysninger om bl.a. national sikkerhed skal vurderes. I sådanne tilfælde vil Domstolen i højere grad bedømme risikoen for skadevirkning end den faktiske skadevirkning. Konsekvenserne af en offentliggørelse af oplysninger om private forhold synes i øvrigt heller ikke tillagt lige så stor betydning i afvejningen som ved videregivelse af fortrolige oplysninger om forhold vedrørende national sikkerhed (se nærmere herom i afsnit 5.5).

I de tilfælde, hvor der er tale om offentliggørelse af et billede, skal det ligeledes inddrages, under hvilke omstændigheder billedet er blevet optaget, herunder om der er givet samtykke til billedoptagelsen.[534]

Hvad angår det første afvejningskriterium – om personen er kendt – er det afgørende, om der er tale om en person, som optræder i en offentlig sammenhæng som politisk eller offentlig figur, eller et almindelig menneske uden offentlige funktioner – ikke om personen varetager et offentligt hverv eller lignende.[535] Domstolens afgørelse i Von Hannover nr. 2 udvider derfor – i forhold til afgørelsen i Von Hannover nr. 1 – kredsen af personer, som "…må tåle, at medierne offentliggør detaljer om deres privatliv, hvis dækningen er af almen interesse".[536]

De pågældende afvejningsmomenter blev også anvendt i sagen *Axel Springer mod Tyskland*, som blev afgjort af EMD samme dag som *Von Hannover mod Tyskland (nr. 2)*.[537]

I Springer-sagen havde en tysk avis bl.a. rapporteret om, at en tysk skuespiller var blevet pågrebet med narkotika i et øltelt og efterfølgende dømt for det. De tyske domstole havde nedlagt forbud mod at skrive om skuespillerens anholdelse, hvilket Domstolen imid-

532 Von Hannover mod Tyskland (nr. 2) (afsagt 7. februar 2012), pr. 111.

533 Von Hannover mod Tyskland (nr. 2) (afsagt 7. februar 2012), pr. 112.

534 Von Hannover mod Tyskland (nr. 2) (afsagt 7. februar 2012), pr. 113.

535 Se T. Riis m.fl., "Mediernes ret til at offentliggøre billeder af offentligt kendte personer efter von Hannover nr. 2" i Juristen (nr. 1 af 2015) som anfører, at "EMD har ikke formuleret en fast definition af, hvilke persongrupper der er omfattet af begrebet »public figures«, men henviser i pr. 71 til Europarådets Parlamentariske Forsamlings resolution 1165 (1998) om retten til privatliv som relevant retskilde. I pkt. 7 i denne resolution er det anført: »Public figures are persons holding public office and/or using public resources and, more broadly speaking, all those who play a role in public life, whether in politics, the economy, the arts, the social sphere, sport or in any other domain.«

536 T. Riis m.fl., "Mediernes ret til at offentliggøre billeder af offentligt kendte personer efter von Hannover nr. 2" i Juristen (nr. 1 af 2015).

537 Axel Springer AG mod Tyskland (7. februar 2012).

lertid fandt i strid med artikel 10. Domstolen anvendte de samme afvejningsmomenter som i Von Hannover-dommen (nr. 2) og lagde således bl.a. vægt på, at emnet havde en vis offentlig interesse, og at skuespilleren var en offentlig kendt person, som navnlig var kendt for sin rolle som politikommissær i en meget kendt tv-serie.[538]

Der var i denne sag tale om offentliggørelse af private oplysninger, men ikke billeder af den pågældende som i Von Hannover-dommen. Domstolen udtalte, at det skulle tillægges vægt, hvordan oplysningerne var blevet fremskaffet, ligesom oplysningernes troværdighed var af betydning. I den konkrete sag kom oplysningerne fra politiet selv og var derfor oplagt troværdige. Domstolen udtalte endvidere i Springer-sagen, at det er væsentligt, at medierne tager passende hensyn til uskyldsformodningen – dvs. princippet om, at man er uskyldig indtil andet er bevist – når de rapporterer om straffesager.

Det har også betydning for afvejningen mellem artikel 8 og artikel 10, hvilken *karakter og intensitet* privatlivskrænkelsen har.[539] I dommen *Hachette Filipacchi Associés mod Frankrig* havde et ugeblad bragt et billede af en myrdet politiker.[540] Billedet var taget kort efter, at politikeren var blevet likvideret, og det blev offentliggjort 13 dage efter mordet. De franske domstole pålagde – efter familien til politikeren havde anlagt en sag mod bladet – ugebladet at bringe en erklæring, som bl.a. indeholdt en passage om, at billedet var bragt uden samtykke fra politikerens familie, og at de efterladte mente, at offentliggørelsen af billedet på det pågældende tidspunkt havde udgjort en grov privatlivskrænkelse. Udgiveren indklagede denne afgørelse for EMD, som dog fandt, at der med påbuddet om at bringe erklæringen ikke var sket en krænkelse af artikel 10. Domstolens flertal (5-2) udtalte, at nogle livssituationer fortjener en *særlig beskyttelse* efter artikel 8 – dette gælder bl.a., når et nært familiemedlem går bort. Staten kan under disse omstændigheder have en pligt til at sørge for, at de berørtes privat- og familieliv respekteres. Derudover fandt Domstolen, at udgiveren ikke havde påvist, at påbuddet om at offentliggøre erklæringen havde haft en afskrækkende virkning i forhold til mediets brug af ytringsfriheden i fremtiden.

Domstolen har også behandlet sager om brug af oplysninger af privat karakter i dokumentariske værker. I *Éditions Plon mod Frankrig* fandt Domstolen ikke, at et midlertidigt forbud mod udgivelse af en bog om den forhenværende præsident Francois Mitterand, der netop var gået bort, og hans alvorlige kræftsygdom, udgjorde en krænkelse af artikel

538 Derudover tillagde Domstolen det bl.a. betydning, at skuespilleren tidligere selv havde offentliggjort oplysninger om sit privatliv, at oplysningerne om anholdelsen kom fra en troværdig kilde (anklagemyndigheden), og at det ikke var godtgjort, at dækningen af sagen havde haft alvorlige konsekvenser for skuespilleren.

539 Rytter, (2016), side 304f.

540 Hachette Filipacchi Associés mod Frankrig (14. juni 2007).

10.[541] Bogen, der indeholdt intime detaljer om sygdomsforløbet, var skrevet af eks-præsidentens personlige læge og blev udgivet 10 dage efter eks-præsidentens død. Domstolen fandt, at forbuddet varetog et legitimt hensyn ved at beskytte den tidligere præsidents ære, omdømme og privatliv. Desuden blev der lagt vægt på, at udgivelsen var egnet til at påvirke de efterladtes sorgproces.

Det midlertidige forbud blev senere gjort permanent. Et permanent forbud mod at udgive bogen kunne ifølge Domstolen imidlertid ikke anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund. Det udgjorde derfor en krænkelse af artikel 10. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at:

> "… Likewise, the more time that elapsed, the more the public interest in discussion of the history of President Mitterand's two terms of office prevailed over the requirements of protecting the President's rights with regard to medical confidentiality…"[542]

Mulighederne for at omtale private forhold af samfundsmæssig interesse påvirkes således også af et tidsmæssigt aspekt.

5.1.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.1.2, indeholder dansk ret en række bestemmelser, der begrænser adgangen til at indhente og videregive oplysninger eller billeder om rent private forhold. Bestemmelserne, der har til formål at beskytte andre mod krænkelser af privatlivets fred (fredskrænkelser), indebærer visse indskrænkninger i forhold til såvel ytrings- som informationsfriheden.

EMRK giver mulighed for denne type regler, idet konventionens artikel 10, stk. 2, tillader indskrænkninger i ytringsfriheden, som er begrundet i hensynet til andres rettigheder, herunder retten til respekt for privatliv. I den forbindelse bemærkes, at retten til privatliv – til forskel fra andre af de legitime hensyn, som kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden – i sig selv beskyttet af EMRK artikel 8. Det indebærer efter Domstolens praksis, at der er to fundamentale og ligestillede rettigheder, som skal afvejes over for hinanden, når indskrænkninger i ytringsfriheden er begrundet i retten til privatliv.

Som gennemgangen viser, kan det imidlertid være vanskeligt at afgøre, hvornår hensynet til, at offentligheden kan informeres om emner af samfundsmæssig interesse, vejer

541 Éditions Plon mod Frankrig (afsagt den 18. maj 2004).
542 Éditions Plon mod Frankrig (afsagt den 18. maj 2004), pr. 53.

tungere end hensynet til det enkelte individs ret til respekt for privatliv. Det vil derfor i hvert enkelt tilfælde bero på en konkret afvejning, om der er sket en krænkelse af artikel 10 eller artikel 8.

Ved denne afvejning har det generelt afgørende betydning, om de private oplysninger eller billeder indgår i dækningen af et emne af samfundsmæssig interesse. I den forbindelse bemærkes det, at selv om begrebet samfundsmæssig interesse som nævnt dækker bredt, har det ikke nødvendigvis sammenhæng med, hvilke emner der påkalder sig stor offentlig opmærksomhed i dele af eller hos hele befolkningen.

Alvorligheden af privatlivskrænkelsen har også betydning for afvejningen, og derfor vil karakteren og intensiteten af den konkrete krænkelse af privatlivet indgå som et centralt fortolkningsmoment. Der er således betydelig forskel på at offentliggøre oplysninger om, at en person har en alvorlig psykisk eller fysisk lidelse, og at publicere en nyhed om, at den pågældende har indgået ægteskab.

Ud over de nævnte fortolkningsmomenter, som Domstolen inddrager ved vurderingen af sager om videreformidling og offentliggørelse af oplysninger eller billeder af privat karakter, har Domstolen udviklet en række yderligere fortolkningsmomenter, som ligeledes skal inddrages ved afvejningen af de modstående hensyn. Det skal således bl.a. inddrages, hvor kendt den omtalte er, herunder hvilken position den pågældende indtager. Det emne, som videreformidlingen af oplysninger eller billeder relaterer sig til, har ligeledes betydning for afvejningen, ligesom også den forurettedes tidligere interaktion med medierne skal tages i betragtning. Det samme gælder artiklens indhold, form og konsekvenserne af artiklens offentliggørelse.

5.2 Hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte og rettigheder

5.2.1 Generelt om EMD's praksis om afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte og rettigheder

EMRK artikel 10, stk. 2, tillader indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til andres gode navn og rygte og rettigheder.

Til forskel fra andre af de legitime hensyn, som kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden, er retten til beskyttelse af ens gode navn og rygte også en menneskerettighed

beskyttet af EMRK artikel 8.[543] Indeholdt i retten til privatliv er således også en ret til beskyttelse mod uberettigede angreb på sit gode navn og rygte.[544]

De sager om hensynet til andres gode navn og rygte og rettigheder, som indbringes for Domstolen, har særligt drejet sig om ærekrænkelse (injurier), og Domstolen har derfor en righoldig praksis om dette emne. Domstolen har slået fast, at der i forbindelse med konkrete sager om ærekrænkelser skal foretages en afvejning af hensynet til individets ytringsfrihed efter EMRK artikel 10 og andre personers gode navn og rygte eller rettigheder efter EMRK artikel 8 med henblik på at vurdere, om strafansvar i den konkrete situation vil være i overensstemmelse med EMRK artikel 10. Domstolen har således udtalt, at der i denne situation skal foretages en afvejning af to fundamentale, ligestillede menneskerettigheder, som skal afbalanceres over for hinanden.[545]

Når Domstolen vurderer konkrete sager, foretager Domstolen en bedømmelse af, hvorvidt de nationale domstole har foretaget en retfærdig afbalancering af hensynet til privatlivet over for hensynet til ytringsfriheden.

I dommen *Ruokanen m.fl. mod Finland* havde de nationale domstole dømt en chefredaktør og en journalist for ærekrænkelse, fordi de havde publiceret en artikel om, hvordan en kvinde angiveligt var blevet gruppevoldtaget af nogle baseballspillere under en fest. Den efterfølgende efterforskning var imidlertid blevet afsluttet uden tiltale mod mændene, da kvinden ikke kunne udpege gerningsmændene til overgrebet. Domstolen udtalte, at:

> "… the issue which is essentially at stake in the present case is whether the domestic courts struck the required balance between the applicants' right to freedom of expression and the rights to reputation of the alleged perpetrators of a crime…"[546]

Efter Domstolens opfattelse var artiklen ikke blot ærekrænkende for baseballspillerne, den udgjorde også en krænkelse af uskyldsformodningen, som er beskyttet efter EMRK artikel 6, fordi den påståede voldtægt blev beskrevet som et faktum.[547] Domstolen fandt, at de nationale domstoles begrundelse for at gøre indgreb i ytringsfriheden i tilstrækkeligt omfang viste, at indgrebet over for journalisten og chefredaktøren var nødvendigt i

543 EMRK artikel 8 bestemmer som nævnt, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

544 Axel Springer mod Tyskland (afsagt den 7. februar 2012), pr. 83-84.
Domstolen har udtalt, at artikel 8 finder anvendelse i injuriesager, hvis der er tale om angreb af en vis alvor, som kan skade den enkeltes ret til respekt for privatliv.

545 Axel Springer mod Tyskland (afsagt den 7. februar 2012), pr. 87.

546 Ruokanen m.fl. mod Finland (afsagt den 6. april 2010), pr. 43.

547 Ruokanen m.fl. mod Finland (afsagt den 6. april 2010), pr. 48.

et demokratisk samfund.[548] De nationale domstole havde således foretaget en balanceret afvejning af hensynet til pressens ytringsfrihed over for hensynet til baseballspillernes gode navn og rygte og uskyldsformodningen.

Staten kan som nævnt desuden have en positiv pligt til at beskytte den enkelte mod andre privates krænkelse af privatlivet generelt. Det omfatter også beskyttelse af den pågældendes gode navn og rygte.[549]

Domstolen har herudover anerkendt, at hensynet til at beskytte andres rygte og rettigheder kan begrunde indgreb over for ytringer, som tilskynder, fremmer eller retfærdiggør had mod personer eller grupper af personer baseret på intolerance, herunder etnisk, religiøs og kulturel.[550] Domstolen har således udtalt, at det kan være nødvendigt i et demokratisk og pluralistisk samfund, fordi et demokratisk samfund bygger på tolerance og respekt for alle menneskers ligeværd.[551]

Domstolen fandt f.eks. i sagen *Balsyte-Lideikiene mod Litauen*, at det ikke var i strid med artikel 10, at en udgiver af en kalender var blevet tildelt en advarsel og havde fået konfiskeret de tilgængelige eksemplarer af kalenderen.[552] Kalenderen indeholdt materiale, som opfordrede til etnisk had mod bl.a. polakker og jøder, som boede i Litauen, og advarslen og konfiskationen af kalenderne varetog således et legitimt hensyn til at beskytte de omtalte gruppers "ry og rettigheder".

Der findes også tilfælde, hvor Domstolen har fundet, at sådanne ytringer falder helt uden for artikel 10's beskyttelse. Domstolen har med henvisning til EMRK artikel 17, som indeholder et forbud mod misbrug af rettigheder, således afvist, at visse ytringer, der tilskynder, fremmer eller retfærdiggør had af personer eller grupper er beskyttet efter konventionen (for nærmere herom se afsnit 5.2.3.1 straks nedenfor).[553] Artikel 17 har i Domstolens praksis også fundet anvendelse over for udtalelser, der tilskynder til vold eller andre grove forbrydelser (se for nærmere herom afsnit 5.4 om hensynet til den offentlige tryghed), eller som fremmer terrorhandlinger (se for nærmere herom afsnit 5.5 om hensynet til den offentlige sikkerhed).

548 Ruokanen m.fl. mod Finland (afsagt den 6. april 2010), pr. 52.
549 Se f.eks. Rubio Dosamantes mod Spanien (afsagt den 21. februar 2017).
550 Kjølbro (2017), side 1074.
551 Gündüz mod Tyrkiet (afsagt den 4. december 2003), pr. 40.
552 Balsyte-Lideikiene mod Litauen (afgørelse afsagt den 4. november 2008).
553 I Jersild-dommen udtalte Domstolen således, at de ytringer, som Grønjakkerne havde fremsat, ikke var beskyttet af artikel 10, jf. Jersild mod Danmark (afsagt den 23.september 1994), pr. 35.

5.2.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden, som er begrundet i hensynet til at beskytte andres gode navn, rygte eller rettigheder

Der findes i dansk ret en række retlige indskrænkninger, som bl.a. varetager hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte og rettigheder. Disse bestemmelser findes navnlig i straffelovens kapitel 27, som kriminaliserer freds- og ærekrænkelser, herunder injurier (straffelovens § 267-271) og racisme (§ 266 b).

Den mere retspolitiske diskussion om § 266 b og spørgsmålet om bestemmelsens eventuelle uklare grænser behandles i kapitel 9.

5.2.2.1 Racismeparagraffen

Straffelovens § 266 b indeholder et forbud mod forhånende, nedværdigende eller truende ytringer mod en række persongrupper. Derfor begrænser bestemmelsen ytringsfriheden.

Den blev indført i 1939 og fik i det væsentligste sin nuværende affattelse i 1971 med Danmarks ratificering af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Beskyttelsesinteressen "seksuel orientering" blev føjet til i 1987,[554] mens bestemmelsens stk. 2 om propaganda først kom til i 1995.[555] Bestemmelsen finder løbende anvendelse i praksis, og i 2018 og 2019 blev der rejst tiltale for overtrædelse af bestemmelsen henholdsvis 20 og 15 gange.[556]

Efter straffelovens § 266 b 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 sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Strafferammen i § 266 b er bøde eller fængsel indtil 2 år.

Bestemmelsen skal beskytte de omfattede grupper mod at blive udsat for grove trusler, forhånelser eller nedværdigende udsagn, som krænker deres menneskelige værdighed. I modsætning til straffelovens regler om injurier, som beskytter enkeltpersoners ære, yder § 266 b en særlig beskyttelse af de grupper, som er udtrykkelig nævnt i bestemmelsen. De beskyttede grupper er kendetegnet ved, at personerne, der tilhører den enkelte gruppe, har et træk til fælles, f.eks. samme hudfarve, samme nationale eller etniske oprindelse

554 Lovforslag nr. L 196 af 12. februar 1987 om ændring af borgerlig straffelov, kriminallov for Grønland og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (Forbud mod diskrimination på grund af seksuel orientering) (Folketingstidende, 1986-1987, tillæg A, spalte 4169).

555 Lovforslag nr. L 46 af 9. november 1994 om ændring af straffeloven (Racediskrimination m.v.) (Folketingstidende, 1994-1995, Tillæg A, side 527).

556 Opgørelse fra Rigsadvokaten af 25. januar 2020.

eller samme religiøse overbevisning. Bestemmelsen omfatter desuden trusler, forhånelse eller nedværdigelse på grund af kønsidentitet.[557]

Mens gruppen af personer, som bekender sig til en bestemt religion, eller som tilhører en bestemt race, som nævnt beskyttes af bestemmelsen, gør det samme sig som udgangspunkt ikke gældende for f.eks. religionen i sig selv (f.eks. kristendom eller islam). I praksis er der imidlertid set eksempler på, at domstolene i relation til anvendelsen af straffelovens § 266 b har fortolket udtalelser, der sprogligt, herunder i den sammenhæng, som udtalelsen indgik i, angik en given religion, som udtalelser rettet mod alle de personer, der bekender sig til religionen.

Det gælder f.eks. en afgørelse fra 2004, hvor udtalelsen "Islam er ikke en religion i traditionel forstand. Det er en terrororganisation, som prøver at opnå verdensherredømmet ved vold" fandtes at indeholde en så grov forhånelse og nedværdigelse af muslimer, at tiltalte havde overtrådt straffelovens § 266 b.[558]

Formålet med § 266 b er navnlig at beskytte de omfattede persongrupper mod udtalelser, som f.eks. sammenligner dem med dyr, f.eks. at "de vegeterer som arbejdsløse på flittige og dygtige danskere, mens de gennem indvandring og børneavl formerer sig som rotter".[559] Også andre usaglige generaliserende udsagn om, at en gruppe generelt begår grov kriminalitet, eller at de fører en anstødelig levevis er en del af bestemmelsens kerneområde.

Det er ikke udelukkende sproglige udtalelser, som er omfattet af § 266 b, da også andre former for ytringer eller meddelelser kan være strafbare. Et sådant tilfælde forelå i en sag fra 1994, hvor en række unge gerningsmænd formentlig med slet skjult reference til Ku Klux Klan-bevægelsen havde placeret et brændende kors ud for et hus, som var beboet af tyrkere. Landsretten fandt, at dette udgjorde en strafbar handling omfattet af § 266 b.[560]

Udtalelserne skal som nævnt desuden have en vis grovhed. Hvad der ligger heri, er svært at sige noget meget fast om, men retspraksis giver en vis rettesnor.

F.eks. fandtes et udsagn om, at "das jüdische Leben besteht aus zwei Elementen: Geld einsammeln und protestieren" (oversættelse: det jødiske liv består af to elementer: ind-

557 Se besvarelsen af spørgsmål nr. S 856 af den 1. april 2016.

558 U2003.2435V.

559 U1980.1065V. Kun udtalelser om sammenligninger med dyr, som har til formål at true, fornedre eller nedværdige er omfattet. Almindelige talemåder, som f.eks. "de kagler som høns" eller lignende vil normalt ikke kunne siges at være omfattet.

560 U1994.993Ø.

samling af penge og protester) ikke at leve op til grovhedskriteriet, og udtalelsen var derfor ikke omfattet af § 266 b.[561]

I en anden sag havde en lokalpolitiker i et interview om flygtninge i en lokalavis udtalt: "Kameldrivere og fåreavlere. Hvad skal vi med dem? De sorte breder sig alle steder. Det er ligesom en kræftsygdom."[562] Landsretten fandt udtalelserne omfattet af § 266 b, stk. 1, fordi flygtninge på baggrund af race og etnisk oprindelse bliver forhånet og nedværdiget.

I praksis har sammenligninger af grupperne med alvorlige sygdomme eller skadedyr,[563] budskaber om at en gruppe generelt begår grov kriminalitet,[564] eller udbredelse af ideer om, at en af de beskyttede grupper bør udryddes, opfyldt grovhedskriteriet.[565]

Almindelige skældsord vil som udgangspunkt falde uden for det strafbare anvendelsesområde, men kan dog efter omstændighederne være omfattet (se straks nedenfor om tilråb som "sorte svin").

Omfattet kan også være udtalelser, som er fremsat over for en enkeltperson, hvis udtalelsen samtidig er rettet mod den gruppe, som personer tilhører. Det var f.eks. tilfældet i en sag fra 2007, hvor en person under en fodboldkamp bl.a. havde kaldt en modspiller for "negerbolle", "sorte svin" og "perkersvin". Østre Landsret udtalte, at "udtalelser fremsat over for en enkeltperson kan imidlertid være omfattet af § 266 b, såfremt udtalelsen samtidig er rettet mod den gruppe, som personen tilhører, hvilket er tilfældet her".[566] Sådanne udsagn vil normalt ikke leve op til kriteriet om en vis grovhed, men i det konkrete tilfælde ligger grovheden i den direkte konfrontation.[567]

Udtalelsen skal desuden være fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Hvis en udtalelse er faldet under en privat samtale, og den pågældende ikke har haft til hensigt, at den skulle udbredes uden for den snævre kreds, vil forholdet falde uden for det strafbare område.[568]

561 U1988.788V.
562 U1999. 296V.
563 U1999. 296V.
564 U2003.1974Ø.
565 U2004.734H.
566 U2005.1468Ø.
567 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 315. Det er af Trine Baumbach anført, at udtalelserne var uhøviske, men ikke racistiske i § 266 b's forstand, fordi udtalelserne ikke var egnede til at blive generaliseret ud på en af de beskyttede grupper. Se T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 47f.
568 G. Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret straffelov – speciel del, 11. omarbejdede udgave (2017), side 543.

Dette var det springende punkt i en meget omtalt sag, hvor historikeren Lars Hedegaard under en privat julefrokost havde sagt til en journalist, at "når en muslimsk mand voldtager en kvinde, er det hans ret at gøre det", at "de voldtager deres egne børn", og at "piger i muslimske familier bliver voldtaget af deres onkler, deres fætre eller deres far". Hedegaard vidste, at samtalen blev båndet, men ikke at der også blev optaget en video af udtalelserne, som uden hans vidende blev lagt på internettet næste dag.

Udsagnene var omfattet af anvendelsesområdet for § 266 b, men det centrale spørgsmål blev, om Hedegaard havde haft forsæt til offentlig udbredelse. Landsretten dømte for overtrædelse af § 266 b med henvisning til, at der var en forudgående aftale med journalisten om, at der skulle foretages et interview, ligesom emnet var fastlagt før julefrokosten. Der var desuden ikke truffet nogen aftale om, at Hedegaard skulle have interviewet til gennemsyn inden udgivelse. Sagen blev indbragt for Højesteret, som frifandt Hedegaard.[569]

Højesteret citerede fra landsrettens dom, at Hedegaard "burde have indset, at hans udtalelser ville blive offentligt udbredt til en videre kreds" og påpegede, at Hedegaard derved havde handlet uagtsomt. Landsrettens begrundelse kunne derfor ikke bære landsrettens konklusion om, at Lars Hedegaard var skyldig i overtrædelse af § 266 b, eftersom overtrædelse af denne bestemmelse kræver, at der foreligger forsæt. På denne baggrund måtte Hedegaard frifindes.

Også tilråb mv., som sker på offentligt sted, vil kunne opfylde betingelsen om at være fremsat offentligt. Det illustreres bl.a. af en sag fra 2007, hvor en person ved et busstoppested – hvor ca. 10 personer var til stede – havde omtalt en anden persons børn som "perkerafkom", hvilket vedkommende blev dømt for.[570]

Bestemmelsens stk. 2 er en strafskærpelsesregel, som fastsætter, at det ved strafudmålingen skal tillægges betydning i skærpende retning, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

Propagandavirksomhed kan bl.a. foreligge, hvis der sker en systematisk spredning af diskriminerende udtalelser eller lignende, som har til hensigt at påvirke den offentlige meningsdannelse, hvis udbredelsen sker i samarbejde mellem flere og som led i f.eks. et

569 Bevisbedømmelsen var foretaget af landsretten, og Højesteret kunne ikke efterprøve den konkret foretagne bevisbedømmelse vedrørende skyldsspørgsmålet, jf. retsplejelovens § 933, stk. 2, sammenholdt med § 912, stk. 1, nr. 4, modsætningsvis.

570 U2007.1679Ø.

partis eller en organisations virke, og hvis der er tale om en mere omfattende udbredelse gennem f.eks. tv, radio eller skrifter.[571]

Propagandavirksomhed forelå bl.a. i en sag fra 2007, hvor lederen af Hizb-ut-Tahrir i Danmark på foreningens danske hjemmeside havde opfordret muslimer til at slå jøder ihjel.[572] Den pågældende var allerede i 2003 blevet idømt 60 dages betinget fængsel for bl.a. at have uddelt løbesedler, der indeholdt forhånende eller nedværdigende bemærkninger om jøder, som samtidig kunne forstås som trusler. Sagen fra 2007 udløste en straf på 60 dages ubetinget fængsel, hvilket er den strengeste straf, der hidtil er idømt for overtrædelse af § 266 b.[573]

Det fremgår af forarbejderne til § 266 b, at bestemmelsen skal anvendes under hensyn til ytringsfriheden.[574] Det betyder bl.a., at udtalelser, som ikke har en vis grovhed, ikke er omfattet af bestemmelsens kriminaliserede område. Heller ikke videnskabeligt fremsatte teorier – som opfylder de videnskabelige krav til det pågældende felt – om f.eks. etniske forskelligheder vil være omfattet af § 266 b,[575] og falder ytringerne i en ellers saglig (politisk) debat, som eksempelvis en debat om repræsentationen af en nationalitet eller lignende i kriminalitetsstatistikker, vil de som udgangspunkt heller ikke være strafbare.

Straffelovens § 266 b har været genstand for debat i mange år. Det gælder også i juridiske kredse, hvor det er blevet diskuteret, om grænserne for § 266 b er for uklare. Det anføres af kritikerne, at denne uklarhed kan være hæmmende for den offentlige debat.

5.2.2.2 Injurier

Straffelovens kapitel 27 indeholder også regler om ærekrænkelser, der i praksis udgør nogle af de væsentligste begrænsninger af ytringsfriheden, idet de hjemler straf for udsagn mv. med et nærmere bestemt indhold. Ærekrænkelser kaldes også injurier, og reglerne herom findes i straffelovens §§ 267-271. Reglerne er nyaffattet i 2018 med henblik på at sikre, at bestemmelserne bedre afspejler de principper, der følger af EMRK artikel 10 og Menneskerettighedsdomstolens praksis.

---

571 Lovforslag nr. L 46 af 9. november 1994 om ændring af straffeloven (Racediskrimination m.v.) (Folketingstidende, 1994-1995, Tillæg A, side 527), afsnit 2 – se også Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 322. Hvis et udsagn er omfattet af stk. 2, kan anklagemyndigheden af egen drift rejse sag.

572 U2007.1471Ø.

573 U2003.1438Ø.

574 Betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 34. I forbindelse med ønsket om at tiltræde Racediskriminationskonvention (CERD) blev udarbejdet betænkning om forbud mod racediskrimination, som udgør grundlaget for udvidelsen af racismebestemmelsen i 1971.

575 F.eks. den kontroversielle bog; The Bell Curve fra 1994 af Richard J. Herrnstein og Charles Murray, som særligt omhandlede race og intelligens. Se for kritik artiklen "Om sorte og hvide hjerner" (17. november 1997), Information, https://www.information.dk/1997/11/sorte-hvide-hjerner (senest tilgået den 13. juli 2018). I dansk sammenhæng kan nævnes professor emeritus Helmut Nyborg, hvis forskning også drejede sig om forskelle i intelligens hos forskellige etniciteter mv.

Efter straffelovens § 267, stk. 1, straffes den, der fremsætter eller udbreder udtalelse eller anden meddelelse eller foretager en handling, der er egnet til at krænke nogens ære, for ærekrænkelse med bøde eller fængsel indtil 1 år.

Bestemmelsen omfatter alle former for ærekrænkende ytringer, hvad enten de udbredes på skrift eller i tale. Handlinger, billeder mv. er også omfattet. Det afgørende er, at de pågældende udsagn eller handlinger mv. er egnet til at krænke en andens ære, uanset om der er tale om beskyldninger, meningstilkendegivelser, fornærmelser eller lignende. Alt fra konkrete påstande om, at en person har begået et alvorligt strafbart forhold, til udtalelser eller handlinger, der er stærkt hånende, er således omfattet af bestemmelsen.

For at være strafbar skal den pågældende meddelelse, udtalelse eller handling objektivt set være egnet til at krænke en persons ære både i form af selvagtelse og omdømme. Derimod er det ikke et krav, at den pågældendes ære er krænket i det konkrete tilfælde, når blot ytringen eller handlingen generelt er egnet til at udgøre en ærekrænkelse under de omstændigheder, som den fremkommer i.

Efter straffelovens § 269, stk. 1, er en ærekrænkelse straffri, hvis den er fremkommet i en sammenhæng, hvor der var rimelig anledning til den. Ved denne vurdering skal der bl.a. lægges lægt på, om sandheden af en beskyldning bevises, eller om der var et tilstrækkeligt faktuelt grundlag for ærekrænkelsen, og om fremsættelsen eller udbredelsen heraf skete i god tro og til varetagelse af en anerkendelsesværdig interesse, jf. bestemmelsens stk. 2.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, at der heri bl.a. ligger, at der i overensstemmelse med EMD's praksis skal sondres mellem, om en udtalelse udgør en "værdidom" (value judgment) eller en "beskyldning" (statement of facts).[576]

Ved "beskyldning" forstås i den forbindelse en påstand om fakta, der kan bevises eller modbevises – f.eks. en påstand om, at en anden person har gjort noget strafbart. Derimod er en "værdidom" et subjektivt standpunkt, der ikke kan bevises, men som kan have et vist faktuelt grundlag – f.eks. en udtalelse om, at en anden person er racistisk, uetisk, umoralsk eller uværdig.

Er der tale om en beskyldning, kan der kræves bevis, og hvis et sådant bevis føres, vil det klare udgangspunkt være, at beskyldningen er straffri. Lykkes det derimod ikke at bevise beskyldningen, vil den altovervejende hovedregel være, at den er strafbar.

576 Lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, erstatningsansvarsloven og medieansvarsloven (Freds- og ærekrænkelser m.v.) (Folketingstidende, 2018-2019, 1. samling, Tillæg A, som fremsat), side 61ff.

For værdidomme er der ikke krav om sandhedsbevis, da et sådant ikke meningsfuldt vil kunne føres. Udgangspunktet er i stedet, at en værdidom ikke er strafbar, hvis der påvises et vist faktuelt grundlag for den, og hvis den samtidig er udbredt som led i en offentlig debat om emner af væsentlig samfundsmæssig interesse og i god tro.

Selv om der kan påvises et faktuelt grundlag for en ytring, vil den alligevel kunne være strafbar, hvis den ingen samfundsmæssig eller anden anerkendelsesværdig interesse har. I det tilfælde vil hensynet til forurettedes ære således ofte veje tungere end hensynet til gerningsmandens ytringsfrihed.

Varetagelse af andre anerkendelsesværdige interesser indgår også i vurderingen af, om der var rimelig anledning til ærekrænkelsen i den konkrete sammenhæng. Eksempler på sådanne andre interesser kan være, hvor man var forpligtet til at udtale sig, hvor man foretager anmeldelser til kommune eller politiet i god tro, eller hvor man berettiget varetager egne eller andres interesser.

Herudover indgår bl.a. en ytrings emne og formål i vurderingen af, om en ytring har en samfundsmæssig eller anden anerkendelsesværdig interesse. Der er således et meget snævert område for at begrænse politiske ytringer og ytringer om vigtige samfundsmæssige anliggender. Et afgørende moment i helhedsvurderingen vil derfor ofte være, om ytringen fremkom i en politisk debat om vigtige samfundsmæssige anliggender. Omvendt ydes der ikke en tilsvarende beskyttelse mod ytringer, der ikke har en almen interesse, men f.eks. blot har til formål at tilfredsstille publikums nysgerrighed.

Der vil også skulle lægges vægt på, om der er et sagligt formål med en ytring, f.eks. om hensigten er at opnå en politisk debat eller at oplyse og forklare. Hvis det primære formål snarere er at skade omdømmet på den person, der er genstand for ytringen, vil den være mindre beskyttelsesværdig.

Udtalelsens afsender indgår også som et vigtigt led i vurderingen. Navnlig pressen, men også især politikere, har en særligt vid ytringsfrihed. Det bemærkes herved, at der i forbindelse med pressens ytringsfrihed skal sondres mellem, om en andens udtalelse refereres i pressen, eller om en journalist selv kommer med en udtalelse, herunder f.eks. peger på mulige gerningsmænd til en forbrydelse. Sidstnævnte tilfælde nyder langt fra samme beskyttelse som førstnævnte.

Det er endvidere væsentligt, hvem der er adressat for en ytring. Der er således vid adgang til at ytre sig skarpt om en regering eller politikere, mens tilsvarende ytringer i relation til privatpersoner nyder mindre beskyttelse. Beskyttelsen forøges dog, hvis en privatperson involverer sig i en offentlig debat, hvor den pågældende må tåle, at andre ytrer sig skarpt om denne.

Også udtalelsens forum og muligheden for modsigelse (kontradiktion) er af betydning for den samlede afvejning. Det skyldes, at en ytrings skadelige effekt er langt større, hvis ytringen er udbredt i en landsdækkende tv-udsendelse eller via internettet, end hvis ytringen er udbredt på et møde med et begrænset deltagerantal. I den forbindelse vil der også skulle lægges vægt på, om den person, der er genstand for ytringen, har haft mulighed for at komme til orde.

Det kan ligeledes tillægges vægt, om udtalelser i en artikel indgår sagligt med fokus på oplysning om f.eks. en begivenhed eller omstændigheder af offentlig interesse, eller om udtalelserne særligt fokuserer på privatliv. Graden af beskyttelse, som en ytring nyder, er også afhængig af konteksten for ytringen. Der kan f.eks. være videre rammer for at udtale sig kritisk, hvis man ytrer sig på andres foranledning eller i en ophidset situation.

Sondringen mellem værdidomme og beskyldninger har tillige betydning for straffelovens § 268, der er en strafskærpelsesregel. Efter denne bestemmelse kan den straf, der er nævnt i § 267, således stige til fængsel indtil 2 år, hvis en alvorlig beskyldning er usand (nr. 1) eller en beskyldning er fremsat eller udbredt gennem indholdet af et massemedie, og beskyldningen er egnet til væsentligt at skade den forurettede (nr. 2).

Efter straffelovens § 269, stk. 3, kan der ikke føres bevis for en strafbar handling, hvis den, beskyldningen rettes imod, er frifundet for handlingen ved endelig dom.

Endelig følger det af § 267, stk. 2, at også afdøde personer kan være genstand for ærekrænkelse. Beskyttelsen ophører dog 20 år efter den pågældendes død, medmindre forholdet er omfattet af § 268.

5.2.3 EMD's praksis om afvejningen af hensynet til at beskytte andres rettigheder og ytringsfriheden

5.2.3.1 Hadefuld tale

EMD har i sin praksis fastslået, at det i et demokratisk samfund kan være nødvendigt at sanktionere ytringer, der opfordrer til vold eller er udtryk for hadefuld tale, der opfordrer til intolerance mv. (også kaldet hate speech).[577] Hadefuld tale krænker ikke blot de omtaltes rettigheder, men kan også udgøre en trussel mod samfundsfreden og den offentlige orden.[578]

577 Féret mod Belgien (afsagt den 16. juli 2009).
578 Belkacem v. Belgium (afsagt den 27. juni 2017).

Der findes ingen præcis definition af hadefuld tale, men Domstolen har udtalt følgende:

> "Tolerance og respekt for alle menneskers lige værdighed udgør fundamentet for et demokratisk og pluralistisk samfund. Derfor kan det i visse demokratiske samfund principielt anses for nødvendigt at sanktionere eller endda forhindre alle former for ytringer, der udbreder, tilskynder, fremmer eller retfærdiggør had baseret på intolerance […], forudsat at alle 'formaliteter', 'betingelser', 'begrænsninger' eller 'sanktioner', som pålægges, står i rimeligt forhold til det legitime formål, der forfølges."[579]

Domstolen anerkender derfor, at der må gøres indgreb over for visse ytringer, som udbreder, tilskynder, forherliger eller retfærdiggør had, og som har baggrund i intolerance. Beskyttelsen i artikel 10 omfatter ifølge praksis fra EMD ikke adfærd eller ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller adfærd eller ytringer, der er udtryk for et ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper. Herudover omfatter beskyttelsen ikke ytringer, som undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på, hvilket følger af EMRK artikel 17 om forbud mod misbrug af rettigheder.[580]

I sagen *Norwood mod Storbritannien* havde en brite få dage efter angrebet på World Trade Center den 11. september 2001 hængt en plakat i sit vindue, som viste de to tvillingetårne i brand, og hvor følgende tekst fremgik: "Islam out of Britain – Protect the British People." De britiske domstole havde idømt ham en bøde på 300 £ for at udvise fjendtlighed over for en religiøs gruppe.[581]

Domstolen afviste, at plakatens indhold var beskyttet af artikel 10, fordi den ifølge Domstolen kædede alle, der tilslutter sig islam (muslimer) sammen med det alvorlige terrorangreb. Derfor fandt artikel 17 anvendelse.

Domstolens praksis på dette område er ikke fuldstændig entydig, og EMD har således også fundet, at udtalelser, som tilskynder til had og er udtryk for hadefuld tale, er omfattet af artikel 10. Indgreb over for sådanne udtalelser skal derfor bedømmes efter artikel 10, stk. 2. Det er forekommet i tilfælde, hvor Domstolen – til trods for ytringernes grov-

---

579 Se Gündüz mod Tyrkiet (afsagt den 4. december 2003), pr. 40. Der er tale om kommissionens egen oversættelse af præmissen, der på engelsk lyder således: "Tolerance and respect for the equal dignity of all human beings constitute the foundations of a democratic, pluralistic society. That being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance [...], provided that any 'formalities', 'conditions', 'restrictions' or 'penalties' imposed are proportionate to the legitimate aim pursued."

580 Se afsnit 3.1.1.3 for yderligere om artikel 17.

581 Norwood mod Storbritannien (afsagt den 16. november 2004).

hed – konkret har vurderet, at de ikke har været egnede til at undergrave de grundlæggende principper bag konventionen og derfor ikke er omfattet af artikel 17.

Domstolen har dog i disse sager typisk fundet, at de foretagne indgreb var forenelige med artikel 10, fordi indgrebene kunne anses for nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til et af de legitime hensyn i artikel 10, stk. 2.

I sagen *Vejdeland m.fl. mod Sverige* fandt artikel 17 ikke anvendelse.[582] Her var klagerne blevet idømt bøder og betingede frihedsstraffe for på et gymnasium at have uddelt løbesedler om homoseksualitet og homoseksuelle. I løbesedlerne blev homoseksualitet beskrevet som en afvigende seksuel tilbøjelighed med en moralsk nedbrydende effekt på samfundet og som en af hovedårsagerne til problemerne med hiv og aids. Løbesedlerne indeholdt desuden påstand om, at homoseksuelle organisationer forsøger at bagatellisere pædofili. EMD udtalte bl.a., at selv om løbesedlerne ikke direkte opfordrede til at begå hadefulde handlinger, indeholdt de alvorlige og fordomsfulde påstande, og konkluderede, at de idømte straffe var nødvendige i et demokratisk samfund, og at de derfor ikke var i strid med klagernes ret til ytringsfrihed efter EMRK artikel 10.

EMD giver generelt staterne en vid skønsmargin, når det gælder indgreb i ytringer, som kan karakteriseres som hadefuld tale. Dette illustreres bl.a. af sagen *Féret mod Belgien*.[583] Her var en belgisk politiker blevet idømt samfundstjeneste og en betinget fængselsstraf for under en valgkampagne at have uddelt løbesedler, hvori udlændinge, fremmede og flygtninge blev latterliggjort og omtalt som kulturelt anderledes, som kriminelle og som personer, der udnyttede Belgiens velfærdssystem og goder.

EMD fandt bl.a., at løbesedlerne var udtryk for tilskyndelse til adskillelse og had på grund af race, hudfarve, national oprindelse og etnicitet. EMD fandt også, at den idømte straf udgjorde et nødvendigt indgreb i politikerens ret til ytringsfrihed efter artikel 10, og underkendte på den baggrund ikke sanktionen, som også fandtes at være proportional.[584]

Sagen viser, at heller ikke politikeres ytringsfrihed er ubegrænset.[585]

---

582 Vejdeland m.fl. mod Sverige (afsagt den 9. februar 2012).

583 Féret mod Belgien (afsagt den 16. juli 2009).

584 EMD henviser i samme dom desuden til Europarådets Ministerkomités anbefaling nr. R (97) 20 om hadefuld tale ("hate speech"). Det fremgår af et bilag til denne anbefaling, at begrebet "hadefuld tale" omfatter enhver ytring, som spreder, opfordrer til, fremmer eller retfærdiggør racehad, fremmedhad, antisemitisme eller andre former for had baseret på intolerance, herunder intolerance, der er udtryk for aggressiv nationalisme og etnocentrisme, diskrimination og fjendtlighed over for minoriteter, migranter og personer med indvandrerbaggrund.

585 Dommen er blevet kritiseret for at være for vidtgående, og begrænse den politiske ytringsfrihed unødigt. Se f.eks. Dirk Voorhoof, No overbroad suppression of extremist opinions and 'hate speech', Strasbourg Observers, 12. juni 2018 og J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret i U2011B.215.

I de tilfælde, hvor en udtalelse ikke er så grov, at den er omfattet af artikel 17, men derimod omfattet af artikel 10, vil Domstolen foretage en afvejning af de modstående hensyn, og det er i denne forbindelse ikke kun udtalelsernes konkrete ordlyd og indhold, som tillægges betydning. Selv om Domstolen således anerkender staternes ret til at gøre indgreb over for "hadefuld tale", så betyder ytringsfrihedens fundamentale karakter, at staten skal være varsom med at gøre indgreb over for ytringer, som godt nok er grove, men som har samfundsmæssig interesse – også når der er tale om kontroversielle samfundsmæssige emner.

I sagen *Gündüz mod Tyrkiet* havde Tyrkiet straffet en religiøs leder for at opfordre til had og fjendtlighed over for personer, som ikke havde samme religiøse baggrund.[586] Han havde i et tv-program advokeret for indførelsen af sharia som styreform, ligesom han havde udtalt, at børn af folk i sekulære ægteskaber var "bastarder". EMD fandt, at udtalelserne ikke kunne anses for opfordringer til vold eller hadefuld tale. At tale for indførelsen af sharia uden samtidig at tilskynde til at bruge voldelige midler til formålet var således efter EMD's opfattelse ikke hadefuld tale. Desuden var den religiøse leders udtalelser fremsat som led i en verserende debat af offentlig interesse. Derfor var artikel 10 krænket.

Det kan også have betydning for bedømmelsen, hvem der udtaler sig, herunder om der er tale om en politiker, som i almindelighed er tillagt en udvidet ytringsfrihed for at kunne sætte emner af samfundsmæssig betydning under debat. Dog har EMD udtalt, at politikere skal undgå at fremsætte udtalelser, der afføder intolerance.[587]

Den sammenhæng, som udtalelserne er fremsat i, kan også have betydning for Domstolens vurdering. Fremsættes udtalelserne f.eks. på baggrund af en anspændt politisk eller social situation, vil Domstolen være mere tilbøjelig til at anerkende nødvendigheden af at gribe ind over for ytringer.[588] De beskrevne momenter har også betydning for bedømmelsen af ytringer, som kan siges at opfordre til vold (se nærmere herom nedenfor i afsnit 5.4).

Domstolen har desuden slået fast, at benægtelse af klare historiske kendsgerninger, som f.eks. holocaust, ikke er beskyttet af artikel 10.[589] I sagen *Garaudy mod Frankrig* havde en forfatter udgivet en bog, hvori han bl.a. anfægtede, at holocaust havde fundet sted. Han blev ved de nationale domstole dømt for holocaust-benægtelse og opfordring til had. Denne dom indklagede forfatteren for EMD, som udtalte, at der ikke var nogen tvivl om, at forfatterens ytringer ikke kunne anses for historisk forskning eller tilsvarende.

586 Gündüz mod Tyrkiet (afsagt den 4. december 2003).
587 Erbakan mod Tyrkiet (afsagt den 6. juli 2006).
588 Perincek mod Schweiz (afsagt den 15. oktober 2015).
589 Garaudy mod Frankrig (afgørelse afsagt den 24. juni 2003). Se også Kjølbro (2017), side 1071.

Desuden fandt Domstolen, at udtalelserne beskyldte ofrene for holocaust for at forfalske historien. Dette udgjorde ifølge Domstolen en af de alvorligste former for racistiske ærekrænkelser mod jøder og var egnet til at opildne til had mod jøder.[590]

På den anden side gælder der meget vide rammer vedrørende udtalelser om historiske begivenheder, som ikke udgør klare historiske kendsgerninger.[591]

Danmark har i modsætning til en række andre europæiske lande ikke gennemført lovgivning, der specifikt kriminaliserer holocaust-benægtelse.

5.2.3.2 Afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til andres gode navn og rygte og rettigheder

I en væsentlig del af de sager om indgreb i ytringsfriheden, som EMD har afgjort, har temaet været hensynet til andres gode navn og rygte.

Hensynet til andres gode navn og rygte udgør som tidligere nævnt ikke alene et legitimt hensyn efter artikel 10, stk. 2, men nyder tillige beskyttelse efter EMRK artikel 8 om retten til familieliv mv.

I sager om ærekrænkelse kan vurderingen på det generelle plan beskrives som en klassisk afvejning mellem på den ene side hensynet til individets ytringsfrihed efter EMRK artikel 10 og på den anden side hensynet til andre personers gode navn og rygte eller rettigheder, der som nævnt er beskyttet i artikel 8.[592] Domstolen har dog udtalt, at artikel 8 kun har relevans for bedømmelsen af en sag, hvis der er tale om ytringer om en anden persons omdømme, som har en alvorlig karakter, og som derfor er egnede til at nedsætte personen i andres agtelse på en måde, som griber ind i retten til privatliv.[593]

I den konkrete afvejning indgår en række fortolkningsfaktorer, herunder kategoriseringen af udtalelsen som enten en "value judgment" (værdidom) eller en "statement of facts" (beskyldning), udtalelsens emne og formål, udtalelsens afsender og adressat, udtalelsens forum, og om den, som udtalelsen angår, har haft mulighed for at forsvare sig mod de krænkende påstande. Endvidere lægges der vægt på udtalelsens form samt den sammenhæng, som udtalelsen er fremkommet i.

590 Garaudy mod Frankrig (afgørelse afsagt den 24. juni 2003), pr. 49.
591 Lehideux & Isorni mod Frankrig (afsagt den 23. september 2008).
592 Se f.eks. Axel Springer mod Tyskland, (afsagt den 7. februar 2012), pr. 87, og Ungváry og Irodalom Kft. mod Ungarn (afsagt den 3. december 2013), pr. 43.
593 Axel Springer AG mod Tyskland (afsagt 7. februar 2012), pr. 83-84.

Den ledende dom på området er Lingens mod Østrig.[594] I sagen havde journalisten Peter Lingens betegnet den østrigske kansler Bruno Kreisky som "umoralsk" og "uværdig." Baggrunden var, at Kreisky havde samarbejdet med en politiker, der havde en fortid i SS. Lingens blev ved de østrigske domstole dømt for udtalelsen bl.a. med henvisning til, at han ikke havde formået at føre sandhedsbevis for sine påstande om kansleren.

Domstolen udtalte bl.a.:

> "In the Court's view a careful distinction needs to be made between facts and value judgments. The existence of facts can be demonstrated, whereas the truth of value-judgments is not susceptible of proof […]. As regards value-judgments this requirement is impossible of fulfillment and it infringes freedom of opinion itself."[595]

Domstolen fandt, at Lingens' udsagn var såkaldte værdidomme. Det kunne derfor slet ikke kræves, at Lingens førte sandhedsbevis for sine udsagn. Derimod var det afgørende, om der var et vist faktuelt belæg for udsagnene, og om disse var fremsat i god tro. Hvis værdidommen omhandler et emne af samfundsmæssig interesse, vil hensynet til ytringsfrihedsbeskyttelsen typisk veje tungere.[596]

Citatet viser også, at det i sig selv vil kunne udgøre en krænkelse af artikel 10, hvis der stilles krav om sandhedsbevis i forhold til en værdidom, idet et sådant ikke meningsfuldt vil kunne føres.

Denne vurdering i sager om bedømmelse af værdidomme er siden gentaget og anvendt mange gange i EMD's praksis.[597]

Essensen er, at en værdidom som hovedregel vil være straffri, hvis den hviler på et vist faktuelt grundlag, og hvis den under de konkrete omstændigheder må anses for rimelig. En værdidom kan derimod være strafbar, hvis den er fremsat uden tilstrækkeligt faktuelt grundlag.[598]

"Beskyldninger" (statements of fact) dækker derimod over udsagn, der kan føres bevis for – det vil sige egentlige beskyldninger, hvis rigtighed lader sig be- eller afkræfte. I sager

---

594 Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1986).
595 Lingens mod Østrig (afsagt den 8. juli 1986), pr. 46.
596 Unabhängige Initiative Informationsvielfalt mod Østrig (afsagt den 26. februar 2002), pr. 46 og Baumbach (2017), side 188.
597 F.eks. Oberschlick mod Østrig (afsagt den 23. maj 1991).
598 Unabhängige Initiative Informationsvielfalt (afsagt den 26. februar 2002), pr. 40 og Jerusalem mod Østrig (afsagt den 27. febraur 2001), pr. 43.

om beskyldninger for strafbare forhold indgår hensynet til uskyldsformodningen efter EMRK artikel 6, stk. 2, også i vurderingen.[599]

Domstolen forventer, at de nationale domstole foretager denne sondring mellem værdidomme og beskyldninger i deres prøvelse af injuriesager. Samtidig har Domstolen anerkendt, at kategoriseringen af, om en udtalelse udgør en beskyldning eller en værdidom, ikke altid er nem at foretage.[600] Udslagsgivende vil som udgangspunkt være, om udtalelsens påstand kan gøres til genstand for bevis.[601]

I 2015 afgjorde den danske højesteret en meget omtalt sag om ærekrænkelser i form af beskyldninger. Sagen havde sit udspring i 2007 og 2008, hvor historikeren Bent Jensen i en række artikler i landsdækkende aviser fremsatte udtalelser om, at journalisten Jørgen Dragsdahl havde været KGB-agent, og at PET også havde været af denne opfattelse. Bent Jensen havde haft særlig adgang til fortrolige PET-arkiver i forbindelse med forskning i Den Kolde Krigs historie, og det var på den baggrund, han fremsatte beskyldningerne. Højesteret dømte Bent Jensen for ærekrænkelse bl.a. under henvisning til, at der i det materiale, som lå til grund for beskyldningerne, ikke var tilstrækkelig belæg for beskyldningerne om, at Dragsdahl skulle være KGB-agent. Højesteret fandt, at Bent Jensens udtalelser indeholdt beskyldninger om, at Dragsdahl havde realiseret gerningsindholdet i straffelovens §§ 107 eller 108 om spionage. Overtrædelse af disse bestemmelser kan medføre meget lange fængselsstraffe.

Højesteret lagde vægt på, at Bent Jensen som historiker, der fremsatte beskyldningerne, ikke havde levet op til den standard, som journalister skal opfylde, og som efter EMD's praksis kræves for at beskytte de fremsatte ytringer.[602] Efter denne standard skal der handles i god tro, på baggrund af faktuelle oplysninger og formidles nøjagtige og pålidelige informationer i overensstemmelse med journalistisk etik.[603] At Bent Jensen, som

599 Er der tale om beskyldninger om strafbare forhold, er der en glidende overgang til beskyttelsen efter konventionens artikel 6, stk. 2, hvorefter enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans eller hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven (uskyldsformodningen).
Se også Ruokanen m.fl. mod Finland (afsagt den 6. april 2010), som er omtalt ovenfor.

600 Scharsach and News Verlagsgesellschaft mod Østrig (afsagt den 13. november 2003), pr. 40: "… The Court notes in this respect that the assessment of whether a certain statement constitutes a value judgment or a statement of fact might in many cases be difficult. However, since under the Court's case-law a value judgment must be based on sufficient facts in order to constitute a fair comment under article 10 (…) their difference finally lies in the degree of factual proof which has to be established."

601 Pfeifer mod Østring (afsagt den 15. november 2007), pr. 46-48. Bedømmelsen af, om der er tale om en værdidom eller en beskyldning vil i første omgang selvsagt foretages af de nationale domstole, og Domstolen har udtalt, at denne kategorisering som udgangspunkt ligger inden for staternes skønsmargin, jf. Tusalp mod Tyrkiet (afsagt den 21. februar 2016), pr. 43. Domstolen vil dog typisk også efterprøve de nationale domstoles kategorisering. Se f.eks. Pfeifer mod Østrig (afsagt den 15. november 2007), pr. 47, hvor Domstolen ikke er enige i de nationale domstoles kategorisering af en ytring.

602 U2015.3106H.

603 Se nærmere herom i afsnit 4.2.1 om mediernes særlige pligter og ansvar.

ikke er journalist, alligevel skulle bedømmes efter denne målestok, skyldes, at principperne efter EMD's praksis ikke kun skal efterleves af professionelle skribenter, men også af personer, som i øvrigt tager aktivt del i den offentlige debat.[604]

Hensynet til beskyttelsen af Dragsdahls omdømme efter konventionens artikel 8 vejede i den konkrete sammenhæng tungere end hensynet til Bent Jensens ytringsfrihed.

Et mindretal på to dommere ville dog frifinde under henvisning til, at de ærekrænkende udsagn måtte forstås sådan, at Dragsdahl alene blev beskyldt for at være påvirkningsagent, hvilket var i overensstemmelse med opfattelsen i det materiale fra PET, der lå til grund for beskyldningerne.

Dommen illustrerer, at de danske domstole anvender EMD's praksis om ærekrænkelser aktivt i bedømmelsen af danske forhold.

Bent Jensen indklagede efterfølgende Højesterets dom for EMD. Klagen blev afvist af EMD den 8. februar 2018. Af brevet, hvorved EMD afviser Bent Jensens klage, fremgår blot følgende:

> "… Vedrørende de klager, der er rejst af klageren under artikel 10, § 1 i EMRK finder EMD i lyset af det materiale, den har til rådighed, at det påklagede materiale ikke afslører nogen krænkelse af rettigheder og friheder, som fremgår af konventionen eller protokollerne…"[605]

Hvis der er tale om en beskyldning, vil denne først og fremmest være straffri, hvis dens sandhed kan bevises.

Selv hvis en beskyldnings sandhed ikke kan bevises, eller hvis beskyldningen er fejlagtig, kan den dog stadig være straffri efter EMD's praksis. Dette vil være tilfældet, hvis udtalelsen er fremsat i god tro og på et vist faktuelt grundlag og omhandler et emne af offentlig interesse.

---

604 Højesteret henviser i afgørelsen til EMD's dom i sagen Braun mod Polen (afsagt den 4. november 2014), pr. 40, hvoraf fremgår følgende: "The Court reiterates that the protection of the right of journalists to impart information on issues of general interest requires that they should act in good faith and on an accurate factual basis and provide "reliable and precise" information in accordance with the ethics of journalism (see, for example, Fressoz and Roire, § 54; Bladet Tromsø and Stensaas, § 58, and Prager and Oberschlick, § 37, all cited above). The same principles must apply to others who engage in public debate (see Steel and Morris v. the United Kingdom, no. 68416/01, § 90, ECHR 2005-II)."

605 Afvisningsbeslutningen er truffet af en såkaldt enkeltdommerformation. Det følger af EMRK artikel 27, at en enkeltdommer kan afvise en klage fra EMD's liste over anmeldte klager, hvis en sådan beslutning kan træffes uden yderligere undersøgelse.

I dommen *Erla Hlynsdóttir mod Island* tillagde Domstolen det betydelig vægt, at der var tale om et emne af samfundsmæssig interesse.[606] Klager i sagen var en journalist, som ved de nationale domstole var blevet straffet for ærekrænkelse. Journalisten var blevet kontaktet af en stripklubejer, som ville have, at hun skulle skrive en historie om et påstået overfald på ham, som han hævdede var bestilt af ejeren af en rivaliserende stripklub. Det afviste journalisten, men hun besluttede at undersøge sagen nærmere. Herefter skrev hun en artikel, som indeholdt en andens beskyldninger mod den mand, der havde henvendt sig til hende. Beskyldningen gik bl.a. på, at han skulle være en del af en litauisk mafiagruppe. Herefter anlagde manden sag mod journalisten, som ved de nationale domstole blev dømt for ærekrænkelse, hvorefter sagen blev indbragt for EMD.

Journalisten kunne ikke føre sandhedsbevis for påstandene i artiklen, men Domstolen tillagde det væsentlig betydning, at artiklen omhandlede et emne af offentlig interesse. Journalisten havde desuden handlet i god tro og i overensstemmelse med den omhu, som kan forventes af journalister ("the diligence expected of a responsible journalist").[607] De nationale domstoles domfældelse af journalisten var derfor i strid med artikel 10.

Dommen illustrerer, at en udtalelses emne og formål også har betydning for vurderingen. Som det er blevet nævnt nogle gange, er der et meget snævert område for at begrænse politiske ytringer og ytringer om vigtige samfundsmæssige anliggender, og det gælder som udgangspunkt uafhængigt af, hvilket hensyn et konkret indgreb varetager.[608]

En udtalelses afsender og adressat indgår også i afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til andres gode navn og rygte. I denne sammenhæng indtager pressen efter EMD's praksis en særstilling, hvilket skal ses i sammenhæng med pressens rolle som "public watchdog". Der skal således tungtvejende grunde til at retfærdiggøre indgreb i pressens ytringsfrihed.

Selv når der er tale om egentlige beskyldninger ("statement of facts"), der er fremsat af tredjemand og viderebragt af pressen, har EMD fastslået, at pressen indtager en særstilling i forbindelse med viderebringelsen. Ifølge Domstolen er det i sådanne tilfælde ikke afgørende, om journalisten kan bevise rigtigheden af de viderebragte påstande, men derimod om der er et tilstrækkeligt præcist og troværdigt faktuelt grundlag for ytringen.

606 Erla Hlynsdóttir mod Island (afsagt den 10. juli 2012).

607 Erla Hlynsdóttir mod Island (afsagt den 10. juli 2012), pr. 72.

608 En tilsvarende beskyttelse gælder ikke for ytringer eller andre meningstilkendegivelser, som ikke har almen interesse, men f.eks. primært har til formål at tilfredsstille et publikums nysgerrighed om andre menneskers private forhold. Se nærmere herom ovenfor i afsnit 5.1.3 om afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til privatlivets fred.

Hertil kommer, at der er forskel på selv at fremsætte et udsagn og at referere andres udsagn. Referat af andres udsagn som led i journalistisk nyhedsformidling, der lever op til sædvanlige krav til research mv., kan således være berettiget og beskyttet mod indgreb, selv om udsagnets rigtighed ikke kan bevises. Det ligger imidlertid bl.a. i henvisningen til sædvanlige krav til research, at der også i sådanne tilfælde skal foreligge i det mindste et vist troværdigt grundlag for udsagnet.

Det er endvidere væsentligt, hvem der er genstanden for en ytring. F.eks. må politikere – som beskrevet i afsnit 4.1 – generelt acceptere en højere grad af kritik end privatpersoner. EMD har således udtalt, at:

> "the limits of acceptable criticism are wider as regards a politician as such than regards a private individual. Unlike the latter, the former inevitably and knowingly lays himself open to close scrutiny of his words and deeds by journalists and the public at large, and he must consequently display a greater degree of tolerance".[609]

Det forum udtalelsen er faldet i, og spørgsmålet om, hvorvidt den person, som udtalelsen angår, har haft mulighed for at forsvare sig, er yderligere momenter i afvejningen. En ytrings skadelige effekt er langt større, hvis den er fremsat i en landsdækkende tv-udsendelse, end hvis den f.eks. er fremsat på et lukket møde med få deltagere. Har den, som ytringen er rettet mod, haft rimelig lejlighed til at komme til orde og forsvare sig mod eventuelle skadelige påstande, kan det omvendt tale imod at sanktionere ytringen, selv om den er nået ud til et bredt publikum.

Den danske højesteret behandlede i 1999 en straffesag om dokumentarudsendelsen "Politiets blinde øje", der satte kritisk lys på politiets efterforskning i den såkaldte Pedal Ove-sag.[610] Pedal Ove blev først dømt for drab, men senere frifundet, efter at sagen var blevet genoptaget af Den Særlige Klageret. I dokumentarudsendelsen rettede to journalister en alvorlig beskyldning mod en navngiven politiinspektør. I sin redegørelse for de momenter, der efter EMD's praksis måtte tillægges betydning ved vurderingen af, om beskyldningen var strafbar, inddrog Højesteret, at de tiltalte journalister ikke havde forsøgt at føre sandhedsbevis for beskyldningen, ligesom beskyldningen ikke kunne anses for fremsat i god tro til berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller andres tarv og dermed straffri i medfør af § straffelovens § 269, stk. 1. Højesteret fremhævede også, at journalisterne ikke kunne påregne, at politiinspektøren ville medvirke i udsendelsen, fordi der verserede en genoptagelsessag i Pedal Ove-sagen på tidspunktet for udsendel-

609 Gasior mod Polen (afsagt den 21. februar 2012), pr. 37.
610 U1999.122H.

sen. En eventuel medvirken i udsendelsen ville derfor foregribe eventuelle afhøringer for klageretten, herunder også afhøring af politiinspektøren. Højesteret dømte herefter begge journalister for injurier.

Sagen blev indbragt for EMD, der i sagen *(Pedersen & Baadsgaard mod Danmark)* fandt, at domfældelsen ikke var i strid med EMRK artikel 10.[611] Domstolen lagde bl.a. vægt på, at journalisterne ikke var dømt for at have kritiseret politiets efterforskning eller for at have videreformidlet vidneudsagn. Domfældelsen drejede sig derimod om en konkret beskyldning, som journalisterne selvstændigt havde fremsat, og derfor blev de i relation hertil bedømt efter en anden og strengere skala, end hvis der blot havde været tale om at videreformidle den selvsamme beskyldning.

Udtalelsens form kan også spille ind. Hvis en udtalelses indhold anses for omfattet af artikel 10, vil et stødende ordvalg eller en stødende stil ikke i almindelighed udgøre et selvstændigt grundlag for et indgreb i ytringsfriheden. I *Oberschlick mod Østrig (nr. 2)* havde en journalist bl.a. kaldt politikeren Jörg Haider for en idiot ("a Trottel"). Om dette udtaler Domstolen:

> "It is true that calling a politician a Trottel in public may offend him. In the instant case, however, the word does not seem disproportionate to the indignation knowingly aroused by Mr Haider. As to the polemical tone of the article, which the Court should not be taken to approve, it must be remembered that Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed but also the form in which they are conveyed (see among other authorities, the Oberschlick (no. 1) judgment cited above, p. 25, para. 57)".[612]

Den grad af beskyttelse, som en ytring nyder, er også afhængig af den sammenhæng, som ytringen er fremsat i. Blander en privatperson sig f.eks. i den offentlige debat, er der videre rammer for den kritik, som den pågældende må tåle set i forhold til, hvad folk i almindelighed må finde sig i.

5.2.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.2.2, findes der i dansk ret en række bestemmelser, der varetager hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte og rettigheder. Det gælder både

611 Pedersen & Baadsgaard mod Danmark (afsagt den 17. december 2004).
612 Oberschlick mod Østrig (nr. 2) (afsagt den 1. juli 1997), pr. 35.

den såkaldte racismeparagraf, der beskytter en række persongrupper mod forhånende, nedværdigende eller truende ytringer, samt straffelovens regler om injurier.

Domstolen har i sin praksis anerkendt staternes ret til at gøre indgreb over for ytringer, som udbreder, tilskynder, forherliger eller retfærdiggør had på baggrund af intolerance ("hate speech"). Som gennemgangen af praksis viser, er det imidlertid yderst vanskeligt at give en definition af, hvad der udgør hadefuld tale.

I de tilfælde, hvor ytringer har haft en sådan grov karakter, at EMD har vurderet, at de undergraver og modarbejder de principper, som konventionen hviler på, har Domstolen med henvisning til artikel 17 afvist, at ytringerne nyder konventionens beskyttelse.

Hvis EMD konkret vurderer, at ytringer med et hadefuldt indhold er omfattet af artikel 10 og dermed konventionens beskyttelse, vil det foretagne indgreb som i andre tilfælde skulle bedømmes i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2. Her vil staterne dog have en vid skønsmargin, idet Domstolen – på grund af ytringernes karakter – typisk vil anerkende, at indgrebet har været nødvendigt i et demokratisk samfund. Så selv om det kan være svært at udlede noget klart mønster for, hvornår Domstolen anvender artikel 17 frem for artikel 10, vil resultatet typisk under alle omstændigheder blive det samme – at statens indgreb ikke underkendes.

I de tilfælde, hvor Domstolen har fundet, at en ytring med et hadefuldt indhold er omfattet af artikel 10, har Domstolen i bedømmelsen af, hvorvidt et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, ud over den samfundsmæssige interesse også lagt vægt på, hvem der fremsætter udtalelsen. Som udgangspunkt kan det således have betydning, om ytringen er fremsat af en politiker, som generelt er tillagt en udvidet ytringsfrihed. Som praksis viser, betyder denne udvidede ytringsfrihed ikke, at politikere straffrit kan fremsætte en hvilken som helst udtalelse (f.eks. hadefuld tale), men bedømmelsen af disse tilfælde er vanskelig. På den ene side har Domstolen udtalt, at der skal være plads til at debattere kontroversielle samfundsmæssige emner i et demokrati, ligesom ytringsfriheden også beskytter emner, der "støder, chokerer og forstyrrer". På den anden side har Domstolen anerkendt, at det kan være nødvendigt i et demokratisk samfund at gribe ind over for udtalelser, som spreder, tilskynder, fremmer eller retfærdiggør had funderet på intolerance.

Som nævnt er Domstolens praksis på dette område ikke fuldstændig entydig, og den vanskelige afvejning betyder også, at Domstolens praksis løbende er genstand for debat (se nærmere herom i kapitel 5.2.3).

Domstolen har også anerkendt staternes ret til at gøre indgreb over for meddelelser, udtalelser og handlinger, der krænker en anden persons ære. Gennemgangen viser i den

forbindelse, at når Domstolen skal afgøre, om de nationale domstole har foretaget en retfærdig afbalancering af hensynet til privatlivet over for hensynet til ytringsfriheden, vil det centrale spørgsmål være, om udtalelsen fortjener beskyttelse i den sammenhæng, hvori den er fremkommet. Der er dog tale om en helhedsvurdering, hvor en lang række momenter indgår. Udtalelsens emne og formål vil navnlig være af betydning for vurderingen. Der er således et meget snævert område for at begrænse politiske ytringer og ytringer om vigtige samfundsmæssige anliggender, og det er ofte et afgørende moment i helhedsvurderingen, om ytringen er fremsat som led i en debat om vigtige samfundsmæssige anliggender.

I vurderingen efter EMRK indgår som nævnt en lang række momenter, og disse tillægges varierende betydning afhængig af den sammenhæng, som ytringen er fremsat i.

Disse momenter inkluderer ud over udtalelsens emne og formål også udtalelsens afsender og adressat, udtalelsens forum og muligheden for at imødegå og forsvare sig mod udtalelsen, udtalelsens form samt den sammenhæng som udtalelsen er faldet i.

Domstolen har i sin praksis om bl.a. ærekrænkelser desuden lagt afgørende vægt på kategoriseringen af udtalelsen som enten en værdidom ("value judgments") eller en beskyldning ("statements of fact").

En værdidom vil som udgangspunkt ikke være strafbar, hvis der påvises et vist faktuelt grundlag for den, og hvis den samtidig er udbredt som led i en offentlig debat om emner af væsentlig samfundsmæssig interesse og i god tro.

Er der derimod tale om en beskyldning, vil denne først og fremmest være straffri, hvis dens sandhed kan bevises. Selv hvis en beskyldnings sandhed ikke kan bevises, eller hvis beskyldningen er fejlagtig, kan den dog stadig være straffri efter EMD's praksis. Dette vil være tilfældet, hvis udtalelsen er fremsat i god tro og på et vist faktuelt grundlag og omhandler et emne af offentlig interesse.

De ovenstående fortolkningsmomenter har i dag stor betydning for de danske domstoles behandling af ærekrænkelsessager.

Gennemgangen viser også, at hensynet til pressens ytringsfrihed vejer tungt, når der rapporteres om emner af offentlig interesse, hvilket betyder, at pressens nyder et særligt ytringsfrihedsprivilegium til at formidle andres beskyldninger. Grænserne for mediernes ytringsfrihed i denne sammenhæng går dog typisk ved journalisters selvstændigt fremsatte beskyldninger, som bl.a. sagen om Pedal Ove tydeligt illustrerer.

5.3 Hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger

5.3.1 Generelt om EMD's praksis om afvejningen af hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger over for hensynet til ytringsfriheden

Efter EMRK artikel 10, stk. 2, kan retten til at ytre sig og retten til at modtage information begrænses for at forhindre, at fortrolige oplysninger kommer til andres kundskab.

Der kan være forskellige bagvedliggende årsager til, at oplysninger ønskes fortroligholdt. Det kan f.eks. dreje sig om, at beredskabsplaner ved terrorangreb fortroligholdes af hensyn til national sikkerhed, eller at helbredsoplysninger om fysiske og psykiske forhold hemmeligholdes af hensyn til at beskytte enkeltpersoners private forhold. Hensynet til at fortroligholde oplysninger vil således ofte blive påberåbt i sammenhæng med andre af de legitime hensyn i artikel 10, stk. 2.

Domstolen har generelt udtalt, at når de modstående hensyn skal afvejes, skal der findes en rimelig balance ("fair balance"). Domstolen har til dette formål udviklet en række kriterier, som skal inddrages i denne afvejning mellem hensynet til at fortroligholde information og retten til at videregive og modtage sådanne oplysninger.

Gennemgående for EMD's praksis er, at det også her vejer tungt, om videregivelsen vedrører et emne af *offentlig interesse*. Artikel 10 beskytter således ikke videregivelsen af (fortrolige) oplysninger, som ingen offentlig interesse har.[613]

Dette kriterium var afgørende i dommen i *Fressoz og Roire mod Frankrig*, hvor to journalister var blevet straffet for i en artikel at bringe fortrolig information.[614] Artiklen omtalte lønindtægten for den daværende direktør for industrikoncernen Peugeot, og som dokumentation var hans skatteoplysninger også blevet offentliggjort. Artiklen viste, at direktørens løn var steget med ca. 45 pct. over en periode på 2-3 år. I samme periode havde direktøren – i forbindelse med en verserende arbejdskonflikt på Peugeotfabrikkerne – offentligt opfordret de ansatte til at besinde sig i forhold til deres krav om lønstigninger. Domstolen fandt, at direktørens løn og skatteoplysninger i den konkrete sammenhæng var af offentlig interesse. Domfældelsen af de to journalister stred derfor mod artikel 10.

Sagen illustrerer, at den beskyttelse medierne nyder efter artikel 10, tillige omfatter tilfælde, hvor medierne videreformidler fortrolig information. Her stilles dog som nævnt krav om, at de pågældende oplysninger er (eller berører et emne) af offentlig interesse,

613 Dette er desuden i overensstemmelse med Domstolens vurdering i sager om f.eks. privatlivskrænkelser, som er omtalt i afsnit 5.1.2. Se også Lorenzen m.fl. (2011), side 860.

614 Fressoz og Roire mod Frankrig (afsagt den 21. januar 1999).

og at mediet har handlet i god tro, på et vist faktuelt grundlag og har formidlet pålidelig og nøjagtig information i overensstemmelse med de etiske standarder for journalisme.[615] Det vil derfor indgå i afvejningen, om der er foretaget en grundig research for at sikre, at de fortrolige oplysninger, man har modtaget, er korrekte og pålidelige.

Staterne vil som udgangspunkt have en relativt vid skønsmargin, når det gælder indgreb over for videregivelse af informationer, som er begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed. Dette gælder f.eks. oplysninger fra militær og efterretningstjeneste.[616]

EMD inddrager ved bedømmelsen af disse sager tillige den potentielle *skadevirkning* forbundet med udspredning af de fortrolige oplysninger.[617] Både den helt konkrete skadevirkning i den foreliggende situation, og de mere generelle og langsigtede skadevirkninger, som videregivelse af fortrolige oplysninger kan have, herunder f.eks. manglende tillid. På grund af de vanskeligheder, der kan være med at bedømme den konkrete skadevirkning, synes Domstolen dog mere tilbøjelig til at bedømme risikoen for skadevirkning i disse sager.

Domstolen har understreget, at den offentlige interesse i visse tilfælde kan veje tungere end den skade, som videregivelsen af fortrolige oplysninger potentielt kan forvolde.[618]

Også de bevæggrunde, der ligger bag videregivelsen af de fortrolige oplysninger tillægges betydning af Domstolen. Det gør således en forskel for bedømmelsen, om oplysningerne er videregivet for f.eks. at afsløre omfattende korruption og dermed afdække et emne af offentlig interesse (whistleblowing), eller om motivationen snarere har været at opnå personlig vinding eller hævn mv.[619] EMD lægger også vægt på oplysningernes autencitet, det vil sige, om den videregivne information er nøjagtig og troværdig ("accurate and reliable").[620] Den, der videregiver, har således som udgangspunkt en pligt til at sikre sig, at der er tale om korrekte oplysninger.

615 Fressoz og Roire mod Frankrig (afsagt den 21. januar 1999), pr. 54.

616 Se Hadjianastassiou mod Grækenland, som refereres nedenfor i afsnit 5.3.3.1. Dette gælder også andre oplysninger, f.eks. oplysninger fra diplomatiske forhandlinger.

617 Dette kriterium er bl.a. kritiseret i Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 136f. Forfatterne anfører, at det i stedet bør være interessen i hemmeligholdelse, der bør inddrages og tillægges vægt afhængig af tyngde.

618 Se hertil nedenfor i afsnit 5.3.3.3 om dommen Guja mod Moldova (afsagt den 12. august 2008), pr. 90, hvor Domstolen ikke finder skadevirkningen større end den offentlige interesse.

619 Lorenzen m.fl. (2011), side 861.

620 Guja mod Moldova (afsagt den 12. august 2008), pr. 75.

5.3.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger

5.3.2.1 Bestemmelser om tavshedspligt

I dansk ret findes både i tværgående love (f.eks. forvaltningsloven) og speciallovgivningen et omfattende regelsæt, som sætter grænser for, hvilke oplysninger man kan videregive. Disse regler drejer sig særligt om den tavshedspligt, som offentligt ansatte er underlagt, og som sætter grænser for, hvad offentligt ansatte kan ytre sig om.

Straffelovens §§ 152-152 d omhandler uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger, som fremkommer ved brud på tavshedspligten.[621]

Hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152, som kriminaliserer uberettiget videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger, som den offentligt ansatte har fået kendskab til i medfør af sit arbejde.[622] Pligten til at hemmeligholde oplysninger gælder både under og efter ansættelsen. Også personer, som virker i offentligt hverv, er omfattet af tavshedspligten. Det betyder f.eks., at folketingsmedlemmer også er underlagt denne bestemmelse.[623]

Tavshedspligten omfatter alene fortrolige oplysninger. Efter bestemmelsens stk. 3, anses en oplysning for at være fortrolig, når det fremgår af særlige lovbestemmelser, at oplysningen eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter. Om en oplysning er tavshedsbelagt, er således reguleret andre steder end i straffeloven. Endvidere anses en oplysning for at være fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser der kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på regler uden for straffeloven, f.eks. forvaltningslovens § 27, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt om bl.a. enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal ifølge bestemmelsen også være "uberettiget." Det betyder

621 De nærmere rammer og praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed er behandlet i betænkning nr. 1563 (2017) om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblower-ordninger.

622 Straffelovens § 152 a slår fast, at bestemmelsen også finder anvendelse på den, der udfører arbejde for det offentlige, mens § 152 b fastsætter at også personer, som udfører arbejder, der er beskikket er omfattet (f.eks. læger eller apotekere), ligesom deres medarbejdere, medhjælpere mv. er omfattet i medfør af § 152 c. Efter retsplejelovens § 129 finder § 152 tilsvarende anvendelse på advokater samt deres autoriserede fuldmægtige, partnere, personale og andre, som i øvrigt beskæftiges i advokatvirksomheden.

623 En folketingskandidat vil derimod ikke være omfattet. Se f.eks. U2007.936Ø om straffe

bl.a., at en videregivelse ikke vil stride mod tavshedspligten, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen.[624]
Selv om der ikke foreligger samtykke, vil videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kunne være berettiget. Straffelovens § 152 e fastsætter, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen (nr. 1), eller tilfælde, hvor den pågældende har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv (nr. 2).

En pligt til at videregive oplysninger efter § 152 e, nr. 1, kan f.eks. foreligge, hvor der er tale om vidnepligt, eller hvor det følger af f.eks. sociallovlovgivningen, at der kan ske videregivelse.[625] Videregivelse som led i berettiget varetagelse af eget eller andres tarv kan f.eks. forekomme i situationer, hvor der indgives underretning i en social sag, politianmeldelse eller lignende.[626]

Videregivelse til berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse kan foreligge, hvor der er en samfundsmæssig interesse i, at oplysningerne videregives. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der videregives oplysninger med henblik på at afdække ulovligheder.[627] Berettigelsen vil i sådanne tilfælde afhænge af værdien af videregivelsen, og de modstående hensyn skal i disse tilfælde afvejes over for hinanden.

Retspraksis vedrørende straffelovens § 152 e, nr. 2, om "berettiget varetagelse" er sparsom. Dog var bestemmelsen central i en af den nyere tids mest omtalte sager om brud på tavshedspligten – sagen om den tidligere medarbejder i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) Frank Grevil.[628]

Grevil havde udleveret kopi af tre trusselsvurderinger, som FE havde udarbejdet, til en journalist. Trusselsvurderingerne indeholdt bl.a. oplysninger om Iraks våbenmæssige situation og FE's vurdering af, om Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Trusselsvurderingerne var alle klassificeret "hemmeligt, kun til nationalt brug", hvilket er det næsthøjeste niveau af fem mulige inden for FE. Det var derfor berettiget at kræve disse fortrolige oplysninger hemmeligholdt.[629]

Østre Landsret fandt, at oplysningerne var fortrolige, og at videregivelsen heraf havde været uberettiget. Den omstændighed, at der på tidspunktet for videregivelsen i offent-

624 Se bl.a. betænkning nr. 998 (1984) om tavshedspligt, side 107ff.
625 Se Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 187.
626 Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 187.
627 Se flertallets begrundelse i U2006.65Ø.
628 U2006.65Ø.
629 Den dagældende forvaltningslovs § 27, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1 og 2 (nu § 27, stk. 5, jf. stk. 2, 1. pkt. og stk. 3).

lige tilgængelige rapporter var tilsvarende oplysninger som i trusselsvurderingerne om Iraks våbenmæssige situation, kunne ifølge retten ikke føre til andet resultat.

Grevil forsvarede sig med, at han havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, og at handlingen derfor var straffri. Han oplyste, at hans motiv for videregivelse af oplysningerne var at delagtiggøre den danske offentlighed, herunder pressen og Folketinget, i grundlaget for regeringens beslutning om, at Danmark skulle deltage i Irak-krigen.[630]

Flertallet udtalte herefter, at der på tidspunktet for videregivelsen var en betydelig offentlig interesse i at kende grundlaget for den politiske beslutning om Danmarks deltagelse i den militære aktion i Irak. Dette kunne imidlertid ikke i sig selv føre til, at Grevil var berettiget til at videregive trusselsvurderingerne. Da handlingen (videregivelsen) skabte risiko for, at FE´s virksomhed ville lide skade, og da det ikke kunne lægges til grund, at videregivelsen var sket med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil, fandt flertallet ikke, at Grevil kunne anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Grevil blev herefter idømt 4 måneders fængsel for under særligt skærpende omstændigheder at have brudt sin tavshedspligt. At der forelå særligt skærpende omstændigheder efter § 152, stk. 2, skyldtes navnlig den skadesrisiko for FEs fremtidige arbejde, som var forbundet med videregivelsen, og det forhold, at Grevil på videregivelsestidspunktet havde indtaget en betroet stilling i FE.[631]

De journalister på Berlingske, som havde modtaget og siden offentliggjort oplysningerne fra Grevil, blev frifundet.

Straffelovens § 152 e, nr. 2, var desuden central i sagen om skjulte optagelser fra Plejecenteret Fælledgården. Her afviste landsretten, at de skjulte optagelser, som var foretaget, mens journalisten var ansat på plejecenteret, straffrit havde kunnet videregives i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.[632]

---

630 De journalister på Berlingske, som havde modtaget og siden offentliggjort oplysningerne fra Grevil, blev frifundet (sagen mod journalisterne omtales nærmere nedenfor).

631 Mindretallet udtalte, at beslutningen om Danmarks deltagelse i krigen i Irak var af vidtrækkende betydning, og at der var tale om en ekstraordinær situation. Den efterfølgende offentlige debat om grundlaget for beslutningen og den åbenbare politiske interesse i at kende hertil bevirkede, at tiltalte måtte anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, da han videregav trusselsvurderingerne med henblik på, at oppositionen og offentligheden kunne få indsigt i dokumenterne. Dissensen fandt endvidere, at der ikke var dokumenteret nogen skadevirkning af tiltaltes handling, og fandt under henvisning hertil samt under hensyn til sagens omstændigheder i øvrigt ikke, at forholdet var omfattet af straffelovens § 152, stk. 2.

632 U2011.1788H.

I 2017 blev en kommunalpolitiker fra Københavns Borgerrepræsentation dømt for brud på tavshedspligten ved at have lækket fortrolige oplysninger til pressen efter terrorangrebene ved Krudttønden og Synagogen i Krystalgade i 2015.[633] Kommunalpolitikeren stillede – efter aftale med en journalist fra BT – en række spørgsmål til socialforvaltningen om gerningsmanden bag terrorangrebene og hans familiemæssige forhold. Svarene, som indeholdt private oplysninger om væsentlige sociale problemer og kriminelle forhold, videregav han til BT og Berlingske. Begge aviser bragte herefter historier, hvor de refererede de fortrolige oplysninger.[634]

Det fremgår af dommen, at kommunalpolitikeren mente, at det var i almenvellets interesse at få oplyst, hvad kommunen havde gjort og (navnlig) ikke havde gjort. Hans hensigt med videregivelsen var således, at offentligheden skulle have det fulde indblik i gerningsmandens liv, ligesom han også ønskede kommunens ansvar i sagen belyst.[635]

Byretten vurderede bl.a., om kommunalpolitikeren handlede i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, og fandt efter en nærmere gennemgang og vurdering af sagens faktum, at videregivelsen af de fortrolige oplysninger var uberettiget. Retten udtalte bl.a., at der på tidspunktet for videregivelsen ikke var indikationer for, at kommunen skulle have begået alvorlige fejl.

Sagen illustrerer ligesom domfældelsen i Grevil-sagen, at selv hvor der er tale om et emne af stor offentlig interesse, vil dette ikke være ensbetydende med, at fortrolige oplysninger straffrit kan videregives.

De omtalte domme har drejet sig om den primære handling, hvor en person har videregivet fortrolige oplysninger ved brud på tavshedspligten. Det følger imidlertid af straffelovens § 152 d, at det ikke kun er tavshedsbruddet, der kan være strafbart, men på visse betingelser også den efterfølgende behandling af de fortrolige oplysninger. Efter stk. 1 kan man således straffes, hvis man – uden selv at have nogen andel i tavshedsbruddet – siden skaffer sig eller udnytter de oplysninger, der er fremkommet ved bruddet på tavshedspligten. For på den måde at straffe i andet led stilles der altså krav om, at man enten aktivt har opsøgt og tilegnet (skaffet) sig oplysningerne, eller at man efterfølgende har draget nytte af (udnyttet) dem.

---

633 Københavns Byrets dom af 9. februar 2017 (utrykt). Kommunalpolitikeren blev straffet med 10 dagbøder af 1000 kr.

634 Også en journalist er senere hen tiltalt for at bringe de fortrolige oplysninger, som kommunalpolitikeren havde lækket. Se https://politiken.dk/kultur/medier/art6895850/B.T.-journalist-tiltalt-for-at-bringe-fortrolige-oplysninger-om-Omar-El-Husseins-familie. Journalisten blev ved Københavns Byrets dom af 1. april 2019 fundet skyldig i overensstemmelse med den rejste tiltale og straffet med 10 dagbøder af 500 kr. Dommen er med Procesbevillingsnævnets tilladelse anket til landsretten og er berammet til den 22. juni 2020.

635 Københavns Byrets dom af den 9. februar 2017 (utrykt).

Efter § 152 d, stk. 2, er det strafbart – uden selv at have medvirket til gerningen – uberettiget at videregive oplysninger om "enkeltpersoners rent private forhold", som er tilvejebragt ved overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c. Tilsvarende er det efter stk. 3 strafbart – uden selv at have medvirket til gerningen – uberettiget at videregive oplysninger, som er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Disse to bestemmelser udvider strafansvaret til også at omfatte dem, der efterfølgende videregiver fortrolige oplysninger, som er tilvejebragt ved andres brud på tavshedspligten. Det strafbare område er dog – i modsætning til i stk. 1 – indsnævret til kun at omfatte videregivelsen af fortrolige oplysninger, som fortjener en særlig beskyttelse.

At bestemmelsen i § 152 d om strafansvar for den efterfølgende behandling af oplysninger, som er tilvejebragt ved et tavshedsbrud, stiller kvalificerende krav til enten den strafbare handling (stk. 1) eller karakteren af de videregivne oplysninger (stk. 2 og 3), skyldes, at lovgiver har villet sikre, at mediernes videregivelse af oplysninger, som er fremkommet ved tavshedspligtsbrud, i de fleste tilfælde ikke vil være strafbar.[636] Udgangspunktet er derfor, at der ikke kan straffes for den blotte videregivelse af de oplysninger, som er fremkommet ved brud på tavshedspligten, medmindre der er tale om oplysninger omfattet af § 152 d, stk. 2 eller 3.

Praksis om straffelovens § 152 d er sparsom, men § 152 d, stk. 2, om videregivelse af oplysninger om rent private forhold fandt anvendelse i en sag fra 2015.[637] Her var oplysninger om et ægtepars smitte med MRSA blevet offentliggjort i en artikel på en hjemmeside, hvoraf også parrets adresse fremgik. Den anvendte hjemmeside var et forum, hvor man som journalist, redaktør eller embedsmand selv kunne byde ind med historier. Artiklen blev efter kort tid ændret, så det i stedet fremgik, at der var to smittede personer på den pågældende adresse uden angivelse af navnene. Der var ingen tvivl om, at oplysningerne om MRSA-smitte kom fra en person, som havde fået kendskab til oplysningerne gennem sit offentlige virke eller hverv, og som dermed havde overtrådt sin tavshedspligt i strid med § 152.

Journalisten, som havde skrevet artiklen, blev i byretten dømt for overtrædelse af § 152 d, stk. 2. Også redaktøren for hjemmesiden blev kendt skyldig i overtrædelse af bestemmelsen som medansvarlig for den uberettigede videregivelse. Redaktøren ankede dommen til landsretten, som i lighed med byretten lagde til grund, at redaktøren havde vidst, at

636 Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 185.
637 U2015.2344V.

oplysningerne var fremkommet ved et brud på tavshedspligten, hvorved han havde pådraget sig et medansvar. [638]

Sagen kom herefter til at dreje sig om, hvorvidt oplysningerne lovligt kunne videregives på grund af berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse efter § 152 e, nr. 2. Landsretten medgav, at problemet med MRSA-smitte havde en væsentlig samfundsmæssig interesse, men afviste, at en dækning af sagen nødvendiggjorde en offentliggørelse af de rent private oplysninger om, hvem smitten havde ramt. Redaktøren blev derfor også dømt i landsretten, som forhøjede hans straf til 10 dagbøder á 500 kr.

Sagen om Frank Grevils læk af trusselsvurderinger om situationen i Irak fra Forsvarets Efterretningstjeneste, jf. ovenfor, førte også til, at der blev rejst sag mod de journalister, som havde skrevet artiklerne, hvor oplysningerne viderebragtes, og deres redaktør.[639]

Det afgørende spørgsmål i sagen blev, om offentliggørelsen (viderebringelsen) af de fortrolige oplysninger kunne anses for sket som led i en berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Om dette udtalte Københavns Byret:

> "De nævnte bestemmelser i straffeloven skal læses i lyset af ytringsfriheds-bestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende denne bestemmelse, idet de tiltalte har gjort gældende, at de er straffri, fordi de som led i deres arbejde som journalister (…) var berettigede til at videregive oplysninger af væsentlig samfundsmæssige interesse for offentligheden.
>
> Afvejningen af de modstående væsentlige hensyn i sagen fører efter rettens opfattelse til, at den betydelige offentlige interesse omkring beslutningen om krigsdeltagelse i 2003 skal tillægges en sådan vægt over for risikoen for, at efterretningstjenestens virksomhed ville lide skade, at det kan lægges til grund, at de tiltalte handlede i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse."

638 Redaktøren fik Procesbevillingsnævnets tilladelse til at anke.

639 Københavns byrets dom af 4. december 2006 (utrykt). De tre pressefolk var tiltalt for overtrædelse af § 152 d, stk. 3, jf. § 152, stk. 1, jf. stk. 2, jf. hhv. medieansvarslovens § 10, stk. 3, og hhv. § 13.

På denne baggrund blev de to journalister og redaktøren frifundet. Anklagemyndigheden undlod at anke dommen.

Sagen er illustrativ, idet den viser, at der skelnes klart mellem den, der ved at bryde sin tavshedspligt lækker fortrolige oplysninger, og den, der efterfølgende viderebringer de selvsamme oplysninger. Desuden er sagen et godt billede på den udvidede ytringsfrihed, der tilkommer medierne, når de optræder i rollen som offentlighedens vagthund.

Der findes i vidt omfang særlige tavshedspligtsregler i særlovgivningen, f.eks. sundhedslovgivningen, den finansielle lovgivning, selskabsloven, luftfartsloven og arbejdsmiljøloven, hvorefter ansatte, bestyrelsesmedlemmer mv. pålægges tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som de bliver bekendt med gennem deres ansættelse eller hverv. For privatansatte kan der – ud over de regler, som kan findes i særlovgivningen for det pågældende erhverv – være fastsat supplerende regler om tavshedspligt i ansættelsesaftalen.

5.3.2.2 Midlertidige forbud

Trods grundlovens beskyttelse mod censur og andre censurlignende foranstaltninger, er det fast antaget i den statsretlige teori og accepteret i retspraksis, at der på nærmere betingelser kan nedlægges såkaldte *"midlertidige forbud"* for at forhindre offentliggørelsen af ytringer (f.eks. en bog, en artikel eller film), der strider mod andres rettigheder.

Med et forbud pålægges en part således at undlade en bestemt (retsstridig) handling – f.eks. offentliggørelsen af en tv-udsendelse eller udgivelsen af en bog – ligesom handlingen gøres strafbar og derfor – hvis borgerne er lovlydelige – forhindres. Det er ligeledes fast antaget, at det er muligt at foretage beslaglæggelse af ytringer, f.eks. trykte skrifter, inden offentliggørelse. For at kunne nedlægge (midlertidige) forbud mod eller beslaglægge (påtænkte) ytringer, skal det kunne godtgøres, at der vil ske uoprettelig skade eller formålet i øvrigt vil forspildes, hvis der ikke gribes ind inden offentliggørelsen.[640]

640 Christensen m.fl. (2015), side 1 og Germer (2012), side 381. For nærmere om foreløbige forbud og beslaglæggelsers forenelighed med grundlovens forbud mod censur og andre forebyggende foranstaltninger, se afsnit 2.1 om grundlovens § 77.

Reglerne om nedlæggelse af midlertidige forbud og påbud[641] findes i retsplejelovens kapitel 40 (§§ 411-430).[642]

Formålet med reglerne om midlertidige forbud og påbud er at beskytte mod krænkelse af andres rettigheder ved at give mulighed for at den, der frygter for en krænkelse af sine rettigheder, hurtigere end det i almindelighed vil kunne lade sig gøre ved en almindelig retssag, kan opnå et retligt forbud mod, at bestemte fysiske eller juridiske personer foretager visse (konkrete) handlinger, som strider mod dennes rettigheder.[643] Af særlig relevans i en ytringsfrihedssammenhæng er det bl.a., når der nedlægges forbud mod offentliggørelse af en bog eller lignende, f.eks. fordi en myndighed frygter, at fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten udbredes til offentligheden, eller når der nedlægges forbud mod offentliggørelsen af en tv-udsendelse for at hindre krænkelse af andres ret til privatliv, f.eks. ved at forhindre at der videregives private oplysninger i strid med straffelovens § 264 d.[644]

De almindelige betingelser for at meddele forbud følger af retsplejelovens § 413.

Forbud eller påbud kan meddeles, hvis den part, der anmoder om at der nedlægges forbud eller påbud, *godtgør eller sandsynliggør, 1)* at parten har den ret, der søges beskyttet ved forbuddet eller påbuddet, *2)* at modpartens adfærd nødvendiggør, at der meddeles forbud eller påbud, og *3)* at partens mulighed for at opnå sin ret vil forspildes, hvis parten henvises til at afvente tvistens retlige afgørelse.

Hvis retten finder, at betingelserne for et forbud eller påbud er opfyldt og derfor nedlægger forbud eller påbud, betyder det, at modparten ikke må foretage den pågældende

641 Ved lovændringen i 2012 blev også "påbud" omfattet af bestemmelsen, således at retten ved et påbud eller forbud nu kan bestemme, at en part midlertidigt skal foretage, undlade eller tåle bestemte handlinger. En midlertidig afgørelse om påbud vil eksempelvis kunne gå ud på, at der skal etableres en bestemt faktisk tilstand, f.eks. at en vejbom skal fjernes, eller at et skilt skal tages ned.
I det følgende fokuseres på forbud, som hindrer offentliggørelsen af ytringer.

642 Tidligere var disse forbud benævnt "fogedforbud." I 2013 blev kompetencen til at nedlægge forbud flyttet fra rettens afdeling for behandling af fogedsager (fogedretten) til rettens afdeling for behandling af borgerlige retssager (retsafdelingen). I den forbindelse gik man bort fra terminologien "fogedforbud". Reglerne om fogedforbud fandtes tidligere i retsplejelovens kapitel 57 (§§ 641-652).
Reglerne blev revideret og flyttet ved lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012 om ændring af retsplejeloven mv. (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat).

643 Lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012 om ændring af retsplejeloven mv. (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat), indledning. Lovforslaget bygger på Retsplejerådets betænkning nr. 1530 (2012) om reform af den civile retspleje VII (Midlertidige afgørelser om forbud og påbud) og er i det væsentligste udformet i overensstemmelse med rådets lovudkast.

644 Reglerne finder f.eks. også anvendelse i forhold til nedlæggelse af forbud mod ulovlig brug af patent og andre immaterialrettigheder. I sager om krænkelse af immaterialrettigheder kan muligheden for at nedlægge forbud og påbud udgøre den primære sikring mod retskrænkelser (se lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012 om forslag til lov om ændring af retsplejeloven mv. (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat), pkt. 2.4.3.

handling, f.eks. udgive en konkret bog eller hindre udsendelsen af en endnu ikke offentliggjort tv-udsendelse.[645]

Hvis modparten alligevel forsætligt foretager den pågældende handling, så overtræder pågældende forbuddet eller påbuddet og kan straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder og i den forbindelse blive dømt til at betale erstatning.[646] [647]
Det var f.eks. tilfældet i den meget omtalte sag om bogen *"Syv år for PET"*, som handler om den tidligere chef for PET Jakob Scharfs tid i efterretningstjenesten.[648] Her blev der nedlagt forbud (og beslaglæggelse) over for forskellige aktører,[649] som Politiken imidlertid trodsede ved at bringe bogen i sin fulde længde som et tillæg til avisens søndagsudgave. JP/Politikens Hus og Politikens ansvarshavende chefredaktør Christian Jensen blev efterfølgende idømt bøder på henholdsvis 100.000 kr. og 50.000 kr. for at overtræde det nedlagte forbud. Sagen er anket til landsretten.[650]

Efter retsplejelovens § 414, stk. 1, kan et forbud eller påbud ikke meddeles, hvis det skønnes, at lovens almindelige regler om straf og erstatning og eventuelt en af modparten tilbudt sikkerhed yder et tilstrækkeligt værn. Det centrale i denne sammenhæng er, om reglerne om straf og erstatning kan forventes at holde modparten fra at udvise den retsstridige adfærd. I denne bedømmelse kan modpartens tidligere adfærd tillægges betydning.

Retten kan ligeledes afvise at meddele påbud eller forbud, hvis dette vil påføre modparten skade eller ulempe, som står i åbenbart misforhold til partens interesse i forbuddet

---

645 Hvis der nedlægges forbud eller påbud, er det et krav, at den part, der har anmodet om forbud eller påbud, inden to uger efter, at der er truffet endelig afgørelse om at meddele forbud eller påbud, skal anlægge eller indlede sag om den rettighed, der påstås krænket, medmindre en sådan sag allerede er anlagt ved en dansk eller udenlandsk domstol eller er indledt ved en voldgiftsret (§ 425). Se Lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012, (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat), de specielle bemærkninger til § 425.

646 Dette følger af retsplejelovens § 430, hvorefter en forsætlig overtrædelse af et meddelt foreløbigt forbud kan straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder, og i forbindelse hermed dømmes til at betale erstatning.

647 Medvirken til at overtræde forbuddet er selvstændigt kriminaliseret i § 430, stk. 2. Retsplejerådet anbefalede i forbindelse med lovændringen i 2012 at ændre denne bestemmelse, da en tredjemands forsætlige medvirken kan straffes efter strfl. § 23. Det følger dog af forarbejderne, at Justitsministeriet fandt det rigtigst - bl.a. med henblik på at understrege det strafferetlige værn på området – at opretholde en særskilt regel om strafansvaret for medvirken og tredjemands erstatningsansvar. Se Lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012, (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat), afsnit 2.8.3.

648 Forbud nedlagt af byretten ved kendelse af 8. oktober 2016.

649 Forbud i kendelse af 6. oktober 2016 vedrørende ArtPeople A/S (People's Press) og journalist Morten Skjoldager, forbud og beslaglæggelse i kendelse af 7. oktober 2016 vedrørende Radio24syv og en række boghandlere og forbud og beslaglæggelse i kendelse af 8. oktober 2016 vedrørende JP/Politikens Hus A/S.

650 Den tidligere PET-chef Jakob Scharf er desuden blevet idømt 4 måneders fængsel for med bogen at have overtrådt sin tavshedspligt 24 gange. Denne sag er dog også anket til landsretten. Herudover er Politikens chefredaktør Christian Jensen – som bragte bogen "Syv år for PET" på trods af det foreløbige forbud – blevet sigtet af Københavns Politi for videreformidling af fortrolige oplysninger. Det samme er Ekstra Bladets chefredaktør Poul Madsen, fordi der i avisen blev bragt oplysninger fra bogen.

eller påbuddet. Denne proportionalitetsafvejning følger af § 414, stk. 2, og den forudsættes ifølge forarbejderne til bestemmelsen anvendt i de (få) tilfælde, hvor der er en betydelig forskel mellem den ene parts interesse i forbuddets nedlæggelse og dets mulige skadevirkninger for den, som forbuddet nedlægges over for.[651]

Hvis formålet med forbuddet (allerede) er forspildt, f.eks. fordi en bog eller lignende allerede er gjort tilgængelig for offentligheden, kan retten også afvise af nedlægge forbud, idet et forbud ikke længere kan siges at være nødvendigt for at forhindre skadevirkningerne af en offentliggørelse.

Dette var således tilfældet i sagen om "Jægerbogen".[652] I denne sag havde Forsvarsministeriet begæret et forbud nedlagt over for den tidligere jægersoldat Thomas Rathsacks bog "Jæger – i krig med eliten", som på tidspunktet for begæringen endnu ikke var publiceret. Bogen omhandlede Thomas Rathsacks tidligere virke som jægersoldat, bl.a. under krigen i Afghanistan. Under sagen i fogedretten i København havde Forsvarsministeriet sandsynliggjort, at bogen indeholdt fortrolige oplysninger, som var omfattet af tavshedspligten, og som det var nødvendigt at hemmeligholde bl.a. af militære og sikkerhedsmæssige årsager. Byretten afviste dog at nedlægge forbud mod bogen, bl.a. med henvisning til at bogen i sin helhed havde været offentliggjort i Politiken, og at bogen desuden var tilgængelig på internettet. Formålet med forbudsbegæringen – at forhindre udbredelse af de fortrolige oplysninger – var derfor forspildt.

Når retten skal foretage en vurdering af adgangen til at nedlægge forbud mod f.eks. en bog eller tv-udsendelse skal denne vurdering foretages i lyset Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed.[653]

Det betyder, at nødvendigheden af et forbud skal afvejes over for hensynet til ytrings- og informationsfriheden.[654]

I denne sammenhæng viser praksis, at Højesteret tillægger *den samfundsmæssige relevans* af det, der forsøges forhindret, stor betydning ved vurderingen af, om et ønsket foreløbigt forbud skal meddeles.[655]

Dette var f.eks. centralt i en dom fra 1989, hvor Højesteret ophævede et nedlagt forbud mod at Ekstra Bladet bragte billeder af to kvindelige patienter samt navnet på den ene

651 Lovforslag nr. L 47 af den 1. november 2012, (Folketingstidende, 2012-2013, A, L 47, som fremsat), afsnit 2.4.2.3.
652 Københavns Byrets kendelse af den 21. september 2009.
653 For så vidt angår EMD's praksis om forbud mod offentliggørelse henvises til afsnit 5.3.3.
654 Rytter (2016), side 270f.
655 Christensen (2015), side 502. Se for nærmere om denne afvejning afsnit 2-3 om ytringsfriheden.

patient, som var indlagt på det psykiatriske hospital "Nordvang".[656] Højesteret lagde i bedømmelsen af sagen navnlig vægt på, at omtalen og fotogengivelsen af de to patienter var sket som i led i en saglig reportage af *betydelig nyheds- og informationsværdi,* som var tilrettelagt i samarbejde med overlæger og plejepersonale fra det psykiatriske hospital.

Derudover synes domstolene også at tillægge det betydning, hvilken intensitet (grovhed) den (potentielle) krænkelse har. I en kendelse fra 2009 fandt fogedretten i Odense således, at der ikke var grundlag for at nedlægge forbud mod udsendelsen "Operation X – pels på vrangen", som omhandlede forholdene på danske pelsdyrfarme. Udsendelsen indeholdt optagelser, som var foretaget ved ulovlig indtrængen på flere minkfarme, og begæringen om forbud var fremsat af Dansk Pelsdyravlerforening. Fogedretten afviste forbudsbegæringen med henvisning til, at dyrevelfærd var et aktuelt emne af offentlig interesse, og at krænkelsen måtte betegnes som "forholdsvis beskeden".[657]

Dette bekræftede Højesteret i en dom fra 2010 om en udsendelse om et alkoholbehandlingshjem, hvori der indgik skjulte optagelser. Dommen er gennemgået i afsnit 2.1.4.1. I dommen udtalte Højesteret således, at "det forhold, at en offentliggørelse kan medføre en krænkelse, er derfor ikke tilstrækkelig til, at et fogedforbud kan nedlægges, medmindre krænkelsen er af en sådan grovhed, at hensynet til den krænkede overstiger hensynet til ytrings- og informationsfriheden".[658]

Derudover vil karakteren af den potentielle krænkelse kunne have betydning for domstolenes bedømmelse af nødvendigheden af et midlertidigt forbud.

Ved brud på tavshedspligten og videregivelse af fortrolige oplysninger, vil det i udgangspunktet være meget vanskeligt at genoprette den skade, som en offentliggørelse af oplysningerne har forårsaget. Hverken straf eller erstatning vil således kunne genoprette den eventuelle skadevirkning af, at de fortrolige oplysninger nu er tilgængelige for offentligheden.

Heroverfor står f.eks. sager om injurier, hvor lovgivningens almindelige regler i udgangspunktet giver parten mulighed for at få oprejsning for den krænkelse, som en beskyldning mv. har forårsaget i form af straf, erstatning og mortifikation (dvs. at beskyldningen erklæres ubeføjet).[659]

656 U1989.726H.
657 Retten i Odenses dom af 25. oktober 2009 (fogedretten – utrykt).
658 U2010.1859H.
659 T. Baumbach, "Medieansvar eller redaktøransvar i forbudssager – har det nogen betydning?" i U2018B.36.

5.3.2.3 Nærmere om offentligt ansattes ytringsfrihed

Der er tungtvejende årsager til, at offentligt ansatte skal kunne ytre sig og deltage i den offentlige debat.

Den offentlige debat er af afgørende betydning i et demokrati, og det er vigtigt, at også offentligt ansatte, som udgør en stor gruppe borgere i den danske befolkning, har mulighed for at deltage i debatten. Offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat med viden og synspunkter er helt generelt til gavn for samfundet. Det skyldes bl.a., at offentligt ansatte besidder en viden – inden for de forskellige fagområder, som de arbejder med – der i mange sammenhænge vil være med til at højne det faglige niveau i den offentlige debat. I et demokrati er det naturligvis også af betydning, at den offentligt ansatte som borger kan gøre brug af sine frihedsrettigheder, herunder friheden til at ytre sig.[660]

Der er dog også en række modstående hensyn, som kan begrunde begrænsninger af offentligt ansattes ytringsfrihed. De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er baseret på hensyn til den enkelte offentligt ansattes rettigheder samt den offentlige debat og demokratiet i bredere forstand, men er også baseret på en række hensyn til den politiske og administrative beslutningsproces og funktionsevne.

De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er således udtryk for en afvejning af en række delvis modsatrettede hensyn.

5.3.2.3.1 Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af både grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatperson). Man kan derfor som offentligt ansat – ligesom enhver anden – deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige holdninger, forudsat at man ytrer sig på egne vegne. Dette udgangspunkt gælder også, når den pågældende udtaler sig om emner, der drejer sig om den pågældendes eget arbejdsområde (se dog nedenfor om særlige begrænsninger i denne sammenhæng).

Udtaler den offentligt ansatte sig i stedet på myndighedens vegne, vil den offentligt ansattes ytringsfrihed imidlertid være begrænset. Det skyldes, at udtalelser, som den ansatte afgiver som led i tjenesten, er undergivet arbejdsgiverens almindelige instruktionsbeføjelse. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således fastsætte regler for, hvem der må

660 Se betænkning nr. 1553 (2015) om offentligt ansattes ytringsfrihed, side 180ff.

udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer om indholdet af sådanne udtalelser.[661]

Offentligt ansatte er undergivet de samme begrænsninger, som gælder for andre personer, det vil bl.a. sige straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser. Man må som offentligt ansat således ikke fremsætte injurier, når man udtaler sig.

Der gælder dog også andre begrænsninger for offentligt ansatte, når de ytrer sig. Offentligt ansattes ytringsfrihed er således også begrænset af reglerne om tavshedspligt om fortrolige oplysninger.[662] Offentligt ansatte må i almindelighed derfor ikke bryde tavshedspligten – heller ikke når de benytter deres ytringsfrihed til at udtale sig på egne vegne. Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5.

Grundlovens § 77 udelukker, at offentlige myndigheder kan indføre censur over for deres ansatte. Det betyder f.eks., at ledelsen i en offentlig myndighed ikke kan beslutte, at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen. Det er derfor ikke muligt for en offentligt ansats arbejdsgiver at udstede såkaldte mundkurvscirkulærer.

Tavshedspligten varetager en række tungtvejende hensyn, og der kan således være forskellige årsager til, at offentligt ansatte ikke må bryde deres tavshedspligt, når de ytrer sig. F.eks. kan det være hensynet til national sikkerhed eller hensynet til individets ret til privatlivsbeskyttelse, som begrunder, at disse oplysninger er fortrolige og derfor ikke skal komme til offentlighedens kundskab.

Ud over reglerne om tavshedspligt gælder der visse særlige grænser for offentligt ansattes adgang til at ytre sig om emner inden for deres arbejdsområde. Overtrædelse af disse grænser kan have karakter af tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Det er en almindelig anerkendt antagelse, at offentligt ansatte, når de udtaler sig, ikke må give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres eget arbejdsområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering. Ombudsmanden har i den forbindelse udtalt, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansats

661 Se for nærmere herom betænkning nr. 1553 (2015) om offentligt ansattes ytringsfrihed.

662 Disse fremgår, for så vidt angår dansk rets almindelige regler, af straffelovens §§ 152-152 f og forvaltningslovens § 27 (se nærmere om tavshedspligtsregler i afsnit 5.3.2.1 ovenfor)

ytringer indeholder ikke fuldt korrekte oplysninger, ikke i sig selv er nok til, at udtalelsen kan anses for retsstridig.[663]

Derudover må man som offentligt ansat gerne udtale sig kritisk om forholdene på ens arbejdsplads, hvis forholdene giver anledning til det, men man må ikke udtrykke sig i en urimelig grov form. Det betyder bl.a., at en offentligt ansat ikke må benytte vendinger, som i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende over for arbejdsgiveren.[664] Senest har Ombudsmanden i en udtalelse fra 2019 bemærket, at offentligt ansatte har en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og at der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov.[665]

Derudover må der af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen og dermed i praksis for en meget lille del af de offentligt ansatte.

5.3.2.3.2 Offentligt ansattes meddeleret

Offentligt ansatte har også en såkaldt meddeleret. Det betyder, at der for offentligt ansatte er en ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Det skyldes, at offentligt ansatte – særligt dem, som arbejder tæt på den politiske og administrative ledelse – vil være de nærmeste til at vide, hvis der bliver begået magtmisbrug, eller hvis forholdene af andre årsager er ulovlige eller kritisable.

Offentligt ansatte har således efter de gældende regler ret til at udtale sig til pressen på egne vegne mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv., hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.[666]

Offentligt ansatte har i denne forbindelse i almindelighed bl.a. ret til frit at videregive *ikke-fortrolige oplysninger* til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åben-

663 Se FOB 1995.381.

664 Se FOB 2018-8. Se også FOB 2017-1, hvor Ombudsmanden fandt, at en grov kommentar overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

665 Se FOB 2019.18.

666 Se betænkning nr. 1553 (2015) om offentligt ansattes ytringsfrihed, side 18.

bart misbrug af offentlige midler. Sådanne ytringer betegnes undertiden også som "whistleblowing".

Anna Mee Allerslev-sagen
I september 2017 bragte flere medier artikler om, at den daværende beskæftigelses- og integrationsborgmester, Anna Mee Allerslev, vederlagsfrit havde lånt Rådhushallen i Københavns Kommune til sin private bryllupsreception i august samme år. Det fremgik, at beskæftigelses- og integrationsborgmesteren dermed havde sparet 65.000 kr., som var det beløb, kommunen normalt opkrævede for udlån af lokalet. Der blev som led i mediernes omtale af sagen desuden optrykt et internt arbejdsdokument fra kommunen, hvoraf det fremgik, at det var et privat arrangement, og at Københavns Kommune afholdt udgifterne for arrangementet.

Efter at det interne dokument var offentliggjort, kom det frem i pressen, at kommunens medarbejdere havde fået at vide, at videregivelsen af dokumentet var "fuldstændig uacceptabel". Det fik ombudsmanden til at gå ind i sagen og spørge kommunen, om kommunens reaktion var i overensstemmelse med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og den såkaldte meddeleret.

I svaret til ombudsmanden tilkendegav Københavns Kommune, at det hverken var ulovligt eller uacceptabelt, hvis det var en af kommunens ansatte, der gav pressen dokumentet. Det fremgik desuden af svaret, at der hverken havde været eller ville blive indledt en undersøgelse af, om det rent faktisk var en medarbejder fra kommunen, der havde videregivet oplysningerne. På den baggrund besluttede ombudsmanden herefter ikke at foretage sig mere i sagen.[667]

Hvis der er tale om *fortrolige oplysninger*, vil sådanne oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2, som er omtalt ovenfor.[668] Det kan således være strafbart, hvis den offentligt ansatte videregiver fortrolige oplysninger, og videregivelsen ikke varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv.[669]

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder meddeleretten, behandles nærmere i kapitel 11, afsnit 2.3.

667 http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/borgmesters_bryllupsreception/
668 Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er behandlet indgående i betænkning nr. 1553 (2015).
669 Offentligt ansattes ytringsfrihed er desuden indgående behandlet i betænkning nr. 1472 (2006) og betænkning nr. 1553 (2015).

5.3.3 EMD's praksis om afvejningen mellem hensynet til at fortroligholde oplysninger og ytringsfriheden

EMD har behandlet et betydeligt antal sager, som vedrører forholdet mellem fortroligholdelse af oplysninger og ytringsfriheden. Det har typisk drejet sig om tilfælde, hvor pressen har offentliggjort oplysninger af fortrolig karakter, som f.eks. er fremkommet ved andres brud på tavshedspligt, eller sager, hvor den person, som har brudt sin tavshedspligt, er blevet sanktioneret, f.eks. ved afskedigelse eller med en strafferetlig sanktion.

5.3.3.1 Straf for brud på tavshedspligten

I sagen *Matúz mod Ungarn*[670] var en tv-vært på en statslig tv-station blevet fyret efter at have udgivet en bog, hvoraf der fremgik oplysninger om en anden ansat, som blandede sig i de enkelte programmers indhold på en måde som – ifølge tv-værten – havde censurlignende karakter. Tv-værten havde uden held forsøgt at rejse sin bekymring internt. Tv-værten blev afskediget for brud på sin tavshedspligt. EMD fandt, at der med afskedigelsen var sket en krænkelse af artikel 10. Domstolen lagde først og fremmest vægt på, at der var tale om et emne af samfundsmæssig interesse. Desuden var dele af den lækkede information allerede offentliggjort på internettet. Domstolen tillagde det desuden betydning, at tv-værten først havde rejst sine bekymringer for ledelsen, som dog ikke havde foretaget sig noget. Offentliggørelse af oplysningerne var derfor den sidste reaktionsmulighed.

Hvis en sag vedrører videregivelse af oplysninger, som er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed, overlader EMD generelt staterne en vid skønsmargin til at vurdere nødvendigheden af et indgreb. Dette illustreres bl.a. af dommen *Hadjianastassiou mod Grækenland*, hvor en ansat i det græske luftvåben havde videregivet fortrolige militære oplysninger til en privat virksomhed. Selv om den lækkede information ikke havde en kritisk karakter, udtalte EMD, at offentliggørelse af oplysningerne var egnet til at skade den nationale sikkerhed, og domfældelsen indebar derfor ikke en krænkelse af artikel 10.[671]

En lang række af Domstolens sager om hensynet til at hemmeligholde oplysninger har drejet sig om de tilfælde, hvor pressen blot videreformidler oplysninger fra tredjemand, som f.eks. er fremkommet ved brud på tavshedspligten. I disse sager aktualiseres også spørgsmålet om kildebeskyttelse.[672] EMD har derfor lagt stor vægt på den eventuelle skadevirkning for pressen ved offentliggørelsen af deres kilder. For nærmere om spørgs-

670 Matúz mod Ungarn (afsagt den 21. oktober 2014).
671 Hadjiananstassiou mod Grækenland (afsagt den 16. december 1992).
672 Se nærmere om mediernes ret til at hemmeligholde deres kilder, afsnit 4.2.4.

målet vedrørende mediernes ret til kildebeskyttelse, se afsnit 4.2.4 om de danske kildebeskyttelsesregler og EMD's praksis.

Pressen har som udgangspunkt en vid adgang til at videregive fortrolige oplysninger, medmindre de er fortrolige af hensyn til national sikkerhed mv. Domstolen foretager dog i nogle tilfælde en vurdering af, hvorvidt der (stadig) er grund til at fortroligholde de pågældende oplysninger.

I dommen *Vereingung Weekblad Bluf! mod Holland* var et nummer af magasinet Bluf! blevet beslaglagt og alle udgaver tilbagekaldt fra markedet, fordi de nationale myndigheder fandt, at publiceringen af en seks år gammel fortrolig rapport fra den hollandske sikkerhedstjeneste udgjorde en trussel mod den nationale sikkerhed. EMD stillede sig imidlertid tvivlende over for, om oplysningerne i rapporten stadig krævede fortroligholdelse af hensyn til den nationale sikkerhed. Med henvisning til bl.a. dokumentets alder og indholdets generelle karakter fandt Domstolen derfor, at der med beslaglæggelsen var sket en krænkelse af magasinets ytringsfrihed.

Dommen viser, at staterne ikke bare kan begrænse adgangen til oplysninger ved at definere information om national sikkerhed som klassificeret. En sådan begrænsning kan således som udgangspunkt kun gælde de oplysninger, hvor offentlighedens kendskab til informationen faktisk vil udgøre en fare for den nationale sikkerhed. Derudover viser dommen, at det tidsmæssige aspekt kan have betydning. Hensynet bag at klassificere oplysninger kan med tiden således blive mindre end hensynet til offentlighedens kendskab til oplysningerne.

Også andre forhold end hensynet til den nationale sikkerhed har været genstand for Domstolens behandling af sager, hvor pressen videregiver fortrolige oplysninger fra tredjemand.

I dommen *Bédat mod Schweiz* havde en journalist skrevet en artikel i et ugeblad om en straffesag mod en bilist, som under sin kørsel havde ramt en gruppe fodgængere, hvoraf tre var blevet dræbt og flere såret. I artiklen var bl.a. gengivet oplysninger om politiets afhøring af bilisten og billeder af de breve, som bilisten havde sendt til den dommer, som forestod undersøgelsen af straffesagen. Domstolen udtalte, at ytringsfriheden her kolliderede med lige så vigtige hensyn, bl.a. hensynet til uskyldsformodningen, retten til privatliv og til at kunne sikre en effektiv efterforskning. Selv om emnet for artiklen i sig selv havde offentlig interesse, havde journalisten ikke godtgjort, hvordan de omtalte oplysninger bidrog til en debat af offentlig interesse. Desuden havde artiklen haft en sensationspræget karakter. Der var derfor ikke en krænkelse af journalistens ytringsfrihed efter artikel 10, at han var blevet idømt en bøde for at videregive disse oplysninger.

Også offentliggørelse af fortrolige oplysninger, som kan have negative konsekvenser for diplomatiet, vil kunne begrunde indgreb i ytringsfriheden. Et sådant tilfælde forelå i sagen *Stoll mod Schweiz*, hvor en journalist var blevet idømt en bøde, fordi han i en avis havde offentliggjort fortrolige oplysninger fra et lækket dokument. Dokumentet indeholdt oplysninger fra en diplomatisk forhandling om betaling af erstatning til jøder for forhold, der relaterede sig til 2. verdenskrig.[673] EMD fandt (med dissens), at der med bøden ikke var sket en krænkelse af artikel 10. Flertallet lagde særligt vægt på den skadevirkning, som offentliggørelse af fortrolige diplomatiske dokumenter generelt kan have samt de konkrete konsekvenser for den verserende forhandling.[674]

Eksemplet afspejler også det forhold, at den potentielle skadevirkning som nævnt inddrages i bedømmelsen af sager om videregivelse eller offentliggørelse af fortrolige oplysninger.

Den potentielle skadevirkning vil afhænge af de fortrolige oplysningers karakter. For mens videregivelse af fortrolige oplysninger om en enkeltpersons private forhold selvsagt vil være både skadeligt og ubehageligt for den pågældende, vil skadespotentialet ved videregivelse af sensitive oplysninger af militær karakter i sagens natur kunne være langt større og vidtrækkende. Domstolen har således også anerkendt, at det kan være nødvendigt med endda meget hårde straffe til personer, som har videregivet fortrolige oplysninger af en særlig sensitiv karakter, også selv om det ikke konkret kan påvises, at videregivelsen rent faktisk har forrettet større skade. I sagen *Bojolyan mod Tyrkiet* fandt Domstolen eksempelvis, at en straf på 10 år fængsel for at have videregivet fortrolige informationer af bl.a. politisk og militær karakter til en udenlandsk efterretningstjeneste ikke udgjorde en krænkelse af artikel 10.

5.3.3.2 Nedlæggelse af forbud for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger

EMD har også behandlet sager, hvor der har været nedlagt forbud mod offentliggørelse eller fortsat offentliggørelse.

I dommen *Observer & Guardian mod Storbritannien* havde to aviser annonceret deres hensigt om at publicere uddrag fra bogen Spycatcher, som var skrevet af en tidligere efterretningsofficer, og som på tidspunktet endnu ikke var offentliggjort.[675] Bogen indeholdt oplysninger om, hvordan den britiske efterretningstjeneste angiveligt havde foretaget flere ulovlige handlinger, herunder aflytning af udenlandske diplomater og ulovlige militæroperationer mv. De britiske domstole nedlagde et midlertidigt forbud mod of-

673 Stoll mod Schweiz (afsagt den 10. december 2007).
674 Stoll mod Schweiz (afsagt den 10. december 2007), pr. 136.
675 Observer & Guardian mod Storbritannien (afsagt den 26. november 1991).

fentliggørelsen af bogen, mens den retlige behandling af anmodningen om et permanent forbud mod bogens udgivelse stod på.

Under rettens behandling af denne anmodning blev bogen udgivet i USA, ligesom eksemplarer af bogen også kunne findes i Storbritannien. Til trods herfor blev forbuddet mod at udgive bogen opretholdt.

De to aviser indbragte sagen for EMD, som fandt, at det havde været berettiget at nedlægge forbuddet mod bogen, idet dens indhold var fortroligt og var egnet til at skade den britiske efterretningstjeneste og dens forhold til allierede lande mv. Domstolen fandt dog, at det ikke kunne retfærdiggøres, at forbuddet blev opretholdt, efter at bogen var blevet udgivet i USA.

Sagen viser, at Domstolen anerkender staternes ret til at nedlægge forbud mod offentliggørelse af fortrolige oplysninger med det formål at holde disse oplysninger fortrolige. Samtidig illustrerer dommen, at det har afgørende betydning for vurderingen af nødvendigheden af indgrebet, om dette rent faktisk har virkning. Hvis oplysningerne på anden måde er tilgængelige for offentligheden, vil formålet med et forbud derfor som udgangspunkt være forspildt, da det ikke har nogen reel effekt i forhold til at holde oplysningerne fortrolige.

5.3.3.3 Indgreb i offentligt ansattes ytringsfrihed

EMD anerkender, at også offentligt ansatte har ret til ytringsfrihed, men at det kan være berettiget at pålægge dem særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet. Denne forpligtelse indebærer bl.a., at den ansatte ved brugen af sin ytringsfrihed skal udvise loyalitet, tilbageholdenhed og diskretion i forhold til ansættelsesstedet. Kun i tilfælde, hvor de restriktioner, der opstilles for offentligt ansattes ytringsfrihed (eller de sanktioner offentligt ansatte pålægges) efter en konkret vurdering må anses for mere vidtgående end nødvendigt i et demokratisk samfund, statuerer EMD krænkelse af artikel 10.

EMD har i en række nyere sager – første gang i Guja-dommen fra 2008 – fastslået, at visse ytringer om ulovligheder og uregelmæssigheder på arbejdspladsen kan nyde beskyttelse efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene. Det betyder, at det kan udgøre en krænkelse af artikel 10, hvis der gøres indgreb over for sådanne ytringer.

I dommen *Guja mod Moldova* fandt EMD, at der var sket en krænkelse af artikel 10.[676] I sagen var en pressechef hos rigsadvokaten i Moldova blevet afskediget, fordi han til en avis havde videregivet to breve, som indeholdt oplysninger om politisk indblanding i konkrete straffesager. EMD anførte, at offentligt ansatte er underlagt en loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelse over for deres arbejdsgiver.[677] Kritik mv. bør derfor i første omgang rejses internt i form af indberetninger eller lignende til overordnede. Kun i tilfælde, hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse.

EMD fastslog efter en samlet vurdering, at der var sket en krænkelse af artikel 10. Domstolen lagde i den forbindelse navnlig vægt på, *at* pressechefen ikke havde haft andre effektive muligheder for at rapportere om forholdene end at gå til offentligheden, og *at* pressechefens ytringer desuden angik meget vigtige samfundsanliggender, herunder magtfordeling, magtmisbrug fra en højtstående politiker mv. Domstolen lagde desuden vægt på, *at* han handlede i god tro med henblik på at bekæmpe korruption og ikke ud fra personlige motiver, og *at* der med afskedigelsen af ham var tale om en meget hård sanktion i den konkrete sag.

Med Guja-dommen fastslog EMD på den ene side, at (også) ytringer fra højere embedsmænd om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde bør beskyttes, navnlig hvor kun en lille gruppe af personer har kendskab til forholdene. På den anden side udtalte EMD imidlertid, at sådanne ytringer – set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse – i første omgang bør fremsættes til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde, hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse.

Principperne fra Guja-dommen er siden gentaget i EMD's praksis adskillige gange.[678]

676 Guja mod Moldova (afsagt 12. februar 2008).

677 Dette gjaldt navnlig højere embedsmænd, hvis opgave det er loyalt at bistå regeringen med at udøve sine funktioner, og som ofte har adgang til information, som regeringen af legitime årsager ønsker hemmeligholdt (pr. 70 og 71). EMD anførte på den anden side, at højere embedsmænd kan få kendskab til interne oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, som offentligheden kan have en stærk samfundsmæssig interesse i at få kendskab til. På den baggrund bør ytringer fra højere embedsmænd – og andre ansatte i den offentlige sektor – om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde beskyttes, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene (pr. 72). Set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse, bør sådanne ytringer dog i første omgang ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed (pr. 73).

678 Bucur & Toma mod Rumænien (afsagt den 8. januar 2013), Heinisch mod Tyskland (afsagt den 21. juli 2011) og Marchenko mod Ukraine (afsagt den 19. februar 2009).

5.3.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.3.2, indeholder dansk ret en række bestemmelser, som har til formål at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger. Det gælder f.eks. bestemmelserne om tavshedspligt i straffeloven og bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 40 om midlertidige forbud og påbud.

Hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger vil typisk varetage en række vægtige formål, som også har betydning for statens ret til at gøre indgreb i ytringsfriheden. Domstolen anerkender således, at der kan være tungtvejende modstående offentlige og private hensyn, som sætter grænser for udbredelsen af fortrolige oplysninger. Særligt ved indgreb begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed vil Domstolen overlade staterne en vid skønsmargin., og der er således eksempler på, at Domstolen har anerkendt endda meget strenge straffe for videregivelse af oplysninger, som er fortrolige af hensyn til den nationale sikkerhed. Dette synes efter EMD's praksis at have sammenhæng med den potentielle skadevirkning ved offentliggørelse af fortrolige oplysninger om den nationale sikkerhed.

Domstolen har dog også i flere sager fundet, at det var i strid med artikel 10 at gøre indgreb over for personer eller medier, som har offentliggjort fortrolig information.

I denne sammenhæng er der navnlig fire kriterier, som har betydning for afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til at holde oplysninger fortrolige.

Domstolens praksis viser for det første, at det har væsentlig betydning, om offentliggørelsen af de fortrolige oplysninger bidrager til en offentlig debat om et emne af *samfundsmæssig interesse.* Den offentlige interesse vil således efter omstændighederne kunne veje tungere end de modstående hensyn, hvorfor indgreb over for videregivelsen af ytringerne vil være i strid med artikel 10.

For det andet har Domstolen også lagt vægt på *skadevirkningen* (også den potentielle) af, at fortrolig information spredes. Dette kriterium har været kritiseret, idet det kan være meget vanskeligt for Domstolen (og de nationale domstole) at vurdere skadevirkningen af en videregivelse, særligt fordi det ikke er muligt for domstolene at iværksætte en undersøgelse af selve skadevirkningen.[679]

For det tredje har Domstolen i afvejningen også inddraget de *motiver,* der ligger til grund for videregivelsen. Det vil således tale imod, at et indgreb er berettiget, hvis den der videregiver informationen har gjort det for at afdække kritisable forhold, som offentligheden

679 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 136f.

bør kende til. Derimod vil videregivelse af fortrolige oplysninger, der f.eks. er foretaget med økonomisk vinding for øje, ikke være et anerkendelsesværdigt motiv.

For det fjerde har spørgsmålet om *oplysningernes ægthed*, dvs. om der er tale om nøjagtig og troværdig information, også indgået i Domstolens bedømmelse. Den, der videregiver de fortrolige oplysninger, har således i almindelighed en pligt til at sikre sig, at oplysningerne er korrekte.

Kravet om at sikre, at oplysningerne er troværdige og nøjagtige, gælder som udgangspunkt også for pressens videregivelse af oplysninger, som det kan være ulovligt for andre at videregive, f.eks. fordi de er fortrolige. Medierne nyder dog i almindelighed en særlig beskyttelse, som betyder, at mediernes videregivelse efter omstændighederne kan være straffri, selv om "kildens" brud på tavshedspligten ikke vil være det.

EMD har desuden anerkendt, at midlertidige forbud kan være i nødvendige i et demokratisk samfund. Da der er tale om et forudgående indgreb, vil Domstolen dog foretage en mere intensiv prøvelse af indgrebets nødvendighed. I denne sammenhæng har det afgørende betydning, om et forbud mod offentliggørelse reelt har virkning. Når først informationen er tilgængelig for offentligheden, vil det således være i strid med artikel 10 at nedlægge forbud eller lignende.

Gennemgangen viser endelig, at spørgsmålet om videregivelse af fortrolig information bl.a. har været omdrejningspunktet for sager om offentligt ansattes ytringsfrihed. EMD lægger i sin praksis betydelig vægt på hensynet til, at de pågældende ansættelsesmyndigheders beslutningsproces og daglige forvaltning ikke unødigt undermineres af de ansattes ytringer. EMD accepterer – bl.a. som følge af diskretionsforpligtelsen – betydeligt videre restriktioner for offentligt ansattes ytringsfrihed, end hvad der gælder efter danske regler og praksis. Kun i tilfælde, hvor de restriktioner, der opstilles for offentligt ansattes ytringsfrihed (eller de sanktioner offentligt ansatte pålægges) – efter en konkret vurdering må anses for mere vidtgående end nødvendigt i et demokratisk samfund – statuerer EMD krænkelse af artikel 10.

5.4 Hensynet til den offentlige tryghed eller til at forebygge uorden og forbrydelse

5.4.1 Generelt om afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til den offentlige tryghed eller at forebygge uorden og forbrydelse

EMRK artikel 10, stk. 2, tillader indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til den offentlige tryghed og til forebyggelse af uorden og forbrydelser.

Hensynet til den offentlige tryghed mv. påberåbes oftest i sammenhæng med andre af de hensyn, som er opregnet i artikel 10, stk. 2, herunder navnlig hensynet til den nationale sikkerhed.[680]

Ordlyden af artikel 10 taler om den "offentlige tryghed", men dette benyttes i Domstolens praksis ofte som synonym for "offentlig orden".[681] Domstolen har desuden slået fast, at offentlig tryghed kan dække over meget forskelligartede forhold.[682]

Staterne indrømmes en ikke ubetydelig skønsmargin af EMD, når det gælder indgreb i ytringsfriheden som følge af hensynet til den offentlige tryghed. EMD går dog langt i prøvelsen af, om der rent faktisk har været en trussel mod den offentlige tryghed – særligt når der er tale om indgreb over for ytringer, som vedrører forhold af samfundsmæssig interesse. Den sammenhæng, som en ytring er fremsat i, er også af væsentlig betydning for vurderingen af indgrebets lovlighed.

I praksis er det ofte ved indgreb over for ytringer fremsat under demonstrationer mv., at staten påberåber sig hensynet til den offentlige orden som begrundelse for indgrebet.

I sagen *Faber mod Ungarn* havde politiet givet en person påbud om at fjerne et flag, som den pågældende fremviste ca. 100 meter fra en demonstration mod racisme og had. Den pågældende holdt det såkaldte "Arpad flag", som i Ungarn bl.a. vækker associationer til jødeforfølgelserne under 2. verdenskrig, og som af myndighederne blev anset for at være krænkende.[683] Domstolen foretog en grundig vurdering af sagens faktum og fandt, at der ikke var beviser for, at klager havde udgjort en fare for den offentlige orden, eller at han på anden måde havde forsøgt at hindre demonstrationens gennemførelse. Derfor fandtes indgrebet ikke at være proportionalt, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 10. At fremvisningen af flaget kunne opfattes som stødende over for tilstedeværende demonstranter kunne ikke i sig selv begrunde indgrebet.[684] Sagen er et godt eksempel på, at Domstolen tillægger sagens konkrete omstændigheder stor betydning for vurderingen af, om et indgreb har været nødvendigt i et demokratisk samfund.

680 Jacobs, Ovey & White, The European Convention on Human Rights, 6. udgave (2014), side 319.

681 Jacobs, Ovey & White, The European Convention on Human Rights, 6. udgave (2014), side 317.

682 Engel m.fl. mod Holland (afsagt den 8. juni 1976), som omhandlede forhold vedrørende flere af EMRK's rettigheder, pr. 68: "The concept of 'order' refers not only to public order or 'ordre public' … [I]t also covers the order that must prevail within the confines of a specific special group. This is so, for example, when, as in the case of armed forces, disorder in that group can have repercussions on order in society as a whole."

683 Det fremgår af dommen, at flaget kan tillægges flere forskellige betydninger, se pr. 54 af nedennævnte dom.

684 Faber mod Ungarn (afsagt den 24. juli 2012).

Det følger også af EMD's praksis, at staterne har en vid skønsmargin, når der er tale om indgreb over for ytringer, som billiger *grove* forbrydelser, f.eks. terror, drab og vold.[685]

5.4.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til den offentlige tryghed eller til at forebygge uorden og forbrydelse

Der findes i dansk ret flere eksempler på indskrænkninger i ytringsfriheden, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden mv. Straffelovens kapitel 15 omfatter forskellige forbrydelser mod den offentlige orden og fred, hvoraf flere efter omstændighederne kan begrænse ytringsfriheden. Dette gælder bl.a. straffelovens § 136 om offentlig tilskyndelse til forbrydelse og udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger.

5.4.2.1 Tilskyndelse til forbrydelse, billigelse af terror mv.

Straffelovens § 136, stk. 1, kriminaliserer offentlig tilskyndelse (opfordring) til forbrydelse og har været at finde i straffeloven siden 1930. Bestemmelsen omfatter tilskyndelse til forbrydelser af grovere karakter og således ikke mere bagatelagtige forhold.[686] Kravet om, at der skal være tale om "offentlig tilskyndelse" indebærer, at fremsættelsen skal være sket på en måde, hvor der sker en vis udbredelse til offentligheden – det kan f.eks. være på et offentligt møde eller via medierne. Bestemmelsen har i praksis navnlig fundet anvendelse, hvor voldelige handlinger er blevet fulgt op med opfordringer til at foretage yderligere voldshandlinger.[687]

Bestemmelsen har senest været aktualiseret i to sager om udtalelser fremsat på Facebook. I den ene sag blev tiltalte dømt for på en Facebook-side med titlen "Nej til moskeer – oprigtig" at have skrevet følgende: "Håber også moskeerne bliver bombet her i Danmark, så vil jeg gerne hjælpe med det." Kommentaren blev skrevet dagen efter terrorangrebet i Paris den 7. januar 2015, hvor 11 ansatte på satiremagasinet Charlie Hebdo blev dræbt. Tiltalte forklarede, at det skete i frustration over en tv-udsendelse med et indslag fra en moské, hvor imamerne havde givet udtryk for, at terrorangrebet i Paris var berettiget.[688]

På samme Facebook-side skrev en anden person også den 8. januar 2015: "Det forlyder, at flere moskeer i Frankrig er blevet udsat for angreb efter onsdagens massakre på Charlie Hebdo" (…) "Det lyder da rigtig godt så kan de selv smage deres egen terror – Forsæt endelig med disse angreb."

685 Leroy mod Frankrig (afsagt den 2. november 2008).
686 Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 148f.
687 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 290. Se eksempelvis de sager, som omtales straks nedenfor om kommentarerne på Facebook efter angrebet mod Charlie Hebdo.
688 U2017.348V.

I denne sag fandt retten også, at der var tale om offentlig tilskyndelse til en forbrydelse, hvorfor tiltalte blev idømt 30 dages betinget fængsel for overtrædelse af § 136, stk. 1.[689]

I 1939 blev et stk. 2 føjet til § 136. Som det er beskrevet i kapitel 4, afsnit 7.2, skete det navnlig under indflydelse af datidens voldsomme begivenheder i Tyskland og af frygt for, at de strømninger, som prægede det tyske samfund, skulle smitte af på Danmark.[690] Det var i samme forbindelse, at straffeloven blev tilføjet racismeparagraffen i § 266 b. Med bestemmelsen i § 136, stk. 2, blev det strafbart offentligt udtrykkeligt at billige en af de forbrydelser, der er omhandlet i straffelovens 12. og 13. kapitel.[691] Det omfatter bl.a. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, som f.eks. forherligelse eller billigelse af spionage og efterretningsvirksomhed, som er omtalt ovenfor og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

Der skal være tale om billigelse af en allerede begået handling, og påskønnelsen eller anerkendelsen skal være udtrykkelig. En mere indirekte påskønnelse af f.eks. en terrorhandling vil således ikke være omfattet af bestemmelsen. Til illustration fandt statsadvokaten ikke, at ytringerne: "Vi er alle Omar" og "JE SUIS OMAR" på Facebook efter angrebet på Krudttønden og synagogen i Krystalgade den 14. januar 2015 udgjorde en tilstrækkelig udtrykkelig billigelse af den gennemførte terrorhandling og standsede på den baggrund efterforskningen af sagen.[692]

Bestemmelsens anvendelsesområde er gennem årene blevet udvidet i takt med, at straffelovens 12. og 13. kapitel er blevet udvidet med nye strafbare forhold. Dette er navnlig sket i forbindelse med de senere års udbygning af det strafferetlige værn mod terrorisme. Terrorpakkerne fra 2002 og 2006 har bl.a. medført, at det nu også er strafbart at billige terrorhandlinger rettet mod udenlandske myndigheder eller internationale organisatio-

689 U2017.351V. Der fremgår af domsreferatet i sidstnævnte dom vedrørende tiltaltes forklaring bl.a. følgende: "På Facebook skriver man måske lidt mere end ellers, fordi man kan "gemme sig." Det har ikke været hans intention, at det skulle gå ud over nogen personer eller bygninger. Han mente ikke noget med det; det var i frustration. Han tænkte ikke over, hvem der læste det, han skrev"

690 Lovforslag nr. 23 af 13. januar 1939 om Ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930. (Lov nr. 87 af 15. marts 1939).

691 Lovforslag nr. 23 af 13. januar 1939 om Ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930. (Lov nr. 87 af 15. marts 1939).

692 "Aarhusianer skrev "Je suis Omar" på Facebook – men slipper for straf" (26. februar 2015), Berlingske, https://www.b.dk/nationalt/aarhusianer-skrev-je-suis-omar-paa-facebook-men-slipper-for-straf (senest tilgået den 29. juni 2018).

ner. Tidligere omfattede det strafbare område udelukkende forherligelse af terrorangreb rettet mod danske myndigheder mv.[693]

Som med § 136, stk. 1, skal der ligeledes være tale om en *offentlig* billigelse, hvilket navnlig kan tænkes opfyldt, hvis billigelsen f.eks. fremsættes på et offentligt møde eller via medierne. Kravet om, at der skal være tale om en offentlig billigelse kan dog også tænkes opfyldt, hvis udtalelserne på anden måde er fremsat over for en større kreds af personer. Det var f.eks. tilfældet i en dom fra 2016, hvor en person blev dømt for at råbe "ISIS – islamisk stat" og "Bare se Paris, Kurt Westergaard, det er dig næste gang" ud af sit fængselsvindue, mens 25-30 medindsatte og 2 fængselsbetjente var på gårdtur i arresten.

Bestemmelsen ses særligt anvendt i sager, hvor der er sket billigelse af forbrydelser på internettet, herunder især på de sociale medier. Dette var bl.a. tilfældet i en sag fra 2006, hvor en person på en internetside som en kommentar til et brandattentat året forinden mod den daværende integrationsministers private bopæl havde skrevet: "Måske skulle man genoptage successen med at brandbombe ministres privat boliger igen. Det var da noget, der rigtigt skabte opmærksomhed omkring flygtninge indvandrere, da tuderikke fik lidt hårdt mod hårdt. Jeg synes, at indenrigsministerens bopæl ville være et oplagt mål for at skabe opmærksomhed om Ungeren. MAKE A SMASH-HIT, KILL A FASCIST."[694]

Kommentaren blev både anset som en opfordring til brandbombning af indenrigsministerens bolig og som en udtrykkelig billigelse af det tidligere gennemførte angreb mod integrationsministerens bolig. Den tiltalte blev derfor kendt skyldig i overtrædelse af § 136, stk. 1 og 2, og idømt 6 måneders fængsel.

En udtrykkelig billigelse forelå også i en sag fra 2013, hvor en tiltalt blev dømt for efter Breiviks massedrab på Utøya at have skrevet på Facebook: "vi elsker dig anders breivik. Stå på hail and kill manowar."[695]

693 Lovforslag nr. L 35. af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende, 2001-2002, tillæg A, side 808), afsnit 2.3.1.1. Med terrorpakken fra 2006 omfatter det strafbare område også billigelse af de efter straffelovens § 114 a omfattede handlinger, som er omfattet af forskellige konventioner om f.eks. forbrydelser mod diplomatiske repræsentanter, gidseltagning mv. (se lovforslag nr. L 217 af 31. marts 2006 om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, (Folketingstidende, 2005-2006, tillæg A, side 7137), specielle bemærkninger pkt. 4.

694 TfK 2007.774 Ø.

695 Pressemeddelelse fra Retten i Kolding af den 31. maj 2013: Dom for at have udtrykt støtte til terror i Norge , https://www.domstol.dk/kolding/nyheder/Pressemeddelelser/Pages/DomforathaveudtryktstC3B8ttetilterroriNorge.aspx (link senest tilgået den 21. august 2018).

En særlig omtalt sag drejede sig om Sam (tidligere Said) Mansour, der også er kendt som boghandleren fra Brønshøj. Han blev i 2007 første gang dømt for at fremme terror efter straffelovens § 114 e og i den forbindelse idømt 3,5 års fængsel.

I 2015 var Mansour i en ny straffesag tiltalt for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 136, stk. 2, ved bl.a. at have udtrykt sin påskønnelse af hellige krigere (mujahedin) gennem meddelelser, tekster, billeder, posters, links mv., via e-mail eller på Facebook.[696]

Retten på Frederiksberg, som behandlede sagen i 1. instans, fandt, at langt den overvejende del af de udsagn mv., der var rejst tiltale for, var udtryk for en billigelse af terrorhandlinger foretaget i Syrien eller Irak omfattet af straffelovens § 136, stk. 2. De samme udsagn var imidlertid også strafbare efter straffelovens § 114 e om fremme af terror, fordi de kunne opildne og hverve personer til at deltage i væbnet hellig krig.

Blandt de udsagn, som efter byrettens opfattelse indebar en overtrædelse af både § 136, stk. 2, og § 114 e, var et opslag af 29. april 2013, som er et billede med teksten:

> "Vi er terrorister, og terror er en pligt. Både Øst og Vest må vide, at vi er terrorister, og vi er frygtindgydende. Udrust imod dem så mange kampheste, som I formår dermed at sætte en skræk i Allahs og jeres fjende. Derfor er terror en pligt ifølge Allahs religion."

Blandt de udsagn, som retten vurderede alene indebar en overtrædelse af § 136, stk. 2, var bl.a. et opslag på Facebook af 7. september 2013, som er et billede af Osama Bin Laden i et logo fra butikken "Seven-Eleven" med angrebet mod World Trade Center i baggrunden. Logoet er lavet om til et 9-tal i stedet for et 7-tal, hvilket symboliserer dagen for terrorangrebet mod World Trade Center. Under "Nine-Eleven" er skrevet "Made by Qaeda".

Mansour blev i byretten kendt skyldig i overtrædelse af § 114 e, § 136, stk. 1 og 2, og § 266 b, stk. 2, jf. stk. 1, og idømt 4 års fængsel.

Om forholdet til ytringsfriheden udtalte byretten, at Mansour ikke havde distanceret sig fra eller forholdt sig kritisk til indholdet af de opslag mv., som bl.a. åbenlyst billigede hellig krig i form af voldelige handlinger. På denne baggrund kunne hensynet til ytringsfriheden efter EMRK artikel 10 ikke føre til, at Mansours handlinger måtte anses for straffri.

696 Retten på Frederiksbergs dom af 4. december 2014 i sagen SS-7156/2014. Sam Mansour var endvidere tiltalt for overtrædelse af §§ 114 e og § 266 b.

Sagen blev anket til landsretten, som også fandt, at den overvejende del af de ytringer, som sagen vedrørte, udgjorde billigelse af terror (§ 136, stk. 2) og fremme af terror (§ 114 e). Dette gjaldt også det ovennævnte opslag om "Made by Qaeda", som af byretten udelukkende blev henregnet til § 136, stk. 2.

I forhold til hensynet til ytringsfriheden gav landsretten som udgangspunkt samme begrundelse som byretten. Landsretten anførte dog supplerende, at en række udtalelser (som ikke er citeret i dommen, men som indgik i sagen) efter en konkret vurdering ikke kunne anses for at være strafbare. Dette begrundedes med hensynet til ytringsfriheden, ligesom der blev henvist til, at rene sympatierklæringer – ifølge bemærkningerne til bestemmelsen – ikke er omfattet af § 114 e. Det fremgår, at der bl.a. var tale om citater fra og henvisninger til koranen samt udsagn om, at demokrati er imod islam.[697]

Landsretten stadfæstede byrettens dom på 4 års fængsel, men valgte samtidig at frakende Mansour hans danske statsborgerskab og udvise ham for bestandigt. Dommen var på dette punkt den første af sin art. Spørgsmålet om udvisning og frakendelse af statsborgerskabet blev senere indbragt for Højesteret, som stadfæstede landsrettens dom.[698]

Rigsadvokaten oplyser, at der fra 2000 – 2015 blev rejst 6 tiltaler om overtrædelse af § 136.[699] Alene i 2016 blev der rejst tiltale i 30 tilfælde, hvilket er udtryk for en signifikant stigning,[700] mens der i 2019 blev rejst tiltale i 10 tilfælde.[701]

Straffelovens § 136 blev i december 2016 udvidet, idet stk. 3 blev tilføjet.[702] Bestemmelsen gør det strafbart udtrykkeligt at billige en række strafbare handlinger, herunder terror, drab, voldtægt, tvang og bigami som led i religiøs oplæring.[703] I kravet om "som led i religiøs oplæring" ligger, at der skal være et forkyndende element, som tager sigte på at gøre et budskab kendt samt vinde nye eller fastholde eksisterende tilhængere.[704]

697 Se hertil EMD's dom i Gündüz mod Tyrkiet (afsagt den 4. december 2003), som er beskrevet i afsnit 5.2.3.1 om EMD's praksis vedrørende afvejningen af hensynet til at beskytte andres rettigheder og ytringsfriheden.

698 U2016.3235H.

699 Oplysningerne er indhentet via elektronisk udtræk fra politiets sagsstyringssystem (POLSAS). Det er ikke muligt at skelne mellem tiltaler for stk. 1 og stk. 2 i POLSAS, hvorfor tallet omfatter tiltaler efter både stk. 1 og stk. 2.

700 Rigsadvokatens opgørelse af 30. august 2018.

701 Rigsadvokatens opgørelse af 25. januar 2020.

702 Bestemmelsen trådte i kraft den 1. januar 2017 og dens tilblivelseshistorie er udførligt beskrevet i kapitel 4, afsnit 9.2.

703 Hvis de fremsatte udtalelser har karakter af råd, dåd eller tilskyndelse vil der være tale om medvirken til en strafbar handling, som er reguleret i straffelovens § 23.

704 Almindelig religionsundervisning er ikke omfattet af bestemmelsens kriminalisering, da denne ikke indeholder et forkyndende element.

Den person, som fremsætter ytringerne, skal have en vis (religiøs) autoritet over for modtagerne, men der er ikke noget krav om, at der skal være tale om billigelse af konkret foretagne handlinger, sådan som det er tilfældet efter § 136, stk. 2.

Den religiøse oplæring kan ikke kun finde sted ved gudstjenester, på koranskole mv. Også studiekredse eller ytringer fremsat i grupper på f.eks. Facebook med religiøst fokus eller i religiøse udgivelser kan være omfattet. Offentlig debat, f.eks. indlæg i en avis, vil ifølge bemærkningerne til loven ikke udgøre religiøs oplæring. Heller ikke ytringer om på demokratisk vis at ville ændre retstilstanden er omfattet af det strafbare område.[705] Det kunne f.eks. være et udsagn om, at man ønsker revselsesretten genindført, forudsat at udsagnet ikke samtidig kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse af eller opfordring til korporlig afstraffelse af børn.[706]

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at bestemmelsen skal varetage hensynet til at beskytte den offentlige orden, til at forebygge uorden eller forbrydelser samt beskyttelse af andres rettigheder, idet bestemmelsen skal imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.

Bestemmelsen adskiller sig fra stk. 1 og 2 ved, at der ikke er noget krav om, at de strafbare ytringer skal være "udbredt offentligt". Tværtimod er det som nævnt forudsat, at udsagnene kan være faldet i forbindelse med religiøse møder, hvor der ikke har været almindelig adgang. Bestemmelsen har – bl.a. af denne årsag – været genstand for stor debat.

Bestemmelsen har endnu kun været anvendt i en sag, hvor en imam fra en moské på Nørrebro i København under en fredagsprædiken havde bifaldet drab på jøder.[707] Imamen blev den 26. marts 2019 idømt 6 måneders betinget fængsel. Østre Landsret har den 30. januar 2020 stadfæstet dommen.

Tilføjelsen af § 136, stk. 3, skete som led i en samlet lovpakke fra 2016 rettet mod såkaldte hadprædikanter. Et andet og stærkt omdiskuteret element i denne pakke var en ændring af udlændingeloven, hvorefter der kan meddeles indrejseforbud til religiøse forkyndere,

705 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 18, som fremsat).

706 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 18, som fremsat): Det anføres i bemærkningerne til bestemmelsen, at de ytringer, som er omfattet af anvendelsesområdet typisk vil være af begrænset samfundsmæssig interesse, jf. de alm. bemærkninger afsnit 3.3.2.

707 Anklagemyndighedens pressemeddelelse af 24.juli 2018: "Anklagemyndigheden rejser straffesag mod hadprædikant" (https://anklagemyndigheden.dk/da/anklagemyndigheden-rejser-straffesag-mod-hadpraedikant).

som kan være til fare for den offentlige orden.[708] Ordningen indebærer, at udenlandske religiøse forkyndere på visse betingelser kan optages på en offentligt tilgængelig sanktionsliste. Når man er optaget på listen, har man automatisk forbud mod at indrejse i Danmark.

Ved vurderingen af, om en religiøs forkynders adfærd giver grund til at tro, at vedkommende ved indrejse og ophold (fortsat) i Danmark vil udgøre en sådan trussel mod den offentlige orden, at vedkommende skal optages på sanktionslisten, er det bl.a. relevant at undersøge, hvad vedkommende tidligere har sagt og tilkendegivet. Udtalelser, som efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på, kan ifølge lovforslagets bemærkninger give grund til at tro, at en udlænding vil udgøre en trussel mod den offentlige orden. Herved sigtes bl.a. til ytringer, hvor der tages afstand fra respekten for race, køn, mv., eller udtalelser som opfordrer til voldelige handlinger.[709] Et indrejseforbud, der på denne måde – enten helt eller delvist – baserer sig på vedkommendes tidligere udsagn og kendte synspunkter, er udtryk for en begrænsning i vedkommendes ytringsfrihed efter EMRK artikel 10. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at indrejseforbuddet ikke vil finde anvendelse, i det omfang dette vil stride mod bl.a. EMRK artikel 10, hvilket f.eks. vil være tilfældet, "hvor hensynet til en vidtgående ytringsfrihed om emner af samfundsmæssig interesse tilsiger dette."[710]

Det er Udlændingestyrelsen, der afgør, om en udenlandsk religiøs forkynder skal optages på sanktionslisten, som pr. 28. oktober 2019 omfatter 14 personer.[711]

5.4.2.2 Forbrydelser mod offentlig myndighed mv.

Straffelovens kapitel 14 omfatter en række bestemmelser om forbrydelser mod offentlige myndighed mv., som i visse tilfælde kan udgøre indskrænkninger i ytringsfriheden.

---

708 Dette følger af udlændingelovens § 29 c, stk. 1, jf. § 32, stk. 10. Se eksempelvis "Er indrejseforbud for hadprædikanter en indskrænkning af ytringsfriheden?" (1. april 2016), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/er-indrejseforbud-hadpraedikanter-en-indskraenkning-af-ytringsfriheden (senest tilgået den 11. juli 2019) og "S-ordfører: Bindegale hadprædikanter skal ikke have adgang til Danmark" (3. maj 2017), BT, https://www.bt.dk/politik/klar-s-ordfoerer-bindegale-hadpraedikanter-skal-ikke-have-adgang-til-danmark (senest tilgået den 11. juli 2018). Se desuden høringssvar til forslag til lov om ændring af udlændingeloven fremsat den 9. november 2016.

709 Lovforslag nr. L 48 af 9. november 2016 om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse) (Folketingstidende 2016-2017, A, L 48, som fremsat).

710 Lovforslag nr. L 48 af 9. november 2016 om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse) (Folketingstidende 2016-2017, A, L 48, som fremsat), afsnit. 3.3.3.

711 Udlændingestyrelsens hjemmeside (nyidanmark.dk): "Religiøse forkyndere med indrejseforbud" (https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/US/Religiøse-forkyndere/Religiøse-forkyndere-med-indrejseforbud/?anchor=7C5D2D143D284E4EB2829BA5F0F04837&callbackItem=C0848E0180C34017BFB14DC9BC116572&callbackAnchor=608DF21DB20C40B68646A6B6804E595D).

Det gælder bl.a. straffelovens § 119 om vold eller trussel om vold mod offentligt ansatte/embedspersoner m.fl. og § 121 om hån, skældsord eller fornærmelig tale mod embedspersoner/offentligt ansatte.[712] § 119 kriminaliserer med en strafferamme på op til 8 års fængsel vold eller trussel om vold mod personer, som det "påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv", f.eks. politifolk, folkeskolelærere og folketingsmedlemmer.[713]

Det er kriminaliseringen af trusler om vold mod offentligt ansatte, som udgør en indskrænkning af ytringsfriheden. Truslen om vold skal være fremsat i anledning af den pågældendes hverv som offentlig ansat.[714]

Der er omfattende praksis vedrørende trusler efter § 119. I en nylig dom blev en person eksempelvis dømt for have skrevet følgende til en folketingspolitiker på Facebook: "Ville ønske at jeg bare kunne udfordre dig til duel. Tage dig ud med et enkelt skud […] (dette er ikke en konkret trussel din nasserøv)". [715] Både by-og landsret fandt, at der var tale om en trussel, og det udgjorde en skærpende omstændighed, at truslen var fremsat på baggrund af folketingsmedlemmets ytringer i den offentlige debat. Det følger udtrykkeligt af straffelovens § 81, stk. 1, nr. 7, at det er en skærpende omstændighed, hvis en strafbar handling har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Som et yderligere eksempel på en trussel, som domstolene har fundet strafbar efter § 119, kan nævnes udtalelsen "du skal ikke komme og åbne min celle igen, for så ved du ikke, hvad der sker", som blev fremsat over for en fængselsansat.[716] Til forskel fra de ovennævnte eksempler, fandtes udtalelsen "sådan nogle drengerøve spiser jeg til morgenmad", som var rettet mod en polititjenestemand, derimod ikke at udgøre en strafbar trussel.[717]

Straffelovens §121 kriminaliserer hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale rettet mod embedspersoner/offentligt ansatte og udgør derfor også en begrænsning af ytrings-

712 Også straffelovens § 127 om tilskyndelse af værnepligtige mv. til ulydighed, § 129 om uberettigede offentlige meddelelser om valghandlinger mv., § 129 a om offentliggørelse af bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat i retsmøder mv. kan udgøre indskrænkninger i ytringsfriheden. Disse ses dog ikke anvendt i nyere trykt praksis.

713 Også chikanøse fredskrænkelser af personer i offentlig tjeneste eller hverv er kriminaliseret i medfør af § 119 a, hvorefter bl.a. chikanøs kontakt i form af mundtlige eller skriftlige henvendelser kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Bestemmelsen blev indført i 2016 som led i den såkaldte "respekt-pakke." Se lov nr. 1728 af den 27. december 2016 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forskellige andre love (Øget respekt for det offentlige rum, offentlige myndigheder og personer i offentlig tjeneste m.v.).

714 Trussel om vold over for den pågældende i privat sammenhæng, som ikke har sammenhæng med den pågældendes offentlige ansættelse vil ikke være omfattet.

715 TfK 2018.321 V.

716 TfK 2008.478 Ø.

717 U2002.2739Ø.

friheden.[718] Også her er praksis righoldig, og den viser, at man bl.a. skal afholde sig fra at bruge udtryk som "narrøv",[719] "smatso",[720] og "racist" mod den beskyttede personkreds.[721] At spytte mod en offentlig ansat anses for vold og er derfor omfattet af § 119 og ikke § 121.[722]

Også straffelovens § 132 om retsstridig benyttelse af kendetegn eller dragt mv. kan efter sin karakter udgøre en begrænsning af ytringsfriheden.[723] Det vil særligt være tilfældet, når der med den synlige anvendelse af det pågældende kendetegn mv. tilsigtes en formidling af en meningstilkendegivelse. Omfattet af dette forbud vil bl.a. være retsstridig brug af politi- eller militæruniform.

I 2018 er der tilføjet en ny bestemmelse til straffelovens § 132 a om deltagelse i en ulovlig forening. § 132 a drejer sig om retsvirkningerne af et foreløbigt forbud mod eller en opløsning af en forening. Efter bestemmelsens stk. 1 er det strafbart at fortsætte aktiviteterne i en forening, når der er nedlagt foreløbigt forbud, eller foreningen er opløst ved dom efter grundlovens § 78. Det nye stk. 2 kriminaliserer den, der på offentligt sted, i kriminalforsorgens institutioner eller i øvrigt med forsæt til udbredelse i en videre kreds bærer en forbudt eller opløst forenings kendetegn. Disse kendetegn (såkaldte insignier) kan bl.a. omfatte påklædning med grupperingens logo, rygmærker, emblemer eller flag.[724]

Forbuddet er navnlig begrundet i, at tilstedeværelsen af f.eks. rygmærker eller tilsvarende bandesymboler i det offentlige rum kan virke utryghedsskabende, hvis grupperingen er forbundet med (grov) kriminalitet, herunder personfarlig kriminalitet. Bestemmelsen varetager således navnlig hensynet til den offentlige tryghed og forebyggelse af uorden eller forbrydelse.[725]

---

718 Også i restaurationsloven § 32 findes et forbud mod fornærmelig adfærd på steder, som er offentligt tilgængelige, og hvor der sælges mad og drikke, som indtages på den pågældende beværtning. Også ordensbekendtgørelsens § 3 supplerer straffelovens § 121.

719 U2012.3166Ø.

720 U2003.498Ø.

721 TfK 2008.204 Ø.

722 Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 105.

723 Dette gælder også straffelovens § 132 a om deltagelse i fortsættelse af en foreløbig forbudt eller opløst forenings virksomhed, som omtales på denne side.

724 Lovforslag nr. L 208 af 23. marts 2018, om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Retsvirkninger af et foreløbigt forbud mod eller en opløsning af en forening) (Folketingstidende, 2017-2018, A, L 208, som fremsat). Lovændringen skal ses i sammenhæng med, at det i sommeren 2018 blev offentliggjort, at der vil blive ført sag om opløsning af bandegrupperingen Loyal to Familia (LTF). Den 4. september 2018 nedlagde Københavns Politi et foreløbigt forbud mod LTF, jf. pressemeddelelse af 4. september 2018 "Københavns Politi nedlægger foreløbigt forbud mod Loyal to Familia" (https://politi.dk/koebenhavns-politi/nyhedsliste/koebenhavns-politi-nedlaegger-foreloebigt-forbud-mod-loyal-to-familia/2018/09/04).

725 Lovforslag nr. L 208 (Folketingstidende, 2017-2018, A, L 208, som fremsat), pkt. 2, afsnit 2.2.2.2.

Det er udtrykkelig anført i lovforslagets bemærkninger, at bestemmelsen kan indebære et indgreb i ytringsfriheden, fordi man forhindres i at iføre sig et kendetegn, som kan være udtryk for en meningstilkendegivelse. Eftersom grundlovens § 77 ikke sætter begrænsninger for, hvilke indgreb der ved lov kan gøres i den indholdsmæssige ytringsfrihed, rejser bestemmelsen ikke særlige spørgsmål i forhold til grundloven.[726] Beskyttelsen af ytringsfriheden efter EMRK artikel 10 er videre end grundlovsbeskyttelsen, og forbuddet vil kunne udgøre et indgreb i ytringsfriheden i konventionens forstand. Det er imidlertid Justitsministeriets vurdering, at et sådant indgreb vil varetage legitime hensyn omfattet af artikel 10, stk. 2, og derfor være berettiget. Det anføres samtidig, at forbuddet ikke er til hinder for, at de pågældende kendetegn straffrit vil kunne besiddes i visse særlige tilfælde, f.eks. i forbindelse med en demonstration mod beslutningen om at forbyde/opløse foreningen.[727]

Ulovlig tvang er strafbart efter § 260. Selv om det måske ikke forekommer oplagt, kan denne bestemmelse også udgøre en begrænsning i ytringsfriheden, fordi den kriminaliserer ytringer, hvorved nogen trues til at gøre, tåle eller undlade noget. Bestemmelsen fandt f.eks. anvendelse i en sag fra 2011, hvor en anholdt person blev dømt for at have truet politiet ved bl.a. følgende udtalelse: "Hvis I ikke løslader mig, er der nogen, der dør."[728]

Efter §§ 266 og 266 a er henholdsvis trusler om at foretage en strafbar handling (særlig grove trusler) og ytringer, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, strafbare.

Der findes et større antal domme vedrørende § 266, herunder flere sager om trusler mod politikere og andre offentligt kendte personer. I en sag fra 2010 blev tiltalte dømt for at have fremsat trusler mod et fremstående medlem af Folketinget (Pia Kjærsgaard). Den pågældende havde på Facebook skrevet: "Helle for at skyde hende" og "lad mig skyde den klamme rynkefjæsede gamle kælling en gang for alle!" Både by- og landsret fandt, at udtalelserne var egnede til at fremkalde alvorlig frygt, og den tiltalte blev idømt 30 dages ubetinget fængsel.[729]

Straffelovens § 266 a om offentligt fremsatte udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, har tilsyneladende ingen eller meget begrænset selvstændig betydning.[730]

726 Der henvises til afsnit 1 ovenfor om grundlovens § 77.
727 Lovforslag nr. L 208 (Folketingstidende, 2017-2018, A, L 208, som fremsat), pkt. 2.2.3.4.
728 TfK 2011.49 V.
729 U2010.2085Ø.
730 Toftegaard Nielsen (2017), side 532.

5.4.2.3 Særligt vedrørende afvikling af demonstrationer

Politiet er i politiloven og ordensbekendtgørelsen tildelt en række beføjelser til at foretage indgreb, som skal sikre den offentlige orden og tryghed. Dette gælder bl.a. politilovens §§ 7-9, som specifikt regulerer politiets mulighed for at gribe ind over for offentlige forsamlinger og opløb.

Politiets opgavevaretagelse i den forbindelse er to-delt. På den ene side har politiet efter politilovens § 7 en udtrykkelig pligt til at beskytte borgernes ret til at forsamle sig.[731] På den anden side har politiet pligt til at forhindre, at offentlige forsamlinger udvikler sig voldeligt og bliver til fare for den offentlige orden eller fred.

Politiet kan som led i dette om nødvendigt påbyde, at en demonstration (forsamling) skal finde sted på en anden lokation eller f.eks. følge en anden rute end den først planlagte. Politiet kan ultimativt forbyde eller opløse en forsamling under åben himmel, hvis der er eller kan befrygtes fare for den offentlige fred.

Politilovens § 8 regulerer politiets indgreb over for forsamlingsdeltagere, dvs. enkeltpersoner, som i en forsamling under åben himmel giver anledning til fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoner eller den offentlige sikkerhed. Det kan f.eks. dreje sig om personer, som fra forsamlingen kaster med genstande mod bygninger eller skilte, ligesom brug af sirener mv. efter omstændighederne kan udgøre betydelige forstyrrelser.[732]

Efter § 9 har politiet til opgave at afværge opløb, der indebærer fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. For at varetage denne opgave er politiet tildelt en række beføjelser, herunder muligheden for at fratage genstande eller frihedsberøve.

Som det fremgår, omhandler de ovenstående bestemmelser politiets indgreb i forsamlingsfriheden. Dette har dog en nær sammenhæng med ytringsfriheden, fordi borgerne typisk forsamles for at ytre sig. Derfor vil et indgreb over for forsamlingsdeltagerne typisk også udgøre et indgreb i de pågældendes ytringsfrihed.

Politiloven suppleres af ordensbekendtgørelsens bestemmelser, herunder § 3 om adfærd, der er egnet til at påvirke den offentlige orden, og § 9, som indeholder et forbud mod opsætning af plakater, der kan forstyrre den offentlige orden eller har en anstødelig karakter.

731 Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20 august 2015 om politiets virksomhed.
732 Besvarelsen af spørgsmål nr. 1241 (Alm. del) af den 19. oktober 2009.

Politiets handlemåde i forbindelse med demonstrationer var bl.a. genstand for undersøgelse i Tibetkommissionens vurdering af politiets ordrer og adfærd under de kinesiske statsbesøg i 2012, 2013 og 2014.[733] Under den kinesiske præsidents besøg i 2012 havde et antal demonstranter bl.a. fremvist tibetanske flag og iklædt sig Falun Gong T-shirts for at tilkendegive deres støtte til Tibet og utilfredshed med det kinesiske styres Tibet-politik. Begge forhold udgjorde meningstilkendegivelser, som havde til hensigt at formidle et politisk budskab. Demonstranternes budskaber var således beskyttet af såvel EMRK artikel 10 og grundlovens § 77, ligesom demonstrationerne nød beskyttelse efter grundlovens § 79 og EMRK artikel 11.

Tibetkommissionen lagde til grund, at der var udstedt en generel ordre om, at demonstranterne ikke måtte være synlige for kortegen med de besøgende fra Kina, og at denne ordre gjaldt, uanset om der var konkret fare for den offentlige orden eller ej. Kommissionen fandt derfor, at ordren var i strid med både forsamlings- og ytringsfriheden. Politiet havde – bl.a. ved fratagelse af tibetanske flag – i en række konkrete tilfælde aktivt forhindret demonstranterne i at være synlige for den kinesiske delegation. Dette udgjorde efter kommissionens opfattelse en klar krænkelse af demonstranternes ytrings- og forsamlingsfrihed.

Senest har der været en del debat om de demonstrationer, som lederen af det politiske parti Stram Kurs, Rasmus Paludan, afholdt op til folketingsvalget i 2019, og hvor der bl.a. er sket afbrænding af koranen. Det skyldes ikke mindst, at en demonstration på Blågårds Plads i april 2019 førte til massive uroligheder på Nørrebro, hvor der bl.a. blev kastet brosten efter politiet og sat ild til biler og containere. Efter urolighederne fik Rasmus Paludan i flere omgange midlertidigt forbud mod at demonstrere i bl.a. Københavns og Københavns Vestegns Politikreds. Forbuddene blev navnlig begrundet med, at demonstrationerne med det daværende trusselsniveau ville kunne bringe den offentlige orden og Rasmus Paludans sikkerhed i fare.

I kølvandet på urolighederne har bl.a. professor Jørn Vestergaard og advokat Tyge Trier gjort gældende, at staten er berettiget til at skride ind over for personer, der som Rasmus Paludan "misbruger" ytrings- og forsamlingsfriheden.[734] I forhold til ytringsfriheden er det for så vidt korrekt.

733 Se Tibetkommissionens beretning (2017), kapitel 4. Den kinesiske præsident var på besøg i 2012. I 2013 og 2014 var der tale om to officielle kinesiske besøg fra andre centrale personer i det kinesiske magthierarki.

734 B. Barkholt Fruelund, "Advokat: Ytringsfrihed beskytter ikke koranafbrænding" i Ritzaus Bureau (15. april 2019) og "Paludans hate speech er strafbar" (1. maj 2019), Refugees.dk, http://refugees.dk/aktuelt/2019/maj/paludans-hate-speech-er-strafbar/ (senest tilgået den 6. november 2019).

Som anført i afsnit 3.1.1.3 beskytter EMRK således ikke ytringer, der udgør *misbrug* af ytringsfriheden. I grundloven opererer man ikke med et begreb om *misbrug* af ytrings- eller forsamlingsfriheden, men Folketinget kan vedtage love, hvor bestemte ytringer ulovliggøres. Folketinget vil med andre ord godt kunne gribe ind og begrænse ytringsfriheden.

Derimod er der efter grundloven kun begrænsede muligheder for at gribe ind over for selve demonstrationerne. De vil således alene kunne forbydes, hvis der *fra forsamlingen* udgår eller kan frygtes at udgå en fare for den offentlige fred, eller – ud fra nødretsbetragtninger – hvis der *fra andre end forsamlingen selv* udgår eller kan frygtes at udgå en alvorlig fare. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvor der bl.a. vil skulle lægges vægt på, om der er fare for menneskers liv eller velfærd, samt om faren vil kunne afværges ved en relevant og proportional indsats fra politiets side, blandt andet således at det er muligt at opretholde et forsvarligt politiberedskab i øvrigt. Det betyder, at politiet således ikke kan forbyde en forsamling *alene* med henvisning til politiets ressourcer eller prioritering af andre opgaver, men hvis politiet vurderer, at det ikke vil være muligt at forebygge uroligheder med en politistyrke af en størrelse, der gør det muligt samtidig at opretholde et forsvarligt politiberedskab i øvrigt, kan der være grundlag for at forbyde en forsamling.[735]

Også straffelovens § 134 b, som indeholder et maskeringsforbud, vil efter omstændighederne kunne udgøre en indskrænkning af ytringsfriheden, i det omfang at en tildækning (maskering) er udtryk for en meningstilkendegivelse beskyttet af artikel 10. Dette er tillige forudsat i bemærkningerne til bestemmelsen, hvor det om forholdet til ytringsfriheden er anført, at det i det konkrete tilfælde vil bero på en helhedsvurdering, om en håndhævelse af maskeringsforbuddet vil være i strid med artikel 10.[736]

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at sociale begivenheder, f.eks. demonstrationer, ikke udvikler sig til reelle uroligheder, da identitetsslørende maskering i praksis har vist sig at være egnet til bl.a. at forstyrre den offentlige ro og orden.

Den begrundede trykte praksis har typisk drejet sig om personer, som har tildækket deres ansigt i forbindelse med demonstrationer for at undgå identifikation.[737] Hensynet

735 I tråd med grundloven følger det af politiloven, at det er politiets opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig. Politiet er således direkte forpligtet til at værne om den grundlovssikrede forsamlingsfrihed. Det følger samtidig af politiloven, at politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet, ligesom politiet skal forebygge og afværge fare for blandt andet enkeltpersoners sikkerhed. Det betyder, at politiet skal sikre både den offentlige fred og orden og borgernes ret til at forsamle sig, og at politiet må balancere de to hensyn, når de støder sammen.

736 Lovforslag nr. L 196 af 9. februar 2000 om ændring af straffeloven (maskeringsforbud) (Folketingstidende, 1999-2000, tillæg A, side 6112), afsnit 7.2.

737 Se bl.a. TfK 2018.339 og TfK 2007.595/2.

til ytringsfriheden ses ikke umiddelbart at have været påberåbt i den foreliggende trykte domspraksis.

5.4.2.4 Tildækningsforbud

Den 31. maj 2018 vedtog et flertal i Folketinget en ændring af straffeloven, som indfører et generelt forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Overtrædelse af forbuddet straffes med bøde.[738] Tildækningsforbuddet trådte i kraft den 1. august 2018 og har – siden intentionen om at indføre det – givet anledning til stor debat i offentligheden.[739] Diskussionerne har navnlig kredset om forbuddets betydning for muslimske kvinders brug af burka og niqab. I offentligheden har tildækningsforbuddet derfor ofte været omtalt som "burkaforbuddet".

Det følger af bemærkningerne til loven, at tildækning af ansigtet med en beklædningsgenstand efter omstændighederne kan være en meningstilkendegivelse, hvorfor bestemmelsen vil kunne udgøre en indskrænkning af ytringsfriheden efter artikel 10.[740] Hvis tildækning af ansigtet kan anses for at være udtryk for en ytring beskyttet af konventionen, må det bero på en konkret vurdering af den foreliggende situation, om et indgreb vil være i strid med artikel 10.

Hensigten med at indføre tildækningsforbuddet er ifølge bemærkninger til lovforslaget navnlig at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, som er afgørende for et samfund, da det efter regeringens opfattelse ikke er foreneligt med værdierne og sammenhængskraften i det danske samfund at holde ansigtet skjult i det offentlige rum.[741] Tildækningsforbuddet har således nærmest sammenhæng med spørgsmålet om den of-

738 Lovforslag nr. L 219 af den 11. april 2018 om ændring af straffeloven (tildækningsforbud) (Folketingstidende, 1999-2000, tillæg A, side 6112). Det er forudsat i lovforslagets bemærkninger, at bødeniveauet forhøjes ved gentagne overtrædelser af forbuddet. Se lovforslaget pkt. 3.2.6 for nærmere herom.

739 Se f.eks. "Birthe Rønn Hornbech: Vi bør sige nej til burkaer, men også nej til et forbud" (5. oktober 2017), Politiken, https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art6145523/Vi-b%C3%B8r-sige-nej-til-burkaer-men-ogs%C3%A5-nej-til-et-forbud (senest tilgået den 19. august 2019), A. Libak, "Borgere går ikke i burka" i Ekstra Bladet (8. februar 2018), "Et burkaforbud er et svaghedstegn" (27. januar 2018), Jyllands-posten.dk, https://jyllands-posten.dk/debat/leder/ECE10250819/et-burkaforbud-er-et-svaghedstegn/ (senest tilgået den 19. august 2019), L. Kattrup, "Forbuddet mod burka og niqab handler om at beskytte demokratiet" i Kristeligt Dagblad (16. oktober 2017), "LA'er: Burkaforbuddet er et skred i det liberale værdisæt" (2. august 2018), Altinget.dk, https://www.altinget.dk/artikel/laer-burkaforbuddet-er-et-skred-i-det-liberale-vaerdisaet (senest tilgået den 19. august 2019) og "Et burkaforbud vil være symptombehandling og sætte spørgsmålstegn ved vores liberale og demokratiske samfund" (22. august 2017), Politiken, https://politiken.dk/debat/profiler/filosofferne/sunelaegaard/art6075728/Et-burkaforbud-vil-v%C3%A6re-symptombehandling-og-s%C3%A6tte-sp%C3%B8rgsm%C3%A5lstegn-ved-vores-liberale-og-demokratiske-samfund (senest tilgået den 19. august 2019).

740 Tildækningsforbuddet og forholdet til grundlovens § 77 er behandlet i bemærkningerne til bestemmelsen, hvor det konkluderes, at forbuddet ikke udgør et forudgående indgreb, og at forbuddet derfor ikke rejser spørgsmål i forhold grundlovens ytringsfrihedsbeskyttelse. Om forholdet mellem tildækningsforbuddet og grundlovens § 67 om religionsfrihed se afsnit 2 om grundloven.

741 Lovforslag nr. L 219 af den 11. april 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende, 2017-2018, L 219, A, som fremsat), pkt. 1.

fentlige orden i den forstand, at forbuddet tager sigte på at sikre sammenhængskraften i samfundet og den sociale interaktion i det offentlige rum.

Omfattet af forbuddet er tildækning af ansigtet, der sker ved beklædningsgenstande, herunder huer, hætter, masker, heldækkende dragter mv. Beklædningsgenstande som f.eks. burka og niqab, der skjuler ansigtet, er således omfattet af forbuddet, og det samme gælder f.eks. elefanthuer, som også dækker ansigtet.

Hvis tildækningen af ansigtet tjener et "anerkendelsesværdigt formål", kan man ikke straffes for at skjule sit ansigt med en beklædningsgenstand. De eksempler, der gives på anerkendelsesværdige formål i bestemmelsens forarbejder, er bl.a., når en person ifører sig halstørklæde og hue mv. for at holde varmen i koldt vejr, hvis det efter de konkrete omstændigheder må anses for sædvanlig og rimelig påklædning.[742] Beklædning, som skjuler ansigtet i forbindelse med en konkret religiøs handling – f.eks. et konkret vielses- eller begravelsesritual – vil som det klare udgangspunkt også være tilladt, fordi det tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Det følger også af bemærkningerne til loven, at i det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, der er beskyttet af ytringsfriheden, vil det skulle indgå i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.[743]

Det er politiet, der konkret vurderer, om tildækningen af ansigtet i det pågældende tilfælde er en overtrædelse af forbuddet, eller om det tjener et anerkendelsesværdigt formål. [744] Bestemmelsen trådte i kraft den 1. august 2018 og frem til og med juni 2019 har politiet rejst 39 sigtelser. I 22 af sigtelserne har ansigtet været tildækket af en niqab eller burka.[745]

742 Det samme gælder kostumer mv. i forbindelse med f.eks. fastelaven eller brug af masker og hjelme, som anvendes ved udøvelse af sport eller lignende. Tildækning som følge af lovkrav, f.eks. lovpligtig brug af styrthjelm vil også som udgangspunkt falde uden for det strafbare område. Omfattet er ifølge bemærkningerne til loven også masker og hjelme i forbindelse med jagt og fiskeri, f.eks. sikkerheds- eller camouflageudstyr. Også anvendelse af f.eks. beskyttelseshjelme og åndedrætsværn i en arbejdsmæssig sammenhæng vil konkret kunne tjene et anerkendelsesværdigt formål.

743 Lovforslag nr. L 219 af den 11. april 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende, 2017-2018, L 219, A, som fremsat), pkt. 3.2.3.

744 I praksis betyder forbuddet, at politiet efter omstændighederne kan påbyde en person at bringe den ulovlige adfærd til ophør, det vil sige f.eks. fjerne den beklædningsgenstand, som skjuler ansigtet. Politiet vil også kunne påbyde en person, der bryder tildækningsforbuddet, at fjerne sig fra et offentligt sted, og politiet vil også kunne indbringe personen til en politistation (jf. lovforslagets pkt. 3.2.4.). Politiets administration af bestemmelsen skal ske med passende hensyntagen til personens integritet og uden unødig og nedværdigende krænkelse af den pågældende.

745 "Burkaforbuddet fylder år – og der er sigtet 22" (3. september 2019), TV2, https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-09-03-mor-overtraadte-tildaekningsforbud-fire-gange-nu-er-dommen-faldet (senest tilgået den 22. januar 2020) og besvarelse af spørgsmål nr. 367 (Alm. del) af 21. januar 2019 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

Tildækningsforbuddet anses efter lovforslaget bemærkninger at indebære begrænsninger i forhold til både EMRK artikel 8, artikel 9 og artikel 10. Tildækning af ansigtet kan som nævnt udgøre en meningstilkendegivelse, hvorfor der kan være tale om en begrænsning af retten til ytringsfrihed efter artikel 10. Retten til respekt for privatlivet efter EMRK artikel 8 er af betydning, fordi denne rettighed efter EMD's praksis også omfatter en persons ret til at bestemme sin fysiske fremtræden. Retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed efter EMRK artikel 9 har ligeledes betydning i forhold til et tildækningsforbud, fordi denne bestemmelse også beskytter adgangen til at bære religiøst begrundet beklædning eller andre effekter.

Om forholdet til disse bestemmelser anføres det i bemærkningerne til loven, at hensynet bag tildækningsforbuddet – at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, som er afgørende i et samfund – er anerkendt af EMD som et lovligt og sagligt formål, der kan begrunde indskrænkninger i de omtalte rettigheder.

5.4.3 EMD's praksis vedrørende indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til den offentlige tryghed eller til at forebygge uorden og forbrydelse

5.4.3.1 Tilskyndelse til vold, billigelse af strafbare handlinger og trusler

Domstolen har – som nævnt i afsnit 3.1.1.2 – flere gange slået fast, at artikel 10 ikke kun beskytter ukontroversielle og harmløse ytringer, men tillige ytringer, som støder, chokerer eller forstyrrer staten eller en hvilken som helst del af befolkningen.[746]

Grænsen for artikel 10's beskyttelse går ved ytringer mv., der truer med eller tilskynder til vold, eller adfærd eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper, og som er baseret på intolerance, herunder religiøs, etnisk og kulturel intolerance.[747] Herudover omfatter konventionens beskyttelse ikke ytringer, som undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på, jf. herved EMRK artikel 17 om forbud mod misbrug af rettigheder, som er omtalt i afsnit 3.1.1.3 ovenfor.

Ytringer, som er stærkt racediskriminerende, eller som er udtryk for hadefuld tale eller tilskyndelse til vold eller andre grove forbrydelser, vil EMD som udgangspunkt anse for

746 Handyside mod Storbritannien (afsagt den 7. december 1976), pr. 49.

747 Ferét mod Belgien (afsagt den 16. juli 2009), pr. 64, 72, og 73. Domstolen henviser i dommens præmis 44 til Europarådets Ministerkomités anbefaling nr. R (97) 29 om hadefuld tale ("hate speech"). I et bilag til denne anbefaling fremgår, at begrebet "hate speech" omfatter enhver ytring, som spreder, opfordrer til, fremmer eller retfærdiggør racehad, fremmedhad, antisemitisme eller andre former for had baseret på intolerance, herunder intolerance, der er udtryk for aggressiv nationalisme og etnocentrisme, diskrimination og fjendtlighed over for minoriteter, migranter og personer med indvandrerbaggrund. Se for nærmere herom besvarelsen af spørgsmål S 177 (Alm. del) af den 30. maj 2017. Se også Kjølbro (2017), side 1074.

omfattet af artikel 17.[748] Virkningen af dette er, at den indklagede stat ikke skal retfærdiggøre et indgreb i en sådan ytring efter artikel 10, stk. 2.[749]

Som et eksempel på et tilfælde, hvor Domstolen har fundet, at en ytring faldt helt uden for artikel 10's beskyttelse, kan nævnes sagen *Kasymakhunov & Saybatalov mod Rusland*, hvor der bl.a. var tale om klare opfordringer til voldshandlinger. Her havde organisationen Hizb ut-Tahrir i forskellige sammenhænge, bl.a. på deres russiske hjemmeside, fremsat antisemitisk propaganda, glorificering af selvmordsbombere i Israel og opfordringer til vold mod jøder.[750] Disse ytringer var ifølge Domstolen udtryk for misbrug af ytringsfriheden efter artikel 17.[751] Domstolen udtalte i denne sammenhæng, at:

> "a political organisation whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties."[752]

Opfordringen til vold kan også ses i kombination med bl.a. groft racediskriminerende udtalelser eller støtte til terror, som i mange tilfælde også vil være omfattet af artikel 17. Dette var f.eks. tilfældet i en afgørelse mod *Roj TV*, hvor Domstolen fandt, at tv-kanalen ikke kunne nyde beskyttelse efter artikel 10, fordi den havde udnyttet ytringsfriheden til at opfordre til vold og yde støtte til terroraktiviteter.[753] Sagen er nærmere omtalt i afsnit 5.5.3.1.

Det er afgørende for vurderingen af ytringer om opfordringer til vold, at der faktisk er tale om opfordring til vold og ikke alene ytringer, som er krænkende over for andre eller ubehagelige for myndighederne.[754]

5.4.3.1.1 Ytringer inden for artikel 10's anvendelsesområde

Domstolens praksis på dette område er ikke fuldstændig entydig, og EMD har således også fundet udtalelser, som opfordrer til vold eller er udtryk for hadefuld tale, omfattet af artikel 10, hvilket betyder, at et indgreb over for sådanne udtalelser skal bedømmes efter artikel 10, stk. 2. Dette er forekommet i tilfælde, hvor Domstolen – til trods for ytringer-

748 Spørgsmålet om artikel 10 og 17 og stærkt racediskriminerede udtalelser og hadefuld tale behandles mere indgående i afsnit 5.2.3.1 om hadefuld tale, herunder straffelovens § 266 b.
749 Se for nærmere herom i Lorenzen m.fl. (2011), side 1015ff.
750 Kasymakhunov & Saybatalov mod Rusland (afsagt den 14. juni 2013), pr. 49.
751 Kasymakhunov & Saybatalov mod Rusland (afsagt den 14. juni 2013), pr. 113.
752 Kasymakhunov & Saybatalov mod Rusland (afsagt den 14. juni 2013), pr. 105.
753 Roj TV mod Danmark (afgørelse afsagt den 17. april 2018).
754 Yalcin Kücük mod Tyrkiet (afsagt den 22. april 2008).

nes grovhed – konkret har vurderet, at ytringerne ikke har været egnede til at undergrave de grundlæggende principper bag konventionen.

Domstolen har dog i disse sager typisk fundet de foretagne indgreb i overensstemmelse med artikel 10, fordi indgrebene kunne anses for nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til et af de legitime hensyn i artikel 10, stk. 2.

Domstolen har ved flere lejligheder behandlet sager efter artikel 10, hvor der i medlemsstaten er idømt straf for ytringer, som er blevet anset for at indeholde et forsvar for vold og opfordringer til fjendtlighed i form af f.eks. oprør.

I sagen *Sürek (nr. 1) mod Tyrkiet* havde en avisejer trykt to debatindlæg, som indeholdt passager, der på det kraftigste fordømte de tyrkiske myndigheders militære aktioner i det sydøstlige Tyrkiet.[755] Debatindlæggene indeholdt også udtalelser, som anklagede de tyrkiske myndigheder for med voldelige midler at undertrykke det kurdiske folks kamp for frihed og uafhængighed. Det ene af indlæggene rummede desuden en påstand om, at staten havde set gennem fingrene med tortur og drab af systemkritikere, mens det i det andet indlæg bl.a. var anført, at de tyrkiske myndigheder bevidst havde begået to massakrer som led i kampen for at udrydde det kurdiske folk.[756] Avisejeren var på den baggrund blevet dømt for at have spredt propaganda mod statens enhed, som kunne fremkalde fjendskab og had blandt det tyrkiske folk.

Ved EMD's behandling af sagen påberåbte Tyrkiet sig bl.a. hensynet til den offentlige orden (samt nationale sikkerhed og territoriale integritet) som begrundelse for indgrebet over for avisejeren.

EMD fandt, at der med domfældelsen af avisejeren ikke var sket en krænkelse af artikel 10. Domstolen indledte med en generel bemærkning om, at rummet for at gøre indgreb over for politiske ytringer eller ytringer om emner af samfundsmæssig interesse er snævert – ikke mindst, hvis kritikken retter sig mod den siddende regering. I den konkrete sag fandt Domstolen imidlertid, at Tyrkiet havde været berettiget til at skride ind over for avisredaktøren, idet de pådømte ytringer kunne anses for at opfordre til et blodigt hævntogt i en i forvejen betændt situation, ligesom et af indlæggene havde indeholdt alvorlige beskyldninger mod navngivne personer, som kunne føre til had mod dem og dermed udsætte dem for væsentlige fare.

755 Sürek mod Tyrkiet (nr. 1) (afsagt den 8. juli 1999). Se modsat Polat mod Tyrkiet (afsagt den 8. juli 1999), hvor Domstolen fandt, at ytringerne ikke udgjorde en substantiel trussel mod den nationale sikkerhed.

756 Sürek mod Tyrkiet (nr. 1) (afsagt den 8. juli 1999), pr. 11.

Selv om avisejeren ikke selv havde fremsat de strafbare ytringer, havde han ved at bringe dem i sin avis faciliteret en udbredelse af ytringer, der kunne føre til vold og had. Domstolen lagde vægt på, at ejeren udvalgte, hvad der skulle trykkes i avisen, og i udførelsen af denne opgave var underlagt "pligter og ansvar" efter artikel 10, stk. 2. Disse pligter og ansvar i udvælgelsen af indlæg skulle tillægges endnu større vigtighed i relation til højspændte konfliktsituationer.

Sagen illustrerer, at der kan gøres indgreb over for medier, som spreder ytringer, der kan forstyrre den offentlige orden på voldsom vis. Dommen viser også, at der i særlige tilfælde vil kunne gøres indgreb over for ytringer, som indeholder kritik af den siddende regering, fordi det kan være nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige orden, når kritikken også rummer opfordringer til vold mv., idet staterne i sådanne tilfælde som udgangspunkt er tillagt en vid skønsmargin.[757] Dommen var dog ikke enstemmig. Syv ud af sytten dommere dissentierede mod afgørelsen og fandt bl.a., at det ikke var påvist, at indlæggene udgjorde en reel risiko.

I en anden sag mod Tyrkiet *(Faruk Temal mod Tyrkiet)* fandt Domstolen, at der var sket en krænkelse af artikel 10.[758] Her var formanden for et politisk parti, som var i opposition til den siddende regering, blevet straffet for at sprede propaganda, som forsvarede brugen af vold eller andre terrormetoder. Partiformanden havde på en partikonference oplæst en erklæring, hvor han i stærke vendinger kritiserede den amerikanske indsats i Irak, ligesom han bl.a. kritiserede fængslingen af lederen af en terrororganisation. Domstolen fandt, at politikeren med sine udtalelser ikke havde opfordret til vold eller i øvrigt havde fremsat hadefuld tale og lagde særlig vægt på, at formanden havde udtalt sig som politiker, og at han havde udtalt sig om et emne af samfundsmæssig interesse.

Domstolen har i flere tilfælde behandlet sager om billigelse af terrorhandlinger.

I *Leroy mod Frankrig* havde en fransk karikaturtegner fremstillet en tegning, som blev offentliggjort i et dagblad to dage efter terrorangrebet den 11. september 2001.[759] Tegningen forestillede fire højhuse i brand efter et flyangreb og var ledsaget af overskriften "Hvad vi alle har drømt om – Hamas gjorde det".[760] Tegneren gjorde under sagen gældende, at der var tale om et satirisk indlæg, som udtrykte hans modstand mod amerikansk imperialisme. Han blev ved de franske domstole idømt en bøde for at billige terrorisme, ligesom bladet, som havde bragt tegningen, blev dømt til at trykke og udgive den franske dom. EMD fandt – efter en samlet bedømmelse af sagen – at indgrebet havde

757 Sürek mod Tyrkiet (nr. 1) (afsagt den 8. juli 1999), pr. 61 og 65.
758 Faruk Temal mod Tyrkiet (afsagt den 1. februar 2011).
759 Leroy mod Frankrig (afsagt den 2. oktober 2008).
760 "Nous en avions tous revé… le Hamas l'a fait", se pr. 6.

været nødvendigt i et demokratisk samfund. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at tegningen i sammenhæng med overskriften ikke udelukkende kunne ses som en kritik af amerikansk imperialisme, men også måtte ses som støtte til og glorificering af 9/11-angrebet, ligesom tegningen underminerede ofrenes menneskelige værdighed. Domstolen inddrog det forhold, at tegningen blev offentliggjort i nær tilknytning til angrebet (to dage). I forhold til hensynet til den offentlige orden lagde Domstolen vægt på, at tegningen blev publiceret i en avis, som udkom i Baskerlandet – en region hvor den politiske situation var anspændt. Offentliggørelsen af tegningen havde ifølge Domstolen givet anledning til reaktioner i befolkningen, der kunne have medført voldelige handlinger, som ville forstyrre den offentlige orden.[761]

I 2018 faldt der dom i sagen *Stomakhin mod Rusland*, hvor en person, der både var ansat som journalist på et dagblad og selv udgav et nyhedsbrev,[762] var blevet idømt en fængselsstraf på 5 år for at have skrevet og publiceret en række artikler om den væbnede konflikt i Tjetjenien.[763] Artiklerne indeholdt bl.a. hård kritik af den russiske regering og det russiske militærs ageren i Tjetjenien. Desuden blev der i artiklerne udtrykt støtte til en tjetjensk separatistbevægelse. De nationale domstole fandt, at artiklerne retfærdiggjorde terror og vold og samtidig tilskyndede til vold.

Domstolen var for så vidt enig i, at en del af de udsagn, som var indeholdt i artiklerne, rummede tilskyndelse til vold og billigelse af terrorisme, mens andre udsagn ramte et acceptabelt niveau for kritik af myndighederne mv. Efter en samlet vurdering fandt Domstolen imidlertid, at selv om nogle udsagn gik længere, end hvad der kunne anses for acceptabelt, forelå der ikke et presserende samfundsmæssigt behov for at gribe ind over for den pågældende, ligesom straffen på fem års fængsel var uproportional.

Domstolen tilføjede mere generelt, at staterne bør have en forsigtig tilgang ved fastlæggelsen af, hvad der udgør "hadefuld tale", og at de ved udformningen af bestemmelser om "hadefuld tale" bør sikre, at disse ikke finder anvendelse, hvor der udelukkende er tale om kritik af regering, myndigheder mv.[764]

761 Leroy mod Frankrig (afsagt den 2. oktober 2008), pr. 45.

762 Han var således bade stifter, ejer, udgivet og ansvarshavende redaktør for nyhedsbrevet.

763 Stomakhin mod Rusland (afsagt den 9. maj 2018). Det bemærkes, at der er anmodet om at dommen fra Domstolens 3.afdeling henvises til og behandles af Storkammeret.

764 Stomakhin mod Rusland (afsagt den 9. maj 2018), pr. 117: "It stresses in this connection that it is vitally important that the domestic authorities adopt a cautious approach in determining the scope of "hate speech" crimes and strictly construe the relevant legal provisions in order to avoid excessive interference under the guise of action taken against "hate speech", where such charges are brought for a mere criticism of the Government, State institutions and their policies and practices."

I de tilfælde, hvor Domstolen har fundet opfordringer til vold mv. omfattet af artikel 10, er de nationale myndigheder som nævnt blevet tillagt en videre skønsmargin til at vurdere nødvendigheden af et indgreb i ytringsfriheden.[765] Denne vide skønsmargin finder som nævnt også anvendelse over for ytringer, der kan karakteriseres som hadefuld tale (se afsnit 5.2.3.1 ovenfor).

EMD har i sagen *Perincek mod Schweiz* fra 2015 opregnet en række af de afvejningsmomenter, som skal inddrages i vurderingen af, om et indgreb over for ytringer, verbale som non-verbale, som påstås at kunne lede til og retfærdiggøre vold, had og intolerance, har været nødvendige i et demokratisk samfund.[766]

Hvis udtalelserne har været fremsat på baggrund af en anspændt politisk eller social situation, vil Domstolen være mere tilbøjelig til at anerkende nødvendigheden af at gribe ind over for ytringerne. Dette gjaldt f.eks. i forbindelse med en række sager, som omhandlede situationen i det sydøstlige Tyrkiet, hvor der var sammenstød mellem PKK (omtalt ovenfor) og de tyrkiske myndigheder.[767] Den sammenhæng, som udtalelserne er fremsat i, kan derfor have betydning for Domstolens vurdering.

Desuden har Domstolen lagt vægt på, hvordan udtalelserne er faldet og deres potentielle skadeevne, hvilket særligt har betydning i forhold til risikoen for forstyrrelse af den offentlige orden. Dette hensyn blev bl.a. inddraget i sagen *Faber mod Ungarn* (refereret ovenfor i afsnit 5.4.1), hvor Domstolen vurderede, at fremvisningen af det kontroversielle Arpad-Flag havde en yderst begrænset indflydelse på den pågældende demonstrations forløb.

I *Perincik mod Schweiz* bemærkede Domstolen generelt, at det i alle tidligere sager har været et samspil mellem forskellige faktorer og ikke et enkelt moment, som har været bestemmende for sagens udfald. Domstolen understreger, at i denne type sager vil dens tilgang til vurderingen af, om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund være yderst kontekst-specifik.[768] Det er altså ikke udelukkende udtalelsens ordlyd og indhold, som tillægges vægt, men i høj grad også den sammenhæng, som ordene er faldet i.

765 Sürek mod Tyrkiet (afsagt den 8. juli 1999), pr. 61.
766 Perincek mod Schweiz (afsagt den 15. oktober 2015).
767 Zana mod Turkey (afsagt den 25. november 1997), pr. 57-60.
768 Perincek mod Schweiz (afsagt den 15. oktober 2016), pr. 204-208.

5.4.3.1.2 Indrejseforbud som indgreb i ytringsfriheden

EMD har slået fast, at de enkelte landes regler om indrejse og ophold skal forvaltes i overensstemmelse med EMRK.[769] Selv om konventionen ikke giver en ret til indrejse,[770] vil konventionens bestemmelser, herunder artikel 10, altså kunne have betydning, når der f.eks. meddeles indrejseforbud over for en såkaldt hadprædikant.

Et indrejseforbud, som baserer sig på de ytringer, som vedkommende har fremsat, vil som udgangspunkt udgøre et indgreb i ytringsfriheden, og derfor vil et sådan indgreb skulle leve op til kravene i artikel 10, stk. 2, medmindre indgrebet er iværksat som følge af ytringer, der må henføres under artikel 17.

EMD har behandlet flere sager, som angår indrejseforbud.[771] I sagen *Cox mod Tyrkiet* fandt Domstolen, at et indrejseforbud over for en amerikansk statsborger, som tidligere havde haft job som lærer i Tyrkiet, udgjorde en krænkelse af artikel 10.[772] Læreren havde under sit ophold i Tyrkiet fremsat udtalelser om, at Tyrkiet havde begået alvorlige forbrydelser mod armenerne, og at Tyrkiet udnyttede kurderne. Domstolen lagde til grund, at de tyrkiske myndigheders afslag på indrejse var en reaktion på udtalelserne, og at myndighederne derigennem ville undertrykke lærerens ret til ytringsfrihed og hindre hendes formidling af tanker og meninger.[773]

Hvis der foreligger rettighedsmisbrug efter artikel 17, fordi den person, som rammes af indrejseforbuddet, er kendt for ytringer, som har til formål at modarbejde eller undergrave demokratiet – f.eks. afvisning af klare historiske kendsgerninger som holocaust[774] – vil der ikke være hjælp at hente i konventionen. Det samme gælder ytringer, som opfordrer til vold,[775] eller hvis der er tale om særlig kvalificeret "hadefuld tale" om bestemte befolkningsgrupper.[776]

Hvis vedkommende er kendt for f.eks. generaliserende udtalelser om bestemte befolkningsgrupper, som måske nok er grove, men som ikke har en så ekstrem karakter, at de er omfattet af artikel 17, vil et indrejseforbud være tilladeligt, hvis det kan stå for prøvelsen efter artikel 10, stk. 2.

769 Abdulaziz, Cabales and Balkandali mod Storbritannien (afsagt den 28. marts 1985), pr. 59-60.
770 Abdulaziz, Cabales and Balkandali mod Storbritannien (afsagt den 28. marts 1985).
771 Se f.eks. Cox mod Tyrkiet (afsagt den 20. maj 2010), og Piermont mod Frankrig (afsagt den 27. april 1995).
772 Cox mod Tyrkiet (afsagt den 20. maj 2010)
773 "repress the exercise of her freedom of expression and stifle the spreading of ideas".
774 Chauvy mod Frankrig (afsagt den 29. september 2004), pr. 69.
775 Arsland mod Tyrkiet (afsagt den 23. februar 2010), pr. 46.
776 Hizb ut-Tahrir m.fl. mod Tyskland (afsagt den 19. juni 2012).

5.4.3.2 Hensynet til den offentlige orden i forbindelse med demonstrationer

Domstolen har slået fast, at staterne har en positiv forpligtelse til at sikre, at demonstrationer mv., der er lovlige og fredelige, kan gennemføres.[777]

EMD har i sin praksis desuden været meget optaget af, at staterne ikke gør indgreb i ytringsfriheden med henvisning til den offentlige orden, medmindre der eksisterer en reel trussel mod den offentlige tryghed, eller ytringerne rummer en tilskyndelse til voldshandlinger.

Det illustreres bl.a. af dommen *Faber mod Ungarn* (som er omtalt ovenfor i afsnit 5.4.1), som vedrørte fremvisning af et flag med kontroversielle historiske associationer under en demonstration. Domstolen fandt, at der i den konkrete situation ikke forelå en reel trussel for den offentlige orden, hvorfor indgrebet krænkede artikel 10. Det samme gjorde sig gældende i sagen *Gül m.fl. mod Tyrkiet*, som er refereret i afsnit 3.4.3.

EMD har i sin praksis endvidere slået fast, at det som udgangspunkt ikke vil være et tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind over for demonstranter, at der er en vis risiko for spændinger og ophidset meningsudveksling mellem demonstranter og modstandere.[778] Der skal være tale om mere kvalificeret voldelig eller truende adfærd eller alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden. Politiet skal under alle omstændigheder i sådanne sammenhænge vælge den mindst indgribende foranstaltning.[779]

I sagen *Chorherr mod Østrig* var en række personer blevet anholdt og senere straffet for ved en militær højtidelighed at have uddelt foldere, hvis indhold gav udtryk for modstand mod, at militæret ville investere i nyt udstyr.[780] De nationale myndigheder havde fundet, at dette kunne forstyrre den offentlige orden, og Domstolen fandt ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen. I sagen havde de nationale myndigheder udøvet deres skøn over nødvendigheden af indgreb over for forsamlinger under hensyn til ytrings- og forsamlingsfriheden og vurderet, at der forelå en reel trussel mod den offentlige tryghed.

Dommen viser, at EMD for så vidt går tæt ind i bedømmelsen af, om der foreligger en trussel mod den offentlige tryghed, men også overlader staterne en vis skønsmargin til at vurdere, hvornår og hvordan der bør gribes ind i retten til ytringsfrihed for at sikre den offentlige orden.

777 Plattform "Ärzte für das Leben" mod Østrig (afsagt den 21. juni 1988).
778 Kjølbro (2017), side 1069.
779 Ibid.
780 Chorherr mod Østrig (afsagt den 25. august 1993).

5.4.3.3 Forbud mod tildækning af ansigter i offentligheden

Domstolen har behandlet flere sager, der omhandler lovgivning, som forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum.

I dommen *S.A.S. mod Frankrig* tog Domstolen første gang stilling til dette spørgsmål. I sagen havde en fransk kvinde, som var praktiserende muslim, klaget til Domstolen over, at hun ikke længere kunne iføre sig burka eller niqab som følge af, at Frankrig havde indført en lov, der forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum.[781] Lovgivningen var ikke rettet særligt mod muslimer, men indeholdt et generelt tildækningsforbud. Kvinden gjorde bl.a. gældende, at denne lovgivning krænkede hendes rettigheder efter artikel 8 om retten til respekt for privatliv, artikel 9 om retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed og artikel 10 om retten til ytringsfrihed.

Frankrig påberåbte sig i sagen hensynet til den offentlige tryghed og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder som baggrund for indførelsen af det generelle tildækningsforbud.

Domstolen undersøgte navnlig tildækningsforbuddet i forhold til artikel 8 og artikel 9 og fandt, at det franske forbud mod tildækning af ansigtet måtte anses for proportionalt med formålet om at "beskytte andres rettigheder og friheder", som er nævnt i artikel 8, stk. 2 og artikel 9, stk. 2.[782] Domstolen afviste dog samtidig, at det generelle forbud kunne begrundes i hensynet til den offentlige tryghed.[783]

Domstolen anerkendte, at ansigtet spiller en væsentlig rolle i forhold til social interaktion, og at et slør eller lignende, der skjuler ansigtet, kan opfattes således, at det krænker andres ret til at leve i et socialt rum.[784] Derudover bemærkede Domstolen, at indførelsen af et tildækningsforbud i det offentlige rum var et "choice of society". Ved sådanne valg vil staterne – navnlig når der ikke er konsensus mellem medlemsstaterne – være overladt en vid skønsmargin.

Kvinden havde også nedlagt påstand om, at lovgivningen var diskriminerende efter artikel 14, som indeholder et forbud mod diskrimination. Det skyldtes, at forbuddet i særlig grad havde haft negativ betydning for muslimske kvinder, som af religiøse årsager ønskede at iføre sig burka eller niqab. Dette var ifølge Domstolen uden betydning, fordi

781 S.A.S. mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014). Det fremgår af sagen, at kvinden oplyste, at hun iførte sig burka og niqab i overensstemmelse med hendes religiøse overbevisning, og at hun ikke var tvunget til at bære burka eller niqab af familie eller trosfæller mv. Hun udtalte videre, at formålet med at iklæde sig burka eller niqab ikke var at irritere eller støde andre, men at hun alene gjorde det for at føle indre fred med sig selv.

782 S.A.S. mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014), pr. 122.

783 S.A.S. mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014), pr. 139.

784 S.A.S. mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014), pr. 122 og 142.

forbuddet havde en objektiv og rimelig begrundelse.[785] I lyset af de ovenfor nævnte momenter – og fordi det franske forbud var generelt formuleret og dermed kunne ramme alle – var forbuddet heller ikke i strid med artikel 14.

Efter at Domstolen havde bedømt forbuddets forenelig med artikel 8 og artikel 9, udtalte Domstolen, at det franske forbud ikke rejste særskilte spørgsmål i forhold til ytringsfriheden. Det må derfor antages, at hensynet til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund, ligeledes kan begrunde den generelle indskrænkning af artikel 10.

Domstolen har senest prøvet samme spørgsmål igen i 2017 i to sager vedrørende belgisk lovgivning, der forbyder hel eller delvis tildækning af ansigtet i det offentlige rum.[786] Domstolen følger i dommene ganske tæt de samme retningslinjer, som Domstolen fastlagde i *S.A.S. mod Frankrig* og fandt heller ikke, at det belgiske forbud er i strid med konventionens rettigheder.

5.4.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.4.2, indeholder dansk ret en lang række forskellige bestemmelser, som har til formål at sikre den offentlige orden. Det gælder f.eks. forbud mod offentlig tilskyndelse til forbrydelse og mod billigelse af terror mv., forbud mod trusler og ulovlig tvang samt forbud mod hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale rettet mod embedspersoner.

EMRK giver mulighed for denne type regler. Når der sker indgreb i ytringsfriheden af hensyn til den offentlige tryghed eller af hensynet til forebyggelse af uorden og forbrydelse, har staterne således en ikke uvæsentlig skønsmargin til at vurdere, om og i hvilket omfang det er nødvendigt at foretage indgrebet. Domstolen prøver dog, om der rent faktisk foreligger en trussel mod den offentlige orden. Denne prøvelse har naturligvis sammenhæng med, at indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Eksisterer der ikke en reel trussel, vil dette tale imod, at der er et presserende samfundsmæssigt behov for at gøre indgreb i ytringsfriheden. Derfor har dette moment betydning for Domstolens bedømmelse af sagerne.

785 S.A.S. mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014), pr. 161.
786 Belcacemi og Oussar mod Belgien (afsagt den 11. juli 2017) og Dakir mod Beligien (afsagt den 11. juli 2017).

Ytringer, der direkte opfordrer til vold, og som derfor kan udgøre en væsentlig risiko for forstyrrelse af den offentlige orden, vil i udgangspunktet være omfattet af artikel 17 om misbrug af rettigheder og derfor falde helt uden for konventionens beskyttelse. Indgreb over for sådanne ytringer vil som følge heraf ikke skulle retfærdiggøres efter artikel 10, stk. 2.

Gennemgangen viser dog også, at Domstolen har fundet, at udtalelser som indeholder et forsvar for vold eller lignende kan være omfattet af artikel 10. Indgreb over for sådanne udsagn skal derfor kunne retfærdiggøres efter artikel 10, stk. 2. Domstolens praksis viser, at det i denne sammenhæng skal erindres, at der er et snævert rum for at gøre indgreb over for politiske ytringer eller ytringer om emner af samfundsmæssig interesse.

For så vidt angår gennemførelsen af demonstrationer, er staterne ligeledes overladt en vis skønsmargin i forhold til at vælge "rimelige og passende" foranstaltninger til at sikre, at disse kan gennemføres på fredelig vis.[787] Gennemgangen viser dog, at hvis politiet griber ind over for demonstrationer eller moddemonstrationer (som også har til hensigt at tilkendegive deres mening), vil et sådant indgreb skulle leve op til betingelserne efter artikel 10, stk. 2. Er der ingen reel risiko for den offentlige orden forbundet med en moddemonstration eller lignende, eller vil mindre indgribende foranstaltninger have været tilstrækkeligt, kan det udgøre en krænkelse af ytringsfriheden.

Domstolens praksis viser også, at det ikke er i strid med artikel 10 at indføre et generelt forbud mod tildækning af ansigtet i det offentlige rum, hvis hensynet bag et sådant forbud er at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens. Derimod har Domstolen afvist, at et sådant indgreb generelt kan retfærdiggøres med henvisning til den offentlige tryghed.[788] Om et indgreb over for en ansigtstildækning vil være berettiget i et konkret tilfælde, må dog bero på en nærmere vurdering af den foreliggende situation, og hensynet til ytringsfriheden vil skulle inddrages i denne vurdering.

787 Kjølbro (2017), side 1069.

788 Det følger som nævnt af gennemgangen af EMD's praksis om tildækningsforbud, at EMD bedømte tildækningsforbuddet i forhold til artikel 8 (privatliv) og artikel 9 (religionsfrihed mv). Hensynet til den offentlige tryghed udgør også et legitimt hensyn i forhold til at gøre indgreb i disse bestemmelser.

5.5 Hensynet til national sikkerhed og territorial integritet

5.5.1 Generelt om afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til national sikkerhed og territorial integritet

Efter artikel 10, stk. 2, kan staterne gøre indskrænkninger i ytringsfriheden, når de er begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed og territoriale integritet.[789]

EMD har ikke afgjort mange sager, hvor ytringsfriheden har skullet afvejes over for hensynet til den nationale sikkerhed.[790] Det er derfor ikke ganske klart afgrænset, hvilke forhold der falder under udtrykket "den nationale sikkerhed". De ledende domme på området viser dog, at sagerne særligt har vedrørt beskyttelsen af statens sikkerhed og de demokratiske forfatninger mod trusler fra såvel indre som ydre fjender.[791]

Når EMD behandler sager, hvor der er sket indgreb i ytringsfriheden begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed, har staterne en vid skønsmargin, og Domstolen har således ofte anerkendt, at dette hensyn kunne begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden.

Det betyder, at Domstolen i sin bedømmelse af sagerne ikke foretager en indgående prøvelse af statens bevæggrunde for at gribe ind i det pågældende tilfælde. Den vide skønsmargin begrundes bl.a. i den delikate og sensitive karakter, som hensynet til den nationale sikkerhed har. Dertil kommer, at det i sagens natur vil være vanskeligt (og risikofyldt) for Domstolen at tilsidesætte de nationale sikkerhedsmyndigheders vurdering af de trusler mv., der hævdes at have nødvendiggjort et indgreb i ytringsfriheden af hensyn til den nationale sikkerhed.[792]

EMD foretager en konkret helhedsvurdering af sagens omstændigheder. Dette er f.eks. afspejlet i dommen *Okcuoglu mod Tyrkiet*, hvor en tyrkisk statsborger var blevet fængslet for nogle kommentarer, som han havde fremsat i en diskussion, og som senere blev offentliggjort i en artikel med titlen "The past and present of the Kurdish problem".[793] Han blev senere idømt en bøde på baggrund af en bestemmelse i tyrkisk ret, som skulle

789 For så vidt angår hensynet til den territoriale integritet ses dette hensyn sjældent påberåbt som begrundelse for indgreb i ytringsfriheden. Når hensynet påberåbes har det oftest været påberåbt i sammenhæng med hensynet til national sikkerhed. Se dog om en indskrænkning, som bl.a. var begrundet i territorial integritet, afsnit 5.4.3.1.2 om indrejseforbud. Det var bl.a. tilfældet i sagen Zana mod Tyrkiet, som omtales kort nedenfor under afsnit 5.5.3.1. Det kan bemærkes, at der under offentlige faretilstande efter EMRK artikel 15 kan ske fravigelse af forpligtelser efter konventionen. Dette er således tilstande, som ligger uden for hensynet til den nationale sikkerhed.

790 Hensynet til den nationale sikkerhed er ofte genstand for sager, hvor der er sket indskrænkninger i medfør af artikel 8 om retten til privatliv. Spørgsmålet om forhindring af udspredning af fortrolige oplysninger begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed gennemgås i afsnit 5.3 om hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger.

791 S. Greer, The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights, 1. udgave (1998) side 18ff.

792 Ibid., side 22.

793 Okcuoglu mod Tyrkiet (afsagt 8. juli 1999).

beskytte den nationale sikkerhed. De tyrkiske myndigheder anførte, at udtalelserne var egnede til at forværre den i forvejen alvorlige sikkerhedssituation i det sydøstlige Tyrkiet.

Domstolen fandt, at indgrebet ikke kunne anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund og tilsidesatte derved de nationale domstoles vurdering. EMD henviste til, *at* udtalelserne var blevet trykt i et tidsskrift, som udkom i et meget lille oplag,[794] hvilket begrænsede udtalelsernes potentielle skadevirkning, *at* kommentarerne – om end nogle var fremsat i en fjendtlig tone – ikke rummede en opfordring til vold, væbnet modstand eller opstand,[795] og *at* den idømte sanktion var uproportional i forhold til det forfulgte hensyn.[796]

Det er relativt sjældent forekommende, at det alene er hensynet til den nationale sikkerhed, der påberåbes til støtte for et indgreb i ytringsfriheden. Ofte vil der også være spørgsmål om f.eks. videregivelse og videreformidling af fortrolige oplysninger i spil. Se nærmere herom i afsnit 5.3 om tavshedspligt.[797]

5.5.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til national sikkerhed

Hensynet til den nationale sikkerhed har i dansk ret ført til flere indskrænkninger i ytringsfriheden. De bestemmelser som – begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed – indebærer begrænsninger i ytringsfriheden, findes navnlig i straffelovens 12. kapitel (landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13. kapitel (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Mange af bestemmelserne er historisk begrundede og har længe ikke haft nogen praktisk betydning.[798] Det gælder f.eks. straffelovens § 100, som senest ses anvendt i 1915.[799]

794 Okcuoglu mod Tyrkiet (afsagt 8. juli 1999), pr. 48.
795 Okcuoglu mod Tyrkiet (afsagt 8. juli 1999).
796 Okcuoglu mod Tyrkiet (afsagt 8. juli 1999), pr. 49.
797 Dette forhold behandles nærmere under afsnit 5.3 om afvejningen af hensynet til at forhindre udspredning af fortrolige oplysninger over for ytringsfriheden. I denne sammenhæng vil også sagen om Frank Grevils læk af hemmeligstemplede papirer blive behandlet.
798 Dette gælder bl.a. straffelovens § 98, § 100, § 102, § 110 a, § 111.
799 Bestemmelsen kriminaliserer offentlige udtalelser, som tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, og straffes med fængsel indtil 6 år. Den eneste dom, som har tilknytning til bestemmelsen og ytringsfriheden, angår et forhold, som vedrører en tidligere tilsvarende bestemmelse. Sagen omhandlede en redaktør af dagbladet Politiken, som havde bragt en række artikler, som staten fandt, var farlige for Danmarks forhold til krigsførende magter. Redaktøren blev frifundet med henvisning til, at de emner, som artiklerne havde omhandlet, måtte antaget at være offentlig kendte og debatterede. (U1915.882AD).

5.5.2.1 Terrorbestemmelser

I nyere tid har særligt nogle af de bestemmelser, som blev indført med anti-terrorpakke I (2002)[800] og II (2006),[801] givet anledning til debat i forhold til ytringsfriheden. Dette gælder navnlig straffelovens § 114 e, men også § 114 b kan efter omstændighederne udgøre en indskrænkning af ytringsfriheden.

Straffelovens § 114 b omhandler finansiering af terrorvirksomhed og blev indsat i straffeloven som led Danmarks opfyldelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) og Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af finansiering af terror.[802]

Bestemmelsen fremstår ikke umiddelbart som en indskrænkning af ytringsfriheden, men et økonomisk bidrag til en forening kan efter omstændighederne anses som en tilkendegivelse af, at bidragyderen støtter foreningen og dens virksomhed og formål. En sådan meningstilkendegivelse kan være omfattet af artikel 10.

Ved Rådets vedtagelse af rammeafgørelsen om bekæmpelse af finansiering af terror blev det fremhævet, at denne:

> "…kan heller ikke bruges til at anklage personer, der udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, for terrorisme, selv om de under udøvelsen af en sådan ret begår lovovertrædelser".[803]

Bestemmelsen har bl.a. fundet anvendelse i den såkaldte Fighters and Lovers-sag, hvor seks personer blev dømt for forsøg på at yde støtte til to terrororganisationer. En række personer havde gennem firmaet Fighters+Lovers produceret, distribueret og solgt t-shirts.[804] Hensigten var, at overskuddet fra t-shirt-salget skulle anvendes til at støtte organisationerne FARC (Colombias væbnede revolutionære styrker) og PFLP (Folkefronten til Palæstinas Befrielse). Sagen drejede sig særligt om, hvorvidt de to organisationers aktiviteter kunne siges at udgøre terror, hvilket Højesteret fandt var tilfældet.

Højesteret gjorde dog straffen for to af de dømte betinget bl.a. med henvisning til usikkerheden om den nærmere rækkevidde af straffelovens § 114 b.

---

800 Lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven mv. (terrorpakke I).

801 Lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven mv. (terrorpakke II).

802 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 (Folketingstidende, 2001-2002, tillæg A, side 808), alm. bemærkninger, pkt. 1.1. Bestemmelsen udgør desuden en særlig medvirkensbestemmelse, som udvider det strafbare medvirkensansvar efter § 23.

803 Dette følger af den erklæring, som Rådet fremkom med i forbindelse med drøftelserne.

804 U2009.1452H.

EMRK artikel 10 eller hensynet til ytringsfriheden blev ikke udtrykkeligt påberåbt i sagen, men flere af de tiltalte forklarede dog, at de med t-shirt-salget havde villet skabe debat. Desuden anførte de tiltalte – til støtte for påstanden om formildelse – at de havde haft såkaldte "ideelle motiver" for deres handlinger, nemlig at yde humanitær støtte og rejse debat.

Sagen har særligt givet anledning til diskussion om rækkevidden af § 114 b, men hensynet til ytringsfriheden synes ikke at have præget denne debat.[805]

Straffelovens § 114 e er en udvidet medvirkensregel, som kriminaliserer enhver støtte til en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, terrorlignende handlinger, terrorstøttehandlinger eller hvervning til eller oplæring i de nævnte handlinger. Støtten skal være egnet til at fremme den kriminelle virksomhed.[806]

Eksempler på forhold, som kan være omfattet, er f.eks. en situation, hvor en person vidende yder professionel rådgivning til organisationer, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Det er i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at den ikke udgør en indskrænkning af ytringsfriheden, og at rene sympatitilkendegivelser ikke udgør den form for støtte til terrororganisationer, som er omfattet er bestemmelsen.[807]

Hensynet til ytringsfriheden var dog ikke desto mindre en væsentlig del af sagen om Roj TV, som endte i Højesteret.[808]

I sagen havde landsretten fundet, at Roj TV og tilknyttede selskaber gennem deres udsendelser havde fremmet PKK's (Kurdistans Arbejderparti) terrorvirksomhed ved propaganda. PKK var opført på EU's terrorliste, og landsretten, som foretog en selvstændig vurdering af spørgsmålet, lagde ved bevisbedømmelsen til grund, at PKK havde anvendt vold og voldelige midler, hvorfor organisationen måtte anses for en terrororganisation.

---

805 Se bl.a. P. Vedel Kessing, "Økonomisk støtte til terrorvirksomhed" i Juristen (nr. 5 af 2009), side 152ff. og J.S. Sørensen, "Terrorlovgivning og terrorsager" i Juristen (nr. 19 af 2008), side 297ff.

806 Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 75.
Se også § 101 a, stk. 2, som kriminaliserer hvervning af en dansk statsborger mv. til en fjendtlig væbnet styrke eller som offentligt tilskynder sådanne personer til at tilslutte sig. Bestemmelsen blev indført i 2015 ved lov nr. 1880 af den 29. december 2015 om ændring af straffeloven (Tilslutning til fjendtlig væbnet styrke), men ses ikke at have fundet anvendelse i trykt praksis.

807 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende, 2001-2002, 2. samling, tillæg A, side 808ff.), alm. bemærkninger pkt. 2.3.1.1. og Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 76. Se afsnit 5.4.2.1 om straffelovens § 136, stk. 2, som omhandler forherligelse af konkrete terrorhandlinger.

808 U2014.1540H. Der var tale om to de to selskaber, ROJ TV A/S og Mesopotamia Broadcast A/S METV. Propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, herunder virksomhed som udgiver, redaktør eller forretningsfører ved dagblad, tidsskrift, forlag eller pressebureau, der arbejder til fremme af fjendtlig interesse, er strafbart efter straffelovens 102, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen ses ikke at have fundet anvendelse i nyere trykt praksis.

Landsretten anførte, at EMRK artikel 10 ikke kunne begrunde straffrihed, fordi der var tale om fremme af terrorvirksomhed. For Højesteret drejede sagen sig udelukkende om rettighedsfrakendelse, herunder hvorvidt frakendelsen af sendetilladelsen ville være i strid med EMRK artikel 10. Højesteret tilsluttede sig landsrettens konklusion om, at Roj TV's udsendelser kunne anses for terrorfremmende virksomhed. Retten til ytringsfrihed som beskyttet af EMRK artikel 10 kunne – ifølge Højesteret – ikke føre til et andet resultat.

5.5.2.2 Spionage og efterretningsvirksomhed

Forskellige former for efterretningsvirksomhed (spionage) er kriminaliseret i straffelovens §§ 107-109. Bestemmelserne kan udgøre indskrænkninger i ytringsfriheden, fordi de bl.a. kriminaliserer videregivelse af oplysninger.

Straffelovens § 107 er den såkaldte "strenge" spionagebestemmelse. Den kriminaliserer videregivelse af oplysninger til fremmed efterretningsvæsen, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal hemmeligholdes.

Bestemmelsen har bl.a. været bragt i anvendelse i en sag fra 1959, hvor en handelsrådgiver ved den danske ambassade i Bonn havde videregivet hemmeligt stemplede papirer til en polsk diplomat, som han blev venner med og senere kom til at stå i et økonomisk afhængighedsforhold til.[809] Dette var alt sammen orkestreret af den polske efterretningstjeneste, som havde undersøgt handelsrådgiverens personlige forhold grundigt og herefter udnyttede hans (økonomiske) svagheder til at få udleveret statshemmeligheder og senere hverve ham som spion. Handelsrådgiveren blev også dømt efter straffelovens § 108, stk. 1, for at have haft forbindelse med fremmed efterretningsvæsen og idømtes otte års fængsel, jf. nedenfor.

Straffelovens § 108 kaldes den "milde" spionagebestemmelse og omfatter såkaldt anden ulovlig efterretningsvirksomhed. Efter bestemmelsen er det strafbart at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste til at virke i Danmark. Bestemmelsen er ændret med lov nr. 269 af 26. marts 2019, hvorved det er blevet præciseret, at også påvirkningsoperationer, som foretages af fremmede efterretningstjenester, er omfattet af bestemmelsen. Det er således strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at foretage påvirkningsvirksomhed, forudsat der er et samarbejde med efterretningstjenesten.

Bestemmelsen har givet anledning til flere sager.[810] I 2002 faldt der dom i en sag, hvor en toldassistent tilbage i 1989 havde givet oplysninger til DDR's efterretningstjeneste Stasi.

809 U1959.718Ø. Bestemmelsen er også anvendt i U1980.421H (se omtale i fodnote 816).
810 Se bl.a. U1975.884Ø, U1978.167H, U1959.718/2Ø, U1966.204Ø og U1960.906H.

Oplysningerne omfattede bl.a. informationer om det danske toldvæsens struktur, procedurer mv. samt oplysninger om danske statsborgere, herunder ansatte i dansk politi. Under sagen forsvarede den tiltalte sig med, at han havde afgivet oplysningerne under forhørslignende omstændigheder, og at han opfattede afgivelsen af oplysningerne som nødvendige for at øge chancen for at få sin forlovede, som boede i Østtyskland, til Vesten. Han blev straffet med fire måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed.

Bestemmelsen er senest blevet brugt i 2012, hvor en 49-årig herboende udenlandsk professor i statskundskab blev idømt fem måneders fængsel efter den milde spionparagraf. Sagen blev ført for dobbeltlukkede døre, men det fremgår af rettens pressemeddelelse, at professoren i en periode over otte år havde udleveret referater fra samtaler og konferencer mv. til ansatte ved den russiske ambassade i København, ligesom han blev fundet skyldig i forsøg på at overdrage lister med navne på statskundskabsstuderende, som han vurderede måske ville kunne hverves som spioner for det pågældende land.[811] Rationalet var tilsyneladende, at en del studerende på et senere tidspunkt kunne forventes at få ansættelse i centraladministrationen og herved potentielt få adgang til sensitive oplysninger, som kunne være af interesse for det fremmede lands myndigheder.[812]

De to bestemmelser suppleres af straffelovens § 109, som omhandler videregivelse af statshemmeligheder. Bestemmelsen kriminaliserer en kvalificeret krænkelse af tavshedspligten i offentlig tjeneste og hverv, når krænkelsen vedrører statens sikkerhed.[813] Hvis de hemmeligholdte oplysninger videregives til en fremmed efterretningstjeneste, vil forholdet være strafbart efter straffelovens § 107. Bestemmelsen antages også at omfatte mediernes videreformidling af oplysninger, som er hemmeligholdt af hensyn til statens sikkerhed.[814]

Den ses senest anvendt i en sag fra 1980, hvor der dog også skete domfældelse for overtrædelse af straffelovens §§ 107 og 108.[815]

---

811 Pressemeddelelse fra Retten i Glostrup af 31. maj 2012: "Fængsel i 5 måneder til 49-årig professor" (https://www.domstol.dk/glostrup/nyheder/ovrigenyheder/Pages/Fangsel5manedertil49-arigprofessor.aspx (senest tilgået den 19. august 2019).

812 "10 danske studerende opført på spionliste" (13. april 2012), https://www.berlingske.dk/samfund/10-danske-studerende-opfoert-paa-spionliste (senest tilgået den 19. august 2019).

813 For nærmere om afvejningen mellem hensynet til ytringsfriheden og hensynet til at forhindre udspredningen af fortrolige oplysninger, se afsnit 5.3.

814 Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 296. Medierne kan også straffes for videregivelse af ellers tavshedsbelagte meddelelser, når disse er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. straffelovens § 152 d, stk. 3.

815 U1980.421H, hvor en østtysk statsborger med det formål i et fremmed efterretningsvæsens tjeneste forsøgte at skaffe sig statshemmeligheder. Til dette formål havde den østtyske mand hvervet en kvindelig studerende, som tog ansættelse i Udenrigsministeriet og fremskaffede en række dokumenter af såvel klassificeret som uklassificeret karakter, som blev overgivet til fremmed efterretningsvæsen. For dette blev den østtyske mand idømt 6 års fængsel.

5.5.2.3 Fornærmelser mod bestemte persongrupper

Straffelovens kapitel 12 og 13 indeholder også en række bestemmelser, som i visse særlige tilfælde skærper straffen for bl.a. injurier efter straffelovens kapitel 27. Dette gælder f.eks. straffelovens § 110 d, hvorefter straffen for ærekrænkelse kan forhøjes med indtil det halve, når genstanden for krænkelsen er enten et fremmed statsoverhoved eller lederen af en fremmed diplomatisk mission.[816] Bestemmelsen ses ikke anvendt siden 1935.[817]

Tilsvarende fastsætter straffelovens § 115, at straffen i bl.a. sager om injurier og husfredskrænkelse kan forhøjes med indtil det dobbelte, hvis genstanden for krænkelsen er majestæten eller regeringen.

Denne bestemmelse har tilsyneladende heller ikke ført til domfældelser i nyere tid, men det vakte nogen opsigt, da 11 aktivister fra Greenpeace i 2011 blev tiltalt for majestætsfornærmelse. Tre af aktivisterne havde i december 2009 forklædt sig som gæster i forbindelse med en gallamiddag på Christiansborg Slot under COP 15 i København. Efter de var lykkedes med at passere flere politiafspærringer – forklædt som statsleder med frue og livvagt – fremviste de deres medbragte gule bannere med teksten: "Politicians talk – Leaders Act". Demonstranterne blev bl.a. tiltalt for husfredskrænkelse efter straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1, som er en af de bestemmelser, hvor strafferammen efter § 115, stk. 1, forhøjes med indtil det dobbelte, når den forurettede er majestæten. Flertallet i byretten (to voterende) frifandt dog demonstranterne for dette forhold bl.a. med henvisning til, at den pågældende happening faldt uden for beskyttelsesinteressen i § 115, stk. 1.[818]

Det fremgår af dommen, at flertallet udtrykkeligt inddrog hensynet til ytringsfriheden med henvisning til EMRK artikel 10 i begrundelsen for frifindelsen.

Straffelovens § 110 e om straf for offentlig forhånelse af fremmed nation, fremmed stat, fremmed stats flag eller andet anerkendt nationalmærke samt forbud mod forhånelse af De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag udgør efter sin karakter også en begrænsning af ytringsfriheden.

816 Bestemmelsen opfylder forpligtelserne efter FN's Konvention af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer herunder diplomatiske repræsentanter.

817 U1936.156Ø.

818 Se Københavns Byrets dom af 22. august 2011 (SS 4-9617/2011).

Bestemmelsen er primært udenrigspolitisk begrundet og kriminaliserer således ikke forhånelse mv. af Dannebrog.[819] Der foreligger ikke trykt praksis om anvendelse af bestemmelsen siden 1930'erne.[820]

5.5.3 EMD's praksis vedrørende indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til national sikkerhed

5.5.3.3.1 Terror

Når der er sket indgreb i ytringsfriheden i forbindelse med udsagn mv., der kan betragtes som fremme af eller støtte til terrorisme, tillægges hensynet til ytringsfriheden ikke stor vægt. Modhensynet vejer ganske enkelt for tungt, ligesom EMD har fundet, at ytringer, der indebærer fremme af terrorisme, ikke er beskyttelsesværdige, men derimod kan være omfattet af artikel 17 om rettighedsmisbrug.

I sagen om Roj TV var det tv-stationens opfattelse, at domfældelsen stred mod artikel 10, og derfor indbragte man sagen for EMD. EMD har imidlertid ved en afgørelse i maj 2018 afvist klagen.[821] Afvisningen indeholder flere interessante fortolkningsbidrag i relation til vægtningen af hensynet til ytringsfriheden i sager om fremme af eller støtte til terror.

EMD fandt, at de danske domstoles afgørelser baserer sig på en tilstrækkelig og acceptabel bedømmelse af sagens faktum, idet der er foretaget en omhyggelig bedømmelse og afbalancering af sagens beviser.
Fordi Roj TV's udsendelser fremmede PKK's terrorvirksomhed ved at indeholde opfordring til vold og støtte til terrorhandlinger, som blev formidlet til et bredt publikum, nåede Domstolen endvidere frem til, at Roj TV's aktiviteter er omfattet af artikel 17 om misbrug af konventionens rettigheder.

Domstolen bemærker kort – i forhold til klagers påstand om, at domfældelsen krænker deres ytringsfrihed efter artikel 10 – at den bl.a. i dommen *Zana mod Tyrkiet* fandt, at et indgreb over for en ytring, der udtrykte støtte til PKK, ikke udgjorde en krænkelse af artikel 10. [822]

819 Dansk Folkeparti fremsatte den 4. november 2005 lovforslag om at kriminalisere flagafbrænding af Dannebrog. Baggrunden var ifølge Dansk Folkepartis daværende retsordfører en demonstration mod Irak-krigen foran den amerikanske ambassade i København i juli, hvor demonstranter afbrændte både det amerikanske og danske flag. (Se "DF: Flagafbrænding skal give fængsel" (29. december 2006), Politiken, https://politiken.dk/indland/art4863211/DF-Flagafbr%C3%A6nding-skal-give-f%C3%A6ngsel (senest tilgået den 19. august 2019).

820 U1934.589Ø og U1936.820Ø.

821 Roj TV A/S mod Danmark (afsagt den 24. maj 2018). Klagen blev afvist med henvisning til artikel 17 (se straks nedenfor).

822 Zana mod Tyrkiet (25. november 1997).

I denne dom fandt Domstolen, at den pågældende udtalelse, der var fremsat i en avis af en tidligere tyrkisk borgmester, var egnet til at påvirke den igangværende konflikt i det sydøstlige Tyrkiet. Med henvisning til staternes skønsmargin i sager om national sikkerhed og territorial integritet fandt Domstolen, at der ikke forelå en krænkelse af artikel 10.

Med afgørelse om afvisning af sagen om Roj TV har EMD slået fast, at ytringer, som fremmer terrorvirksomhed kan være omfattet af artikel 17 og dermed falde helt uden for artikel 10's beskyttelse.

5.5.3.1 Spionage

De sager ved EMD, hvor det udelukkende er hensynet til den nationale sikkerhed, som staten har henvist til, har i de fleste tilfælde drejet sig om spionage. Hensynet til at fortroligholde statshemmeligheder har i disse sager vejet tungt i afvejningen over for ytringsfriheden.

Sagen *Pasko mod Rusland* handlede om en russisk flådeofficer og militærjournalist, som var blevet dømt for forsøg på videregivelse af fortrolige oplysninger om bl.a. kritiske militærenheder/statshemmeligheder til fremmede statsborgere.[823] Som journalist på en militæravis havde han bl.a. skrevet artikler om miljømæssige udfordringer, herunder transport af militært atomaffald. Han mente, at de russiske myndigheder i realiteten havde retsforfulgt ham pga. de kritiske artikler.

Domstolen fandt, at der ikke var sket en krænkelse af den russiske officers ytringsfrihed og lagde ved bedømmelsen vægt på, at han i kraft af sit arbejde var underlagt tavshedspligt, og at dele af den information, som han havde haft til hensigt at videregive, potentielt kunne skade den nationale sikkerhed betydeligt. Desuden lagde Domstolen vægt på, at den tiltalte var blevet dømt for forsøg på spionage i sin stilling som officer og ikke i kraft af sit journalistiske arbejde.

Domstolen har i sin praksis desuden anerkendt, at medlemsstaterne – fordi der er tale om så alvorlige forbrydelser – er i deres gode ret til at bekæmpe sådanne forbrydelser på effektiv vis, bl.a. ved idømmelse af meget strenge straffe.[824]

5.5.3.2 Fornærmelser mod statsoverhoveder, diplomater, regeringer mv.

Helt generelt er der efter EMD's praksis en snæver adgang til at gøre indgreb over for ytringer, som har karakter af politiske meningstilkendegivelser, og som ikke angår de

823 Pasko mod Rusland (afsagt den 22. oktober 2009). EMD udtalte i sagen, at: "the court further has no difficulties in accepting that the measure complained of pursued a legitimate aim, namely protection of the interests of national security" (pr. 84).

824 Kjølbro (2017), side 984.

pågældendes – f.eks. monarkers – privatliv eller ære. Det har EMD bl.a. slået fast i dommen *Colombani m.fl. mod Frankrig*, hvor en journalist og en forlagsredaktør var blevet dømt for forhånelse af den marokkanske konge.[825] Journalisterne havde på baggrund af en ekspertrapport fra EU-Kommissionen kritiseret kongen for ikke at gøre nok i kampen mod fremstilling af og handel med hash. EMD fandt, at domfældelsen af journalisterne var i strid med artikel 10, da emnet havde samfundsmæssig interesse.[826]

I *Mondragon mod Spanien* var et spansk parlamentsmedlem bl.a. blevet idømt ét års betinget fængsel for at anklage den spanske konge for tortur.[827] Kritikken blev fremsat, efter at flere medarbejdere ved en avis – som var under mistanke for at have tilknytning til terrororganisation ETA – var blevet anholdt og tilbageholdt af politiet. De klagede herefter over, at de var blevet udsat for inhuman behandling, mens de var i politiets varetægt. Parlamentsmedlemmet skrev i sin kritik, at kongen var overhoved for staten, herunder de styrker, som angiveligt havde udsat avismedarbejderne for tortur. EMD statuerede krænkelse af artikel 10 med henvisning til, at der var tale om en politisk meningstilkendegivelse, og at kongen – i et konstitutionelt demokrati som Spanien – ikke kunne være fritaget fra kritik. I den forbindelse lagde Domstolen særlig vægt på, at kritikken udelukkende relaterede sig til kongens institutionelle rolle som statens overhoved og ikke omhandlede hans privatliv eller lignende.[828]

Domstolen bemærkede desuden, at fængselsstraf for politiske meningstilkendegivelser udelukkende kan komme på tale under helt særlige omstændigheder.[829] Sådanne sanktioner kan ifølge Domstolen kun accepteres, hvis der er tale om udtalelser, som udgør opfordringer til vold eller hadefuld tale (hate speech).[830] Domstolen bemærkede i øvrigt, at øget beskyttelse for statsoverhoveder for så vidt angår injurier, ikke vil være i overensstemmelse med konventionens ånd.[831]

5.5.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.5.2, indeholder dansk ret en række bestemmelser, som bl.a. har til formål at forebygge terror, spionage og fornærmelser mod bestemte persongrupper. Der er inden for rammerne af EMRK generelt en relativt vid adgang for staterne til nationalt at fastsætte sådanne bestemmelser.

825 Colombani m.fl. mod Frankrig (afsagt den 25. juni 2002).
826 Se hertil også Mondragon mod Spanien (afsagt den 15. marts 2011).
827 Mondragon mod Spanien (afsnit den 15. marts 2011). For så vidt angår kritik af regeringen kan dommen Castells mod Spanien, som er omtalt i afsnit 4.1, fremhæves.
828 Mondragon mod Spanien (afsnit den 15. marts 2011), pr. 57.
829 Mondragon mod Spanien (afsnit den 15. marts 2011), pr. 59.
830 Mondragon mod Spanien (afsnit den 15. marts 2011), pr. 58.
831 Mondragon mod Spanien (afsnit den 15. marts 2011), pr. 55.

Når bortses fra sager om fornærmelser mod regenter og statsoverhoveder mv., kan det således sammenfattende konstateres, at staterne har en ganske vid skønsmargin ved indgreb i ytringsfriheden, som er begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed. Dette skyldes primært, at der i disse tilfælde foreligger tungtvejende modstående hensyn, og at EMD anerkender, at de nationale myndigheder som udgangspunkt må anses for bedst egnede til at vurdere den konkrete nødvendighed af et indgreb begrundet i hensynet til statens sikkerhed, f.eks. når der er tale om fremme af terror eller spionagevirksomhed. Domstolen er dog yderst opmærksom på, at staternes henvisning til hensynet til national sikkerhed som baggrund for at gøre indgreb i ytringsfriheden ikke bliver en skinbegrundelse for at begrænse ytringsfriheden, hvor der ikke reelt foreligger en national sikkerhedsrisiko.[832]

Den vide skønsmargin i disse sager synes at være begrundet i hensynets tungtvejende karakter, og fordi Domstolen vanskeligt kan bedømme den reelle sikkerhedsrisiko. Dette adskiller sig således fra bedømmelsen af f.eks. indgreb af hensyn til sædeligheden, hvor den vide skønsmargin er begrundet i den manglende fælles forståelse vedrørende moralske spørgsmål i medlemsstaterne (se nærmere nedenfor i afsnit 5.7.1). Fælles for de to vurderinger er dog, at Domstolen anser den enkelte stat for bedst egnet til at bedømme disse tilfælde.

Da der findes meget få domme, hvor det udelukkende er hensynet til national sikkerhed, der er påberåbt som begrundelse for et indgreb i ytringsfriheden, har Domstolen ikke på samme måde, som ved f.eks. sager om injurier, udviklet en række fortolkningsfaktorer, som skal indgå. Gennemgangen viser dog, at Domstolen i flere sammenhænge inddrager skadevirkningen, herunder også den potentielle skadevirkning, for national sikkerhed i bedømmelsen. I denne sammenhæng ses Domstolen også at have lagt vægt på, hvordan ytringen er udbredt/hvilket medie, der er anvendt til at fremsætte udtalelsen, da dette kan være af betydning for udbredelsen af udtalelsen.

Når hensynet påberåbes i sammenhæng med hensynet til at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, inddrager Domstolen som nævnt også (den potentielle) skadevirkning i afvejningen af de modstående hensyn. I disse sammenhænge har Domstolen dog også peget på en række andre kriterier, herunder spørgsmålet om offentlig interesse. Gennemgangen viser dog, at hensynet til den offentlige interesse ikke synes at have afgørende betydning i sager, hvor det udelukkende drejer sig national sikkerhed, hvilket adskiller bedømmelsen fra f.eks. den, der foretages, når der er videregivet fortrolige oplysninger eller i sager om injurier.

832 Se f.eks. Polat mod Tyrkiet (afsagt den 8. juli 1999), pr. 47 og Arslan mod Tyrkiet (afsagt den 8. juli 1999), pr. 48.

5.6 Hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed og hensynet til ytringsfriheden

5.6.1 Generelt om EMD's praksis om afvejningen mellem at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed og hensynet til ytringsfriheden

Der kan efter EMRK artikel 10, stk. 2, gøres indskrænkninger i ytringsfriheden for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed. Sager om indgreb i ytringsfriheden på baggrund af dette hensyn forekommer ofte i sammenhæng med andre af de hensyn, som er nævnt i artikel 10, stk. 2, f.eks. hensynet til andres gode navn og rygte eller privatliv.

Hensynet varetager navnlig den samfundsmæssige interesse, der er i at sikre, at befolkningen har tillid til retssystemet og domstolene og til, at der i domsstolssystemet træffes retfærdige afgørelser. Dette hensyn er ifølge Domstolens praksis tungtvejende, men det må omvendt ikke stå i vejen for en offentlig debat om spørgsmål om domstolene og behandlingen af sager i domstolssystemet. Domstolene og retssystemets funktion generelt er et emne af væsentlig offentlig interesse, som derfor også skal kunne gøres til genstand for en offentlig debat. Afvejningen handler således om grundlæggende at sikre, at der opretholdes en høj grad af tillid til domstolene og samtidig tillade, at en så væsentlig samfundsinstitution, som domstolene udgør, kan gøres til genstand for debat.

Hensynet var bl.a. påberåbt i dommen *Sunday Times mod Storbritannien,* som omhandlede et forbud over for medierne mod at omtale en verserende sag ved domstolene. I den konkrete sag fandt Domstolen, at der med forbuddet var sket en krænkelse af mediernes ytringsfrihed. Dommen er nærmere omtalt i afsnit 4.2.[833]

Domstolen udtalte, at sager ved domstolene også skal kunne debatteres i offentligheden. Hensynet til domsmagtens autoritet og upartiskhed kan således ikke begrunde et generelt forbud mod at omtale kommende eller verserende straffe- og civilsager, og nationale domstole kan ikke agere i et vakuum uden offentlighedens indsigt. Domstolen fremhæver i sagen også, at det påhviler medierne at dække sager, som behandles af domstolene, og som har offentlig interesse.[834] Også i denne afvejning af modstående interesser spiller hensynet til den offentlige interesse og befolkningens ret til at modtage disse informationer en betydelig rolle (se nærmere om offentlighedsregler i afsnit 5.6.2). Domstolen nævner samtidig, at mediernes dækning af aktuelle sager ikke må udvikle sig til en "folkedomstol", som kan svække den generelle tillid til domstolene som rette forum for at løse retlige konflikter mv.

833 Udfaldet af Sunday Times dommen blev som tidligere nævnt, at den offentlige interesse i at få kendskab til den verserende sag i det konkrete tilfælde vejede tungere end hensynet til domsmagtens autoritet og upartiskhed.

834 Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), pr. 65.

I *Sunday Times mod Storbritannien* angiver Domstolen også, hvad der findes omfattet af hensynet. Domstolen udtaler, at der med begrebet "domsmagtens autoritet" navnlig sigtes til, at den almindelige forestilling om, at domstolene er det rette forum for at løse konflikter i og det rette forum for at bedømme eksistensen af juridiske rettigheder og pligter. Hensynet har derfor til hensigt at varetage det formål, at befolkningen som helhed har respekt for og tillid til, at domstolene kan løfte disse opgaver. Domstolen slår i dommen fast, at det er retssystemet i bred forstand, herunder domstole og dommere i deres officielle kapacitet, der er omfattet af begrebet "domsmagten".[835]

For så vidt angår staternes skønsmargin på dette område, har Domstolen udtalt, at der i forhold til hensynet til domsmagtens autoritet og upartiskhed – i modsætning til hensynet til sædeligheden – er en relativt høj grad af fælles forståelse i konventionsstaterne af, hvad dette hensyn angår.[836] Som følge heraf er staterne ikke tillagt en udvidet skønsmargin i forhold til dette hensyn.

Domstolens praksis vedrørende afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til domsmagtens autoritet og upartiskhed centrerer sig navnlig om to typer af sager. Den ene kategori drejer sig om sager, hvor indgrebet er foretaget for at beskytte *domstolenes uafhængighed*, f.eks. hvor en sag omtales i offentligheden på en måde, der er egnet til at påvirke domstolenes behandling, eller hvor en advokat har ytret sig om en verserende sag. Disse sager omhandler navnlig tilfælde, hvor journalister er blevet dømt for omtale eller kommentering af verserende retssager.[837] Den anden type sager drejer sig om indgreb foretaget af hensyn til at beskytte *domstolenes autoritet*. Disse sager drejer sig særligt om situationer, hvor der er fremsat kritik af en domstol eller konkrete dommere, og hvor dette har medført indgreb over for den ytrende, f.eks. i form af bødestraf. [838]

Hensynet påberåbes som nævnt ofte i sammenhæng med andre af de hensyn, der findes i artikel 10, stk. 2. Dette illustreres bl.a. af sagen *News Verlag GmbH & CoKG mod Østrig*.[839] I sagen klagede en udgiver over, at de nationale domstole havde nedlagt forbud mod at bringe et billede af en mistænkt i en straffesag. De nationale domstoles forbud var udstedt med det formål at beskytte den mistænkte mod bl.a. injurier og krænkelser af uskyldsformodningen. Domstolen anerkendte i denne sammenhæng, at forbuddet mod brug af billedet også varetog hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

835 Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), pr. 55. Domstolen slår også fast, at hensynet også udstrækker sig til at beskytte parternes rettigheder i en retssag. Hensynet har således visse overlap med andre af konventionens rettigheder, f.eks. uskyldsformodningen efter EMRK artikel 6.

836 Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), pr. 59.

837 F.eks. Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), Worm mod Østrig (afsagt den 29. august 1997).

838 Prager & Oberschlick mod Østrig (afsagt den 26. april 1995).

839 News Verlag GmbH & CoKG mod Østrig (afsagt den 26. februar 2002).

5.6.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed

Der findes i dansk ret en række regler, som indskrænker ytringsfriheden i relation til domstolenes behandling af konkrete sager. Dette gælder f.eks. regler om dørlukning og referat- og navneforbud. Disse regler varetager ikke udelukkende hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, men kan f.eks. også varetage hensynet til parternes privatliv, hensynet til uskyldsformodningen eller hensynet til efterforskning og opklaring af en sag.

Det følger af grundlovens § 65, at der i retsplejen skal være offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang.[840] Offentlighedsprincippet betyder bl.a., at borgerne som udgangspunkt vil have adgang til at overvære retsmøder i civile sager og straffesager.[841] Det indebærer også, at der normalt vil være adgang til at gengive og omtale det, der sker under retsmøderne.[842] Denne adgang til at referere, hvad der foregår under retsmøderne, benyttes i høj grad af medierne, som formidler information fra domstolenes behandling af sager til offentligheden (se nærmere nedenfor om mediernes adgang til bl.a. at kære kendelser om dørlukning mv.)

Princippet om åbne døre har navnlig til formål at medvirke til at sikre en retfærdig rettergang. En retfærdig rettergang sikres bl.a. ved, at offentligheden, herunder medierne, har adgang til at overvære retssager og dermed kan føre demokratisk kontrol med domstolenes behandling af konkrete sager.[843]

Offentlighedsprincippet er en grundlæggende forudsætning for, at medierne kan udfylde deres rolle som samfundets vagthund. Det er reelt set kun få, der har mulighed for at overvære retsmøder ud over medierne, og befolkningen vil derfor i vidt omfang være afhængig af, at medierne i aviser, radio, tv mv. refererer, hvad der foregår i retssalene. Det har således ofte været mediernes vedvarende dækning af retssager, der har haft indflydelse på, hvilke emner der debatteres i offentligheden. F.eks. har mediernes vedvarende dækning af voldtægtssager skabt stor debat om, hvorvidt de nuværende regler bør ændres.

Grundlovens princip om offentlighed i retsplejen skal som nævnt gennemføres i videst muligt omfang. Fordi der ikke er tale om et absolut princip, kan der gøres indskrænkninger heri. Der kan således være tilfælde, hvor offentlighedsprincippet må vige for andre væsentlige hensyn, f.eks. hvor hensynet til en forurettet eller til efterforskningen af en

840 Udgangspunktet om offentlighed følger også af retsplejelovens § 28 a, hvoraf det følger, at alle retsmøder er offentlige medmindre andet er bestemt ved lov. Se nærmere om reglerne om offentlighed, kapitel 15.

841 Dette benævnes den umiddelbare offentlighed.

842 Dette benævnes den middelbare offentlighed.

843 Betænkning nr. 1330 (1997) om samarbejdet mellem retterne og pressen, side 95.

verserende sag vejer tungere end hensynet til offentlighedens ret til indsigt. De i praksis væsentligste indskrænkninger i offentlighedsprincippet findes i retsplejelovens kapitel 2 og omfatter bl.a. reglerne om dørlukning, referatforbud og navneforbud.

De regler, som begrænser offentlighedsprincippet, begrænser naturligvis ytringsfriheden, men også informationsfriheden indskrænkes væsentligt, når medierne pga. en dørlukning ikke kan formidle informationer om en sag til befolkningen.

Fordi mediernes opgave med at referere fra retssager har stor samfundsmæssig betydning, er medierne tillagt en række særlige rettigheder i relation til de væsentligste indskrænkninger i offentlighedsprincippet. Disse rettigheder skal sikre, at domstolene tager hensyn til offentlighedens interesse i at følge de konkrete retssager.

Medierne er tillagt en særlig adgang til at udtale sig, før der træffes afgørelse om dørlukning, referatforbud og navneforbud.[844] Udtaleretten skal sikre, at pressens argumenter for ikke at gøre indskrænkninger i ytringsfriheden høres, inden retten træffer afgørelse om dørlukning mv.

Ud over retten til at udtale sig har medierne også mulighed for at appellere (kære) rettens beslutninger om dørlukning, referatforbud og navneforbud til en højere instans.[845] Denne ret til at appellere afgørelser om indskrænkninger i offentlighed i retsplejen skal ses som et naturligt supplement til retten til at udtale sig og skal sikre, at "vægten af de synspunkter, medierne har fremsat, kan prøves ved en højere instans".[846]

Udtale- og appelretten skal således sikre, at domstolene tager hensyn til offentlighedens interesse i at følge sagen, og at medierne med retten til at udtale sig har mulighed for at påvirke rettens kendelse.[847]

844 Udtaleret ved dørlukning, jf. § 29 c, stk. 1, udtaleret ved referatforbud, jf. § 30 b, stk. 1, og udtaleret ved navneforbud, jf. § 31 a, stk. 1. Det er kun tilstedeværende repræsentanter fra medierne, som har mulighed for at udtale sig. Udtaleretten finder også anvendelse i sager, hvor der anmodes om dobbelt lukkede døre – journalister har i denne sammenhæng ret til at udtale sig om dørlukningen, inden dørene lukkes i første omgang.

845 Kæreadgang ved dørlukning i civilesager, jf. § 393, stk. 2. og § 968, stk. 2. Det er en betingelse for denne kæreadgang, at massemediet har været repræsenteret under retsmødet.

846 Betænkning nr. 1330 (1997) vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen, side 118f.
Udtaleretten og appeladgangen er forbeholdt de tilstedeværende repræsentanter fra massemedierne, som er omfattet af medieansvarsloven § 1, stk. 1, nr. 1-3. Se kapitel 12 for nærmere om mediansvarslovens regler. Se betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 278 for afgrænsningen af denne gruppe.

847 Anklager og forsvarer vil typisk ikke have betænkeligheder ved at indskrænke offentligheden om en sag, og mediernes særlige rettigheder er indført for at sikre, at der reelt tages hensyn til offentlighedens interesse i at få indsigt i verserende retssager.

Når retten skal afgøre, om der skal ske dørlukning, referatforbud eller navneforbud, skal retten altid vælge den mindst indgribende fremgangsmåde, som kan varetage hensynet med at begrænse offentligheden til en retssag (mindstemålsprincippet). Det betyder, at hvis det formål, der med f.eks. dørlukning forsøges varetaget, også kan beskyttes ved at nedlægge referatforbud, er retten forpligtet til at vælge dette.[848]

Dørlukning er den mest indgribende af de foranstaltninger, som kan begrænse offentlighedsprincippet, fordi en dørlukning betyder, at offentligheden ikke har adgang til at overvære sagen og derfor ikke ved, hvad der foregår under sagens behandling. Dørlukning betyder, at det er forbudt offentligt at gengive, hvad der forhandles i retsmødet.[849] Dørlukning kan gælde for hele sagen eller dele af sagen, f.eks. under en vidneforklaring.[850]

Dørlukning kan ifølge retsplejeloven bestemmes i en række tilfælde og kan varetage forskelligartede hensyn, bl.a. ordensmæssige hensyn, hensynet til sagens opklaring, hensynet til parternes privatliv eller bredere samfundsmæssige hensyn, som f.eks. hensynet til statens forhold til fremmede magter. Der er således flere begrundelser for, hvorfor dørene til en retssal lukkes for offentligheden.[851]

Der findes bl.a. regler om udelukkelse af enkeltpersoner eller grupper fra retsmøder og egentlig dørlukning, som er begrundet i *ordensmæssige hensyn*.[852] Det følger bl.a. af retsplejelovens § 28 b, som indeholder en række bestemmelser om udelukkelse af enkeltpersoner ved retsmøder.[853] F.eks. kan enkeltpersoner udelukkes for at undgå, at retslokalet overfyldes, ligesom retten kan bestemme, at et retsmøde skal foregå bag lukkede døre, hvis hensynet til god ro og orden i retslokalet kræver det.

848 Dette følger af retsplejelovens § 29, stk. 5, hvoraf det fremgår, at der ikke kan træffes beslutning om dørlukning, hvis det er tilstrækkeligt at anvende reglerne om referat- eller navneforbud.

849 Jf. retsplejelovens § 29 d. Kun hvor dørene udelukkende lukkes af hensyn til at sikre ro og orden, vil det være lovligt at gengive, hvad der er sket under retsmødet.

850 Hvis en vidneforklaring afvikles for lukkede døre, er der referatforbud for denne del af sagen og der må derfor ikke ske offentlig gengivelse heraf, jf. retsplejelovens § 29 c. Nogle retsmøder foregår altid for lukkede døre. Det gælder f.eks. retsmøder, hvor rettens rådslagninger og afstemninger foregår (retsplejelovens § 214, stk. 2), sager om ægteskab eller forældremyndighed (retsplejelovens § 453) eller i sager om faderskab og medmoderskab (retsplejelovens § 456 m).

851 Reglerne om dørlukning følger af retsplejelovens § 28 b – 29. Dørene kan også lukkes i en række andre tilfælde f.eks. hvor et vidne skal forblive anonymt. Se f.eks. retsplejeloven § 173, stk. 2.

852 Dette omfatter både straffesager og borgerlige sager.

853 Beslutningen om at begrænse adgangen til at overvære retsmødet træffes af rettens formand efter § 28 b. Efter § 29 kan retten bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre.

Adgangen for bestemte personer eller grupper af personer kan også begrænses, hvis det skønnes nødvendigt for at opnå en *sandfærdig forklaring* af et vidne eller en part.[854]

I *straffe- og civilsager* vil dørene også kunne lukkes for offentligheden, når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det.[855] Dørene til retslokalet kan også lukkes, hvis sagens behandling i et offentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelser, herunder når der skal afgives forklaring om erhvervshemmeligheder.[856] Retsplejeloven giver også adgang til i civile sager at lukke dørene, hvis det er af særlig betydning for at undgå offentlig omtale af sagen.[857] Det er dog en betingelse, at der ikke er nogen afgørende offentlige interesser, som taler imod at lukke dørene i sådanne tilfælde.[858]

Der findes også regler om dørlukning, som udelukkende finder anvendelse i straffesager (§ 29). Dørene i en *straffesag* kan bl.a. lukkes, hvis den sigtede eller tiltalte er under 18 år.[859] Dørene kan også lukkes, når politifolk, hvis identitet skal hemmeligholdes, fordi de arbejder som agenter, skal afgive forklaring i en sag.[860]

Af særlig praktisk betydning er reglen om, at dørene kan lukkes, hvis et offentligt retsmøde på afgørende måde kan modvirke en sags opklaring.[861] Det kan f.eks. være nødvendigt, fordi der er flere gerningsmænd, som endnu ikke er anholdt, eller hvor sagen stadig efterforskes. Offentlighed om en sådan sag, f.eks. i medierne, vil i nogle tilfælde kunne give medskyldige oplysninger, som giver mulighed for at skjule beviser, tyvekoster eller lignende.

---

854 Jf. Retsplejeloven § 28 b, stk. 3. I en sag fra 1998 besluttede retsformanden, at alle tilhørere i retssalen, som havde tilknytning til rockergrupperne Hells Angels og Bandidos, skulle forlade lokalet under en vidneafhøring, da det skønnedes nødvendigt for at opnå en sandfærdig vidneforklaring (U1998.665/1V).

855 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 1, nr. 2.

856 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 1, nr. 3.

857 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 2.

858 Bestemmelsen ses navnlig anvendt i sager, hvor der er risiko for, at forretningshemmeligheder afsløres/kompromitteres: U2016.3621Ø og U2009.2296/1Ø.

859 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 3, nr. 1.

860 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 3, nr. 2. Også i de tilfælde, hvor en polititjenestemand har udført såkaldt "agent provocateur"-virksomhed efter retsplejeloven § 754 a, kan dørene lukkes, hvis anklagemyndigheden anmoder om det, jf. retsplejeloven § 29 a, stk. 3. Se Baumbach (2017), side 313. Se også U2015.1469Ø, hvor Østre Landsret afviste dørlukning, idet de pågældende agenters identitet allerede var kendt i offentligheden. Der var således ikke noget hensyn, der kunne begrunde dørlukning.

861 Jf. retsplejeloven § 29, stk. 3, nr. 4.

I sager om seksualforbrydelser lukkes dørene, når offeret i sagen afhøres,[862] og når der afspilles eller forevises lyd- eller billedoptagelser, som gengiver forhold, der er rejst tiltale eller sigtelse for under sagen.[863]

Retsplejelovens § 845 giver endvidere mulighed for at retten i særlige situationer i straffesager undergivet offentlig påtale kan træffe forhåndsafgørelser om dørlukning, referatforbud og navneforbud.[864] Efter denne bestemmelse kan der efter anmodning fra anklagemyndigheden, forsvareren eller et vidne i et retsmøde forud for hovedforhandlingen træffes afgørelse om bl.a. navne- og referatforbud. Retten kan efter retsplejelovens § 31 c desuden træffe forhåndsafgørelse om referat- og navneforbud i sager om ærekrænkelse.

Der er i retsplejelovens regler om dørlukning også mulighed for såkaldte dobbelt lukkede døre. Det betyder, at selve spørgsmålet (forhandlingen) om dørlukning behandles for lukkede døre, og det er udelukkende selve kendelsen om dørlukning, som afsiges i et åbent retsmøde.[865] Dobbelt lukkede døre kan navnlig finde sted, hvis det kræves af hensyn til statens forhold til fremmede magter eller sagens opklaring. Hvis retten har afgjort, at der skal være dobbelt lukkede døre, betyder det i praksis, at offentligheden f.eks. heller ikke kan få kendskab til, hvilke forhold der er rejst sigtelse for. Dette var f.eks. tilfældet i den meget omtalte "Kundby-sag". Her blev grundlovsforhøret af den 15-årige pige afviklet for dobbelt lukkede døre.[866]

Reglerne om *referatforbud* følger af retsplejelovens § 30-30 b og omfatter alene *straffesager.* Referatforbud betyder, at der ikke offentligt kan gengives, hvad der er passeret under forhandlingerne i straffesager, og et referatforbud begrænser således særligt mediernes adgang til at dække en sag, fordi det i praksis oftest vil være medierne, som gør brug af muligheden for at overvære og referere en sag. Referatforbud kan gælde for hele eller kun dele af sagen, f.eks. en vidneforklaring.

Forbuddet omfatter ikke selve domsafsigelsen, og denne kan derfor frit refereres, hvis den afsiges i et retsmøde. Det følger af retsplejelovens § 28 a, stk. 2, hvoraf det fremgår, at retsmøder, hvori der afsiges dom, altid er offentlige. Domskonklusion og præmisser kan gengives offentligt, men domme og kendelser i straffesager må kun gengives offentligt, når de er anonymiseret, således at tiltalte, ofre, sigtedes, tiltaltes, forurettedes eller

862 Jf. retsplejeloven § 29 a, stk. 1. Omfattet er overtrædelse af straffelovens § 210 (incest mv.), § 216 (voldtægt), § 222, stk. 2 (samleje med person under 15 år), § 223, stk. 1 (om samleje med stedbarn, plejebarn eller elev) og § 225 (om andet seksuelt forhold end samleje).

863 Jf. retsplejeloven § 29 a, stk.2.

864 Dette følger af retsplejelovens § 845.

865 Jf. retsplejeloven § 29 c, stk. 1, 2. pkt.

866 "Overblik: Sådan startede Kundby-sagen" (10. februar 2017), DR, https://www.dr.dk/nyheder/indland/overblik-saadan-startede-kundby-sagen (senest tilgået den 19. august 2019).

vidners identitet ikke fremgår.[867] Forbuddet går kun på selve dommens eller kendelsens tekst.

Forbuddet betyder ikke, at det i alle tilfælde vil være ulovligt at offentliggøre identiteten på de involverede personer (eller give sådanne oplysninger, at disse vil kunne genkendes i en videre kreds) i forbindelse med offentliggørelsen af en anonymiseret dom eller kendelse. Der er således tradition for, at verserende og nyligt afsluttede straffesager i vidt omfang kan omtales offentligt også med angivelse af de involverede personers navne. Om det i det konkrete tilfælde vil være ulovligt, vil bero på bl.a. straffelovens almindelige regler, medieansvarslovens regler om god presseskik, som sætter visse grænser for omtale af straffesager, ligesom der kan være nedlagt navneforbud eller retsplejelovens regler.[868]

De forhold, der kan begrunde et referatforbud, følger af retsplejelovens § 30, stk. 1, nr. 1-4. Betingelsen for at nedlægge referatforbud kan foreligge, når den sigtede eller tiltalte er under 18 år,[869] når offentlighed om en sag kan være til fare for nogens sikkerhed,[870] når det kan skade opklaringen af en sag,[871] eller når offentlighed om sagen kan udsætte nogen for unødvendig krænkelse, herunder krænke retten til privatliv.[872]

Navneforbud er den mindst indgribende indskrænkning af offentlighedsprincippet.[873] Overtrædelse af et navneforbud straffes med bøde.[874] Et navneforbud betyder, at navn, stilling eller bopæl på sigtede eller tiltalte eller andre personer, som indgår i sagen, ikke må offentliggøres. Et nedlagt navneforbud forhindrer således ikke, at pressen refererer fra sagen, men de må ikke videregive de nævnte informationer eller andre oplysninger, som er egnede til at identificere den pågældende, f.eks. alder eller lignende. Der er i

867 Dette følger af retsplejelovens § 1017 d. Denne regel blev indført i forbindelse med en ændring af retsplejelovens regler i 2004, hvor adgangen til aktindsigt blev udvidet væsentligt. Bestemmelsen modsvarer således den generelle adgang til aktindsigt i straffesager, der er afsluttet for mindre end 1 år siden, som følger af retsplejelovens § 41 b, stk. 1 (se for nærmere om retsplejelovens regler om aktindsigt afsnit 4.2.5.1). Dommen eller kendelsens tekst vil også kunne offentliggøres uden anonymisering, hvis de omtalte udtrykkeligt har samtykket til offentliggørelse uden anonymisering. Der kan naturligvis kun gives samtykke for den enkeltes eget vedkommende.

868 Betænkning nr. 1427 (2003) om reform af den civile retspleje II, kapitel 9, afsnit II.

869 Jf. retsplejeloven § 30, stk. 1, nr. 1.

870 Jf. retsplejeloven § 30, stk. 1, nr. 2.

871 Jf. retsplejeloven § 30, stk. 1, nr. 3.

872 Jf. retsplejeloven § 30, stk. 1, nr. 4. Hvis der er nedlagt referatforbud indbefatter dette også et navneforbud i forhold til de personer, som er involverede i sagen.

873 Reglerne om navneforbud følger af retsplejelovens §§ 31-31 a.

874 Jf. retsplejeloven § 32 b, stk. 2. Det er en forudsætning for, at en person kan ifalde bødeansvar for overtrædelse af et navneforbud, at den pågældende var bekendt med forbuddet, vidste eller burde vide, at sagen verserede ved retten, eller at politiet efterforskede sagen, og den pågældende ikke havde forhørt sig hos politiet, anklagemyndigheden eller retten om, hvorvidt der var nedlagt navneforbud. Se U2017.181Ø, hvor en forfatter blev idømt en bøde på 10.000 kr. for at have gengivet navnet på en person, som var sigtet for drabsforsøg mod forfatteren. Byretten havde nedlagt navneforbud.

princippet tale om et egentligt identifikationsforbud.[875] Navneforbuddet kan gælde for én eller flere personer, som indgår i sagen.

Når retten skal afgøre, om der kan nedlægges navneforbud, skal retten tage hensyn til lovovertrædelsens grovhed og samfundsmæssige betydning. Hvis der er tale om en grov forbrydelse som f.eks. drab eller en lovovertrædelse af samfundsmæssig betydning, f.eks. visse miljø eller skattestraffesager, vil det således tale imod, at der nedlægges navneforbud.[876] Dette følger af retsplejeloven § 31, stk. 3, hvori det også er angivet, at det taler imod navneforbud, hvis den tiltalte eller sigtede har eller har haft en stilling, som i forhold til offentligheden er særlig betroet.

Retten skal således afbalancere hensynet til enkeltpersoner og den potentielle krænkelse, der vil være i at få offentliggjort sin identitet over for den offentlige interesse i at få indsigt i en sag og kendskab til den sigtedes identitet.[877]

Det er ofte stærkt omdiskuteret, når der nedlægges navneforbud i straffesager, i særdeleshed fordi det ofte er sager, som medierne har vist stor interesse for at dække. Det gjaldt f.eks. et navneforbud i en meget omtalt sag om en offentlig kendt erhvervskvinde, som blev kaldt "Jetset-dronningen".[878] I denne sag havde bl.a. Ekstra Bladet i to artikler offentliggjort kvindens navn i forbindelse med et grundlovsforhør. Artiklerne linkede kvinden til en mulig straffesag om narkotikakriminalitet. Under grundlovsforhøret anmodede kvinden om at få nedlagt navneforbud, hvilket retten imødekom. Ekstra Bladets journalister kærede kendelsen til landsretten, som stadfæstede byrettens afgørelse og dermed fastholdt navneforbuddet (se straks nedenfor om journalisters adgang til at appellere afgørelser). Landsretten lagde vægt på, at offentliggørelse af den sigtedes navn på det pågældende tidspunkt kunne udsætte hende for en unødvendig krænkelse.
Navnet i artiklerne var efter nedlæggelse af navneforbuddet blevet udskiftet med titlen "jetset-dronningen". Det fremgår af domsreferatet, at 27.902 personer havde åbnet og læst artiklen, inden kvindens rigtige navn var fjernet fra artiklerne. Sagen blev indbragt

875 Bestemmelsen finder også anvendelse på juridiske personer, og der kan derfor nedlægges navneforbud, som hindrer offentlig gengivelse af navnet på en tiltalt virksomhed, jf. § 31, stk. 2.

876 Betænkning nr. 1330 (1997) om samarbejdet mellem retterne og pressen, side 114. I betænkningen nævnes følgende tilfælde som eksempler på, at det vil være i den offentlige interesse at få kendskab til den tiltalte eller sigtede: sager, hvori der medvirker nævninger, sager af vidtrækkende samfundsmæssig betydning, eksempelvis visse miljø- og skattestraffesager, sager, hvor medlemmer af bestyrelsen eller direktionen i børsnoterede aktieselskaber tiltales for forhold foretaget i denne egenskab og sager, hvor personer i stillinger, der kræver offentlig autorisation, misbruger deres stilling.

877 Se f.eks. U2006.1518H om ophævelse af et navneforbud i en mordsag, som var afsagt under grundlovsforhøret. Højesteret fandt ikke, at navneforbuddet skulle opretholdes og anførte følgende: "Offentlighed i strafferetsplejen er i sager af så alvorlig karakter særlig påkrævet for at sikre borgernes indsigt i domstolenes behandling af straffesager". Hensynet til den tiltalte måtte således vige for de samfundsmæssige hensyn, der begrunder videst mulig offentlighed under domsforhandlingen i straffesager.

878 U2010.1427H.

for Højesteret, som udtalte at "den forudgående omtale ikke i sig selv kan medføre, at der ikke kunne nedlægges navneforbud", og som herefter tiltrådte landsrettens afgørelse og stadfæstede navneforbuddet.

Sagen viser, at en tidligere omtale af en sigtet ikke betyder, at der ikke senere kan nedlægges navneforbud.

Hvis retten finder, at betingelserne for at nedlægge et navneforbud er opfyldt, vil navneforbuddet som udgangspunkt være gældende indtil afsigelsen af endelig dom.[879] Der er dog også i retsplejeloven mulighed for, at navneforbuddet ophæves under sagens behandling efter anmodning fra pressen eller af rettens egen drift.[880] På dette tidspunkt vil det altså være tilladt at oplyse om den pågældendes navn.

Ovenstående regler om navneforbud finder anvendelse, hvis retten finder, at en anmodning om navneforbud bør imødekommes. Der findes dog også i retsplejeloven tilfælde, hvor der altid gælder navneforbud. Dette gælder ofre for seksualforbrydelser, hvis identitet altid skal hemmeligholdes af hensyn til deres privatliv.[881] Det samme gælder oplysninger om lægdommeres identitet, som ikke må offentliggøres.[882]

Også spørgsmålet om *optagelse og transmission af billeder, lyd og tekst* mv. i retsmøder reguleres i retsplejeloven. Det er som udgangspunkt forbudt at optage eller transmittere billeder og lyd under et retsmøde.[883] Dog kan retten helt undtagelsesvis tillade, at dette finder sted. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at en sådan tilladelse til at optage eller transmittere lyd eller billede i straffesager kun bør gives i ganske særlige og yderst omtalte sager, særligt i sager, hvor der er tiltalt for forhold begået i offentlig tjeneste.[884] For civile sager kan tilladelse gives, hvis alle parter samtykker hertil og i sager af principiel karakter, hvor det offentlige er part.

Optagelse af billeder i og uden for rettens bygninger er også reguleret af retsplejeloven. Det er således forbudt at tage billeder af sigtede, tiltalte og vidner, som er på vej til eller fra et retsmøde i en straffesag, og en overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde.[885] Kun hvis den pågældende har givet samtykke til at få taget billeder i denne situation, vil

879 Jf. retsplejeloven § 31 a, stk. 3.
880 Jf. retsplejeloven § 31 a, stk. 2.
881 Jf. retsplejeloven § 1017 b, stk. 1.
882 Jf. retsplejeloven § 1017 c, stk. 1.
883 Dette følger af § 32, stk. 1, 1. pkt.
884 Lov nr. 362 af 1999. Alm. bemærkninger til lovforslaget pkt. 7.2.
885 Jf. § 32 b, stk. 1. I en sag fra 2005 idømte Vestre Landsret en journalist en bøde på 10.000 kr. for uden samtykke at have fotograferet en tiltalt uden for en retsbygning (U2005.2578V).

det være tilladt at tage billederne. Også offentliggørelsen af sådanne billeder er forbudt, medmindre der altså er givet samtykke.[886]

Derimod kan de tilstedeværende, herunder medierne, under et retsmøde frit lave *tegninger.* Dette er også årsagen til, at der i de retsreportager, som medierne bringer, ofte vil være tegninger fra den omtalte retssag. Retten kan dog under særlige omstændigheder forbyde, at der tegnes under et retsmøde og at sådanne tegninger offentliggøres.[887]

En åbenbar begrænsning af ytringsfriheden findes i *retsplejeloven § 1017*, som bl.a. omhandler illoyal gengivelse af, hvad der er passeret under et retsmøde.[888] Bestemmelsens stk. 1 fastsætter, at offentlig gengivelse af retsforhandlinger skal være objektiv og loyal. Overtrædelse af denne del af bestemmelsen er ikke strafbelagt, og der eksisterer ikke retspraksis vedrørende denne del af bestemmelsen.

Derimod kan man efter bestemmelsens stk. 2 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, hvis man på forskellig vis forsøger at *påvirke retten og rettens behandling af konkrete sager*. Formålet med bestemmelsen er, at der ikke fremsættes udtalelser, som kan påvirke en sags udfald og påvirke retten til en retfærdig rettergang. Bestemmelsen har kun ganske sjældent været anvendt i praksis, og der foreligger således ikke nyere trykt domspraksis om bestemmelsen (se dog nedenfor om offentligt omtalte anmeldelser).[889]

Det er efter bestemmelsen strafbart at fremsætte udtalelser, hvormed der gives *væsentlig urigtig meddelelse* om en straffesag, der endnu ikke er endelig afgjort eller bortfaldet (stk. 2, nr.1).

I 2016 blev Enhedslistens Pernille Skipper anmeldt af en forsvarsadvokat for overtrædelse af § 1017, stk. 2, nr. 1, for at have givet forkerte oplysninger i en straffesag om voldtægt.[890] Forsvarsadvokaten mente, at Pernille Skipper havde overtrådt bestemmelsen ved bl.a. at udtale, at pigen (som havde anmeldt voldtægten) var bevidstløs og ude af stand til at sige fra. Det havde retten imidlertid ikke fundet bevist. Forsvarsadvokaten mente,

886 Retsplejelovens § 32, stk. 1, 2. pkt.

887 Navne- og referatforbud vil også kunne begrænse retten til at lave tegninger under retsmødet, ligesom hensynet til ofre for seksualforbrydelser og lægdommeres identitet kan begrænse retten til at publicere tegninger fra retsmøder. Dette skyldes, at tegninger også vil kunne være egnede til at identificere disse personer.

888 For alle tre forhold efter § 1017, stk. 2, nr. 1-3, gælder det, at udtalelserne skal være fremsat i tale eller skrift og beregnet på at virke i en videre kreds, dvs. at den pågældende har haft til hensigt at en større kreds af personer skulle få kendskab til udtalelserne.

889 Se U1955. 186Ø, U1959.828/2Ø og U1982.1022H/2.

890 "Pernille skipper anmeldes for udtalelser om voldtægtssag" (4. maj 2016), DR, https://www.dr.dk/nyheder/politik/pernille-skipper-anmeldes-udtalelser-om-voldtaegtssag (senest tilgået den 19. august 2019).

at Pernille Skippers udtalelser var egnede til at påvirke dommere og domsmænd i en eventuel ankesag.

Politiet lukkede sagen. Ifølge forsvarsadvokaten var begrundelsen, at det for det første var urigtige oplysninger i medierne, der fik Pernille Skipper til at komme med fejlagtige udsagn om, at ofret var bevidstløs, da voldtægten skete. Desuden lagde politiet vægt på, at udtalelserne blev fremsat efter afsigelse af byrettens dom, og inden sagen blev anket til landsretten. Der var derfor endnu ikke udpeget en dommer, som kunne påvirkes af udtalelserne.[891]

Det er efter bestemmelsen også strafbart at fremsætte udtalelser, *der kan lægge hindringer i vejen for sagens oplysninger*.[892] Der ses ikke at være trykt domspraksis vedrørende denne del af bestemmelsen.

Det er også strafbart at fremsætte udtalelser under en verserende straffesag, der er egnede til på uforsvarlig måde at påvirke dommere, domsmænd eller nævninge med hensyn til en sags afgørelse.[893] Bestemmelsen blev indført, fordi det fandtes stødende, at der i pressen blev bragt artikler, hvor tiltaltes skyld eller uskyld blev drøftet under verserende straffesager. Det var særligt den potentielle påvirkning af nævninge, som fandtes anstødelig.[894]

Bestemmelsen gav anledning til stor offentlig debat i forbindelse med domfældelsen af Sam Mansour – også kendt som boghandleren fra Brønshøj (se afsnit 5.4.2.1 for behandling af dommen). I forbindelse med domfældelsen af Sam Mansour blev seks medlemmer af Folketinget anmeldt til politiet for overtrædelse af § 1017, stk. 2, nr. 3, fordi de havde fremsat udtalelser på de sociale medier og i dagspressen, som Sam Mansours forsvarsadvokat mente var egnede til på uforsvarlig måde at påvirke de dommere og nævninge, der deltog i byrettens og landsrettens behandling af den omtalte straffesag. Udtalelserne drejede sig navnlig om den ønskede straf for Sam Mansour.[895]

---

891 "Politiet dropper sag mod Pernille Skipper efter udtalelser om voldtægtssag" (29. august 2016), DR, https://www.dr.dk/nyheder/politik/politiet-dropper-sag-mod-pernille-skipper-efter-udtalelser-om-voldtaegtssag (senest tilgået den 19. august 2019).

892 Retsplejeloven § 1017, stk. 1, nr. 2.

893 Retsplejeloven § 1017, stk. 1, nr. 3.

894 Tillæg B til Rigsdagstidende, Udvalgenes Betænkninger m.m., Ordentlig Samling 1935-36, sp. 2933f.

895 Et af de udsagn, som et folketingsmedlem var blevet anmeldt for, havde følgende ordlyd: "Jeg håber inderligt, at Sam Mansour (boghandleren fra Brønshøj) får frataget sit statsborgerskab og bliver udvist. Det kan godt være, at han på papiret er dansker, og i alt for mange år har nydt godt af det danske samfunds beskyttelse og goder, men rigtig dansker er han ikke. Han har tværtimod modarbejdet vore værdier og opfordret til terror i en totalitær ideologis navn." Se Rigsadvokatens notat af den 24. september 2015 om anvendelsen af retsplejelovens § 1017, stk. 2, nr. 3, i relation til udtalelser fremsat af medlemmer af Folketinget i forbindelse med domfældelsen af Said Mansour, side 2.

Københavns Politi fandt ikke grundlag for at fortsætte efterforskningen af anmeldelsen – en indstilling som statsadvokaten tiltrådte.[896] Afgørelsen blev påklaget af Sam Mansours forsvarsadvokat til Rigsadvokaten, som efter en nærmere behandling af sagen ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en domstol ville finde, at politikernes udtalelser ville udgøre en overtrædelse af § 1017, stk. 2, nr. 3.[897]

Rigsadvokaten lagde i sin vurdering af sagen vægt på en række momenter, herunder navnlig, *at* folketingspolitikere generelt må nyde en særlig udstrakt grad af ytringsfrihed, *at* politikerne kun udtalte sig om sanktionsspørgsmålet og ikke om Sam Mansours skyld eller uskyld, *at* udtalelserne vedrørte et spørgsmål af stor samfundsmæssig interesse, og *at* udtalelserne var fremsat på et tidspunkt, hvor de som udgangspunkt ikke var egnede til at påvirke den pågældende retsinstans.[898]

Retsplejeloven § 1017 suppleres i vidt omfang af de vejledende regler for god presseskik, som indeholder et helt afsnit, som udelukkende omhandler mediernes dækning af retssager (retsreportager). At dækningen af retssager skal være objektiv følger således også af de presseetiske regler. Efter pkt. C3 bør retsreportagen være objektiv, og journalister bør derfor under ethvert stadium af sagen, herunder også sagens forberedelse, tilstræbe en kvalitativ ligelig gengivelse af parternes synspunkter, ligesom reglen foreskriver, at dækningen af en sag bør følges op med et referat af sagens afslutning. Det følger også af pkt. C5, at så længe en straffesag ikke er endelig afgjort eller bortfaldet, må der ikke bringes historier, som tager stilling til, om en sigtet eller tiltalt er skyldig, ligesom der ikke må lægges hindringer i vejen for sagens opklaring (se for nærmere om de presseetiske regler kapitel 12).

Som udgangspunkt er *advokater* i deres virke underlagt de samme begrænsninger i ytringsfriheden som alle andre borgere. Advokater skal dog også overholde god advokatskik efter retsplejelovens § 126. Domstolene har slået fast, at tilsidesættelse af god advokatskik også kan omfatte en advokats ytringer.[899] Det er i første omgang Advokatnævnet, der har mulighed for at sanktionere tilsidesættelse af god advokatskik, men

---

896 Efterforskningen blev indstillet i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2. Se anklagemyndighedens pressemeddelelse af 10. februar 2015, "Ingen straffesager mod politikere for udtalelser i Mansour-sagen" (https://anklagemyndigheden.dk/da/ingen-straffesager-mod-politikere-udtalelser-i-mansour-sagen).

897 I sin bedømmelse inddrog Rigsadvokaten hensynet bag bestemmelsen som udtrykt ved dennes ordlyd og forarbejder samt den foreliggende praksis fra Højesteret og til dels EMD. Sam Mansours forsvarsadvokat havde anmeldt i alt seks folketingsmedlemmer. Rigsadvokaten fandt, at to af de anmeldte folketingsmedlemmers udtalelser faldt helt uden for det strafbare område, og det var således de øvrige fire anmeldte medlemmer af Folketingets udtalelser, som Rigsadvokaten tog stilling til.

898 To af folketingsmedlemmerne havde fremsat deres udtalelser efter, at byretten havde afsagt skyldkendelsen, men inden domsafsigelsen, mens de øvrige udtalelser blev fremsat umiddelbart efter og i de følgende 2-3 dage efter domsafsigelsen i byretten.

899 Se f.eks. U2012.616H.

Advokatnævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.[900] Nævnet har behandlet flere sager, som omhandler klager over advokaters ytringer, og en række af disse har været eller er på nuværende tidspunkt indbragt for domstolene.[901] Advokatnævnet inddrager i sin behandling af sager om advokaters ytringer bl.a. de omstændigheder, som udtalelsen er fremsat under, hvem ytringerne er fremsat over for og indholdet af selve ytringen.[902]

Et antal af de sager, som har været behandlet af Advokatnævnet, omhandler advokaters udtalelser på Facebook.[903] Nævnet har bl.a. behandlet en sag, hvor en advokat i et opslag på Facebook gav udtryk for mistanke om, at en modpart i en sag havde afgivet falsk forklaring. Advokatnævnet lagde vægt på, at advokaten med denne ytring var gået videre end berettiget til varetagelse af sin klients interesser i den pågældende sag. Advokatnævnet fandt, at advokaten, hvis denne havde en mistanke om, at der var afgivet falsk forklaring for retten, burde have kontaktet politiet og ikke udbredt denne mistanke via et opslag på Facebook.[904]

Sagen viser, at selv om advokater har pligt til at varetage og forsvare deres klienters interesser, må de ikke søge klientens interesser fremmet på en anstødelig måde, f.eks. med udtalelser som i den netop nævnte sag.

Nævnet har også behandlet sager om advokaters udtalelser fremsat under retssager.[905] I en sag fra 2012 havde en part i forbindelse med en samværssag klaget til Advokatnævnet over, at nogle udtalelser, som modpartens advokat havde fremsat om ham under sagen, var meget krænkende. Udtalelserne – som var en gengivelse af advokatens klients synspunkter – gik bl.a. på, at den pågældende skulle have misbrugt deres datter seksuelt. I sin afgørelse udtalte Advokatnævnet, at:

> "Der må tillægges en advokat ganske vide grænser for under en retssag at fremkomme med ytringer om advokatens og klientens opfattelse af sagens

900 Domstolene har slået fast, at denne procedure ikke er uforenelig med grundlovens § 77 om "dog under ansvar for domstolene". Se hertil T. Lorentzen, "Jeg ser frem til Deres udgydelser" i Advokaten (24. februar 2014).

901 Se for eksempler på fældende afgørelser fra Advokatnævnet, som er indbragt for domstolene og T.R. Keldmann, "Når advokaten ytrer sig på Facebook" i Advokaten (20. juni 2017).

902 T.R. Keldmann, "Når advokaten ytrer sig på Facebook" i Advokaten (20. juni 2017).

903 Se bl.a. Advokatnævnets kendelse af 21. marts 2016 (sagsnr. 2015-1228), Advokatnævnets kendelse af 26. august 2016 (sagsnr. 2016-923), og Advokatnævnets kendelse af kendelse af 3. november 2015 (sagsnr. 2014-1598, 2014-1722 og 2014-2080).

904 Afgørelsen er blevet indbragt for domstolene.

905 Se bl.a. Advokatnævnets kendelse af 19. juni 2013 (sagsnr. 2012-638) og Advokatnævnets kendelse af 22. oktober 2013 (sagsnr. 2012-1371).

faktiske og retlige omstændigheder, hvis disse ytringer med rimelighed kan siges at understøtte klientens påstande og anbringender i sagen."[906]

Advokatnævnet fandt ikke, at advokaten var gået videre end en berettiget varetagelse af klientens tarv tilsagde og fandt på den baggrund ikke, at advokaten med sine udtalelser havde overtrådt god advokatskik. Sagen viser, at Advokatnævnet anerkender, at der gælder ganske vide rammer for advokaters ytringer under retssager.

Der fremsættes undertiden også kritik af dommere, som kan være skadelig for tilliden til domstolenes autoritet og upartiskhed.[907] Adgangen til at kritisere eller udtale sig om dommere er underlagt de almindelige indskrænkninger i ytringsfriheden. Hvis der er tale om beskyldninger eller lignende, vil disse som udgangspunkt skulle bedømmes efter de almindelige regler i dansk ret om ærekrænkelse (se nærmere herom i afsnit 5.2.2.2 om ærekrænkelser).

5.6.3 EMD's praksis om afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed

De sager, som domstolen har behandlet om indgreb i ytringsfriheden af hensyn til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, omhandler navnlig begrænsninger i mediernes og andres mulighed for at overvære og omtale verserende sager ved domstolene, f.eks. i form af dørlukning, referatforbud og navneforbud.

EMD har slået fast, at det er i strid med ytringsfriheden at indføre et generelt forbud mod at referere fra eller i øvrigt omtale en verserende straffesag.[908] Desuden følger det af EMRK artikel 6 om ret til retfærdig rettergang, at enhver bl.a. er berettiget til en offentlig rettergang, ligesom dom skal afsiges i et offentligt møde. Der er dog også i bestemmelsen undtagelser til dette udgangspunkt.[909]

Domstolen har i sin praksis derimod anerkendt, at det kan være nødvendigt at begrænse ytringsfriheden af hensyn til bl.a. den videre efterforskning af en verserende sag.[910]

---

906 Advokatnævnets kendelse af 12. november 2013 (sagsnr. 2011-2663).

907 Se f.eks. U2013.1067/2H om ærekrænkende beskyldninger mod en dommer.

908 Worm mod Østrig (afsagt den 29. august 1997), pr. 50. Se også Kjølbro (2017), side 1043.

909 EMRK artikel 6: "… pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser."

910 Weber mod Schweiz (afsagt den 22. maj 1990).

Også begrænsninger af antallet af tilstedeværende af hensyn til ordensmæssige forhold, f.eks. for at sikre, at et retslokale ikke overfyldes, har Domstolen accepteret. I en sag fandt Domstolen det således ikke i strid med artikel 10, at der under en række retsmøder var blevet trukket lod blandt forskellige grupper af pressens repræsentanter for at afgøre, hvem der kunne overvære retssagen. Det skyldtes, at der var tale om en meget omtalt drabssag, som et stort antal medier ønskede at overvære og rapportere fra. Domstolen fandt, at de journalister, som ikke fik adgang til selve retsmødet, havde mulighed for at rapportere fra sagen, da den nationale domstol offentliggjorde pressemeddelelser til de journalister, som ikke fik adgang.[911] Pressen var således ikke generelt forhindret i at formidle informationer om sagens gang.

Domstolen har også anerkendt, at det kan være nødvendigt at nedlægge forbud mod at offentliggøre identiteten på en sigtet eller tiltalt i verserende straffesager, for at beskytte denne persons ret til respekt for privatlivet.[912] Om det i det konkrete tilfælde vil være berettiget vil afhænge af en afvejning af hensynet til den pågældendes ret til respekt for privatliv over for mediernes ret til ytringsfrihed og hensynet til informationsfriheden.

Det spiller en rolle for vurderingen af, om det i konkrete tilfælde vil være berettiget at nedlægge forbud mod at offentliggøre den pågældendes identitet, om personen er aktiv i offentligheden og som følge heraf må tåle en større grad af omtale om sin person. Det blev f.eks. tillagt betydning i *Axel Springer mod Tyskland*, som er omtalt i afsnit 5.1.3 ovenfor, hvor Domstolen fandt, at det var strid med artikel 10, at der over for en avis var blevet nedlagt forbud mod at offentliggøre flere artikler om en kendt skuespillers anholdelse og domfældelse for besiddelse af kokain.[913]

Det skal også inddrages, om omtalen angår et emne af offentlig interesse, og om selve offentliggørelsen af identiteten i denne sammenhæng spiller en rolle for dækningen af emnet og sagen. Også karakteren af den pågældende sag har betydning, og hvis der f.eks. er tale om embedsmisbrug, vil dette kunne begrunde offentlig omtale af den anklagedes identitet.[914]

De samme momenter har også betydning ved bedømmelsen af navneforbud nedlagt for at beskytte identiteten på et offer for en forbrydelse. Hensynet til et offer for en forbrydelse og dennes ret til respekt for sit privatliv kan således begrunde et forbud mod at afsløre identiteten på den pågældende. Domstolen fandt f.eks. i *Kurier mod Østrig*, at det ikke var i strid med artikel 10, at et dagblad var blevet pålagt at betale 10.000 euro i erstatning

911 Axel Springer mod Tyskland (afgørelse afsagt den 13. marts 2012).
912 Kjølbro (2017), side 1043.
913 Axel Springer AG mod Tyskland (afsagt den 7. februar 2012).
914 Kjølbro (2017), side 1043.

til et offer for seksualforbrydelser. Dagbladet blev pålagt at betale erstatning, fordi de i forbindelse med dækningen af retssagen havde afsløret ofrets identitet.[915]

Domstolen har i sin praksis fundet, at det vil være berettiget at gøre indgreb over for ytringer, som er egnede til at underminere offentlighedens tillid til domstolene, eller som kan skade retten til en retfærdig rettergang i verserende sager.

Det var bl.a. omdrejningspunktet for dommen *Worm mod Østrig,* som handlede om pressens dækning af en verserende retssag.[916] I sagen havde en journalist i en artikel om en verserende straffesag om skattesvig, hvor den tiltalte var landets tidligere finansminister, bl.a. fremsat udtalelser om, at den tidligere minister var skyldig, og at domstolene også måtte nå til den samme konklusion. Disse udtalelser fandt de nationale myndigheder egnede til at indvirke på sagens resultat. Denne vurdering blev ikke tilsidesat af EMD. Domstolen bemærkede, at offentlige personer i lige så høj grad som privatpersoner har ret til en retfærdig rettergang og gav i sin behandling af sagen udtryk for, at det kan komme på tale at begrænse mediernes ytringer for at undgå, at befolkningen mister tillid til retssystemet og til domstolene som rette forum for at løse konflikter.[917]

Sagen viser, at journalister i deres dækning af retssager skal være varsomme med bl.a. at fremsætte udtalelser om skyldsspørgsmålet, som kan påvirke den tiltaltes ret til en retfærdig rettergang.

Domstolens praksis viser dog generelt, at medierne har en vidtgående ytringsfrihed ved dækningen af retssager.[918]

Det illustreres bl.a. af dommen *De Haes og Gijsels mod Belgien*, hvor en journalist i en avis havde fremsat alvorlig kritik af en national domstol i forbindelse med en verserende sag om skilsmisse og forældremyndighed over to børn. Journalistens kritik gik bl.a. på, at dommerne i sagen var partiske, og at de forsætligt havde truffet en forkert beslutning, fordi de havde sympati for den ene forælders politiske ståsted.

Tre dommere og en generaladvokat i sagen sagsøgte journalisten og hans redaktør for injurier, og de nationale domstole gav sagsøgerne medhold og dømte journalisten og re-

915 Kurier Zeitungsverlag & Druckerei mod Østrig (afsagt den 17. januar 2012).
916 Worm mod Østrig (afsagt den 29. august 1997).
917 Worm mod Østrig (afsagt den 29. august 1997), pr. 54. Domstolen fandt heller ikke, at der var sket en krænkelse af artikel 10 i Tourancheau & July mod Frankrig (afsagt den 24. november 2005), hvor journalister havde udtalt sig om skyldsspørgsmålet i en verserende straffesag om mord.
918 Kjølbro (2017), side 1045.

daktøren. De nationale domstole fandt også, at den fremsatte kritik var egnet til at skabe tvivl om dommernes uafhængighed.

Journalisten og redaktøren indbragte sagen for EMD, der gav dem medhold i, at deres ytringsfrihed var blevet krænket. Domstolen gentog sin udtalelse fra tidligere domme om, at ytringsfriheden også omfatter ideer og informationer, der støder, chokerer eller forstyrrer. Domstolen tillagde en lang række momenter betydning i bedømmelsen af sagen, herunder navnlig *at* journalisterne havde foretaget en grundig research forud for offentliggørelsen af artiklerne, *at* de vedrørte et emne af offentlig interesse, og *at* der var tale om værdidomme, som havde et vist faktuelt grundlag, og som fandtes rimelige i den konkrete situation. Domstolen lagde også vægt på mediernes pligt til at dække forhold af offentlig interesse, og at befolkningen har en ret til at modtage sådanne oplysninger.

Sagen viser, at hvis medierne handler i god tro, på et vist faktuelt grundlag og rapporterer om et emne af offentlig interesse, vil der være et snævert rum for at gøre indgreb i mediernes ytringsfrihed.

Sagen omhandler også kritik af dommere, som flere gange har været et tema i Domstolens behandling af sager om indgreb i ytringsfriheden af hensyn til domsmagtens autoritet og upartiskhed. I disse sager om ærekrænkelse af dommere er også hensynet til andres gode navn og rygte og rettigheder relevant (for nærmere om EMD's generelle praksis vedrørende ærekrænkelser se afsnit 5.2.2.2).

I sagen bemærkede Domstolen, at dommere – på grund af den rolle, de spiller i samfundet og den tillid, som de skal nyde – skal beskyttes mod ødelæggende beskyldninger, som er uden nogen faktuel basis. Det skyldes også, at dommere er underlagt tavshedspligt og derfor ikke i offentligheden kan kommentere på sådanne angreb, som f.eks. politikere kan.[919] I sager om kritik af dommere skal det således iagttages, at dommere skal kunne omtales og kritiseres, men det skal som udgangspunkt have et vist faktuelt grundlag for ikke at undergrave tilliden til domstolene.[920]

Når afvejningen mellem hensynet til den konkrete dommers ære skal afvejes over for hensynet til mediernes ret til at omtale retssager og udtale sig kritisk herom, skal det inddrages, om kritikken er fremsat hovedsageligt for at fornærme de omtalte dommere

919 De Haes & Gijsels mod Belgien (afsagt den 24. februar 1997), pr. 37.

920 P. Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer – art. 10-59, 3. udgave (2011), side 868.

uden at bidrage til en debat af offentlig interesse. I så fald vil udtalelsernes beskyttelsesværdighed efter artikel 10 være mindre.[921]

Selv om medierne har en vid ytringsfrihed til at dække retssager og kommentere aktuelle sager, er der også grænser for mediernes ytringsfrihed. Domstolen fandt således f.eks., at medierne var gået for vidt i *Prager mod Oberschlick*.[922] Her havde en journalist fremsat alvorlige og grove beskyldninger mod flere dommere, bl.a. med påstand om, at dommerne havde overtrådt loven. Domstolen fandt, at der var tale om alvorlige beskyldninger uden et vist faktuelt grundlag, og som ikke var fremsat i god tro. Det var ifølge Domstolen ikke bare skadeligt for de omtalte dommeres omdømme, men også skadeligt mere generelt, fordi beskyldningerne havde undergravet befolkningens tillid til domstolenes uafhængighed og integritet.[923]

Hensynet til at beskytte den tiltaltes ret til privatliv betyder også, at det kan være berettiget at forbyde medierne eller andre at offentliggøre billeder af den pågældende på vej til eller fra retten eller i øvrigt. Det fandt Domstolen bl.a. var tilfældet i dommen *Egeland og Hanseid mod Norge*, hvor et medie var blevet straffet for at have offentliggjort et billede af en domfældt i en drabssag på vej væk fra retten i stærkt oprevet tilstand.[924]

I relation til samme retssag har Domstolen ligeledes anerkendt forbud mod at optage og transmittere fra straffesager. I dommen *P4 Radio Hele Norge mod Norge* havde de nationale domstole afvist en ansøgning fra en radiostation om at måtte transmittere direkte fra retssagen. Der var tale om en højt profileret sag, hvor der ikke var plads til alle tilhørere og journalister i retslokalet, og derfor havde domstolen sørget for, at der i en sportshal var opsat et midlertidigt presseforum, hvor både lyd og billede fra selve retssagen blev transmitteret direkte, således at alle medier havde adgang til at referere sagen. Domstolen slog fast, at de nationale myndigheder er overladt en *vid skønsmargin* i forhold til at afgøre, om der må transmitteres direkte fra en retssag. I det konkrete tilfælde fandt Domstolen, at der med de nationale domstoles afslag på at transmittere ikke var sket en krænkelse af artikel 10. Det blev navnlig tillagt vægt, at der var stillet andre muligheder til rådighed for at følge og rapportere fra sagen.

---

921 Maciejewski mod Polen (afsagt den 13. januar 2015).

922 Prager & Oberschlick mod Østrig (afsagt den 26. april 1995).

923 Prager & Oberschlick mod Østrig (afsagt den 26. april 1995), pr. 37-39.

924 Hanseid mod Norge (afsagt den 16. april 2009). Avisen blev straffet for at overtræde en national bestemmelse om, at der ikke måtte offentliggøres billeder på vej til og fra retten af tiltalte eller dømte personer uden samtykke fra de pågældende. Kvinden havde ikke samtykket til billedoptagelsen, og selv om hendes identitet i forvejen var kendt, og hun tidligere havde haft kontakt med pressen, fandt Domstolen ikke, at der med domfældelsen af avisen var sket en krænkelse af artikel 10.

Advokaters ytringsfrihed har også været genstand for behandling ved EMD. Det gælder både advokaters ytringer i og uden for retssalen.

Domstolen har i sin praksis fremhævet, at advokater har en central rolle i retssystemet, fordi de fungerer som mellemled mellem offentligheden og domstolene.[925] Det betyder også, at selv om advokater har ret til at kommentere på retssystemet generelt eller konkrete sager i offentligheden, så forventes det, at de fremsætter deres udtalelser på en rimelig måde, som bidrager til at bevare tilliden til retssystemet og samtidig respekterer værdighedskravene til den juridiske stand.[926]

Det er ikke i strid med advokaters ytringsfrihed efter artikel 10, at advokater er pålagt særlige pligter og ansvar i deres hverv. Disse særlige pligter og ansvar indebærer bl.a., at advokater som udgangspunkt bør rejse kritik af domstolenes behandling af sager over for domstolene, f.eks. ved at indgive klage, inden de går til medierne.[927]

Dette udgangspunkt betyder dog ikke, at advokater er udelukkede fra at udtale sig kritisk om behandlingen af verserende retssager, men sådan kritik forudsætter, at der eksisterer et tilstrækkeligt faktuelt grundlag for de kritiske udtalelser.[928] I sagen *Foglia mod Schweiz* havde en advokat udtalt sig kritisk om en verserende sag, ligesom han havde delt retsdokumenter med offentligheden. Det blev advokaten idømt en bøde for ved de nationale domstole, fordi udtalelserne og offentliggørelsen af dokumenter havde ført til en kampagne i medierne, som havde til formål at påvirke sagens udfald.[929] Advokaten havde navnlig kritiseret anklagemyndighedens efterforskning og behandling af sagen, der handlede om alvorlig økonomisk kriminalitet, som flere af advokatens klienter havde været ofre for, ligesom han kritiserede, at anklagemyndigheden frafaldt tiltale i sagen på baggrund af manglende bevis.

EMD fandt, at offentligheden havde ret til at blive informeret om sagen, fordi der var tale om en sag af offentlig interesse om økonomisk kriminalitet begået af en offentlig kendt person. Derudover kunne advokaten ikke holdes ansvarlig for, hvordan dokumenterne og hans udtalelser efterfølgende var blevet udnyttet af medierne. Der var heller ikke tale om fortrolige oplysninger, og videregivelsen af oplysningerne var som sådan ikke i strid med national ret. Endelig lagde Domstolen vægt på, at udtalelserne ikke var egnede til

925 Kyprianou mod Cypern (afsagt den 15. december 2005), pr. 173.
926 Nikula mod Finland (afsagt den 21. marts 2002), pr. 45-46, Schöpfer mod Schweiz (afsagt den 20. maj 1998) pr. 33 og Veraart (afsagt den 30. november 2006), pr. 51.
927 Schöpfer mod Schweiz (afsagt den 20. maj 1998).
928 Kjølbro (2017), side 1048.
929 Foglia mod Schweiz (afsagt den 12. december 2007).

at undergrave befolkningens tillid til domstolene. Der var derfor sket en krænkelse af artikel 10.

Domstolen har dog i andre tilfælde fundet det berettiget at straffe advokater for grove og alvorlige beskyldninger fremsat i offentligheden uden, at det har været forsøgt at gå rettens vej med sådanne beskyldninger.[930]

I retssalen er advokater også beskyttet af artikel 10, og fordi advokaten her skal varetage sin klients interesser, gælder en særlig beskyttelse af advokatens ytringsfrihed, som tillader en vis grad af frisprog.[931]

I dommen *Kyprianou mod Cypern* var en advokat blevet idømt en fængselsstraf for at have udvist foragt for retten, fordi han bl.a. havde anklaget dommerne for ikke at lytte til ham.[932] Domstolen fandt ikke, at de nationale domstole havde fundet den rette balance mellem hensynet til at sikre domsmagtens autoritet på den ene side og advokatens ret til ytringsfrihed. Desuden anførte EMD, at (fængsels)straf til forsvarsadvokater for ytringer fremsat i retten vil være egnede til at have en afskrækkende virkning ("chilling effect") på forsvarsadvokaters varetagelse af deres klienters interesser og derfor have en skadelig påvirkning af retten til en retfærdig rettergang. Domstolen kom i den konkrete sag frem til, at idømmelsen af fængselsstraf var uproportional.[933]

I forhold til grænserne for advokaters ytringsfrihed i retssalen har Domstolen fundet, at det har været berettiget at gøre indgreb over for advokater, som har fremsat alvorlige beskyldninger mod konkrete individer, og hvor beskyldningerne ikke har haft et tilstrækkeligt faktuelt grundlag, forudsat at indgrebene har været proportionale.[934]

5.6.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.6.1-5.6.3, indeholder dansk ret en række bestemmelser, som – bl.a. ud fra hensynet til at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed – indskrænker ytringsfriheden i relation til domstolenes behandling af konkrete sager. Det gælder f.eks. regler om dørlukning og referat- og navneforbud.

930 Schöpfer mod Schweiz (afsagt den 20. maj 1998).
931 P. Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer – art. 10-59, 3. udgave (2011), side 867. Et indgreb i advokatens ytringsfrihed ville også kunne betyde krænkelse af artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang.
932 Kyprianou mod Cypern (afsagt den 15. december 2005).
933 Kyprianou mod Cypern (afsagt den 15. december 2005), pr. 183. Se også Nikula mod Finland (afsagt den 21. marts 2002).
934 Schmidt mod Østrig (afsagt den 17. juli 2008) og Peruzzi mod Italien (afsagt den 30. juni 2015).

Gennemgangen af EMD's praksis vedrørende indgreb i ytringsfriheden af hensyn til domsmagtens autoritet og upartiskhed viser, at Domstolen anerkender, at der kan være tungtvejende årsager til at begrænse ytringsfriheden ved f.eks. at forbyde offentliggørelse af oplysninger eller billeder af tiltalte mv. i verserende sager. Det kan bl.a. være for at sikre retten til privatliv, eller til at den almindelige tillid til domstolene opretholdes. Det kan således være berettiget at foretage indgreb over for udtalelser, der er egnede til at svække befolkningens generelle respekt for og tillid til domstolenes behandling af konkrete sager, eller som kan skade retten til en retfærdig rettergang. Retten til en retfærdig rettergang kan bl.a. påvirkes af udtalelser om skyldsspørgsmålet, inden de nationale domstole har afsluttet en konkret sag.

Samtidig er det efter Domstolens praksis afgørende, at retssystemet, herunder domstolene og dommerne, kan gøres til genstand for debat i offentligheden, da der er tale om en helt afgørende samfundsinstitution. Derudover er det afgørende for tilliden til domstolene, at befolkningen har indsigt i behandlingen af konkrete sager. Gennemgangen af praksis viser i denne sammenhæng, at medierne er tillagt en vidtgående adgang til at referere fra og kommentere på aktuelle sager. Det forudsætter dog, at medierne lever op til deres særlige pligter og ansvar, som bl.a. kræver, at medierne handler i god tro og på et vist faktuelt grundlag. Domstolen har i denne sammenhæng lagt vægt på, at mediernes dækning af en sag ikke må udvikle sig til en egentlig folkedomstol, som bl.a. vil være egnet til at underminere den generelle tillid til domstolene på sigt.

Derudover viser praksis, at advokater er underlagt særlige pligter og ansvar i forhold til deres brug af ytringsfrihed. Disse særlige forpligtelser har baggrund i advokaternes særlige rolle i retssystemet og betyder bl.a., at advokaters (kritiske) udtalelser skal være fremsat på en rimelig måde, ligesom kritik af domstole og dommere som udgangspunkt bør adresseres ved brug af de retlige klagemuligheder, inden offentligheden inddrages.

Generelt er de enkelte stater i disse sager ikke overladt en udvidet skønsmargin, som det f.eks. er tilfældet i forhold til indgreb af hensyn til sædeligheden. Det skyldes ifølge Domstolen, at der generelt er enighed om, hvad dette hensyn angår og indebærer. Se straks nedenfor for mere herom.

5.7 Hensynet til at beskytte sædeligheden

5.7.1 Generelt om EMD's praksis i afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til sædeligheden

EMD har i sin praksis behandlet flere sager, hvor der er sket indgreb i ytringsfriheden af hensyn til sædeligheden. Sagerne har navnlig drejet sig om rækkevidden af den kunstneriske ytringsfrihed.[935]

Begrebet sædelighed dækker over det, man kan betegne som den offentlige moral i forhold til forskellige emner, f.eks. religion, seksualadfærd mv.

I sager, hvor der har været spørgsmål om sædelighed, har EMD overladt staterne en ganske vid skønsmargin til at vurdere nødvendigheden af et indgreb. Domstolen begrunder dette med, at der i spørgsmålet om offentlig moral er endda meget store variationer landene imellem, hvorfor de nationale domstole må anses for bedst egnede til at vurdere nødvendigheden af et indgreb.[936]

Det illustreres f.eks. af dommen *Handyside mod Storbritannien,* som er refereret i afsnit 3.1.1.2. Her godkendte EMD Storbritanniens indgreb over for en dansk skolebog, som indeholdt kapitler om – i sin samtid – kontroversielle emner som onani, pornografi, og seksualitet. Domstolen lagde afgørende vægt på *statens vide skønsmargin,* når det drejer sig om den offentlige moral.

Det var tillige afgørende i dommen *Müller m.fl. mod Schweiz*, der handlede om en kunstners udstilling af værker, som viste flere seksuelle forhold mellem bl.a. mennesker og dyr.[937] Der var ingen aldersgrænse på museet, hvor værkerne blev udstillet. Kunstneren, og museet blev idømt en bøde og malerierne konfiskeret. EMD fandt, at dette indgreb ikke udgjorde en krænkelse af kunstnerens eller museets ytringsfrihed. EMD henviste bl.a. til den manglende fælles forståelse af moral i medlemsstaterne, ligesom man lagde afgørende vægt på, at udstillingen havde været åben for folk i alle aldre.

Dommen illustrerer – ligesom *Handyside mod Storbritannien* – at EMD bl.a. tillægger det betydning, hvem der er målgruppen for det værk mv., som anses for stødende, når det skal afgøres, om et indgreb begrundet i hensynet til sædeligheden er berettiget.

935 Vereingung Bildener Künstler mod Østrig (afsagt den 25. januar 2007), Otto-Preminger Institute mod Østrig (afsagt den 20. september 1994), Wingrove mod Storbritannien (afsagt den 25. november 1996) og Müller m.fl. mod Schweiz (afsagt den 24. maj 1988).

936 Handyside mod Storbritannien (afsagt den 7. december 1976).

937 Müller m.fl. mod Schweiz (afsagt den 24. maj 1988).

Hensynet til sædeligheden har også været et tema i sager, hvor indgreb i ytringsfriheden har baseret sig på, at der var tale om blasfemi. Sagerne om blasfemiske ytringer har bl.a. omhandlet rækkevidden af den kunstneriske ytringsfrihed i forhold til krænkelse af religiøse følelser.[938] Da blasfemi ikke længere er kriminaliseret i dansk ret, er denne praksis dog ikke i dag relevant i en dansk sammenhæng.

Selv om der er en videre skønsmargin i sager, der vedrører den offentlige moral, er den ikke ubegrænset. Det har EMD bl.a. slået fast i sagen *Open Door & Dublin Well Woman mod Irland*, som er refereret i afsnit 3.1.1.1 om informationsfrihed. I sagen, der vedrørte en organisations ret til at formidle information om irske kvinders muligheder for at få foretaget abort i udlandet, udtalte Domstolen bl.a., at selv om der er en vid skønsmargin vedrørende moralske spørgsmål, hvortil abort utvivlsomt hører, så er denne skønsmargin ikke ubegrænset. Domstolen fandt i den konkrete sag, at artikel 10 var krænket, idet man bl.a. lagde vægt på indgrebets meget indgribende og absolutte karakter.[939]

5.7.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til at beskytte sædeligheden

Hensynet til at beskytte sædeligheden har kun i meget begrænset omfang givet anledning til indskrænkninger i ytringsfriheden i dansk ret.

Det mest omtalte eksempel er den nu ophævede blasfemibestemmelse, som tidligere fandtes i straffelovens § 140, hvorefter den, der offentligt drev spot med eller forhånede noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, kunne straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.[940]

Det overordnede formål med bestemmelsen var at værne samfundet mod de stridigheder og uroligheder, der kan opstå ved krænkelsen af religiøse følelser. Det understøttes af, at bestemmelsen var placeret i straffelovens kapitel 15 om forbrydelser mod den offentlige fred og orden.

Blasfemibestemmelsen blev efter mange års debat afskaffet den 2. juni 2017. Den konkrete baggrund var et lovforslag fremsat af Enhedslisten, der som begrundelse for forslaget anførte, at bestemmelsen udgjorde en unødvendig indskrænkning af ytringsfriheden.[941]

---

938 Se også Otto-Preminger-Institut mod Østrig (afsagt den 20. september 1994).

939 Open Door & Dublin Well Woman mod Irland (afsagt den 29. oktober 1992), pr. 73.

940 Straffelovens § 140 videreførte en blasfemibestemmelse fra straffeloven af 1866, og blasfemi og gudsbespottelse havde før da været en del af dansk (og udenlandsk) straffelovgivning i flere hundrede år. Dette er mere udførligt beskrevet i kapitel 4.

941 Lovforslag nr. L 170 af den 28. marts 2017 om ophævelse af Straffelovens blasfemibestemmelse (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 170, som fremsat).

Forslaget førte til fornyet diskussion både i og uden for folketingssalen, men endte altså med at blive vedtaget, herunder med regeringspartiernes stemmer.[942] Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 8.2, var antallet af rejste straffesager om overtrædelse af blasfemibestemmelsen uhyre beskedent.

Der findes i straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden en række bestemmelser, som kan udgøre indskrænkninger af ytringsfriheden.

Kriminaliseringen af blufærdighedskrænkelse i straffelovens § 232 kan efter omstændighederne også indebære en indskrænkning af ytringsfriheden. Det vil kunne være tilfældet, hvor selve den blufærdighedskrænkende adfærd samtidig har karakter af en ytring. Et eksempel fra udlandet kunne være, når dyreaktivister fra organisationen PETA gennemfører happenings under sloganet "Rather go naked than wear fur", hvor alle de deltagende færdes nøgne i det offentlige rum. Desuden kan en blufærdighedskrænkelse bestå i såkaldt verbal eller skriftlig uterlighed, jf. f.eks. en dom fra 2013, hvor en kvindelig skolelærer havde krænket en elevs blufærdighed ved at sende eleven sms-beskeder med et seksuelt indhold.[943]

Det har ikke været muligt at identificere sager om blufærdighedskrænkelse, hvor hensynet til ytringsfriheden har været et tema.

En meget begrænset indskrænkning af ytringsfriheden kan også siges at foreligge efter § 234. Bestemmelsen kriminaliserer salg af "utugtige billeder eller genstande" til personer under 16 år og er en særlig beskyttelsesregel for unge. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde. Omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde er formentlig også udbredelse i form af bytte. Derimod er fremvisning, bortgivelse, udlån mv. ikke en del af det strafbare område.[944] Videregivelse af utugtige billeder og genstande til et barn under 16 år, der ikke har karakter af salg eller bytte, vil imidlertid kunne være omfattet af straffelovens § 232 om blufærdighedskrænkelse.

Der ses ikke at foreligge nyere afgørelser om bestemmelsen. Bestemmelsen er blevet behandlet af Straffelovrådet i en betænkning fra 2012 om seksualforbrydelser.[945] Straffelov-

942 Se bl.a. diskussionen i Folketinget under 2. behandling af lovforslaget. Se også D. Rehling, "Blasfemiparagraffen er ikke skabt for at forhindre religiøs kritik, men for at afværge ondsindet nedgøring" i Information (26. april 2017), R. Lykkeberg, "Blasfemiparagraffen er en god idé – for en religiøs diktator. Men i Danmark bør den afskaffes" i Information (26. april 2017) og N.H. Møller og D. Rebouh, "S i blasfemi-debat: Paragraffen gælder kun afbrænding af hellige skrifter" (26. april 2017), DR, https://www.dr.dk/nyheder/indland/s-i-blasfemi-debat-paragraffen-gaelder-kun-afbraending-af-hellige-skrifter (senest tilgået den 20. november 2019).

943 U2013.1621Ø.

944 K. Waaben, Strafferettens specielle del, 5. reviderede udgave (1999), side 65

945 Betænkning nr. 1534 (2012) om seksualforbrydelser, side 597.

rådet foreslår i betænkningen at ophæve bestemmelsen som betydningsløs i praksis eller at sænke aldersgrænsen til 15 år, så aldersgrænsen er den samme, som eksisterer i forhold til den vejledningsordning for film, der retter sig mod mindreårige.[946] Denne anbefaling har ikke ført til ændring eller ophævelse af bestemmelsen.

En anden straffelovsbestemmelse, som varetager hensynet til sædeligheden, og som efter sit indhold udgør en begrænsning af ytringsfriheden, er § 235, stk. 1, om børnepornografi. Bestemmelsen kriminaliserer den, som udbreder pornografiske fotografier eller film, andre pornografiske visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år.[947]

Efter bestemmelsens stk. 2 straffes den, som besidder eller mod vederlag eller gennem internettet eller et lignende system til udspredning af information gør sig bekendt med sådant materiale, som er omfattet af stk. 1. Bestemmelsen er selvsagt primært begrundet i hensynet til at beskytte børn mod de seksuelle overgreb, hvorfor hensynet til sædeligheden er sekundært.

Forbuddet mod udbredelse mv. af børnepornografi blev indsat i straffeloven i 1980[948] – 11 år efter at Folketinget i 1969 frigav billedpornografien.[949]

Det strafbare område er flere gange blevet udvidet. Det er sket i takt med, at der internationalt er kommet større fokus på at beskytte børn og mindreårige mod seksuelle overgreb.[950] Bl.a. er det med en lovændring fra 2009 blevet strafbart "alene" at tilgå eller gøre sig bekendt med børnepornografisk materiale, ligesom også såkaldt fiktiv børnepornografi i et vist omfang er blevet strafbart.[951]

Bestemmelsen kriminaliserer således også udbredelsen af "andre pornografiske visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år". Med udtrykket sigtes til børnepornografi, som ikke rummer optagelser af virkelige situationer, men som – f.eks. ved brug

946 Medierådet for børn og unge: "Aldersmærkerne" (https://www.medieraadet.dk/medieradet/film/aldersmaerkerne).

947 Beskyttelsen efter straffelovens § 235 sikres rent praktisk af Børnepornofilteret, der fjerner indhold, som er strafbart efter § 235. Ordningen er baseret på en frivillig aftale mellem internetudbyderne, Red Barnet og Rigspolitiet. Som led i samarbejdet med internetudbyderne videregiver Rigspolitiet løbende på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler oplysninger til internetudbyderne om internetadresser, der efter Rigspolitiets vurdering indeholder materiale, som det efter straffelovens § 235 er strafbart at udbrede, besidde eller gennem internettet eller mod vederlag at gøre sig bekendt med. Netfilterordningen er således en ordning, der alene er rettet mod danske internetudbydere med henblik på direkte blokering fra udbyderens side af hjemmesider med børnepornografisk materiale.

948 Lov nr. 252 af 16. juni 1980 om ændring af straffeloven.

949 Lov nr. 224 af 30. maj 1969 om ændring af straffeloven.

950 For en nærmere gennemgang af Danmarks internationale forpligtelser med hensyn til kriminalisering af børnepornografi mv. kan der henvises til kapitel 23 i betænkning nr. 1534 (2012) om seksualforbrydelser.

951 Lov nr. 319 af 28. april 2009 om ændring af straffeloven. Der blev i 2017 rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 235 i 226 sager, jf. svar fra Rigsadvokaten af den 11. september 2018.

af computergenererede billeder – indebærer en realistisk afbildning, der fremtræder på tilnærmelsesvis samme måde som fotografier.

Socialdemokratiet fremsatte i 2010 et beslutningsforslag om – efter svensk forbillede – at indføre et generelt forbud mod animeret og computergenereret børnepornografi.[952] Forslaget ville bl.a. ramme tegneserier (Manga) med et børnepornografisk indhold, men kunne ikke samle flertal. Folketingets behandling af forslaget satte dog gang i en større diskussion, hvor hensynet til (kunstnerisk) ytringsfrihed var et centralt tema, ligesom den velkendte diskussion om forskellen på at straffe tanker og handlinger gentog sig.[953]

Det har imidlertid ikke været muligt at identificere straffesager, hvor hensynet til den kunstneriske ytringsfrihed har været omdrejningspunktet, selv om det er forudsat, at materiale, der som udgangspunkt er omfattet af bestemmelsen, efter en konkret vurdering kan være legitimeret ved sin kunstneriske værdi.[954] Det er nærliggende at antage, at dette hænger sammen med, at argumentet om kunstnerisk ytringsfrihed formentlig sjældent vil have nogen relevans, og at de modstående hensyn er særdeles tungtvejende.

Der findes dog en trykt dom fra 2008, hvor den tiltalte gjorde gældende, at en mindre del af det børnepornografiske materiale, han var tiltalt for at besidde, var rene poseringsbilleder uden seksuel aktivitet, og som havde en kunstnerisk karakter. Landsretten afviste imidlertid synspunktet om billedernes kunstneriske værdi.[955]

5.7.3 EMD's praksis om afvejningen mellem hensynet til sædeligheden og hensynet til ytringsfriheden

I EMD's praksis findes flere sager, hvor ytringsfriheden har skullet afvejes over for hensynet til sædeligheden og den offentlige moral. Mange af sagerne har imidlertid drejet sig om andre landes indskrænkninger i ytringsfriheden, som ikke (længere) genfindes i dansk ret – f.eks. bestemmelser om blasfemi. Denne del af EMD's praksis gennemgås ikke her.

952 Beslutningsforslag nr. B 133 fremsat den 12. februar 2010 (Folketingstidende, 2009-2010, Tillæg A, B 133, som fremsat).

953 "Ytringsfrihedsforkæmpere i strid om børneporno" (18. februar 2010), Information, https://www.information.dk/indland/2010/02/ytringsfrihedsforkaempere-strid-boerneporno (senest tilgået den 20. november 2019), "Tænketank vil tillade tegnet børneporno" (12. april 2010), BT, https://www.bt.dk/krimi/taenketank-vil-tillade-tegnet-boerneporno-0 (senest tilgået den 20. november 2019) og "Hvad er op og ned i sagen om animeret børneporno?" (3. august 2019), Trykkefrihedsselskabet, https://www.trykkefrihed.dk/hvad-er-op-og-ned-i-sagen-om-animeret-borneporno.htm (senest tilgået den 20. november 2019).

954 A. Dorph i J. Vestergaard (red.), Strafferet – forbrydelser og andre strafbare forhold, 1. udgave (2009), side 112.

955 U2008.100Ø.

EMD's praksis om børnepornografi mv. er meget sparsom, og langt de fleste sager har drejet sig om spørgsmålet om overholdelse af processuelle garantier ved frihedsberøvelse omfattet af EMRK artikel 5 om retten til frihed.

Domstolen har dog i en enkelt sag haft anledning til at behandle spørgsmålet om kriminalisering af børneporno og ytringsfriheden. I sagen *Karttunen mod Finland* var spørgsmålet for EMD, om indgreb over for en kunstner, som havde brugt børnepornografiske billeder i sine kunstværker, var i overensstemmelse med ytringsfriheden.[956] De finske domstole havde begrundet indgrebet med henvisning til hensynet til sædeligheden og lagde i deres vurdering af sagen desuden vægt på, at flere af billederne af de afbildede børn og unge kvinder var så tydelige, at de kunne genkendes, hvilket krænkede deres ret til privatliv.[957] EMD bemærkede indledningsvis, at kunstnere ikke generelt er beskyttet mod indskrænkninger i ytringsfriheden efter artikel 10, stk. 2. [958] Samtidig udtalte Domstolen, at de nationale domstoles begrundelse for indgrebet var både relevant og tilstrækkelig til at vise, at indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund, ligesom EMD desuden henviste til staternes skønsmargin på dette område. EMD fandt på den baggrund, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 10.

Sagen illustrerer, at selv om der er tale om ytringer – i dette tilfælde i form af kunstværker – som har til hensigt at skabe en debat af samfundsmæssig interesse, vil hensynet til børns rettigheder, herunder deres privatliv, være særdeles tungtvejende.

I sagen *Perrin mod Storbritannien* anerkendte EMD, at nationalstaterne har en vid skønsmargin til at begrænse ytringsfriheden på internettet af hensyn til at beskytte børn.[959] I den pågældende sag havde en person stillet pornografiske billeder til rådighed på internettet uden at begrænse adgangen hertil med en aldersgrænse, hvilket betød, at materialet kunne tilgås af mindreårige. Det udgjorde efter EMD's opfattelse ikke en krænkelse af ytringsfriheden, at han var idømt en fængselsstraf for dette forhold.[960]

I dommen *Bayev mod Rusland,* havde staten også angivet hensynet til sædeligheden som baggrund for den lovgivning, der kriminaliserede positiv omtale af homoseksualitet over for mindreårige.[961] Rusland anførte, at en åben manifestation af homoseksualitet var en fornærmelse over for de skikke og traditioner, som herskede blandt flertallet af russere, og at homoseksualitet generelt blev anskuet som en hindring for at opretholde traditi-

956 Karttunen mod Finland (afgørelse afsagt den 10. maj 2011).
957 Karttunen mod Finland (afgørelse afsagt den 10. maj 2011).
958 Karttunen mod Finland (afgørelse afsagt den 10. maj 2011), pr. 21.
959 Perrin mod Storbritannien (afsagt den 18. oktober 2005).
960 Efter Domstolens praksis er hensynet til børns rettigheder meget tungtvejende. Se f.eks. K.U. mod Finland (afsagt den 2. december 2008).
961 Bayev mod Rusland (afsagt den 20. juni 2017). Se nærmere herom nedenfor.

onelle familieværdier.[962] Rusland begrundede således lovgivningen med henvisning til folkestemningen om dette spørgsmål.

Domstolen anerkendte, at folkestemningen vil kunne tillægges betydning i sager, hvor der er sket indgreb af hensyn til sædeligheden. Dette vil dog være betinget af, at folkestemningen ikke indebærer en indskrænkning af de rettigheder, der er indeholdt i konventionen.[963]

I forhold til spørgsmålet om skønsmargin bemærkede Domstolen, at staterne som udgangspunkt er overladt en videre skønsmargin, når der er tale om sensitive moralske og etiske spørgsmål, men at der i forhold til spørgsmålet om bl.a. homoseksuelle er en klar europæisk konsensus om, at folk har ret til at tilkendegive deres seksuelle orientering som f.eks. homoseksuel og ligeledes fremme deres egne rettigheder og værdier.[964] I sagen kom Domstolen frem til, at der var sket en krænkelse af bl.a. ytringsfriheden efter artikel 10 (se nærmere om dommen nedenfor i afsnit 5.8.1).

5.7.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.7.2, har hensynet til at beskytte sædeligheden kun i meget begrænset omfang givet anledning til indskrænkninger i ytringsfriheden i dansk ret. Kriminaliseringen af bl.a. blufærdighedskrænkelse og børnepornografi er dog eksempler herpå.

Denne type bestemmelser er helt inden for rammerne af EMRK. Det kan på baggrund af gennemgangen således generelt konstateres, at staterne har en vid skønsmargin, når det gælder indgreb i ytringsfriheden begrundet i hensynet til sædeligheden. Dette skyldes den manglende fælles europæiske opfattelse af, hvordan den offentlige moral generelt bør være. Den vide skønsmargin betyder, at Domstolen anerkender, at der er et vist rum for forskellige europæiske tilgange til et moralsk spørgsmål efter EMRK artikel 10.

Der kan dog være også være områder, hvor der eksisterer en generel europæisk opfattelse af et moralsk spørgsmål, og i sådanne tilfælde vil landene ikke have en lige så vid skønsmargin. Domstolens praksis viser altså, at skønsmarginen – om end vid – ikke er ubegrænset når det gælder sædelighed. Domstolen overvåger derfor også i disse sager, om indgrebet er foreneligt med konventionen.

962 Ibid., pr. 65.
963 Ibid., pr. 70. Domstolen udtaler tillige, at den russiske lovgivning fremmer fordomme og tilskynder til homofobi, hvilket er i strid med de værdier, som kendetegner et demokratisk samfund, herunder lighed, pluralisme og tolerance.
964 Bayev mod Rusland (afsagt den 20. juni 2017), pr. 66.

Gennemgangen af praksis viser, at målgruppen for udtalelserne har betydning for bedømmelsen. Dette hænger navnlig sammen med spørgsmålet om, at der kan være betydelig forskel på, om en udtalelse henvender sig til samfundet generelt eller til specifikke og mere sensitive grupper som f.eks. børn.

Når det gælder indgreb i ytringsfriheden, som har til formål at sikre sædeligheden og beskytte børns rettigheder, vil staterne derfor have en vid skønsmargin til at vurdere nødvendigheden af et indgreb. Dette skyldes ikke mindst, at hensynet til børns rettigheder vejer særdeles tungt.

5.8 Hensynet til sundheden

5.8.1 Generelt om afvejningen af ytringsfriheden over for hensynet til sundheden i EMD's praksis

EMRK artikel 10, stk. 2, giver mulighed for at gøre indgreb i ytringsfriheden på baggrund af hensyn til sundheden.
Sager, hvor der er gjort indgreb i ytringsfriheden af hensyn til sundheden, udgør en beskeden del af EMD's praksis om artikel 10. Sagerne drejer sig typisk om indgreb i den kommercielle ytringsfrihed, f.eks. indskrænkninger i retten til at reklamere for visse lægemidler, lægelige ydelser eller sundhedsskadelige produkter som f.eks. tobak.

Når det gælder indgreb i den kommercielle ytringsfrihed, overlader EMD som udgangspunkt staterne en vid skønsmargin i vurderingen af, hvorvidt indgrebet har været nødvendigt. Kommercielle indlæg kan dog indgå i en offentlig debat om et emne af samfundsmæssig interesse, og i sådanne tilfælde vil staternes skønsmargin være mindre.[965]

Hvor der er tale om indgreb over for reklame for lægemidler, sundhedsskadelige produkter eller lignende, vil hensynet til sundheden – beskyttelsen af forbrugerne og deres sundhed – generelt være tungtvejende.

Omvendt kan indgreb over for f.eks. artikler, som har til hensigt at oplyse om sundhedsskadelige produkter mv., udgøre en krænkelse af ytringsfriheden.[966]

Der findes også enkelte sager, hvor det ikke har været indgreb i den kommercielle ytringsfrihed, som har været begrundet i hensynet til sundheden.

965 Kjølbro (2017), side 1061f.
966 Hertel mod Schweiz (afsagt den 25. august 1998) om en artikel, som havde til hensigt at formidle viden om de sundhedsmæssige risici ved at benytte mikrobølgeovn til at tilberede mad.

Dommen *Bayev m.fl. mod Rusland* tog således udgangspunkt i en række nationale lovgivningsinitiativer, som kriminaliserede enhver positiv omtale blandt mindreårige af "non-traditional sexual relationships", herunder homoseksualitet.[967] Tre aktivister for homoseksuelles rettigheder havde som protest mod denne lovgivning stået med bannere foran bl.a. en skole og et børnebibliotek med budskaber om, at homoseksualitet er helt normalt.[968] Aktivisterne var på baggrund af den lovgivning, som de protesterede imod, blevet idømt bøder. Aktivisterne indklagede Rusland for EMD med påstand om, at lovgivningen var i strid med bl.a. artikel 10 om ytringsfrihed.

Rusland gjorde gældende, at loven om forbud mod promovering af homoseksualitet og de konkrete indgreb over for aktivisterne havde været nødvendigt af hensyn til sundheden, og anførte, at homoseksualitet udgjorde en risiko for sundheden og landets demografi. Også hensynet til sædeligheden og beskyttelsen af andres rettigheder blev fremført af Rusland som begrundelse.[969]

I Domstolens vurdering af, om indgrebene havde været nødvendige, valgte Domstolen at fokusere på nødvendigheden af lovgivningen mod positiv omtale af bl.a. homoseksualitet generelt og således ikke de enkelte indgreb mod aktivisterne.

Domstolen fandt ikke statens begrundelse om, at lovgivningen bl.a. varetog hensynet til sundheden overbevisende. Tværtimod anførte Domstolen, at lovgivningen var kontraproduktiv, idet formidling af information om seksuelle forhold mv. er en uundværlig del af bl.a. sygdomsforebyggelseskampagner, som understøtter folkesundheden. Domstolen kunne heller ikke anerkende hensynet til demografien som en legitim baggrund for lovgivningen.[970]

Overordnet konkluderede Domstolen, at lovgivningen ikke forfulgte nogen af de angivne legitime hensyn, og fandt samtidig, at lovgivningen var uklar og uforudsigelig, ligesom den var uforenelig med demokratiske værdier, fordi den ansporede til og forstærkede homofobi. På den baggrund fandt Domstolen, at Rusland havde overtrådt sin skønsmargin efter artikel 10 både for så vidt angik den generelle lovgivning og indgrebet over for aktivisterne. Indgrebet var følgelig i strid med artikel 10.

---

967 Bayev m.fl. mod Rusland (afsagt den 20. juni 2017).

968 Bayev m.fl. mod Rusland (afsagt den 20. juni 2017), bl.a. et banner med følgende tekst: Children have the right to know. Great people are also sometimes gay; gay people also become great. Homosexuality is natural and normal" (pr. 14).

969 Se nærmere herom i afsnit 5.7 om sædelighed.

970 Bayev m.fl. mod Rusland (afsagt den 20. juni 2017), pr. 72. Domstolen havde vanskeligt ved at se, hvordan den vedtagne lov kunne understøtte de demografiske mål, som staten havde. Om dette forhold udtalte Domstolen bl.a. at demografiske forhold er en kompleks udfordring, som har nær sammenhæng med bl.a. økonomiske og sociale forhold, og at undertrykkelse af omtale af homoseksuelle forhold ikke er en måde, hvorpå en negativ demografisk udvikling kan vendes.

5.8.2 Nationale indskrænkninger i ytringsfriheden begrundet i hensynet til sundheden

Der findes i dansk ret en række bestemmelser, som fastsætter begrænsninger i ytringsfriheden, som er begrundet i bl.a. hensynet til sundheden. Disse bestemmelser skal navnlig fastsætte restriktioner for adgangen til at reklamere for visse produkter, f.eks. tobak.

Sådanne bestemmelser findes bl.a. i lægemiddelloven, som regulerer området for markedsføring af lægemidler.[971] Af lovens § 63 fremgår det bl.a., at en reklame for et lægemiddel skal være fyldestgørende og saglig, og at den ikke må være vildledende eller overdrive lægemidlets egenskaber. Denne bestemmelse sætter således en række begrænsninger for, hvordan der kan reklameres for et lægemiddel. Det samme gælder markedsføring for sundhedsydelser, som reguleres af lov om markedsføring af sundhedsydelser.[972] Af lovens § 2 følger det således, at sådan markedsføring skal være saglig, ligesom der ikke ved markedsføringen må anvendes urigtige, vildledende eller mangelfulde angivelser.

Det følger endvidere af lovens § 66, at der ikke over for offentligheden må reklameres for lægemidler, som er i) receptpligtige, ii) uegnede til anvendelse, uden at patienten forinden har søgt læge med henblik på diagnosticering eller overvågning af behandlingen, eller iii) er omfattet af lov om euforiserende stoffer. Begge bestemmelser udgør indskrænkninger i ytringsfriheden.

Lovgivningen rummer også en række bestemmelser, som begrænser muligheden for at reklamere for sundhedsskadelige produkter.

I Danmark gælder der efter § 3 i lov om forbud mod tobaksreklame således et forbud mod alle former for reklamer for tobak.[973] Tobaksreklameloven er en implementering af EU-direktivet om reklamer for tobaksvarer (tobaksreklamedirektivet).[974]

971 Lovbekendtgørelse nr. 99 af den 16. januar 2018 om lægemidler.

972 Lov nr. 326 af 6. maj 2003 og lovforslag nr. L 106 af den 5. december 2002 om markedsføring af sundhedsydelser (Folketingstidende, 2002-2003, Tillæg A, side 2346ff.).

973 Lovbekendtgørelse nr. 1021 af 21. oktober 2008 om forbud mod tobaksreklame m.v.

974 Direktiv (EU) nr. 2003/33/EF af 26. maj 2003 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse (tobaksreklamedirektivet).

Bestemmelsen udgør en klar begrænsning af ytringsfriheden, idet man afskæres fra at formidle reklamer om tobak.[975] Der er dog kun enkelte eksempler i praksis på domfældelser for overtrædelse af reklameforbuddet.[976]

I 2007 blev en cigaretproducent tiltalt og dømt for overtrædelse af § 3 ved at have indrykket en annonce med overskriften »Er det muligt at producere en cigaret, der er mindre skadelig?« i 4 landsdækkende dagblade. Under overskriften fulgte en tekst med omtale af virksomhedens forskning, som havde til formål at skabe mindre skadelige tobaksprodukter.[977] Et flertal i landsretten fandt, at annoncen indirekte havde til formål at fremme afsætningen af tobaksvarer, og der var derfor tale om en ulovlig reklame. Et mindretal ville frifinde med henvisning til, at forbuddet mod tobaksreklamer skulle håndhæves med respekt for den beskyttelse af den kommercielle ytringsfrihed, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, hvorefter der må "indrømmes en virksomhed en ret til at deltage i den offentlige debat om de farlige produkter, som virksomheden lovligt fremstiller eller markedsfører".[978]

En anden reklame, som også var en del af straffesagen, fandtes ikke at udgøre en overtrædelse af reklameforbuddet.

Der er herudover i bl.a. markedsføringsloven fastsat begrænsninger i adgangen til at målrette markedsføringen af alkoholholdige produkter mod børn og unge.[979]

5.8.3 EMD's praksis om afvejningen af hensynet til sundheden og ytringsfriheden

EMD har i flere afgørelser anerkendt, at der kan gøres indgreb i kommercielle ytringer begrundet i hensynet til folkesundheden.

I *Hachette mod Frankrig* havde et ugeblad bragt en reportage fra et racerløb, som bl.a. indeholdt billeder af racerkørerne og deres tøj, som var påført reklamer fra sponsorer, herunder en tobaksproducent.[980]

De nationale domstole havde fundet, at reportagen rummede en indirekte reklame for tobaksproducentens produkter. Selv om der klart ikke var tale om en direkte reklame for

975 Der er opregnet en række undtagelsesbestemmelser fra forbuddet mod tobaksreklame i § 3, stk. 2 og 3. Forbuddet mod tobaksreklame gælder således ikke "neutral anbringelse af tobaksvarer i forbindelse med betalingskasser, barer og lignende.", jf. § 3, stk. 3.

976 U2007.1665Ø og U2004.2551Ø.

977 U2007.1665Ø.

978 U2007.1665Ø.

979 Se f.eks. lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring, § 11, stk. 2.

980 Hachette Filipacchi Presse Automobile & Dupuy mod Frankrig (afsagt den 5. marts 2009)

tobak, tillagde EMD i sin bedømmelse af sagen hensynet til sundheden stor vægt med henvisning til, at tobaksrygning udgør en væsentlig samfundsmæssig udfordring. EMD fandt på den baggrund ikke, at den bøde, som ugebladet var blevet pålagt, stred mod artikel 10.

Afgørelsen skal ses i lyset af, at staten – dvs. Frankrig – rent faktisk havde en begrænset skønsmargin, idet den kommercielle ytring indgik i den journalistiske dækning af en offentlig begivenhed. Det viser noget om, hvor stor vægt hensynet til sundheden tillægges. Det kan dog anføres, at der formentlig ikke var tale om en begivenhed (racerløb), som kan siges at være i kerneområdet for beskyttelsen af journalistisk dækning af begivenheder af samfundsmæssig interesse, som det f.eks. typisk vil være tilfældet ved et debatarrangement, en demonstration eller lignende.

I *Villnow mod Belgien* ansås det heller ikke at udgøre en krænkelse af artikel 10, at en læge, som havde reklameret for kosmetisk kirurgi, midlertidigt var blevet frakendt retten til at arbejde som læge i en periode, fordi han ved sin reklamering havde overtrådt reglerne for god lægeskik. [981]

Domstolen lagde vægt på, at langt de fleste konventionslande ligesom Belgien har regler, som begrænser adgangen til som læge at reklamere for sin virksomhed.
Også spørgsmålet om reklame for lægelige ydelser har været behandlet af EMD. Det var således omdrejningspunktet for sagen *Stambuk mod Tyskland*.[982] Her var en tysk øjenlæge blevet idømt en disciplinær sanktion for at have overtrådt en række professionsetiske regler om reklame for lægemidler. Dette skyldtes, at lægen havde medvirket i en artikel i et dagblad, som omhandlede brugen af laseroperationer til korrektion af synsfejl mv.

Over for EMD gjorde øjenlægen gældende, at han blot havde assisteret medierne i en reportage om denne type operationer. Artiklen berørte spørgsmål om risici ved indgrebet, og det fremgik desuden af artiklen, at lægen havde foretaget 400 laseroperationer med en succesrate på 100 procent.

Domstolen fandt, at der var tale om en afbalanceret fremstilling rettet mod offentligheden om et emne af generel lægelig interesse. Da artiklen havde til formål at oplyse om denne nye operationsteknik og i øvrigt ikke var misvisende eller på anden måde vildledende, kunne det forhold, at øjenlægen opnåede en vis kommerciel omtale med artiklen ikke begrunde indgrebet. Domstolen fandt, at der ikke var sket en rimelig afbalancering af de relevante interesser i spil, herunder hensynet til sundheden og til andre praktise-

981 Villnow mod Belgien (afgørelse afsagt den 29. januar 2008)
982 Stambuk mod Schweiz (afsagt den 17. oktober 2002).

rende læger over for hensynet til øjenlægens ret til ytringsfrihed og pressens væsentlige rolle i samfundet.[983] Der var derfor sket en krænkelse af artikel 10.

5.8.4 Afrunding

Som det fremgår af afsnit 5.8.2, er der i dansk ret fastsat en række begrænsninger i ytringsfriheden, som er begrundet i bl.a. hensynet til sundheden. Dette gælder navnlig bestemmelser, som fastsætter restriktioner for adgangen til at reklamere for visse produkter, f.eks. tobak.

Denne type bestemmelser giver typisk ikke problemer i forhold til EMRK. Når disse sager kommer for Domstolen, indrømmes staterne således som udgangspunkt en vid skønsmargin, idet der typisk vil være tale om indgreb i den kommercielle ytringsfrihed, som ikke nyder samme høje grad af beskyttelse som f.eks. den ytringsfrihed, der tilkommer medier og politikere, ligesom hensynet til sundheden, som de gengivne domme viser, vægtes meget tungt. At den kommercielle ytringsfrihed ikke i samme grad nyder beskyttelse som f.eks. den politiske ytringsfrihed, skal ses i lyset af disse ytringers betydning for demokratiet. Den kommercielle ytringsfrihed har således ikke samme fundamentale betydning for demokratiet og de demokratiske processer, men varetager snarere økonomiske formål.

Domstolens praksis viser dog også, at Domstolen prøver, om de nationale domstole har foretaget en rimelig afvejning af de modstående hensyn i den konkrete sag.[984] Hvis oplysningerne således har offentlig interesse, vil Domstolen intensivere sin prøvelse af, om indgrebet har været nødvendig i et demokratisk samfund efter artikel 10, stk. 2. Den offentlige interesse får derfor også i forhold til dette hensyn væsentlig betydning for bedømmelsen af en konkret sag, ligesom det f.eks. er tilfældet i sager om indgreb på baggrund af hensynet til andres gode navn og rygte.

983 Stambuk mod Schweiz (afsagt den 17. oktober 2002), pr. 52.
984 Jf. f.eks. Stambuk mod Tyskland (afsagt den 17. oktober 2002), som er omtalt ovenfor.

6. EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11[985]

Ytringsfriheden er også beskyttet i EU-regi. Det følger af EU's charter om grundlæggende rettigheder[986] artikel 11 om ytrings-og informationsfrihed, at:

> "1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.
> 2. Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres."

Det fremgår af de ledsagende forklaringer til chartret, at chartrets artikel 11 svarer til artikel 10 i EMRK. Rettighederne har derfor samme betydning og omfang.[987]

Herudover slår chartrets artikel 52, stk. 1, fast, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes i chartret, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Der kan kun indføres begrænsninger i ytrings- og informationsfriheden, hvis de er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Mål af almen interesse, der er anerkendt af EU, dækker bl.a. de målsætninger, som følger af artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union og andre interesser beskyttet af specifikke bestemmelser i EU-traktaterne.[988] Det afgørende er, at der er tale om et mål anerkendt af EU, og ikke den enkeltes medlemsstats fastsatte målsætninger, som dog kan være identiske med de af EU fastsatte mål.

Begrænsninger skal altid ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

Anvendelsesområdet for Charteret følger af Charterets artikel 51, som først og fremmest fastslår, at chartret finder anvendelse på EU's institutioner og organer under iagttagelse af nærhedsprincippet. Det følger desuden af EU-Domstolens praksis, at forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder, som er indeholdt i Charteret, også påhviler medlemsstaterne, når de handler inden for rammerne af EU-retten.

---

985 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2000/C 364/01).

986 Det fremgår af præamblen til EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder i Den Europæiske Union, at chartret fastslår politiske, sociale og økonomiske rettigheder for borgere og beboere i Den Europæiske Union (EU) som en del af EU-lovgivningen. Det blev udarbejdet af Det Europæiske Konvent og vedtaget den 7. december 2000 af Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Europa-Kommissionen.

987 Det bemærkes i øvrigt, at det om chartrets anvendelsesområde fremgår af artikel 51, stk. 1, at chartrets bestemmelser kun er rettet til EU's institutioner og organer samt til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Det fremgår desuden af chartrets artikel 51, stk. 2, at chartret ikke skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen, og ikke ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

988 Artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union.

Chartret blev med Lissabon-traktaten den 1. december 2009 juridisk bindende på traktatniveau. Det vil sige, at charteret har samme juridiske værdi som EU-traktaterne.[989]

7. Internationale menneskerettigheder

Ytringsfriheden er også beskyttet af en række internationale menneskerettigheds-dokumenter.

Som omtalt i kapitel II vedtog FN i 1948 FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder. Denne konventions artikel 19 indeholder en bestemmelse om ytrings- og informationsfriheden.

Verdenserklæringen har karakter af en politisk programerklæring, og de grundlæggende rettigheder i erklæringen er derfor ikke retligt bindende for medlemsstaterne.

I 1966 vedtog FN's Generalforsamling FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), som trådte i kraft den 23. marts 1973. Denne konvention er retligt bindende, og Danmark har tiltrådt konventionen, som efter artikel 19 også omfatter ytringsfriheden:

> "1. Enhver har ret til meningsfrihed uden indblanding.
>
> 2. Enhver har ret til ytringsfrihed; denne ret skal omfatte frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art uden hensyn til landegrænser, i mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler efter eget valg.
>
> 3. Udøvelsen af de ved denne artikels stk. 2 hjemlede rettigheder medfører særlige forpligtelser og et særligt ansvar. Den kan derfor undergives visse begrænsninger, men dog kun sådanne som er hjemlet ved lov og er nødvendige:
> a) af hensyn til respekten for andres rettigheder eller omdømme;
> b) af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden (ordre public), sundhed eller sædelighed."

Danmark har pligt til at sikre, at national lovgivning og praksis lever op til konventionens krav. Man kan som borger derfor påberåbe sig konventionen over for danske admi-

989 Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) artikel 6, stk. 1.

nistrative myndigheder og domstole, hvis man mener, at konventionens bestemmelser overtrædes.

ICCPR er dog ikke inkorporeret i dansk ret, hvilket blandt andet betyder, at konventionen ikke er direkte anvendelig i dansk ret i den forstand, at den vil kunne føre til tilsidesættelse af en bestemmelse i dansk ret, som må antages at være i strid med konventionen.[990]

990 En ikke-inkorporeret konvention kan heller ikke udgøre et selvstændigt retsgrundlag for en offentlig myndigheds afgørelser i forhold til private, ligesom den isoleret set ikke kan skabe pligter for private. For nærmere om gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner, se betænkning nr. 1546 (2014) om inkorporering mv. inden for menneskerets-området. Af betænkningen fremgår, at FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder i perioden fra 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er otte domme i Ugeskrift for Retsvæsen, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt konventionen. Ingen af de otte domme omhandler artikel 19 om ytringsfrihed.