Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole

Betænkning nr.

JUSTITSMINISTERIET

**Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark**
Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen

Del 2

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

## 2015

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

## 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 2

**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 8
# Er grænserne for ytringsfriheden tilstrækkeligt præcise?

## 1. Indledning

Når det er relevant at beskæftige sig med spørgsmålet om, hvorvidt de retlige grænser for ytringsfriheden er tilstrækkeligt præcise, skyldes det først og fremmest, at uklarhed i lovgivningen eller retsanvendelsen kan gøre det vanskeligt for borgerne at forudsige deres retsstilling. F.eks. hvad man kan tillade sig at sige om andre, og hvad man selv må tåle. I værste fald kan en sådan usikkerhed dæmpe borgernes lyst og mod til at gøre brug af ytringsfriheden eller medføre, at nogen uforvarende kommer galt afsted.

I en dansk sammenhæng stilles der ved udarbejdelsen af lovgivning derfor krav om, at lovteksten er tilstrækkelig klar, navnlig hvis loven giver myndighederne mulighed for at foretage indgreb over for borgerne i form af f.eks. straf mv., og hvor der derfor er et særligt behov for *forudsigelighed* i retstilstanden.[991] En klart affattet lov er en nødvendig forudsætning for en ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed for borgerne.

Der er derfor grænser for, hvor *vage* eller *upræcise* strafbestemmelser kan være.[992] En bestemmelse, der definerer en forbrydelse, skal være tilstrækkelig klar og præcis, fordi borgerne med en rimelig grad af sikkerhed skal kunne forudse, hvilke handlinger og undladelser der vil kunne medføre strafansvar.[993] Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis beror det på en konkret og samlet vurdering af den relevante bestemmelses ordlyd, relevante fortolkningsmomenter som f.eks. formål og forarbejder

991 Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, side 149.

992 Dette udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, som bl.a. indeholder et forbud mod domfældelse for forhold, der ikke udgjorde en forbrydelse på gerningstidspunktet. De uklarheder, som behandles i det følgende, indebærer ikke en retsusikkerhed i strid med EMRK artikel 7.

993 Cantoni mod Frankrig (afsagt den 15. november 1996), pr. 29. J.F. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave (2017), side 868.

og ikke mindst *bestemmelsens anvendelse i retspraksis mv.*, om bestemmelsens gerningsindhold opfylder kravet om forudsigelighed.[994]

Dette krav om klarhed, præcision og forudsigelighed gælder for alle bestemmelser, som indeholder indskrænkninger af ytringsfriheden.[995] Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10, stk. 2, stilles der krav om, at indgreb i ytringsfriheden bl.a. skal være foreskrevet ved lov (legalitetskravet). Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis indebærer dette også, at det lovgrundlag, som giver mulighed for at gøre indgreb i ytringsfriheden, skal være formuleret tilstrækkelig klart og præcist, ligesom retstilstanden skal være forudsigelig.[996]

Da lovbestemmelser i almindelighed skal være generelt anvendelige, har Domstolen anerkendt, at ordlyden af en bestemmelse ikke i alle tilfælde kan være lige nøjagtig. Det er derfor ikke i strid med kravet om forudsigelighed, at bl.a. retspraksis og dermed de nationale domstoles fortolkning af bestemmelsen skal inddrages for at kunne forudsige, om en (påtænkt) handling mv. vil være i strid med loven og kunne medføre strafansvar.

Dette skal ses i sammenhæng med, at det ofte vil være vanskeligt eller måske ligefrem umuligt i lovteksten at foretage en nøjagtig afgrænsning af indholdet af den strafbare handling. Dertil er virkeligheden ofte for mangfoldig. Enhver lovbestemmelse må derfor i almindelighed underkastes fortolkning, og en bestemmelses fortolkning og anvendelse i retspraksis har derved også betydning for spørgsmålet om klarhed og præcision, idet konsistens i retsanvendelsen på samme måde som klarhed og præcision i ordlyden har betydning for den enkeltes mulighed for at forudsige sin retsstilling.[997]

Det er vanskeligt at angive en nøjagtig målestok for, hvornår en bestemmelses anvendelsesområde kan siges at være *for* uklart, men hvis det ud fra bestemmelsens ordlyd sammenholdt med den foreliggende praksis er svært at forudsige, om en konkret handling (eksempelvis en ytring) vil være strafbar, aktualiserer det et behov for at overveje, hvordan der kan tilvejebringes større klarhed.

---

994 Domstolen har anerkendt, at det ikke er i strid med kravet om, at en forbrydelse skal være tilstrækkeligt klart og præcist afgrænset, at borgerne efter omstændighederne må søge juridisk bistand for at kunne fastlægge, hvilke handlinger mv. der konkret er strafbare. Se Kjølbro (2017), side 743ff.

995 Se også U1977.872V, hvor landsretten fandt, at "hensynet til ikke unødigt at begrænse adgangen til udbredelse af meninger" kræver, at indgreb i ytringsfriheden skal have en sikker hjemmel.

996 Kjølbro (2017), side 758. Også i denne sammenhæng har Domstolen udtalt, at det ikke er i strid med kravet om forudsigelighed, at borgeren skal søge juridisk bistand for at kunne forudsige de retlige konsekvenser af en given handling. Se f.eks. Sunday Times mod Storbritannien (afsagt den 26. april 1979), pr. 49.

997 Det mere retspolitiske spørgsmål om de enkeltes bestemmelsers hensigtsmæssighed og nødvendighed diskuteres ikke her. Se dog kapitel 9 for en retspolitisk diskussion af straffelovens § 266 b.

Genstanden for kapitlet er de uklarheder, som kommissionen har konstateret i forbindelse med behandlingen af ytringsfrihedens retlige rammer, jf. kapitel 7. De uklarheder, der relaterer sig til straffelovens § 266 b (racismeparagraffen) behandles dog særskilt i kapitel 9.

## 2. Den generelle uklarhed i ytringsfrihedens retlige grænser

Når det konkret skal afgøres, om en ytring overskrider de grænser for ytringsfriheden, som er fastsat ved lov, vil det – som det er beskrevet i kapitel 7 – ofte være en samlet vurdering af navnlig ytringens indhold, den situation, hvori den er fremsat, hvem den er fremsat af samt baggrunden for ytringen, der har betydning for den strafferetlige bedømmelse.

Disse fortolkningsmomenter indgår i den konkrete afvejning af ytringsfrihedsinteressen over for de(t) modstående hensyn, som domstolene foretager i hver enkelt sag.[998] Denne afvejningsmodel indebærer i sagens natur en vis grad af uklarhed, idet en sådan afvejning vil indeholde et konkret skøn. De nærmere grænser for ytringsfrihedens udøvelse påvirkes med andre ord af forhold, som ikke er direkte afspejlet i de enkelte strafbestemmelsers ordlyd.

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

Derudover er Danmark som konventionspart forpligtet til at overholde EMRK, sådan som den fortolkes af 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 forhold til f.eks. en straffesag ved de danske domstole.

Bestemmelserne i konventionen er generelt formulerede og har ofte en lidt vag og upræcis karakter. EMD's fortolkning og anvendelse af konventionen har derfor (haft) stor betydning for rækkevidden af EMRKs bestemmelser. EMD har således også udtalt, at konventionen er et levende instrument, som skal fortolkes i lyset af nutidens forhold ("present day conditions"). Som en naturlig konsekvens af denne dynamiske fortolk-

998 Se f.eks. U2010.1859H (Alkoholbehandlingshjem-sagen), hvor Højesteret taler om "afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for andre hensyn." Se også S. Schaumburg-Müller og S. Sandfeld Jakobsen, Medieretten, 1. udgave (2013), side 60f.

ningsstil kan rækkevidden af EMRKs bestemmelser ikke forudsiges nøjagtigt, hvilket kan give anledning til en vis uklarhed om rækkevidden af f.eks. artikel 10's beskyttelse af ytringsfriheden.[999]

Denne uklarhed lader sig vanskeligt fjerne på anden måde end ved at tilrette dansk lovgivning, når den retstilstand, der har udviklet sig i forbindelse med EMD's fortolkning inden for et område, må anses at ligge nogenlunde fast. Et eksempel på noget sådant er de netop vedtagne ændringer af den danske straffelovs bestemmelser om injurier mv. De danske domstole har – som forudsat – gennem en årrække fortolket straffelovsbestemmelserne i lyset af EMRK og EMD's praksis. Påvirkningen fra EMRK og EMD har imidlertid betydet, at den nu tidligere ordlyd af straffelovens bestemmelser om ærekrænkelser gennem en årrække ikke gav et dækkende billede af gældende ret, særligt fordi straffelovens sondring mellem ringeagtsytringer og beskyldninger ikke svarede til EMD's sondring mellem henholdsvis værdidomme (value judgments) og beskyldninger (statements of fact).

Et lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og medieansvarsloven (Freds- og ærekrænkelser m.v.)., som bl.a. indebærer en generel modernisering af straffelovens bestemmelser om ærekrænkelser, herunder så ordlyden bedre afspejler den reelle retstilstand på området, blev vedtaget den 18. december 2018.[1000] Loven trådte i kraft den 1. januar 2019.[1001] Da reglerne om freds- og ærekrænkelser (injurier) således netop er ændret, behandles de ikke videre i dette kapitel.

## 3. Konkrete eksempler på uklarhed i den gældende retstilstand

Som nævnt under afsnit 1 har kommissionen i forbindelse med behandlingen af ytringsfrihedens retlige rammer, jf. kapitel 7, identificeret visse uklarheder i den gældende retstilstand. Uklarhederne relaterer sig til straffelovens § 136, stk. 2, om billigelse af terrorhandlinger, og afgrænsningen af denne bestemmelse i forhold til straffelovens § 114 e om terrorfremme, samt til straffelovens § 136, stk. 3, om billigelse af visse strafbare

999 Som det også fremgår af kapitel 7, har EMRK og EMD's praksis på flere måder udvidet ytringsfrihedsbeskyttelsen i dansk sammenhæng ved bl.a. også at indeholde en vis indholdsmæssig beskyttelse af ytringer (materiel ytringsfrihed). Grundlovens beskyttelse af ytringsfriheden omfatter som udgangspunkt alene beskyttelse mod censur og andre lignende forholdsregler (formel ytringsfrihed).

1000 Lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, erstatningsansvarsloven og medieansvarsloven som vedtaget den 18. december 2018 (Folketingstidende, 2018-2019, A, L 20, som fremsat). Lovforslaget bygger bl.a. på Straffelovrådets betænkning nr. 1563 (2017) om freds- og ærekrænkelser.

1001 Lov nr. 1719 af 27. december 2018.

handlinger. Herudover relaterer de sig til straffelovens § 266 b – også kaldet racismeparagraffen. Denne bestemmelse behandles som tidligere nævnt særskilt i kapitel 9.

Når der fokuseres på disse bestemmelser, skyldes det, at navnlig disse efter kommissionens opfattelse kan indeholde uklarheder, som ligger ud over den almindelige usikkerhed om ytringsfrihedens grænser, som skyldes, at domstolene – ligesom på mange andre retsområder – foretager en konkret og samlet bedømmelse af udtalelsens indhold, konteksten for ytringen, hvem udtalelsen er fremsat af mv.

## 3.1 Billigelse af terrorhandlinger og fremme af terror

En indskrænkning i ytringsfriheden, som er blevet kritiseret for at give anledning til tvivl, er straffelovens § 136, stk. 2, som kriminaliserer offentlig udtrykkelig billigelse af de forbrydelser, der er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13, f.eks. terrorisme.[1002] Bestemmelsen har ikke været anvendt i praksis ofte, men der har de senere år været en stigning i antallet af sager.[1003]

Uklarheden knytter sig navnlig til, hvornår der er tale om *udtrykkelig billigelse,* ligesom afgrænsningen i forhold til straffelovens § 114 e, om fremme af terror, kan være vanskelig.[1004]

For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår der er tale om en *udtrykkelig billigelse,* er der for det første blevet peget på, at det på baggrund af den nuværende tiltale- og retspraksis kan give anledning til tvivl, hvad der overhovedet udgør en "billigelse", og navnlig hvornår en sådan billigelse kan siges at være "udtrykkelig."[1005] Der er også blevet peget på, at det ikke er ganske klart, om billigelsen skal angå en *konkret begået terrorhandling.*[1006]

§ 136, stk. 2, blev indsat i straffeloven i 1939.[1007] Bestemmelsen omfatter efter forarbejderne ytringer, der "*roser eller udtrykkelig billiger en Forbrydelse, naar dette ikke kan anses*

1002 Straffelovens § 136, stk. 2: "Den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år." Se kapitel 7, afsnit 5.4.2.1 for en samlet gennemgang af bestemmelsen.

1003 Se kapitel 7, afsnit 5.4.2.1.

1004 Se analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 3ff.

1005 Ibid., side 10.

1006 Analysen "Lovforslag om blokeringsfiltre og forbud mod terrorpropaganda," Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/01/Analyse_Lovforslag-om-blokeringsfiltre-og-forbud-mod-terrorpropaganda_31-01-17.pdf), side 5: "Tvivlsomt er det imidlertid, om den ulovlige billigelse skal angå en konkret terrorhandling, som § 114 e's bemærkninger hævder, eller om det eks. også er ulovligt at fryde sig over et imaginært terrorangreb. Dette forhold fremstår uklart, når den eksisterende domspraksis tages i betragtning."

1007 Lov nr. 87 af 15. marts 1939.

*som egentlig Tilskyndelse til at begaa Forbrydelsen.*"[1008] Herudover fremgår det af forarbejderne til straffelovens § 114 e om terrorfremme, at "*påskønnelse eller anerkendelse af konkrete terrorhandlinger"* efter omstændighederne kan være omfattet § 136, stk. 2.[1009] Desuden har Straffelovrådet i betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet lagt til grund, at det i medfør § 136, stk. 2, er strafbart offentligt at "*give udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling.*"[1010]

Der var f.eks. tale om billigelse af en konkret begået forbrydelse, da byretten dømte en person for offentligt at have udtrykt sin støtte til Anders Behring Breiviks terrorhandlinger i Norge den 22. juli 2011. Tiltalte havde på Breviks profil på Facebook skrevet: "vi elsker dig anders breivik. Stå på hail og kill manowar."[1011]

Det fremgår imidlertid ikke direkte af hverken bestemmelsens ordlyd eller dens forarbejder, om den udelukkende finder anvendelse på billigelse af konkrete terrorhandlinger, som har fundet sted. Langt den overvejende del af praksis vedrører dog sådanne tilfælde.[1012]

En årsag til, at der ikke desto mindre hersker en vis tvivl om, hvorvidt bestemmelsen også omfatter billigelse af hypotetiske/imaginære terrorangreb, er, at Østre Landsret i en sag fra 2015 fandt, at mere abstrakt påskønnelse eller anerkendelse af terror, som ikke henviser til en konkret terrorhandling, udgjorde en overtrædelse af § 136, stk. 2. Det gjaldt f.eks. et opslag på Facebook (som også fandtes omfattet af § 114 e), der indgik i en Østre Landsrets dom fra 2015, og som var et billede af vand med klippeformationer i baggrunden og med teksten "Paradis har ethundrede grader hvor afstanden mellem to grader er ligesom afstanden fra himlen til jorden og disse grader har Allah reserveret til

1008 Lovforslag nr. L 23 af 13. januar 1939. At rose omfatter ifølge Den Danske Ordbog som udgangspunkt "positive og anerkendende" bemærkninger, mens det at billige noget er udtryk for "at tilslutte sig eller være tilfreds med; erklære sig enig i; godkende."

1009 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven mv. (Folketingstidende, 2001-2002, tillæg A, side 808), specielle bemærkninger til § 114 b (som ved lov nr. 542 af den 8. juni 2006 ændreredes til § 114 e og fik sin nuværende formulering).

1010 Betænkning nr. 1559 (2016) om væbnede konflikter i udlandet, side 213.
Efter straffelovens § 136, stk. 3 om billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, er både den udtrykkelige billigelse af en strafbar handling, som allerede er begået, omfattet, ligesom billigelsen af en strafbar handling, som ikke er begået (uanset om den rent faktisk senere begås), er omfattet. Se 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).

1011 Retten i Koldings dom af 30. maj 2013 (Se Retten i Koldings pressemeddelelse af 31. maj 2013, "Dom for at have udtrykt støtte til terror i Norge" (https://www.domstol.dk/kolding/nyheder/Pressemeddelelser/Pages/Domforathaveudtryktst%C3%B8ttetilterroriNorge.aspx)).

1012 U2018.393Ø (billigelse af terrorangrebene i København i februar 2015), TfK 2007.774 Ø (billigelse af brandbombning af ministers bolig) og U2016.1743Ø (billigelse af terrorangrebet mod Charlie Hebdo).

Mujahidin'erne som kæmper for hans sag". Opslaget var signeret af tiltalte og opslået på Facebookprofilen den 14. maj 2013.[1013] [1014]

Det er svært at få øje på, at det pågældende opslag indeholder nogen henvisning til en konkret begået terrorhandling (at opslaget i det hele taget anpriser en terrorhandling forekommer heller ikke indlysende), og det er i en kommentar til dommen blevet anført, at den efterlader tvivl med hensyn til "imaginære" terrorhandlinger.[1015]

Det følger tillige af bestemmelsen, at en billigelse skal være *udtrykkelig*.

Det fremgår ikke nærmere af forarbejderne, hvad der skal forstås ved udtrykket "udtrykkelig", men ud fra en almindelig sproglig forståelse må kravet indebære, at billigelsen fremstår forholdsvis direkte og utvetydig, hvorfor mere underforståede eller indirekte udsagn eller tilkendegivelser ikke vil være tilstrækkelige.[1016]

Kriteriet var centralt i en sag, hvor en person, dagen efter terrorangrebene i København i februar 2015, på sin Facebook-profil havde skrevet bl.a.: *"Vi er alle Omar"* og *"JE SUIS Omar"* med henvisning til den formodede gerningsmand til angrebene.

Statsadvokaten besluttede at indstille efterforskningen om overtrædelse af § 136, stk. 2, bl.a. med henvisning til, at den opslåede tekst og den konkrete ordlyd ikke i sig selv fremtrådte "klokkeklart som en billigelse af terror".[1017] Statsadvokaten anførte bl.a., at der samlet ikke var bevis for, at den pågældende havde indset, at ytringen fremtrådte som en

---

1013 Se U2016.3235H. Opslaget indgår i en dom fra Østre Landsret mod Sam Mansour – også kendt som boghandleren fra Brønshøj – som omtales nærmere nedenfor. I sagen fandt byretten bl.a. også, at et Facebook-opslag med følgende indhold udgjorde en udtrykkelig billigelse af en de forbrydelser, som er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13: "Opslag af 21. maj 2013, som er et billede af 2 krigere på hest med sværd i hånden og med teksten "I [billede af hjerter] love Mujahideen."

1014 Tiltalte blev straffet med fængsel i 4 år for overtrædelse af navnlig straffelovens § 114 e om fremme af terrorisme mv. og samtidig frakendt sin danske indfødsret og udvist af Danmark for bestandig. For Højesteret angik sagen kun frakendelse af statsborgerskab og udvisning, som Højesteret stadfæstede. Landsretten havde i forhold til straffen lagt vægt på omfanget, karakteren og grovheden af hans overtrædelser samt på, at T i 2007 var straffet med fængsel i 3 år og 6 måneder for ligeartet kriminalitet.

1015 Analysen "Lovforslag om blokeringsfiltre og forbud mod terrorpropaganda", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/01/Analyse_Lovforslag-om-blokeringsfiltre-og-forbud-mod-terrorpropaganda_31-01-17.pdf), side 5. Der er også blevet peget på, at opslaget har en "tvetydig og abstrakt" karakter. Se analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 9f.

1016 Ifølge Den Danske Ordbog har adjektivet "udtrykkeligt" følgende betydning: "Formuleret direkte og utvetydigt" og "klar og tydelig for enhver så ingen misforståelse er mulig." Se også analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 4.

1017 Anklagemyndighedens pressemeddelelse af 26. februar 2015: "Ingen straffesag mod "JE SUIS Omar" (https://anklagemyndigheden.dk/da/ingen-straffesag-om-je-suis-omar).

billigelse, og lagde i den forbindelse vægt på, at den pågældende havde forklaret, at opslaget ikke var ment som en støtte til gerningsmanden, ligesom den pågældende havde valgt at slette opslaget, da han blev klar over, at det havde skabt "røre".[1018]

Der er imidlertid eksempler fra retspraksis på, at også mere tvetydige udtalelser er fundet omfattet af anvendelsesområdet for § 136, stk. 2. Det gælder navnlig forhold i den tidligere omtalte og meget omfattende sag fra 2015, hvor Sam Mansour – også kendt som boghandleren fra Brønshøj – var tiltalt for bl.a. overtrædelse af § 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.[1019]

I sagen, som startede i Retten på Frederiksberg, fandt byretten, at nogle af tiltaltes opslag på Facebook og udsendte e-mails *"måtte anses for udtrykkelig billigelse af terrorhandlinger og dermed objektivt udgør en overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, uden at de samtidig kan anses for at have medvirket til at fremme terror."*
Det gjaldt bl.a. følgende opslag på Facebook:[1020]

> "Opslag 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."[1021]

Det er i kommentarer til dommen blevet anført, at det pågældende opslag ikke fremstår som en "udtrykkelig billigelse", men snarere "tvetydigt og abstrakt."[1022]

---

1018 Professor i strafferet Jørn Vestergaard udtalte om disse udtalelser: "Men sådan som udtrykket »Je suis« er blevet brugt efter attentaterne i Frankrig, er det jo nærliggende at forstå vendingen »Vi er alle Omar« som en sympatierklæring og en opbakning til det, der skete ved Krudttønden og synagogen i forgårs. Det kan næsten ikke blive mere direkte, så jeg ville da ikke blive overrasket, hvis politiet rejser sigtelse." Han udtalte desuden: " Straffelovens bestemmelse om offentlig udtrykkelig billigelse af en terrorhandling kan godt komme ind i billedet her, men det er selvsagt op til domstolene, om paragraffen er overtrådt." Se "Professor: Politiet kan sigte personer bag terrorhyldest" i Ritzaus Bureau via Infomedia (16. februar 2015).

1019 U2016.3235H. Sagen angik for Højesteret alene spørgsmålene om frakendelse af indfødsret og udvisning af Sam Mansour.

1020 Byretten fandt, at fire udsagn i sagen udelukkende var strafbare efter § 136, stk. 2. 13 konkrete udsagn udgjorde både en overtrædelse af § 114 e og § 136. stk. 2.

1021 Retten på Frederiksbergs dom af den 4. december 2014 i sagen SS-7156/2014.

1022 Kommentaren knytter sig til Østre Landsrets dom, som også fandt det pågældende opslag omfattet af § 136, stk. 2 (og § 114 e). Se analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 10. Det samme er anført i forhold til andre af de under sagen pådømte ytringer, f.eks. et billede med krigere med hævede sværd og sorte flag til hest og med koranversteksten: "Fight in the way of Allah those who fight you," som ligeledes fandtes omfattet af både § 136, stk. 2 og § 114 e.

Byrettens dom indeholder ikke en nærmere begrundelse for, hvorfor opslaget blev anset for omfattet af § 136, stk. 2, og retten udtalte sig heller ikke mere generelt om, hvad der ligger i kravet om "udtrykkelig billigelse". Retten udtalte dog mere generelt i forhold til den samlede bedømmelse af sagens forhold,[1023] at de enkelte Facebook-opslag burde *"vurderes som en helhed, herunder i forhold til sammensætning af billede, tekst, anvendte farver og symboler (hest, sværd, krigere, flag m.v.)"*. Byretten henviste i den forbindelse til et vidneudsagn fra en terrorekspert, som bl.a. havde forklaret, at den sorte farve symboliserer "Jihad krig gennem sværdets vej".

En professor i strafferet udtalte som en kommentar til byrettens dom, at:

> "Bestemmelsen kræver, at opbakningen er til en konkret terrorhandling, og at den er udtrykkelig. Den skal være forholdsvis klar og utvetydig", og "Nogle af de billeder, som Mansour er dømt for, kan ikke helt siges at være udtrykkelige, men når han alligevel er dømt, er det, fordi ytringen ikke står alene, men indgår i en systematisk propaganda. Jeg er meget overbevist om, at hvis nogen havde postet noget lignende som en enkeltstående forteelse, så ville det være svært at få vedkommende dømt efter den paragraf."[1024]

Udtalelsen er muligvis udtryk for et synspunkt om, at byrettens bedømmelse af de enkelte udtalelser har været påvirket af den omfattende og systematiske propagandavirksomhed, som tiltalte blev dømt for.

Byrettens dom blev anket til landsretten, som ligeledes fandt, at bl.a. opslaget om "Made by Qaeda" udgjorde en overtrædelse af § 136, stk. 2.[1025] Landsretten fandt desuden, at opslaget – i lighed med flere andre opslag i sagen – tillige udgjorde en overtrædelse af § 114 e om terrorfremme, hvis straframmen langt overstiger straframmen i § 136, stk. 2.[1026] Ud over opslaget om "Made by Qaeda" gjaldt det bl.a. et opslag af et billede med krigere med hævede sværd og sorte flag til hest og med koranversteksten *"Fight in the way of Allah those who fight you"* skrevet på arabisk og engelsk. Det var signeret af tiltalte og opslået på Facebook-profilen den 8. september 2013.

1023 Herunder også de forhold, hvor der var rejst tiltale for overtrædelse af § 114 e.

1024 S. Gjerding, "I love Mujahideen" i Information (17. januar 2015), hvor professor Jørn Vestergaard er citeret for ovenstående citat. Citatet synes desuden at forudsætte, at der er tale om en konkret, stedfunden terrorhandling.

1025 U2016.3235H.

1026 For nærmere om spørgsmålet om uklarhed vedrørende afgrænsningen af § 136, stk. 2 og § 114 e se nedenfor. Strafferammen efter § 136, stk. 2 er 2 år, mens strafferammen for overtrædelse af § 114 e er 6 år.

Der er også i forhold til dette opslag blevet anført, at det ikke fremstår som en *udtrykkelig* billigelse af en (konkret) terrorhandling, men derimod har en mere abstrakt og tvetydig karakter.[1027]

Landsretten udtalte sig – ligesom byretten – ikke mere generelt om anvendelsesområdet for § 136, stk. 2, men anførte udelukkende, at en række af de opslag mv., som var strafbare i medfør af § 114 e, tillige udgjorde udtrykkelige billigelser af forbrydelser omfattet af straffelovens 13. kapitel.

Landsretten udtalte dog mere generelt, at man ved afgørelsen havde:

> "lagt vægt på, at de omhandlede opslag og e-mails, der tidsmæssigt ligger i forlængelse af hinanden og som nævnt har hovedfokus på samme emne – opfordring til og forherligelse af terrorisme, herunder i form af væbnet jihad, samt glorificering af afdøde mujahedinere og terrorrelaterede personer – må vurderes samlet, herunder også henset til den form, budskaberne er formidlet af tiltalte på."

Det er blevet anført, at det ikke kan udelukkes, at denne samlede vurdering har påvirket bedømmelsen af de enkelte forhold i sagen, ligesom det er blevet anført, at den omstændighed, at tiltalte tidligere var dømt efter § 114 e for lignende udtalelser, kan have skærpet landsrettens bedømmelse af de enkelte udtalelser.[1028] Under alle omstændigheder er synspunktet, at § 136, stk. 2, med landsrettens afgørelse i sagen har fået "et særdeles bredt anvendelsesområde".[1029]

Der er desuden blevet peget på, at en norsk domstol (Borgating Lagmannsrett) i en sag om bl.a. opfordring til terror til sammenligning synes at lægge *"signifikant højere vægt på ytringsfriheden og de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at straffe tvetydige ytringer end hvad der hidtil har været tilfældet i Danmark"*.[1030] Tiltalte i den norske sag havde bl.a. i anledningen af bombeangrebet mod Bosten Marathon 15. april 2013 skrevet følgende på sin Facebook-profil:*"To hell with Boston and may Allah destroy america!! Our prayers and tears go to our loved ones in Afghanistan, Mali, Syria, Iraq,*

1027 Analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 9f.

1028 Ibid., side 10.

1029 Ibid., side 10.

1030 Analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf), side 13. Der er i sagen bl.a. tiltalt efter § 147 c, som forbyder offentlig opfordring til iværksættelse af terrorhandlinger.

*Myanmar, Yemen, Pakistan, Chechnya, SomaBm Bosnia and to all the Muslim Ummah!"* og *"EKTE LØVER!!! Måtte Allah SWT belønne dem! Amiin!"* Teksten var ledsaget af billeder af de to gerningsmænd til angrebet.

Lagmannsretten citerer i dommen følgende udtalelse som en førstevoterende i den norske højesteret (Høyesterett) tidligere havde fremsat i en dom fra 2002:[1031]

> "Jeg finner det for min del klart at rettssikkerhetshensyn, særlig hensynet til forutberegnelighet, tilsier forsiktighet med utvidende tolking ut fra sammenhengen. I forhold til straffbare ytringer må poenget være at man bare kan straffes for det man har uttalt, ikke hva man kunne tenkes å ha uttalt. Det følger etter mitt syn også av hensynet til ytringsfriheten at ingen bør kunne risikere strafferettslig ansvar ved at utsagn tillegges et meningsinnhold som ikke er uttrykkelig uttalt og heller ikke med rimelig stor sikkerhet kan utledes av sammenhengen."[1032]

Lagmannsretten bemærker efterfølgende, at disse principper også skal lægges til grund ved fortolkningen af ytringerne i den konkrete sag. Tiltalte blev i sagen frifundet for opfordring til terror.

De danske domstole har efterfølgende behandlet flere sager om overtrædelse af § 136, stk. 2. Den overvejende del af disse sager har dog vedrørt mere klare tilfælde af udtrykkelig billigelse af (konkrete) terrorhandlinger.[1033]

Dette gælder bl.a. en dom fra 2017 fra Østre Landsret, hvor tiltalte blev fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, for dagen efter terrorangrebene i København i februar 2015 i et interview med en fransk tv-kanal at have udtalt:

> "*Den her mand har et hjerte af guld. Vi muslimer tager ikke afstand fra denne mand. Men den største terrorist gennem historien er de her tegnere, der har udsat os i Danmark og den danske befolkning for terror. Det er dem, der er terrorister. Ham der derovre, han er ikke terrorist, han er en helt.*"

1031 Udtalelsen indgik i en sag om overtrædelse af den norske pendant til racismebestemmelsen. Flertallet i den norske højesteret tilslutter sig i sagen den førstevoterendes begrundelse. Se RT-2002, side 1618 (HR-2001-01428).

1032 Se Borgating lagmannsretts dom af 22. juni 2015, side 22f.

1033 Se Østre Landsrets dom af 31. marts 2017 (utrykt) om billigelse af terrorangrebene i København i februar 2015, og Østre Landsrets dom af den 17. januar 2017 (utrykt) om billigelse af terrorangrebet på Charlie Hebdo i Frankrig ved i en gruppe på Facebook med 49.000 brugere at have skrevet: "Totalt godt angreb af gerningsmændene. De skal bare dræbes dem der står bag de tegninger, de ved jo godt at det er ren provokation." Udskrifter af begge domme er tilgængelige via anklagemyndighedens vidensbase. Se vidensbasen.anklagemyndigheden.dk.

Tiltalte henviste i sidste led af udtalelsen til den formodede gerningsmand til angrebet. Heller ikke denne doms præmisser indeholder mere generelle anvisninger på, hvad der kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse i § 136, stk. 2's forstand.[1034]

Ved en Østre Landsretsdom af 7. december 2017 blev en tiltalt fundet skyldig i overtrædelse af § 136, stk. 2, ved på sin Facebook-profil at have postet links til to artikler på TV2's hjemmeside omhandlende angrebet mod det franske satiremagasin Charlie Hebdo den 7. januar 2015 og som kommentar – til den ene artikel – på arabisk at have skrevet "*Oh gud, lovprisningen tilfalder dig*", ligesom han som kommentar til den anden artikel havde tilføjet et glad *Smiley-ikon.* Tiltalte blev ved landsrettens dom idømt 5 måneders fængsel og betinget udvisning.

### 3.1.1 Afgrænsningen af § 136, stk. 2, over for § 114 e

Østre Landsrets dom i sagen mod Sam Mansour har også ført til, at der er blevet peget på, at afgrænsningen af § 136, stk. 2, over for § 114 e, er uklar.

Efter straffelovens § 114 e (tidligere § 114 b) straffes med fængsel indtil 6 år den, der i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114-114 d.[1035] Bestemmelsen omfatter enhver form for støtte til terrororganisationer eller til organisationer, der fremmer terrorhandlinger. Det betyder bl.a., at udbredelse af en terrororganisations budskaber, herunder videreformidling af propagandamateriale, efter omstændighederne vil kunne straffes som fremme af terrororganisationens virksomhed efter § 114 e.[1036]
I forarbejderne til bestemmelsen er anført, at bestemmelsen *ikke* indeholder indskrænkninger i ytringsfriheden, og at rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer ikke er omfattet.[1037] Det fremgår ligeledes af forarbejderne, at straffriheden for rene

1034 Landsretten lagde i forbindelse med strafudmålingen i skærpende retning vægt på, at billigelsen angik terrorangrebene ved henholdsvis Krudttønden og synagogen i København og "dermed udgjorde en generel trussel mod både ytringsfriheden og religionsfriheden i Danmark."

1035 § 114 e er en særlig medvirkensregel, som er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Hvis en medvirkende har et konkretiseret forsæt til en af de i § 114-114 d nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse.

1036 Dette var bl.a. tilfældet i sagen om Roj TV, som er omtalt i kapitel 7, afsnit 5.5.3.1. Se U2014.1540H. Princippet om ytringsfrihed, som det bl.a. følger af grundlovens § 77 og EMRK artikel 10, sætter grænser for, hvornår videreformidling af terrorpropaganda kan straffes. Afbalanceret nyhedsformidling om en terrororganisations handlinger og budskaber vil som udgangspunkt ikke være strafbare.

1037 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven mv. (Folketingstidende, 2001-2002, tillæg A, side 808), alm. bemærkninger, pkt. 2.3.1.1. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorfor bestemmelsen ikke menes at udgøre en indskrænkning af ytringsfriheden, men det er muligt, at dette skyldes, at ytringer, som fremmer terrorvirksomhed, efter EMD's praksis kan være omfattet af EMRK artikel 17 (om misbrug af rettigheder) og dermed falder helt uden for artikel 10's beskyttelse. Se f.eks. Domstolens afvisning af den 24. maj 2018, af Roj TVs klage over Højesterets dom i U2014.1540H. Domstolens praksis på dette område er ikke entydig, se nærmere herom, kapitel 7, afsnit 5.

sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer bl.a. er begrundet i hensynet til ytringsfriheden.[1038]

Mens § 136, stk. 2, utvivlsomt omfatter udsagn, der er udtryk for "ros", "sympati" og lignende, omfatter § 114 e altså *ikke* rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer.

Baseret på den begrænsede praksis synes grænsedragningen mellem de to bestemmelser at volde vanskeligheder.

Vanskelighederne illustreres af Sam Mansour-sagen, hvor landsretten som nævnt nåede frem til, at flere af de udtalelser, som sagen omfattede, udgjorde såvel billigelse efter § 136, stk. 2, som terrorfremme efter § 114 e.[1039] Dette gjaldt bl.a. det gengivne Facebook-opslag om "Made by Qaeda" og "9/11".[1040] Dette opslag henførte byretten alene under § 136, stk. 2, og byretten udtalte (modsat landsretten) som nævnt, at der var tale om et udsagn, som ikke samtidig kunne anses for at have medvirket til at fremme terror. Denne uenighed mellem byretten og landsretten tyder i sig selv på en vis tvivl om afgrænsningen af anvendelsesområdet for § 136, stk. 2, over for § 114 e.

Landsrettens dom kaster ikke klarhed over, hvorfor bl.a. opslaget om "Made by Qaeda" tillige blev anset for en overtrædelse af den mere alvorlige bestemmelse i straffelovens § 114 e, om terrorfremme, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med, at landsretten som anført anlagde en samlet vurdering af sagens materiale.

På den baggrund er det ikke uden videre klart, om eksempelvis det pågældende opslag om "Made by Qaeda" var blevet anset for strafbart efter både § 136, stk. 2, og § 114 e, hvis det havde været et enkeltstående opslag, som ikke indgik i et sagskompleks om systematisk udbredelse af opfordring til og forherligelse af terrorisme.

---

1038 Straffelovrådet vurderede i 2016, at der "reelt ikke er noget rum for en mulig yderligere kriminalisering mellem på den ene side de rene sympatierklæringer (der fortsat bør være straffrie), og på den anden siden i øvrigt at fremme en terrororganisations virksomhed (der allerede er kriminaliseret)". Se betænkning nr. 1559 (2016) om væbnede konflikter i udlandet, side 214.

1039 I alt fandt landsretten, at 39 af S. Mansours opslag var i strid med såvel § 136, stk. 2, som § 114 e.

1040 Opslag af 7. september 2013, der 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".

## 3.2 Billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

Straffelovens § 136, stk. 3, blev i forbindelse med imam-pakken fra 2016 tilføjet et stk. 3.[1041] Bestemmelsen gør det strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige en række strafbare handlinger, herunder bl.a. terror, drab, voldtægt og bigami. I forbindelse med høringen over forslaget og den efterfølgende behandling i Folketinget blev bestemmelsen kritiseret for at være uklart affattet, og for ikke at have den fornødne præcision. I følge kritikken knytter uklarheden sig særligt til spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved "religiøs oplæring", og – også i denne sammenhæng – hvad der nærmere ligger i "udtrykkeligt billiger".

Helt konkret er det blevet kritiseret, at bestemmelsen efter forarbejderne også finder anvendelse på udtalelser, som falder i mere private sammenhænge. Pointen er, at det kan give anledning til tvivl om, hvornår en samtale under private former alene er udtryk for en (straf)fri debat om religiøse tekster og disses fortolkning, og hvornår der er tale om religiøs oplæring i bestemmelsens forstand. Kritikken skal også ses i lyset af, at det er en nyskabelse, at bestemmelsen kriminaliserer ytringer uden krav om, at de skal være fremsat eller udbredt offentligt, hvilket alt andet lige er et lettere kriterium at anvende.

Bestemmelsen er også blevet kritiseret for, at det er uklart, hvornår der kan siges at foreligge en "udtrykkelig billigelse".[1042] Mere konkret er der blevet peget på den situation, hvor en religiøs forkynder f.eks. oplæser eller gengiver et religiøst skriftsted, som i sig selv er udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger. Det er spørgsmålet om, hvornår situationen ændrer sig fra at være ren formidling til en situation, hvor forkynderen forholder sig så positivt til indholdet af det formidlede, at der er tale om en udtrykkelig billigelse, som er blevet kritiseret for at være uklart.[1043]

Der er indtil videre ikke megen vejledning at hente i praksis, hvor der kun er afsagt dom i én enkelt sag. Her idømte en enig domsmandsret en prædikant 6 måneders betinget

1041 L 18 af den 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).

1042 Analysen "Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til menneskerettighedskonventionen" (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/08/Analyse_Lovudkast-om-kriminalisering-af-religiøse-ytringer-er-uklart-og-problematisk-i-forhold-til-menneskerettighedskonventionen_11-08-16.pdf). Dette bemærkes bl.a. også i Landsforeningen af Forsvarsadvokaters høringssvar til lovudkastet (http://www.lffa.dk/hoeringssvar/sagsnr--2016-730-0956--hoering-over-udkast-til-lovforslag-om-aendring-af-straffeloven-(kriminalisering-af-udtrykkelig-billigelse-af-visse-strafbare-handlinger-som-led-i-religioes-oplaering)?Action=1&currentPage=2&M=-NewsV2&PID=5790).

1043 Besvarelse af 17. november 2016 af spørgsmål nr. 15 vedr. lovforslag nr. L 18 af den 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

fængsel for overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 3, og § 266 b (racismeparagraffen). Tiltalte havde til en fredagsprædiken udtalt:

> "Dommedag oprinder ikke, førend muslimerne bekæmper jøderne, således at muslimerne slår dem ihjel, og jøden vil skjule sig bag sten og træer, og stenen og træerne vil sige: "O muslim, O Guds tilbeder, der er en jøde bag mig, så kom og dræb ham."[1044]

Østre Landsret har den 30. januar 2020 stadfæstet dommen.

Selv om dommen umiddelbart rammer kernen af, hvad lovgiver har ønsket med loven, giver den næppe i sig selv tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om de anførte forhold i relation til bestemmelsen giver anledning til væsentlige uklarheder i praksis eller for at konkludere, at den uklarhed, der er peget på, adskiller sig væsentligt fra den uklarhed, som generelt knytter sig til lovgivning, hvor der er et rum for at foretage fortolkning.

## 4. Kommissionens overvejelser

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

Det er desuden kommissionens opfattelse, 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 således efter kommissionens opfattelse 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. Dette er f.eks. også den tilgang, som den norske højesteret (Høyesterett) har anlagt, jf. afsnit 3.1 ovenfor.

Der vil – som anført under afsnit 2 – ganske vist altid være en vis uklarhed om ytringsfrihedens (retlige) grænser. Det er ikke muligt og næppe heller ønskeligt at fjerne denne, 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.

1044 "Hadprædikant dømt i byret" (26. marts 201), TV2, http://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-03-26-hadpraedikant-domt-i-byret (senest tilgået den 29. januar 2020). Prædikanten var desuden tiltalt efter straffelovens § 266 b (racismeparagraffen), som dog har en lavere strafferamme end straffelovens § 136, stk. 3.

På nogle områder kan der imidlertid være tale om en uklarhed, som ligger ud over dette. Som nævnt under afsnit 2 har det f.eks. været tilfældet i forhold til straffelovens bestemmelser om injurier mv., hvor den tidligere ordlyd af bestemmelserne således gennem en årrække ikke gav et dækkende billede af gældende ret. Som konsekvens heraf blev reglerne ændret i 2018, så ordlyden bedre afspejler den reelle retstilstand på området.

Problemet forstærkes efter kommissionens opfattelse af, at den offentlige debat i dag i vidt omfang foregår på de sociale medier, hvor enhver er i stand til umiddelbart at ytre sig i en bred kreds. Det kan således i mange tilfælde være vanskeligt at bedømme, om en udtalelse på de sociale medier er ment alvorligt, ironisk, sarkastisk eller blot er afgivet i et øjebliks ophidselse el.lign. Hvis også bestemmelsen er uklar, vil der alt andet lige være en større risiko for, at man dermed ender med at straffe for udtalelser, som ikke altid er lige strafværdige.

Kommissionen har på baggrund af gennemgangen under afsnit 3 diskuteret, om der med henblik på at skabe større klarhed om retstilstanden er behov for også at ændre reglerne i straffelovens § 136, stk. 2 og 3.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at det navnlig i lyset af dommen i det omfattende sagskompleks vedrørende Sam Mansour ikke fremstår klart, om der efter straffelovens § 136, stk. 2, skal være tale om billigelse af en konkret stedfunden terrorhandling, eller om det er tilstrækkeligt at anprise et hypotetisk eller forestående angreb.

Endvidere er det bl.a. på baggrund af dommen i Mansour-sagen heller ikke umiddelbart klart, hvad der udgør en "udtrykkelig billigelse" i bestemmelsens forstand.

Herudover efterlader Mansour-sagen tvivl om grænsedragningen mellem straffelovens § 136, stk. 2, og § 114 e. Det står efter kommissionens opfattelse således ikke klart, hvorfor landsretten i denne sag fandt flere udtalelser omfattet af både § 136, stk. 2, og § 114 e.

Det er samtidig kommissionens opfattelse, at der fremover bør lægges større vægt på ytringsfriheden og de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som er forbundet med at straffe tvetydige ytringer, end hvad der efter praksis synes at have været tilfældet hidtil. Som nævnt indledningsvist er det således kommissionens opfattelse, at 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.

Kommissionen anbefaler, at der skabes større klarhed om retstilstanden i overensstemmelse med ovenstående. Kommissionen anbefaler derfor, at Straffelovrådet anmodes om at komme med forslag til, hvordan lovgivningen kan ændres for at tydeliggøre retstil-

standen. Dette vil eventuelt kunne ske i sammenhæng med den behandling af uklarhederne ved straffelovens § 266 b, som kommissionen i kapitel 9 ligeledes anbefaler, at Straffelovrådet anmodes om at se nærmere på.

Herudover er det som anført i kapitel 16 kommissionens opfattelse, at der generelt bør foretages en evaluering af reglerne på terrorområdet med henblik på bl.a. at vurdere de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den danske indsats imod terror. Straffelovens § 136, stk. 2, og grænsedragningen i forhold til straffelovens § 114 e, vil efter kommissionens opfattelse skulle omfattes af en sådan evaluering. Det samme gælder straffelovens § 136, stk. 3, hvor kommissionen navnlig pga. manglende retspraksis ikke på nuværende tidspunkt kan vurdere, om bestemmelsen er forbundet med en sådan uklarhed, at der er behov for lovgivning med henblik på at skabe klarhed om retstilstanden.

# Kapitel 9
# Racismeparagraffen

## 1. Indledning

Efter straffelovens § 266 b, der populært er kendt som racismeparagraffen, 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 udtrykkeligt 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 eller samme religiøse overbevisning.

Bestemmelsen står for mange som en af de mest markante begrænsninger af ytringsfriheden i Danmark og er derfor også ofte genstand for stor debat. Bestemmelsen finder løbende anvendelse i praksis, og i 2018 og 2019 blev der rejst tiltale for overtrædelse af bestemmelsen henholdsvis 20 og 15 gange.[1045]

Racismeparagraffen, som vi kender den i dag, udspringer af den internationale lovgivning imod hadefuld tale, der blev udviklet i FN-systemet i årene efter 2. Verdenskrig. Der findes derfor lignende bestemmelser i mange andre lande, og forholdet til ytringsfriheden diskuteres da også flittigt på den internationale scene.

De fleste kan nok være enige om, at ytringsfriheden – som det fremgår af kommissoriet for Ytringsfrihedskommissionen – bør udnyttes med respekt for andre, men spørgsmålet

1045 Opgørelse fra Rigsadvokaten af 25. januar 2020.

om, hvor grove udtalelser man må tåle fra andre, og hvor grænsen går for, hvilke ytringer – om nogen – der ligefrem skal være strafbare, giver løbende anledning til debat.

Bestemmelsen rammer på den måde ned i den klassiske diskussion om forskellen på ord og handling, og den beskyldes af dens kritikere for at begrænse adgangen til en fri og åben offentlig debat om væsentlige samfundsanliggender.

Andre lægger omvendt vægt på, at bestemmelsen tjener et vigtigt formål som et værn imod, at (minoritets)grupper i vores samfund udsættes for grove racistiske og hadefulde ytringer. Der er samtidig dem, der peger på, at bestemmelsen bør følge med tiden og derfor udvides til også at omfatte nye grupper og beskyttelsesinteresser.

Debatten om racismeparagraffen har ikke mindst udspillet sig i Folketinget, hvor der de seneste tre årtier har været fremsat adskillige lov- og beslutningsforslag om ændring eller ophævelse af bestemmelsen. Anledningen har ikke sjældent været konkrete sager, hvor bestemmelsens anvendelse i praksis har givet anledning til kritik.

Siden midten af 1980'erne har der da også været et stigende antal sager vedrørende overtrædelse af straffelovenes § 266 b. Langt de fleste sager handler om udtalelser rettet mod etniske minoritetsgrupper i det danske samfund, og de seneste årtiers fokus på bestemmelsen skal nok bl.a. ses i sammenhæng med den politiske debat om den stigende indvandring, navnlig fra ikke-vestlige lande fra midten af 1980'erne og frem.

Samtidig kan der bl.a. peges på fremkomsten af først internettet og senere de sociale medier, der har gjort det meget let at dele ufiltrerede meningstilkendegivelser i en bred kreds og med meget kort reaktionstid.

## 2. Racismeparagraffens baggrund – racediskriminationskonventionen

Racismeparagraffen blev i sin oprindelige form indført i 1939. Det skete som led i en større ændring af staffeloven med henblik på at imødegå den bekymrende udvikling i Nazi-Tyskland og en stigende tendens til hadsk, anti-semitisk retorik også i Danmark, som regeringen med justitsminister K.K. Steincke i spidsen mente, at der var behov for at slå hårdt ned på.

Bestemmelsen skulle udgøre en slags injuriebestemmelse for grupper og skulle beskytte navnlig danske jøder mod falske rygter og beskyldninger og anden form for ophidselse

til had mod en gruppe af den danske befolkning på grund af dens tro, afstamning eller statsborgerforhold, som det hed i bestemmelsen.[1046]

I 1972 blev bestemmelsen udvidet betragteligt. Baggrunden var, at Danmark stod over for at skulle ratificere den konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD), som i 1965 var blevet vedtaget i FN. Konventionen indeholdt bl.a. en forpligtelse for staterne til at kriminalisere racistisk og hadefuld tale.

## 2.1 FN's Racediskriminationskonvention

Allerede i forbindelse med forhandlingerne om FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, som blev indledt i 1947, men først afsluttet næsten 20 år senere, var kriminalisering af hadefuld tale et tema. Landene delte sig i den forbindelse 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 den nyligt afsluttede 2. Verdenskrig med al tydelighed havde demonstreret behovet for et 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 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder i 1972.

Sideløbende hermed foregik der forhandlinger om en særskilt FN-konvention mod racediskrimination. Dette forhandlingsforløb var væsentlig kortere, hvilket bl.a. skyldtes opbakning fra en række nyligt selvstændige afrikanske lande, der så konventionen som et led i bekæmpelsen af kolonialisme og apartheid. Hertil kom en opblussen af episoder

1046 Bestemmelsen havde oprindeligt følgende ordlyd: "Den, der ved Udspredelse af falske Rygter eller Beskyldninger forfølger eller ophidser til Had mod en Gruppe af den danske Befolkning paa Grund af dens Tro, Afstamning eller Statsborgerforhold, straffes med Hæfte eller under formildende Omstændigheder med Bøde. Er Rygterne eller Beskyldningerne fremsat i trykt Skrift eller paa anden Maade, hvorved de er naaet ud til en større Kreds, er Straffen Hæfte eller under skærpende Omstændigheder Fængsel indtil 1 Aar."

med racistisk motiveret hærværk mod jødiske bygninger og mindesmærker i Tyskland, der fremkaldte ubehagelige minder fra nazi-tiden og Anden Verdenskrig.[1047]

Diskussionen fra FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder 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 hadefulde og racistiske udsagn.

Den endelige bestemmelse i FN's Racediskriminationskonventions artikel 4 (a), som bl.a. Danmark stemte imod, fik en bred formulering, som indebar en forpligtelse for de deltagende lande til at *"kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad".*[1048]

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

## 2.2 Udvidelsen af den danske racismeparagraf i 1972

I Danmark blev der i 1966 nedsat et lovforberedende udvalg, der skulle overveje, hvilke lovændringer der var behov for at gennemføre med henblik på Danmarks ratifikation af Racediskriminationskonventionen. Udvalget afgav sin betænkning i december 1969.

I forhold til forpligtelsen i konventionens artikel 4 var det udvalgets vurdering, at bestemmelsen efter sin ordlyd stillede meget vidtgående krav til deltagerstaternes straffelovgivning, idet der f.eks. ikke i konventionsbestemmelsens ordlyd lå nogen begrænsning med hensyn til størrelsen af den kreds, over for hvilken en person giver udtryk for forestillinger om racemæssig overlegenhed, eller med hensyn til de ydre forhold, under hvilke udtalelsen er fremsat.[1049]

Udvalget fremhævede derfor også vigtigheden af den såkaldte due regard-klausul, hvorved man efter udvalgets opfattelse havde *"haft for øje, at der for lovgiverne i det enkelte land kan foreligge en konflikt mellem ønsket om at støtte bekæmpelse af raceforfølgelse og ønsket om at respektere borgernes ret til at give udtryk for deres anskuelser."* [1050]

1047 P. Justesen, "Dansk ret og FN's-racediskriminationskonvention"i U2001.B.148.

1048 Konventionens artikel 4(a) har følgende ordlyd: "a) 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."

1049 Betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 25f.

1050 Ibid., side 26.

Udvalget var optaget af at sikre en passende grænse for de indgreb i ytringsfriheden, som skulle kunne gøres gennem straffebestemmelser, og det ville efter udvalgets opfattelse være i modstrid med den rådende opfattelse af ytringsfriheden i Danmark, hvis man kriminaliserede enhver udbredelse af forestillinger om racemæssig overlegenhed eller af udtryk for racehad.[1051]

Grundlaget for Danmarks ratifikation af konventionen skulle efter udvalgets opfattelse tilvejebringes ved at ændre den eksisterende straffelovgivning. I forhold til forpligtelsen til at kriminalisere racistiske udtalelser skulle det ske gennem en udvidelse af bestemmelsen i straffelovens § 266 b.

Der var behov for en udvidelse, idet den dagældende bestemmelse ikke opfyldte konventions art. 4, bl.a. fordi beskyttelsen kun omfattede den danske befolkning.[1052] Udvalget fandt endvidere, at det strafbare område i bestemmelsen var for snævert i forhold til kravene i konventionen, og endelig var det efter 1939-bestemmelsen en forudsætning for at gøre et strafansvar gældende, at udtalelsen var urigtig. Udtalelsens rigtighed kunne imidlertid ikke efter konventionen være afgørende for strafbarheden.[1053]

I forhold til opgaven med at formulere en ny bestemmelse, der på den ene side levede op til konventionens krav og på den anden side sikrede hensynet til ytringsfriheden, fandt udvalget anledning til at fremhæve, at der var "*betydelige vanskeligheder forbundet med at nå frem til en formulering, som både imødekommer konventionens krav om kriminalisering og rummer en efter dansk opfattelse passende afgrænsning af de ytringsformer, som bør komme i betragtning.*"[1054]

Udvalget lagde altså ikke skjul på, at opgaven med formulere en ny bestemmelse ikke var let. Udvalget skulle ved hjælp af den såkaldte due regard-klausul finde balancepunktet mellem på den ene side konventionens meget bredt formulerede forpligtelse, og på den anden side hensynet til ytringsfriheden og respekten for borgernes ret til at give udtryk for deres anskuelser. Resultatet blev – bortset fra en enkelt sproglig ændring i forbindelse med behandlingen i Folketinget, jf. straks nedenfor – straffelovens racismeparagraf, som vi kender den i dag.

Justitsministeren fremsatte den 7. oktober 1970 forslag om at ændre bestemmelsen i straffelovens § 266 b i overensstemmelse med det forslag, som udvalget havde anbefalet.

1051 Ibid., side 26.
1052 Betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 13.
1053 Ibid., side 26f.
1054 Ibid., side 27.

Forslaget fik en noget lunken modtagelse i Folketinget, hvor flere partier udtrykte skepsis over for bestemmelsens indhold, herunder om straf nu også var den rigtige måde at bekæmpe racediskrimination på. I den forbindelse fremhæves ofte den sønderlemmende kritik, som SF's retsordfører Poul Dam (SF) kom med ved lovens 1. behandling den 29. oktober 1970. Fra Folketingets talerstol anførte han bl.a. følgende:

> "*Enhver frihedsbegrænsning rummer en dyster risiko. Hvor mange andre begrænsninger vil man ikke kunne begrunde på samme smukke måde? Vi kan nok i denne sal blive enige om at fordømme propaganda for krig. Men hvis vi på grundlag heraf kriminaliserer en sådan propaganda, har vi skabt en farlig præcedens. Ved en senere lejlighed vil et flertal kunne fristes til at kriminalisere andre anskuelser og anden propaganda, som dette flertal ud fra en helt ærlig bedømmelse måtte anse for fordømmelig. Nej, friheden er absolut, og der er intet argument, som kan begrunde nogen begrænsning af friheden.*
>
> *Det, jeg hidtil har sagt, har nærmest knyttet sig til den foreslåede tilføjelse til straffelovens § 110 e, men ganske det samme kunne siges om den foreslåede formulering af § 266 b. Den gældende regel er i orden. Den rammer den notorisk løgnagtige propaganda, mens den foreslåede rammer usympatiske anskuelser. Dette er det springende punkt. Man sætter et skel mellem acceptable meninger og uacceptable meninger. Når dette skel først er sat, kan det flyttes – og hvor er vi så henne? Så er vi tilbage i den oplyste enevældes forestillinger om ytringsfrihedens grænser. I parentes skal det bemærkes, at det er bittert ironisk, at netop en lovændring, der vil bekæmpe diskrimination, medfører, at et så uvidenskabeligt og diskriminationsladet ord som ordet »race« indføres i dansk lovgivning*".[1055]

Under udvalgsbehandlingen i Folketinget førte de rejste betænkeligheder til, at der – med henblik på i højere grad end i den oprindelige formulering at tilgodese hensynet til menings- og ytringsfriheden – blev foretaget en ændring i bestemmelsens ordlyd, hvorved ordene "gøres til genstand for nedsættende omtale eller behandling" blev ændret til "nedværdiges".[1056]

Forslaget blev med den ændring enstemmigt vedtaget i Folketinget og selv SF's Poul Dam endte dermed med at støtte den foreslåede udvidelse af bestemmelsen med henblik på at sikre, at Danmark kunne ratificere FN's Racediskriminationskonvention.

---

1055 Lovforslag nr. L 33 om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m.v.) (Folketingstidende, 1970-71, Forhandlingerne, spalte 849-853).

1056 Udvalgsbetænkning nr. 33 (1971) over forslag til ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m.v.) (Folketingstidende 1970-1971, Tillæg B, spalte 3006).

### 2.2.1 Tilføjelsen af "seksuel orientering" i 1987

I 1987 blev racismeparagraffen udvidet, så det også blev strafbart at fremsætte udtalelser eller anden meddelelse, ved hvilken personer trues, forhånes eller nedværdiges som følge af deres *seksuelle orientering*.

Forslaget[1057] om at tilføje seksuel orientering til bestemmelsen blev fremsat af SF på baggrund af en anbefaling fra en kommisson, der i 1984 var blevet nedsat til belysning af homoseksuelles situation i samfundet. Kommissionen havde fået den omfattende opgave at komme med forslag til foranstaltninger, der tog sigte på at fjerne eksisterende diskrimination inden for alle sektorer i samfundet.[1058]

I forslaget er der henvist til en række internationale resolutioner og anbefalinger mod diskrimination på grund af seksuel orientering, som var vedtaget op gennem første halvdel af 1980'erne. Der er endvidere henvist til, at der i nogle lande allerede var lovgivning, der gav homoseksuelle et særligt værn mod retsstridig diskriminering. Det gjaldt f.eks. Norge, der i 1981 indførte en bestemmelse svarende til den foreslåede. Herudover blev der henvist til den nedsatte kommissions overvejelser om spørgsmålet.

Kommissionens overvejelser tog udgangspunkt i, at der allerede eksisterede diskriminationsregler i straffelovens § 266 b (og i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.). Kommissionen fandt derfor ikke anledning til på ny at rejse den generelle diskussion om det rimelige i at indføre strafsanktionerede regler mod diskrimination og forskelsbehandling af minoritetsgrupper. Samtidig var det kommissionens vurdering, at homoseksuelles behov for beskyttelse nok var større end eller i hvert fald tilsvarende beskyttelsesbehovene hos nogle af de minoritetsgrupper, der allerede var omfattet af bestemmelsen. Det talte efter kommissionens opfattelse for, at der burde lovgives mod diskrimination af homoseksuelle.

På den baggrund anbefalede et flertal på 10 ud af 12 medlemmer i kommissionen[1059] at gennemføre det forslag om at tilføje seksuel orientering til bestemmelsen, som var kommet fra Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske. Om baggrunden herfor henviste flertallet til de synspunkter, som foreningen over for kommissionen havde gjort gældende, herunder at en sådan udvidelse ville:

---

1057 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).

1058 Betænkning nr. 1127 (1988) om homoseksuelles vilkår afgivet af kommissionen til belysning af homoseksuelles situation i samfundet.

1059 Et mindretal i kommissionen betvivlede værdien af lovbestemmelser som de foreslåede, idet de næppe vil påvirke den faktiske diskrimination af homoseksuelle, men alene have karakter af moralske vurderinger som, hvor enig man end kan være i dem, ikke naturligt hører hjemme i lovbestemmelser. Et andet mindretal ønskede ikke at tage stilling til den foreslåede udvidelse af de dagældende antidiskriminationsbestemmelser.

– have en psykologisk effekt i kampen for at fjerne de normer, der virker undertrykkende på menneskers seksualitet,
– give en øget psykisk og fysisk tryghed for bøsser og lesbiske til i åbenhed at kunne leve i overensstemmelse med deres identitet,
– betyde en juridisk sikkerhed for bøsser og lesbiske mod diskrimination,
– skabe grundlag for en seriøs debat og stillingtagen til bl.a. homoseksualitet,
– medvirke til en generel holdningsændring i befolkningen til homoseksualitet og
– vise, at man i Danmark lever op til de internationale resolutioner og anbefalinger på området.

Herudover var det flertallets opfattelse, at den politiske og psykologiske effekt af lovændringen vejede tungere end den indskrænkning af den åbne debat, som en ændret lovgivning ville medføre. Der blev endvidere lagt vægt på, at homoseksuelle med tilføjelsen ville få samfundets accept af deres livsform, hvilket ville være af stor betydning for dem som gruppe, for holdningen hos andre og for ligestillingen.

I lovforslaget tilsluttede forslagsstillerne sig kommissionens flertal og tilføjede, at de betragtede forslaget som værende af væsentlig holdningsmæssig og psykologisk betydning. I betragtning heraf og i betragtning af den formentlig begrænsede praktiske anvendelse fandt forslagsstillerne det endvidere ubetænkeligt at foretage en udvidelse af antidiskriminationsbestemmelserne som de foreslåede.

### 2.2.2 Rammeafgørelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad

Ud over forpligtelsen i Racediskriminationskonventionens artikel 4 og den relaterede forpligtelse i artikel 20 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder sikrer racismeparagraffen i dag også, at Danmark lever op til den rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, som blev vedtaget i EU den 28. november 2008.

Rammeafgørelsen bygger på en såkaldt fælles aktion om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, som Rådet vedtog tilbage i 1996.

På Det Europæiske Råds møde i Wien i december måned 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan, hvoraf det bl.a. fremgår, at en række lovovertrædelser, herunder racisme og fremmedhad, bedst bekæmpes ved fælles EU-tiltag.

På denne baggrund fremsatte Kommissionen i november 2001 et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Forslaget tog udgangspunkt i den fælles aktion fra 1996, men gik på en række punkter videre. Forslaget til rammeafgørelsen indeholdt således bl.a. visse minimumskrav til medlemsstaternes sanktioner på området.

På grund af stor uenighed blandt medlemsstaterne, herunder bl.a. om forholdet til ytringsfriheden, blev rammeafgørelsen først vedtaget syv år senere den 28. november 2008.

Det følger af artikel 1, stk. 1, litra a, i rammeafgørelsen, at medlemsstaterne skal kriminalisere offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse.

Efter bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, kan medlemsstaterne vælge kun at straffe adfærd, der enten udøves på en måde, der **sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden**, eller som er **truende, nedværdigende eller forhånende**.

Under forhandlingerne om rammeafgørelsen var det for Danmark og flere andre lande, herunder Sverige og Storbritannien, afgørende, at de kvalificerende omstændigheder "truende, nedværdigende eller forhånende" indgik i bestemmelsens ordlyd. Danmark gjorde samtidig gældende, at det ikke i forhold til dansk retstradition på racismeområdet giver mening at tale om "offentlig orden" (public order).

Fra britisk side understregede man under forhandlingerne, at man ikke ville acceptere at skulle kriminalisere blotte forstyrrelser af den offentlige orden.

Medlemsstaterne overlades en vis skønsmargin ved implementeringen i national ret. Dette følger af præambelbetragtning nr. 6, hvorefter rammeafgørelsen er begrænset til bekæmpelse af visse særlig grove former for racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivning. Det fremhæves i samme, at en fuldstændig harmonisering af straffelovgivningerne ikke på nuværende tidspunkt er mulig, da medlemsstaternes kulturelle og retlige traditioner i et vist omfang er forskellige.

Fordi medlemsstaterne efter bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, kan vælge at udelukke strafansvar for adfærd, der ikke er truende, nedfærdigende eller forhånende, vurderede Justitsministeriet forud for vedtagelsen, at Danmark med straffelovens § 266 b allerede

levede op til forpligtelsen i rammeafgørelsen, og at der således ikke som følge heraf var behov for at ændre racismeparagraffen.[1060]

Under forhandlingerne om rammeafgørelsen ønskede nogle lande, at rammeafgørelsen skulle forpligte medlemsstaterne til at kriminalisere holocaustbenægtelse og benægtelse mv. af andre lignende forbrydelser mod menneskeheden begået af totalitære regimer (i Øst- og Centraleuropa) ud fra andre kriterier end race, religion mv.

Der var imidlertid ikke tilslutning blandt medlemslandene til at indføre en sådan (bindende) forpligtelse i rammeafgørelsen. I stedet for blev der – for at imødekomme de pågældende lande – opnået enighed om en præambelbetragtning, som fastslår, at rammeafgørelsen ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan fastsætte nationale regler, der udvider rammeafgørelsen til at omfatte benægtelse mv. af forbrydelser rettet mod personer, der er defineret på bag grund af andre kriterier end race, religion mv., eksempelvis social status eller politisk overbevisning.[1061]

## 3. Lov- og beslutningsforslag vedrørende § 266 b

De første 10-15 år efter vedtagelsen i 1972 levede racismeparagraffen en stille tilværelse.[1062] Fra midten af 80'erne skete der imidlertid en stigning i antallet af sager vedrørende overtrædelse af racismeparagraffen, der nok bl.a. skal ses i sammenhæng med den øgede indvandring navnlig fra ikke-vestlige lande fra midten af 1980'erne og frem. Udviklingen gav anledning til stadig større debat om bestemmelsen i Folketinget, og de seneste tre årtier har der, som nævnt indledningsvist, adskillige gange været fremsat lov- og beslutningsforslag om at ophæve eller ændre straffelovens § 266 b.

Første gang i 1990, hvor Fremskridtspartiet med Mogens Glistrup i spidsen foreslog en ophævelse af bestemmelsen i straffelovens § 266 b.[1063] Det fremsatte lovforslag havde slet og ret undertitlen: "Genindførelse af ytringsfriheden", og om baggrunden for forslaget anførte forslagsstillerne, at Folketinget med 1971-ændringen havde "indskrænket ytringsfriheden for personer, der ikke logrede for magthavernes autoriserede meninger." Videre blev det anført i bemærkningerne til forslaget, at "[i] praksis benyttes bestemmelsen fortrinsvis til at afskrække gode danske kvinder og mænd fra at fremføre renfærdige

1060 Justitsministeriets notat af 4. marts 2005 vedrørende revideret forslag af februar 2003 til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Sendt til Folketingets Retsudvalg den 9. marts 2005 (REU alm. del – Bilag 58).

1061 Besvarelse af 8. maj 2007 af spørgsmål nr. 299, som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 23. april 2007 (Alm. del).

1062 J. Mchangama og F. Stjernfelt, MEN - Ytringsfrihedens historie i Danmark, 1. udgave (2016), side 791.

1063 Lovforslag nr. L 205 af 14. marts 1990 om ændring af borgerlig straffelov (Genindførelse af ytringsfriheden) (Folketingstidende, 1989-1990, Tillæg A, spalte 5228ff.).

saglige argumenter i den politiske debat til sikring af den danske nations uforstyrrede bestående."

Forslaget blev afvist af de øvrige partier i Folketinget og fik i det hele taget en hård medfart. Som eksempel kan nævnes, at Arne Melchior (CD) i sin ordførertale lakonisk anførte, at "Centrum-Demokraterne afviser forslaget og betragter ordlyden af forslagets bemærkninger som uanvendelig til menneskelig kommunikation."

Igen i 1994 fremsatte Fremskridtspartiet – denne gang med Pia Kjærsgaard i spidsen for forslagsstillerne – forslag om ophævelse af racismeparagraffen i straffelovens § 266 b.[1064] Denne gang blev der som begrundelse for forslaget indledningsvist peget på, at der i den offentlige debat havde været fremført kritik af bestemmelsen fra flere af de andre partier i Folketinget, og at Fremskridtspartiet delte kritikken, idet det var partiets opfattelse, "at meningscensur og herunder straf for bestemte ytringer eller anskuelser aldrig kan styrke en folkelig meningsudveksling, men vil svække den demokratiske proces."

Videre blev det anført, at "[naturligvis] tager forslagsstillerne afstand fra, at man diskriminerer på grund af seksuel orientering eller race, men vi mener, at ytringsfriheden skal have meget vide rammer i Danmark." Endelig blev der peget på, at den eksisterende injurielovgivning efter forslagsstillernes opfattelse måtte være fuldt tilstrækkelig, hvis man følte sig krænket. Selv om der nu også var rejst kritik af bestemmelsen fra femtrædende medlemmer af Socialdemokratiet, Konservative og Venstre, var der heller ikke denne gang opbakning til forslaget om at ophæve racismeparagraffen.

Interessant er det dog, at Birthe Rønn Hornbech (V) under 1. behandlingen af lovforslaget satte spørgsmålstegn ved, om bestemmelsen i straffelovens 266 b som følge af Danmarks internationale forpligtelser skulle have netop den udformning, som den havde.[1065]

Næste gang racismeparagraffen blev foreslået ophævet var først i 2002.[1066] Denne gang af Dansk Folkeparti med Søren Krarup som ordfører for forslagsstillerne. Forslaget blev denne gang begrundet bl.a. med, "at § 266 b i staffeloven udgør et uheldigt og i realiteten totalitært element i dansk lovgivning, som man ikke kan fortsætte med at give husly." Videre blev det anført, at efter "Dansk Folkepartis opfattelse består forskellen på et rets-

1064 Lovforslag nr. L 225 af 5. april 1994 om ændring af straffeloven (Ophævelse af racismeparagraffen) (Folketingstidende, 1993-1994, 1. samling, Tillæg A, spalte 7787ff.).

1065 Lovforslag nr. 225 af 5. april 1994 om ændring af straffeloven (Ophævelse af racismeparagraffen) (Folketingstidende, 1993-1994, 1. samling, Forhandlingerne, spalte 11410ff.), spalte 11411.

1066 Lovforslag nr. L 103 af 20. februar 2002 om ændring af straffeloven (Ophævelse af racismeparagraffen) (Folketingstidende, 2001-2002, 2. samling, Tillæg A, side 2807ff.).

samfund og et totalitært samfund deri, at i et retssamfund straffes man for sine handlinger, i et totalitært straffes man for sine holdninger."

I bemærkningerne til forslaget blev der henvist til Paul Dams (SF) kritiske udtalelser i forbindelse med udvidelsen af bestemmelsens anvendelsesområde i 1972, hvor han bl.a. havde advaret imod, at den begrænsning af ytringsfriheden som bestemmelsen medførte, var en risikabel glidebane, der nemt kunne føre til yderligere begrænsninger af frihedsrettighederne.

Forslaget opnåede heller ikke denne gang opbakning blandt de øvrige partier i Folketinget. Daværende justitsmister Lene Espersen (KF) udtrykte dog i sin tale forståelse for debatten om bestemmelsen og anførte bl.a. følgende: "Her i Grundtvigs fædreland er straf […] ikke noget, vi anvender for at bekæmpe bestemte holdninger, men derimod noget, vi i givet fald anvender i forhold til handlinger, som anses for uacceptable. I det lys er det også forståeligt, at man argumenterer for, at straffelovens § 266 b støder an mod forestillinger om en fri debat i et demokratisk samfund." Det er dog samtidigt vigtigt at holde fast ved, anførte justitsministeren, "at § 266 b ikke kriminaliserer holdninger, men sætter visse grænser for den måde, som man bl.a. kan udtrykke holdningerne på." Justitsministeren understregede afslutningsvis, at det i øvrigt ville udgøre et folkeretsbrud at følge lovforslaget om at ophæve racismeparagraffen, og at regeringen ikke mindst af den grund, ikke kunne støtte forslaget.

Igen ved denne lejlighed udtrykte Venstres ordfører Birthe Rønn Hornbech skepsis over bestemmelsen i sin gældende form og appellerede til en grundig debat om spørgsmålet, og til at man i den forbindelse fik justitsministeren til at redegøre nærmere for indholdet i de af Danmarks internationale forpligtelser, der lå til grund for ændringen af bestemmelsen i 1972.[1067]

I 2006 foreslog Dansk Folkeparti en ændring af racismeparagraffen.[1068] Med lovforslaget, der havde undertitlen "Demokratisering og indførelse af ligebehandlingsprincip i straffelovens racisme paragraf", ønskede Dansk Folkeparti for det første bestemmelsens ordlyd præciseret, således at det kom til at fremgå, at beskyttelsen omfattede "en hvilken som helst gruppe af personer".

Hertil anførte justitsminister Lene Espersen under 1. behandlingen af beslutningsforslaget i Folketinget, at "[b]estemmelsen omfatter […] allerede i dag alle grupper af per-

1067 Justitsministeren ses ikke at have haft lejlighed til at besvare spørgsmålet.

1068 Lovforslag nr. L 103 af 7. december 2006 om ændring af straffeloven (Demokratisering af og indførelse af ligebehandlingsprincip i straffelovens racismeparagraf) (Folketingstidende, 2006-2007, Tillæg A, side 3507ff.).

soner, altså både flertals- og mindretalsgrupper, som måtte blive udsat for f.eks. truende udtalelser på grund af deres race eller religion". På den baggrund konkluderede ministeren, at den foreslåede omformulering af bestemmelsens stk. 1 ikke ville gøre nogen forskel i forhold til bestemmelsens anvendelsesområde, og at forslaget derfor var overflødigt.

For det andet foreslog Dansk Folkeparti, at der blev tilføjet et nyt stk. 2 til bestemmelsen, hvoraf det skulle fremgå, at en given udtalelse ville være "straffri uanset sin form, såfremt den er sand eller fremsætteren havde rimelig grund til at anse den som dækkende for de faktiske forhold eller var provokeret til at fremsætte den."

Efter justitsministerens vurdering ville det forslag indebære, "at enhver ytring ville være straffri, hvis 1) der kan føres sandhedsbevis, 2) vedkommende havde rimelig grund til at tro, at ytringerne var sande, eller 3) vedkommende var provokeret til at fremsætte ytringen." Justitsministeren anførte i forhold til forslaget om sandhedsbevis bl.a., at det ikke kunne være afgørende, "om en udtrykt opfattelse er sand eller falsk, men derimod om den pågældende offentlige udtalelse har været truende, forhånende eller nedværdigende over for en befolkningsgruppe på grund af f.eks. race eller tro."

Videre anførte ministeren, at forslaget ville betyde, "at der – i gåseøjne – ville være sande opfattelser, der kunne udtrykkes på en måde, der var truende, forhånende eller nedværdigende, uden at der kunne gøres et strafansvar gældende", og at dette efter regeringens opfattelse kunne rejse alvorlig tvivl om, hvorvidt Danmark overholdt sine forpligtelser efter FN's Racediskriminationskonvention.

Tilsvarende kunne forslaget ifølge justitsministeren føre til, at f.eks. racistiske udtalelser i et vist omfang ville blive tilladt, mens justitsministeren i forhold til det sidste led i forslaget om, at en udtalelse skulle være straffri, såfremt fremsætteren var provokeret til at fremsætte den, bl.a. påpegede, at man inden for strafferetten normalt behandler "gerningsmandens sindstilstand og bevæggrunde som noget, der efter omstændighederne kan være relevant at tage hensyn til ved straffens udmåling, men ikke i vurderingen af, om en handling er strafbar." Lovforslaget opnåede ikke støtte fra de øvrige partier i Folketinget.

Dansk Folkeparti fremsatte i 2011 et lovforslag[1069] med tilnærmelsesvis det samme indhold. Den eneste forskel var, at første del af 2006-forslaget om at præcisere bestemmel-

1069 Lovforslag nr. L 182 af 30. marts 2011 om ændring af straffeloven (Ændring af racismeparagraffen) (Folketingstidende 2010-2011, L 182, som fremsat).

sens ordlyd, således at det kom til at fremgå, at beskyttelsen i bestemmelsen omfattede "en hvilken som helst gruppe af personer", ikke var medtaget.

Justitsministeren, der nu hed Lars Barfoed, gentog i sin tale ved 1. behandlingen i hovedtræk pointerne fra 2006, og lovforslaget blev forkastet ved 3. behandlingen i Folketinget. Dog opnåede forslaget denne gang – udover Dansk Folkeparti – opbakning fra Liberal Alliance.

Netop Liberal Alliance fremsatte året efter et forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af ytringsfriheden.[1070] Med beslutningsforslaget ønskede forslagsstillerne bl.a.[1071] at forpligte regeringen til at fremsætte et lovforslag, der indeholdt en ændring af straffelovens § 266 b, således at bestemmelsen i højere grad blev begrænset til at omhandle tilfælde, hvor trusler samt nedværdigende og forhånende ytringer mod visse grupper medfører en nærliggende fare for forstyrrelse af den offentlige orden.

Som begrundelse for forslaget om at begrænse anvendelsesområdet blev det i bemærkningerne anført, at "[d]et er forslagsstillernes opfattelse, at § 266 b er med til at indskrænke den offentlige debat, og [at] det er gennem den frie debat, at racisme, intolerance og fordomme skal bekæmpes".

Forslagsstillerne anerkendte dog samtidig, at bestemmelsen som følge af Danmarks internationale forpligtelser ikke uden videre kunne ophæves, og foreslog derfor ordlyden ændret, således "at kun udtalelser, der medfører en begrundet frygt for forstyrrelse af den offentlige fred og orden, straffes". Denne ændring ville ifølge forslagsstillerne ligge inden for rammerne af EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmehad, og formålet skulle ifølge bemærkningerne være, at man i højere grad kriminaliserede "de konkrete farer, som visse udtalelser kan medføre, og ikke selve indholdet i udtalelsen".

Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget. For så vidt angår forslagets overensstemmelse med rammeafgørelsen anførte justitsministeren følgende: "Efter den her rammeafgørelse kan den enkelte medlemsstat vælge at begrænse det stafbare område til kun at omfatte adfærd, der enten udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, eller som er truende, nedværdigende eller forhånende. Det er altså ikke muligt at begrænse det strafbare område til adfærd, som både er truende, nedværdigende eller forhånende og udøvet på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden. Det er derfor umiddelbart vanskeligt at se, hvordan § 266 b kan ændres som foreslået

1070 Beslutningsforslag nr. 60 af 29. marts 2012 om styrkelse af ytringsfriheden (Folketingstidende, 2011-2012, B 60, som fremsat).

1071 Med beslutningsforslaget ønskede Liberal Alliance samtidig at pålægge regeringen at ophæve straffelovens § 140 (blasfemiparagraffen) samt ændre straffelovens § 267 (injurieparagraffen) og § 114 e.

af forslagsstillerne, så vi fortsat lever op til ikke bare rammeafgørelsen, men også FN's Racediskriminationskonvention."

I 2014 fremsatte Liberal Alliance sammen med Venstre, Dansk Folkeparti og Konservative et nyt beslutningsforslag vedrørende § 266 b.[1072] Forslagsstillerne ville med forslaget pålægge regeringen at anmode Straffelovrådet om at afgive en udtalelse om fordele og ulemper ved en hel eller delvis ophævelse af bestemmelsen.

Som begrundelse for forslaget blev det bl.a. anført, at det var forslagsstillernes opfattelse, "at § 266 b er med til at indskrænke den offentlige debat, og det er gennem den frie debat, at racisme, intolerance og fordomme skal bekæmpes". Videre anførtes det med henvisning til, at bestemmelsen som følge af Danmarks internationale forpligtelser ikke uden videre ville kunne ophæves, at forslagsstillerne ønskede "at få undersøgt mulighederne for, inden for grænserne af vores internationale forpligtelser, at indskrænke, eller hvis det alligevel skulle være muligt, helt at afskaffe bestemmelsen".

Regeringen støttede ikke beslutningsforslaget navnlig med den begrundelse, at racismeparagraffen med den gældende ordlyd efter regeringens opfattelse var udtryk for den rette balance, og forslaget blev derfor forkastet efter udvalgsbehandlingen.

I 2018 fremsatte Dansk Folkeparti på ny et beslutningsforslag om ændring af straffelovens racismeparagraf.[1073] Denne gang med forslag om at pålægge regeringen at fremsætte et lovforslag om ændring af § 266 b, "der får den virkning, at der fremover udelukkende kan dømmes efter denne bestemmelse, såfremt der er tale om ytringer, der klart og utvetydigt opfordrer til had mod en bestemt befolkningsgruppe på baggrund af race, nationalitet, etnicitet, seksuel orientering eller religion, og som risikerer at forstyrre den offentlige orden".

Forslaget opnåede ikke støtte fra nogen af de øvrige partier i Folketinget og blev dermed forkastet efter udvalgsbehandlingen. Under 1. behandlingen anførte justitsministeren som begrundelse bl.a., at "[r]egeringen er enig i, at der er behov for at se på, om racismeparagraffens anvendelsesområde skal indskrænkes, men det er regeringens indstilling, at en endelig stillingtagen til, om og i givet fald hvordan straffelovens § 266 b skal ændres, bør afvente Ytringsfrihedskommissionens anbefalinger."

1072 Beslutningsforslag nr. 106 af 9. april 2014 om kortlægning af fordele og ulemper ved en ophævelse af racismeparagraffen (Folketingstidende, 2013-2014, B 106, som fremsat).

1073 Beslutningsforslag nr. 76 af 23. februar 2018 om ændring af straffelovens racismeparagraf (Folketingstidende 2017-2018, B 76, som fremsat).

Igen i 2019 blev der fremsat et beslutningsforslag om ændring af racismeparagraffen.[1074] Forslaget blev fremsat af Enhedslisten, der foreslog at pålægge regeringen at fremsætte et lovforslag, hvorved der i straffelovens § 266 b, stk. 1 (og § 81, stk. 6), blev tilføjet "køn, kønsidentitet og kønsudtryk". Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at formålet var "at sikre bedre beskyttelse af transkønnede mod hadforbrydelser".

Justitsministeren påpegede under 1. behandlingen, at diskrimination på baggrund af kønsidentitet allerede i dag antages at være omfattet af de eksisterende bestemmelser i straffeloven om hadforbrydelser og hadefulde ytringer.

Ministeren udtrykte dog samtidig sympati for forslaget, men henviste til, at en tværministeriel arbejdsgruppe allerede var i gang med at overveje bl.a. det rejste spørgsmål, og at man derfor efter regeringens opfattelse burde afvente arbejdsgruppens resultat. Beslutningsforslaget blev på den baggrund forkastet.

## 4. Argumenter for og imod lovgivning mod hadefuld tale

Det er ikke kun i Folketinget, at racismeparagraffen giver anledning til debat. Både i pressen og i den akademiske litteratur er bestemmelsen blevet diskuteret flittigt. Som nævnt i indledningen, findes der – på grund af dens internationale ophav – lignende bestemmelser i mange andre lande. Derfor diskuteres lovgivning mod hadefuld tale også flittigt på den internationale scene.

Under dette afsnit udfoldes den mere retspolitiske diskussion, som bestemmelsen i straffelovens § 266 b – med varierende styrke – har været genstand for lige siden sin tilblivelse i 1939 og i særlig grad de seneste 30 år. I den forbindelse vil der blive inddraget synspunkter og teorier fra den internationale debat om lovgivning mod hadefuld tale.

Centralt i diskussionen står det klassiske spørgsmål om sondringen mellem ord og handling, der går helt tilbage til de spirende demokratier i det antikke Athen og gamle Rom.

I den nutidige debat om lovgivning mod hadefulde ytringer fastholder bestemmelsens kritikere nødvendigheden af en skarp sondring mellem ord og handling og afviser i øvrigt, at der skulle være belæg for argumentet om, at ytringer – hvor usympatiske og hadefulde de end måtte være – i sig selv fremmer voldelig og anden uønsket adfærd, og at

1074 Beslutningsforslag nr. 77 af 15. januar 2019 om at tilføje ordene køn, kønsidentitet og kønsudtryk i straffeloven i forbindelse med hadforbrydelser (Folketingstidende, 2018-2019, 1. samling, B 77, som fremsat).

der i særdeleshed mangler evidens for at kriminaliseringen af ytringer udgør et effektivt redskab i forhold til at imødegå voldelig ekstremisme.[1075]

Andre mener derimod, at et demokratisk samfund har både ret og pligt til at sikre, at ytringsfriheden ikke misbruges til at krænke andre eller bruges på en måde, der kan true samfundsfreden og den politiske stabilitet.[1076] [1077]

Nogle argumenterer videre for, at lovgivningen mod hadefuld tale – navnlig hvis den er vag og upræcist formuleret – er en glidebane, og at der er stor risiko for, at den over tid vil føre til mere problematiske indskrænkninger i ytringsfriheden.

Diskussionen er i høj grad også et spørgsmål om perspektiv: Det fælleskabsorienterede med et ideal om det fælles bedste over for det individorienterede og retten til ytre sig om hvad som helst – også selvom det krænker andre.

Det har været anført, at der grundlæggende er forskel på, om ytringsfriheden anskues som demokratiets fundament og dermed et middel til at opnå et højere mål med den virkning, at demokratiets rette tilstand kan nødvendiggøre begrænsninger af ytringsfriheden, eller om ytringsfriheden anskues som frihedens fundament, og dermed i højere grad som en individuel rettighed, der har værdi i sig selv og derfor alene kan begrænses, hvis den, der ytrer sig, direkte tilskynder til vold.[1078] Dette er også blevet beskrevet som forskellen mellem demokratiopfattelsen i henholdsvis europæisk og amerikansk retstradition, og i USA sikrer forfatningen da også det enkelte individ en langt mere undtagelsesfri beskyttelse af ytringsfriheden.[1079]

Heroverfor står f.eks. den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der giver mulighed for at indskrænke ytringsfriheden, bl.a. hvis det er nødvendigt i et demokratisk samfund eller for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder.[1080]

---

1075 Se f.eks. H. Koch i J. Christoffersen og M. Rask Madsen, Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil mellem dansk ret og politik, 1. udgave (2009), side 327, der med henvisning til EMD-praksis anfører, at "[h]adefulde ytringer kan – efter kortere eller længere tid – med sandsynlighed forventes at fremme en socialt uønsket adfærd, som truer den offentlige orden."

1076 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), afsnit 1.

1077 Det fremgår af Center for Terroranalyses (CTA) vurdering af terrortruslen fra januar 2018, at sociale medier i stigende grad anvendes til at fremsætte truende og fjendtlige bemærkninger, herunder over for offentlige personer, og til at sprede rygter og falske nyheder. Selv om hovedparten af disse ytringer ikke fører til konkret angrebsplanlægning, vurderer CTA, at sådanne tilkendegivelser kan påvirke visse psykisk uligevægtige eller letpåvirkelige personer til at begå vold, der har karakter af terror.

1078 Se f.eks. F. Rose, Hymne til friheden, 1. udgave (2015), side 168f.

1079 Se f.eks. H. Koch i J. Christoffersen og M. Rask Madsen, Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil mellem dansk ret og politik, 1. udgave (2009), side 322ff.

1080 EMRK artikel 10 er fyldestgørende beskrevet under kapitel 7.

Diskussionen bliver i det perspektiv ofte et spørgsmål om, hvilke hensyn der skal vægtes højest – retten til at ytre sig i overensstemmelse med sin overbevisning eller retten til ikke at blive udsat for truende, forhånende eller nedværdigende udsagn.

## 4.1 Demokratiargumentet

En vidtstrakt ytringsfrihed, der sikrer borgernes adgang til mangfoldige synspunkter og kritiske holdninger om emner af samfundsmæssig interesse, fremhæves ofte som et bærende element i et velfungerende demokratisk samfund.

Selv om de fleste anerkender, at ytringsfriheden ikke kan være en absolut rettighed, opfatter kritikerne racismeparagraffen som lovgivning, der rammer netop borgernes mulighed for at give deres mening til kende i den offentlige debat, og peger på at dette er særligt betænkeligt i et demokrati, hvor borgernes accept af flertalsbeslutninger bør være betinget af retten til at kritisere selvsamme beslutninger – også i vendinger, der krænker, og som den almindelige borger måtte finde usaglige.[1081]

Andre anerkender vigtigheden af en vidtstrakt ytringsfrihed som demokratiets fundament, men peger samtidig på, at f.eks. racistiske udtalelser omfattet af racismeparagraffen ikke er egnet til at bidrage til en debat om samfundsvigtige emner og dermed ikke gavner det demokratiske samfund. Sådanne ytringer bør derfor ikke nyde nogen særlig beskyttelse.[1082]

Ifølge den amerikanske professor Ronald Dworkin er forbud mod hadefuld tale ligefrem undergravende for den politiske legitimitet af anden ny lovgivning, da sådanne forbud medfører, at modstanderne ikke har haft mulighed for frit at ytre deres eventuelle modstand.[1083]

Den New Zealandske professor Jeremy Waldron argumenterer omvendt for, at lovgivning mod hadefuld tale kan være nødvendig, idet racistiske og hadefulde ytringer virker ekskluderende over for minoritetsgrupper i samfundet, som dermed vil være mere tilbageholdende med at tage del i den offentlige debat.[1084]

1081 Se bl.a. J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215, pkt. 6 og O. Hasselbalch, "Ytringsfriheden, 'racismen' og 'fremmedhadet'" i U2007B.184, pkt. 7.

1082 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), afsnit 5.

1083 I. Hare og J. Weinstein, Extreme Speech and Democracy, 1. udgave (2009), side VIII. Se tilsvarende publikationen: J. Weinstein, "Hate Speech Bans, Democracy, and Political Legitimacy" (https://scholarship.law.umn.edu/concomm/465).

1084 J. Waldron, The Harm in Hate Speech, 1. udgave (2012), side 5.

For Waldron er nødvendigheden af lovgivning mod hadefuld tale overordnet set begrundet i to forhold. For det første er hadefuld tale ifølge Waldron undergravende for sammenhængskraften i det multikulturelle samfund og dermed over tid en trussel mod den sociale fred. For det andet er sådanne love nødvendige for at værne om den enkeltes værdighed (dignity), der i Waldrons optik er en beskyttelsesværdig interesse, der må holdes op imod andres ret til at ytre sig.[1085]

## 4.2 Ytringens form

Nogle vil argumentere for, at begrænsningen af ytringsfriheden i § 266 b er til at overse, da den kun rammer, hvad man kunne kalde ytringens form og ikke dens indhold. Tilhængerne af bestemmelsen vil på den baggrund sige, at ytringens afsender kunne have udtrykt budskabet med det samme indhold uden anvendelsen af truende, forhånende eller nedværdigende sprogbrug.

Det argument har bl.a. været anvendt flere gange af skiftende justitsministre i forbindelse med de forslag om ophævelse af bestemmelsen, som har været behandlet i Folketinget, jf. ovenfor under afsnit 3. F.eks. anførte justitsminister Lene Espersen under 1. behandlingen af et forslag om at ophæve racismeparagraffen, at det var vigtigt at holde fast ved, "at § 266 b ikke kriminaliserer holdninger, men sætter visse grænser for den måde, som man bl.a. kan udtrykke holdningerne på".[1086]

Heroverfor står dem, som vil hævde, at ytringens form ikke er irrelevant for budskabet, og at den tværtimod kan være helt afgørende.[1087] Samme holdning havde Birckner, der i sin tid kæmpede for, at det ikke blot skulle være tilladt at ytre sig om alt, men også i hvad form og på hvilken måde, man ville.[1088]

Det er samtidig blevet anført, at det ikke er strafferettens opgave at fungere som lærebog i etikette, og at racismeparagraffen dermed ligefrem støder an mod det strafferetlige proportionalitetsprincip og princippet om straf som sidste udvej (ultima ratio-princippet).[1089]

1085 Waldron (2012), side 4f.
1086 Lovforslag nr. L 103 af 20. februar 2002 om ændring af straffeloven (Ophævelse af racismeparagraffen) (Folketingstidende, 2001-2002, 2. samling, Tillæg A, side 2807ff.).
1087 V. Greve, Bånd på hånd og mund, 1. udgave (2008), side 28.
1088 G. Birckner, Om Trykkefriheden og Dens Love, 1. udgave (1797). Birckner er nærmere omtalt i kapitel 4, afsnit 4.4.
1089 Greve (2008), side 28.

Endelig har det i den forbindelse været anført, at bestemmelsen med sit fokus på ytringens form populært sagt rammer personer, som bruger et andet sprog end det, som dommere og den øvrige samfundselite bruger.[1090]

Den amerikanske juraprofessor Robert Post er i den internationale debat om hadefuld tale eksponent for det synspunkt. Post peger bl.a. på, at lovgivning mod hadefuld tale altid vil være fastlagt ud fra elitens sociale normer og derfor ofte ikke vil være i overensstemmelse med andre samfundsgruppers opfattelse af, f.eks. hvordan man kan tillade sig at tale om andre mennesker. Den type lovgivning kommer derfor ifølge Post til at virke undertrykkende på de sociale normer, som en stor del af befolkningen tilslutter sig.[1091]

I forhold til racismeparagraffen er det blevet påpeget, at det ikke gavner demokratiet og ytringsfriheden, hvis der i praksis lægges for stor vægt på ytringens form, og at der i den løbende debat om emner af betydelig samfundsmæssig interesse efter omstændighederne også skal være plads til mere hårdtslående udsagn.[1092]

## 4.3 Racismeparagraffens baggrund og internationale ophav

Med vedtagelsen af FN's Racediskriminationskonvention i 1965 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder i 1966 blev regulering af hadefuld tale en del af den internationale menneskeret. En del af den kritik, der har været rejst af den danske racismeparagraf, bunder i tilblivelsen af bestemmelsen i Racediskriminationskonventionens art. 4 og den nært beslægtede bestemmelse i art. 20, stk. 2, i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.
Der har bl.a. været peget på det forhold, at de pågældende konventionsbestemmelser primært blev stemt igennem med støtte fra ikke-vestlige stater med Sovjetunionen i spidsen, mens de vestlige demokratier anført af USA og Storbritannien var imod og i hvert fald kun mente, at egentlig tilskyndelse til vold skulle være kriminaliseret.[1093] En række lande har da også ratificeret FN's Racediskriminationskonvention med erklæringer eller forbehold rettet mod art. 4 og forholdet til ytringsfriheden.

De vestlige landes principielle modstand under forhandlingerne af konventionerne – peger kritikerne på – står i skarp kontrast til den nuværende retstilstand i mange af disse lande, herunder de skandinaviske, der i dag håndhæver bestemmelser mod hadefuld tale

1090 Ibid.
1091 R. Post i I. Hare og J. Weinstein, Extreme Speech and Democracy, 1. udgave (2009).
1092 T. Baumbach: "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), afsnit 5.
1093 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 784.

aktivt.[1094] USA fremhæves i den sammenhæng ofte som et af de få vestlige lande, der ikke har kriminaliseret hadefuld tale.

Et kritisk syn på hele tilblivelseshistorien har også været et element i flere af de lov- og beslutningsforslag om ophævelse eller ændring af bestemmelsen, som gennem de seneste 30 år er blevet fremsat i Folketinget, jf. afsnit 3 ovenfor.

Som det fremgår ovenfor under afsnit 2, gjorde det lovforberedende udvalg bag racismeparagraffen sig store bestræbelser på at sikre hensynet til ytringsfriheden, da de skulle omsætte konventionens meget bredt formulerede forpligtelse til dansk strafferet. Alligevel er det blevet kritiseret, at man op til udvidelsen af bestemmelsen i 1972 ikke havde mere fokus på den såkaldte "due regard-klausul" i artikel 4, idet det efter kritikernes opfattelse må antages, at bestemmelsen som følge heraf kunne have vægtet hensynet til ytringsfriheden tungere inden for rammerne af konventionen.[1095]

Særligt i relation til EU-Rammeafgørelsen fra 2008 har der været rejst en bekymring i forhold til, at anvendelsen af racismeparagraffen fremover vil være underlagt EU-Domstolens fortolkning af Rammeafgørelsen, og at dette medfører en risiko for, at det beskyttede område i § 266 b som følge heraf udvides på bekostning af ytringsfriheden.[1096] Andre mener, at det modsatte lige så vel kan være tilfældet.

# 5. Internationale anbefalinger

Der bliver løbende udarbejdet en række vejledninger og anbefalinger fra FN, navnlig fra FN's Menneskerettighedskomité og FN's Racediskriminationskomité, via den såkaldte UPR-proces, samt fra relevante særlige rapportører, anbefalinger fra Europarådet navnlig Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), Europarådets menneskerettighedskommissær og EU. Disse vejledninger og anbefalinger er ikke juridisk bindende for Danmark.

## 5.1 FN's Racediskriminationskomité

FN's Racediskriminationskomité har i en generel anbefaling fra 1993 anført, at forbud mod udbredelse af ideer, der bygger på forestillinger om racemæssig overlegenhed og

1094 Ibid., side 784.

1095 Se bl.a. J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215, pkt. 3.1 og Mchangama og Stjernfelt (2016), side 787.

1096 Se bl.a. J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215, pkt. 6.

racehad, er foreneligt med ytringsfriheden,[1097] men har dog samtidig i en nyere generel anbefaling fra 2013 påpeget, at kriminaliseringen af racistiske ytringer bør forbeholdes de mest alvorlige sager, mens andre sager bør behandles på anden vis.[1098]

I sine seneste konkluderende bemærkninger til Danmark fra juni 2015 udtrykker komitéen bekymring over, hvad komitéen kalder den voksende xenofobi og politiske propaganda mod udlændinge. Komitéen henviser i den forbindelse bl.a. til racistiske publikationer i medierne, den voksende islamofobi, terrorangrebet mod det jødiske samfund i begyndelsen af 2015, stigmatiseringen af romaer samt kunstneren Dan Parks udstilling i Folketinget af racistiske billeder, der synes at opfordre til vold.

Komitéen anbefaler bl.a., at Danmark – samtidig med at retten til ytringsfrihed respekteres – tager effektive skridt for at bekæmpe hadefulde ytringer, herunder racistiske ytringer på internettet.

## 5.2 FN's Menneskerettighedskomité

FN's Menneskerettighedskomité har i en generel anbefaling fra 1983 anført, at kravet i konventionens artikel 20, stk. 2, som pålægger medlemsstaterne at forbyde tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, er fuldt foreneligt med beskyttelsen af ytringsfriheden i konventionens artikel 19, da det er forbundet med særlige pligter og ansvar at gøre brug af denne rettighed.[1099]

Komitéen har dog samtidig i en nyere generel anbefaling fra 2011 anført, at indskrænkninger i ytringsfriheden, som er begrundet i konventionens artikel 20, skal kunne retfærdiggøres efter konventionens artikel 19, stk. 3, dvs. indskrænkningerne skal 1) være foreskrevet ved lov, 2) kunne begrundes i hensynet til andres rettigheder eller omdømme eller i hensynet til beskyttelsen af offentlig sikkerhed, offentlig orden eller offentlig sundhed eller sædelighed og 3) være nødvendig og proportional.[1100]

Den danske racismeparagraf ses ikke at have været genstand for opmærksomhed i forbindelse med komitéens periodiske eksamination af Danmark.

1097 General recommendation No. 15 on article 4 of the Convention.
1098 General recommendation No. 35 on combating hate speech.
1099 General comment No. 11: Article 20.
1100 General comment No. 34: Article 19.

## 5.3 Rabat-handlingsplan

I 2011 arrangerede FN's Menneskerettighedskommissær (OHCHR) en række ekspertworkshops i forskellige dele af verden med fokus på tilskyndelse til nationalt, racemæssigt og religiøst had og menneskerettigheder, der mundede ud i den såkaldte Rabat-handlingsplan. Undersøgelserne viste blandt andet, at der på globalt plan er sparsomt tilgængelig retspraksis om hadforbrydelser, hvilket kan skyldes manglende effektiv lovgivning.[1101]

Handlingsplanen anbefaler bl.a., at staternes lovgivning om hadforbrydelser indeholder klare og faste definitioner af begreberne had, diskrimination, fjendtlighed og vold. Staterne anbefales endvidere at gøre brug af den vejledning, som kommer fra bl.a. FN's Menneskerettighedskomité og FN's Racediskriminationskomité i form af f.eks. generelle anbefalinger.[1102]

## 5.4 FN's Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR)

Under FN's Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark i 2011 blev Danmark bl.a. anbefalet at opretholde § 266 b om forbud mod hadefulde ytringer i straffeloven. Danmark blev desuden anbefalet at tage forholdsregler for at undgå, at anklagemyndigheden opgiver sager, der er relateret til racemæssigt eller religiøst had, og at ofre afholder sig fra at anmelde hadforbrydelser, der fører til straffrihed for gerningsmanden.[1103]

Under den seneste UPR-bedømmelse af Danmark i 2016 blev Danmark bl.a. anbefalet at udarbejde en national handlingsplan om bekæmpelse af racisme og diskrimination, at bekæmpe hadefulde ytringer samt at promovere tolerance og respekt for kulturel diversitet, herunder i forhold til politiske ytringer og kampagner.

Danmark anførte under eksaminationen, at hadefulde ytringer og hadforbrydelser, herunder på internettet, er et højt prioriteret emne inden for kriminalitetsbekæmpelse, samt at der er blevet lanceret et monitoreringsprogram, hvis resultater skal danne grundlag for en bedre planlægning og udførelse af fremtidige nationale strategier til bekæmpelse af hadforbrydelser.

1101 Rapporten "Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights", UN (https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf), pkt. 28.

1102 Ibid., pkt. 21.

1103 Rapporten "Report on the Working Group on the Universal Periodic Review – Denmark", UN (https://um.dk/~/media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/fn-rapport%20af%202011%20med%20anbefalinger.pdf?la=da), side 16ff.

# 6. Er racismeparagraffen og dens anvendelse tilstrækkelig klar?

Racismeparagraffen har også – særligt i juridiske kredse – givet anledning til en diskussion om, hvorvidt bestemmelsen og dens anvendelse er tilstrækkelig klar.[1104] Nogle har givet udtryk for, at bestemmelsen i sig selv er "vag og upræcis,"[1105] og at dens anvendelse i praksis giver anledning til at overveje en gennemtænkt afklaring af bestemmelsens anvendelsesområde i praksis eller en præciserende lovændring.[1106] Omvendt har andre indtaget det synspunkt, at § 266 b har et "rimeligt klart og afgrænset" strafbart område.[1107] Denne uenighed giver i sig selv anledning til at se nærmere på racismebestemmelsen og dens anvendelse.

Det er særligt tre forhold vedrørende racismeparagraffen i straffelovens § 266 b, som kan give anledning til at overveje, om ordlyden i bestemmelsen er tilstrækkeligt præcis. Det er dog navnlig bestemmelsens brug i retspraksis, som kan siges at have skabt tvivl om anvendelsesområdet. Uklarheden ses navnlig i relation til tre forhold:

**1.** Spørgsmålet om, hvornår noget er **fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds** (udbredelseskriteriet).

**2.** Kun udtalelser af en **vis grovhed**, kan anses for at være "truende, forhånende eller nedværdigende" i § 266 b's forstand (grovhedskriteriet).

**3.** De **beskyttede grupper** – beskyttelsesinteressen er de befolkningsgrupper, som er opregnet i bestemmelsen, og dermed ikke f.eks. den religion, som de beskyttede grupper bekender sig til (beskyttelseskriteriet).

## 6.1 Udbredelseskriteriet

Det følger af bestemmelsen, at en udtalelse for at være omfattet af det strafbare område skal være fremsat *offentligt* eller med forsæt til udbredelse i en *videre kreds.*

1104 Se "En udvidelse af racismeparagraffen" (17. februar 2016), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE8449061/en-udvidelse-af-racismeparagraffen/ (senest tilgået den 11. december 2019), T. Baumbach: "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215 og "Statusrapport – Ytringsfrihed 2014-15", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/udgivelser/ytringsfrihed-status-2014-15).

1105 J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215, side 223, som også angiver, at "det modstående hensyn til ytringsfriheden er undergivet en usammenhængende fortolkning."

1106 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 54.

1107 S. Schaumburg-Müller og S. Sandfeld Jakobsen, Medieretten, 1. udgave (2013), side 320.

At udtalelsen skal være fremsat offentligt forudsætter, at udtalelsen er fremsat over for en ubestemt kreds af personer, dvs. f.eks. i medierne, i det offentlige rum eller ved åbne debatarrangementer eller møder.[1108]

Hvis en udtalelse derimod 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.

Om der i det enkelte tilfælde foreligger forsæt til at udbrede en udtalelse i en videre kreds vil afhænge af en konkret vurdering. Udvalget bag den betænkning, som lå til grund for ændringen af § 266 b i 1971, udtalte i relation til spørgsmålet om forsæt til udbredelse i en videre kreds, at det forudsættes, at "*…der i det konkrete tilfælde er omstændigheder, der særlig indicerer, at en sådan udbredelse har ligget indenfor gerningsmandens forsæt…*" Udvalget anførte samtidig, at det er vanskeligt at afgøre i de enkelte tilfælde, om den, der udtaler sig i en privat kreds, kan siges at have haft forsæt til udtalelsens videre udbredelse.[1109]

Det er særligt *ytringer på sociale medier*, der kan give anledning til en vis tvivl i denne forbindelse, og Rigsadvokatens praksisoversigt vedrørende § 266 b viser, at et stigende antal sager netop vedrører ytringer, som er fremsat på sociale medier, herunder især Facebook. Eksempelvis blev der i 2017 afsagt dom i samlet 15 sager om § 266 b, hvoraf 11 angik udtalelser fremsat på Facebook.[1110]

Hovedparten af de sager, som fremgår af Rigsadvokatens praksisoversigt over hadforbrydelser, hvor der er dømt for overtrædelse af § 266 b ved udtalelser på Facebook, har drejet sig om ytringer fremsat på åbne Facebook-profiler eller i åbne Facebook-grupper. I disse tilfælde, hvor udtalelsen netop er alment tilgængelig, vil der sjældent være tvivl om spørgsmålet om udbredelse.[1111]

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser om udtalelser fremsat på offentlige debatfora på hjemmesider og blogs samt på Facebook og lignende sociale medier, at hvis udtalelsen er fremsat i et forum, der ikke er offentligt tilgængeligt, f.eks. på en lukket Facebook-profil, skal udtalelsen være fremsat med forsæt til udbredelse i en

1108 G. Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret straffelov – speciel del, 11. udgave (2017), side 535 og Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 311.

1109 Betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, side 27f.

1110 Optællingen er foretaget på baggrund af Rigsadvokatens praksisoversigt over hadforbrydelser (§ 266 b), som senest er opdateret den 4. september 2018.

1111 Se f.eks. Retten i Næstveds dom af 20. april 2015 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.46. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b). Se også til eksempel Retten i Odenses dom af 3. august 2016 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.52. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

videre kreds.[1112] Dette nødvendiggør ifølge Rigsadvokaten bl.a. krav om dokumentation af, hvor mange personer der har adgang til profilen eller det pågældende forum, og hvordan profilen/siden er sat op.

Det betyder, at ikke enhver udtalelse på Facebook uden videre kan sidestilles med fremsættelse af en udtalelse på en hjemmeside eller en blog, som er offentligt tilgængelig eller tilgængelig for en videre kreds af personer.

Den foreliggende domspraksis mv. viser dog, at det er svært mere præcist at angive, hvornår et opslag på Facebook vil opfylde kravet om at være "fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds." Der synes f.eks. ikke at være udviklet en nedre grænse for, hvor mange (få) personer der skal have adgang til et opslag på en lukket Facebook-profil, før en udtalelse må antages at opfylde kravet om at være fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds.[1113]

En sag drejede sig om et opslag på en lukket Facebook-profil, som indeholdt en række meget grove udtalelser. Der forelå oplysninger om, at opslaget var udbredt til mindst 68 personer.[1114] Her fandt retten, at udtalelserne måtte anses for fremsat i en videre kreds, idet man lagde særlig vægt på den faktiske udbredelse og ikke potentialet for udbredelse.[1115]

I en anden sag blev en person straffet for overtrædelse af § 266 b ved at have oprettet en lukket Facebook-gruppe med navnet "Død over jøderne" og have skrevet bl.a. følgende: "Ønsker man jihad, så er det jøderne man skal ha på sigtekornet og ik Syrien og Irak, vores interne sager må vi ordne bagefter men udryd jøderne først ameen." Retten lagde i dommen navnlig vægt på, at selv om Facebook-gruppen var en lukket gruppe med 70 medlemmer, så var navnet på Facebook-gruppen og tiltaltes indlæg offentligt tilgængeligt på Facebook.[1116]

I en tredje dom afsagt i 2017 synes retten indirekte at have anerkendt, at udtalelser fremsat i en lukket Facebook-gruppe ("NEJ – til kriminelle indvandrere og islam 2"), som

1112 Rigsadvokatmeddelelse om hadforbrydelser af 30. marts 2016, pkt. 4.1.1.

1113 Institut for Menneskerettigheder har i "Statusrapport – Ytringsfrihed 2014-15" (https://menneskeret.dk/udgivelser/ytringsfrihed-status-2014-15), side 27, også peget på denne uklarhed.

1114 Retten i Hillerøds dom af 28. september 2015 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.49 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1115 I U2014.2648Ø fandtes en meddelelse (billede og tekst) på en politisk aktivs private og lukkede Facebook-profil at være fremsat med forsæt til udbredelse i en videre ubestemt kreds. Retten lagde vægt på antallet af venner (ca. 900), og at tiltalte var bekendt med, at oplysningerne på profilen kunne deles og dermed udbredes til en videre, ubestemt kreds af personer. For nærmere om denne dom, se nedenfor i afsnittet om grovhedskriteriet.

1116 Retten i Glostrups dom af 15. april 2015 (utrykt) som gengivet i pkt. 2.1.1. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

havde ikke under 672 medlemmer, ikke nødvendigvis kunne siges at være fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Tiltalte, som bl.a. havde fremsat følgende udtalelser i Facebook-gruppen: "…Muslimer er beviseligt indavlede onde parasitter…", blev dog dømt for overtrædelse af § 266 b, da udtalelserne i den lukkede Facebook-gruppe i mange tilfælde var blevet (videre-) udbredt til en personkreds uden for den lukkede gruppe. Risikoen for, at dette ville ske, måtte ifølge retten have stået klart for tiltalte, som var administrator af Facebook-gruppen.[1117]

I en fjerde sag fra 2016 blev en person dømt for overtrædelse af § 266 b ved i samme lukkede Facebook-gruppe som nævnt i sagen ovenfor[1118] at have skrevet en kommentar til en anden persons opslag om, at man burde indføre fri jagt på alle muslimer, som man skyder bukke: "Er gas ikke biligere" og efterfølgende "Jamen for h… hvor svært kan det være."[1119] Tiltalte forklarede i sagen, at hun ikke var klar over, om kommentarerne kunne deles videre til andre, men retten fandt det bevist, at tiltalte havde fremsat udtalelserne med forsæt til udbredelse i en videre kreds, fordi disse kunne ses og deles af alle i Facebook-gruppen, herunder videredeles til personer udenfor gruppen.

Til sammenligning valgte Rigsadvokaten i 2011 at opgive påtalen i en sag, hvor en person havde fremsat truende udtalelser vedrørende jøder i en lukket Facebook-gruppe med den begrundelse, at udtalelserne ikke var fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, fordi der var tale om en lukket Facebook-gruppe.[1120]

I en dom afsagt af Vestre Landsret i 2014 skete der frifindelse som følge af manglende forsæt til udbredelse i en videre kreds. Landsretten fandt det ikke bevist, at en udtalelse om, at "*man burde gasse de muslimske børn,"* der var fremsat som kommentar til et opslag på en andens Facebook-profil af den tiltalte, var tiltænkt udbredelse i en videre kreds. Landsretten lagde herved bl.a. vægt på tiltaltes egen forklaring om, at han kun havde et begrænset kendskab til Facebook. Der var efter det oplyste ikke nærmere op-

1117 Retten i Glostrups dom af 27. januar 2017 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.62 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1118 Det fremgår ikke af dommen, hvor mange medlemmer den lukkede gruppe havde på tidspunktet for fremsættelsen af kommentarerne, men tiltalte forklarer i dommen, at hun ved et opslag dagen forinden sin forklaring for retten havde konstateret, at gruppen havde 300 medlemmer, men at hun ikke vidste, hvor mange medlemmer gruppen havde, da hun skrev kommentarerne.

1119 Retten i Sønderborgs dom af 6. december 2016 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.59. i Rigsadvokatens praksisoversigt over hadforbrydelser (§ 266 b).

1120 Det fremgår af en oversigt over Rigsadvokatens påtaleopgivelser i perioden fra 2000-2015. Se besvarelse af 17. september 2015 af spørgsmål nr. 112 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. Der er i sagen ikke oplysninger om, hvor mange medlemmer den lukkede gruppe havde.

lysninger om, hvordan profilen var sat op, eller hvor mange personer der havde adgang til profilen.[1121]

I en dom fra 2017 frifandt landsretten ligeledes en person, som havde kommenteret en anden persons opslag på Facebook om flygtningestrømmen i 2015, på grund af manglende forsæt til udbredelse i en videre kreds. Udtalelsen fandtes indholdsmæssigt at være omfattet af § 266 b, men retten lagde også her vægt på tiltaltes forklaring om, at han troede, at udtalelsen var fremsat i en lukket gruppe på Facebook, og at han i øvrigt slettede kommentaren, da det stod klart for ham, at alle hans Facebook-venner kunne læse den.[1122]

Det er på baggrund af praksis vanskeligt at udlede, hvornår en udtalelse på Facebook er fremsat med forsæt til udbredelse til en videre kreds. I nogle tilfælde synes det således tillagt afgørende betydning, om en profil eller gruppe er lukket, mens det i andre tilfælde er den faktiske udbredelse eller antallet af medlemmer mv. af en gruppe, der synes at have været udslagsgivende. Desuden er der eksempler på, at tiltaltes forklaring om f.eks. vedkommendes kendskab til de sociale mediers indretning er tillagt betydelig vægt, når retten har skullet vurdere, om en udtalelse er fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Der er dog også et eksempel på, at manglende viden om en lukket Facebook-gruppes tekniske indretning ikke blev tillagt betydning ved vurderingen af, om den tiltalte havde forsæt til at udbrede sine udtalelser til en videre kreds.

Det forhold, at domstolene tilsyneladende ikke tillægger de samme fortolkningsmomenter betydning ved vurderingen af, om en udtalelse er fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, indikerer en vis forskelligartethed i praksis, hvilket kan medvirke til at gøre det vanskeligt at forudsige, hvornår et opslag på Facebook er omfattet af det strafbare område.

Det forekommer inkonsistent, at anklagemyndigheden opgiver påtale i en sag alene med den begrundelse, at der er tale om en udtalelse fremsat i en lukket Facebook-gruppe, mens der findes flere eksempler fra retspraksis, hvor der er rejst sager om overtrædelse af § 266 b vedrørende udtalelser i lukkede Facebook-grupper, som har ført til domfældelse. Desuden synes der at være en vis uoverensstemmelse i forhold til, hvor stor vægt domstolene tillægger tiltaltes forklaring om manglende kendskab til den tekniske ind-

1121 Vestre Landsrets dom af 10. marts 2014 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.4.9 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1122 TfK 2018.135/V. Se også U2004.1360V, hvor landsretten fandt, at en mail indeholdende forhånende og nedværdigende ytringer, sendt til 44 folketingsmedlemmer, blev anset for at være fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds (omtalt nedenfor under udbredelseskriteriet).

retning af Facebook. Denne uoverensstemmelse kan dog til dels skyldes rettens konkrete vurdering af tiltaltes troværdighed.

Ingen af de omtalte domme synes at indeholde mere generelle eller principielle udtalelser om, hvornår et opslag på Facebook kan siges at være fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, som ellers kunne være med til at afklare denne uklarhed om udbredelseskriteriet.

At praksis vedrørende udbredelseskravet i § 266 b forekommer noget uensartet træder endnu tydeligere frem, når praksis uden for de situationer, hvor krænkelsen er sket på Facebook mv., sammenholdes med "Facebook-sagerne." Denne praksis omfatter bl.a. en sag, hvor en udtalelse fremsat ved et busstoppested i overværelse af ca. 10 personer af landsretten blev anset for at opfylde kravet om at være fremsat offentligt.[1123] Afgørelsen er dog blevet kritiseret for at anlægge en (for) vidtgående fortolkning af udbredelseskravet.[1124]

Afgørelsen er ikke desto mindre på linje med en anden, nyere sag, hvor en buschauffør blev dømt for i overværelse af 5-8 personer at have kaldt to drenge på henholdsvis 12 og 13 år for *"sorte negersvin"* eller lignende.[1125] Retten henviste bl.a. til, at udtalelsen var fremsat på et offentligt sted og blev overhørt af flere personer.[1126]

Med udgangspunkt i den beskrevne praksis kan det være vanskeligt at sige noget klart om, hvornår udsagn fremsat på Facebook mv., vil opfylde kravet om "offentlig udbredelse." Ikke mindst i lyset af stigningen i antallet af sager vedrørende § 266 b, der relaterer sig til Facebook, er dette uhensigtsmæssigt.

## 6.2 Grovhedskriteriet

Det er alene ytringer, der *truer, forhåner* eller *nedværdiger* en bestemt gruppe af personer på grund af et af de karakteristika, som fremgår af bestemmelsen, der er strafbare efter § 266 b.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at en udtalelse for at være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde skal være af en vis *grovhed*. Forhold af mindre grovhed

1123 U2007.1679Ø.

1124 G. Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 535.

1125 Retten i Roskildes dom af 24. oktober 2016 (utrykt) gengivet som pkt. 1.1.64 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1126 Der var ligeledes tale om offentlig udbredelse i et tilfælde, hvor en udtalelse faldt på en fodboldbane i overværelse af ca. 15 fodboldspillere. Se U2007.1468Ø.

falder dermed uden for det strafbare område. Kravet om grovhed skal ifølge forarbejderne sikre, at den konkrete anvendelse af straffelovens § 266 b sker under fornødent hensyn til *ytringsfriheden.*[1127]

Når der ses bort fra "seksuel orientering", som blev tilføjet som kriterium i 1987, fik bestemmelsen sin nuværende formulering i 1971. Formuleringen i det oprindelige fremsatte lovforslag indeholdt følgende forslag til affattelse af § 266 b:

> "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 *gøres til genstand for nedsættende omtale eller behandling* på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år."[1128]

Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget blev der fremsat forslag om at ændre formuleringen "*gøres til genstand for nedsættende omtale eller behandling.*" Denne formulering blev på baggrund af et ændringsforslag ændret til formuleringen "*nedværdiges,*" som findes i bestemmelsens ordlyd i dag. I bemærkningerne til ændringsforslaget er anført, at den foreslåede ændring i højere grad end den oprindeligt foreslåede formulering ville tilgodese hensynet til *menings- og ytringsfriheden*.[1129]

Som det fremgår af den retlige gennemgang af § 266 b i kapitel 7, falder videnskabeligt fremsatte teorier om racemæssige, nationale eller etniske forskelligheder også uden for bestemmelsen. Dette gælder også udtalelser, som ikke fremkommer i egentlig videnskabelig sammenhæng, men som indgår som led i en saglig debat. Også disse indskrænkninger i bestemmelsens anvendelsesområde har til formål at sikre, at der tages fornødent hensyn til ytringsfriheden.[1130]

Det er i sagens natur ikke muligt at angive en nøjagtig grænse for, hvornår grovhedskriteriet er opfyldt, og det vil derfor altid bero på en konkret vurdering af det enkelte tilfælde. Der findes dog en række typetilfælde.[1131]

---

1127 Lovforslag nr. L 78 af 7. oktober 1970 om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m.v. (Folketingstidende, 1970-1971, 1. samling, Tillæg A, spalte 1183), spalte 1187f. og betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 34.

1128 Se lovforslag nr. L 78 af 7. oktober 1970 om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m.v. (Folketingstidende, 1970-1971, 1. samling, Tillæg A, spalte 1183).

1129 Ændringsforslag til forslag om lov om ændring af borgerlig straffelov (Folketingstidende 1970-1971, 2. samling, tillæg B, sp. 3006).

1130 Se nærmere herom i kapitel 7, afsnit 5.2.2.1

1131 Se Schaumburg-Müller og Sandfeld Jakobsen (2013), side 318f.

Kerneområdet for § 266 b er udtalelser, der – f.eks. ved at ligestille en gruppe af personer med dyr eller farlige sygdomme – udtrykker, at gruppen generelt mangler værdi som mennesker.[1132] Sådanne udtalelser vil efter praksis i almindelighed opfylde grovhedskriteriet.[1133] [1134]

Helt *usaglige generaliserende påstande* om en af de beskyttede grupper vil som udgangspunkt være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.[1135] Hvornår en ytring kan siges at rumme en helt usaglig generaliserende påstand er ikke uden videre klart,[1136] men typeeksemplet er et udsagn om, at en af de grupper, som § 266 b beskytter, generelt begår grov kriminalitet. Sådanne udsagn vil i almindelighed opfylde grovhedskriteriet.

Der var derfor tale om sådanne helt usaglige generaliserende påstande i sagen fra 2012 mod forfatteren Lars Hedegaard, som havde udtalt sig i generelle vendinger om muslimske mænds seksualadfærd med bl.a. udsagn som, at *"når en muslimsk mand voldtager en kvinde, er det hans ret at gøre det. Når svenske piger bliver voldtaget, massevoldtægt etc. etc., er der intet galt i det, set fra et islamisk perspektiv, dette er din ret. De voldtager deres egne børn."*[1137]

Højesteret fandt, at der var tale om forhånende og nedværdigende udtalelser omfattet af § 266 b's anvendelsesområde, men Lars Hedegaard blev frifundet for overtrædelse af § 266 b, fordi Højesteret ikke fandt det bevist, at han havde haft det fornødne forsæt til udbredelse.[1138]

Uden for disse klare tilfælde af overtrædelse af § 266 b har spørgsmålet om ytringernes grovhed været det springende punkt i flere af dommene, og der er en række eksempler

---

1132 Det er ikke enhver sammenligning med dyr, der vil udgøre en overtrædelse af § 266 b. Dette gælder f.eks. brugen af metaforer og visse talemåder, som indeholder sådanne sammenligninger, f.eks. "de kagler som høns" mv., jf. T. Baumbach, Strafferet og menneskeret, 1. udgave (2014), side 564.

1133 Se f.eks. Retten i Næstveds dom af 19. april 2018 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.72. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b): Udsagn om, at muslimer "avler… som rotter." Se også Retten i Haderslevs dom af 20. november 2001 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.6 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b): Overtrædelse af § 266 b at udtale, at sorte "yngler som rotter." Københavns Byrets dom af 30. januar 2003 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.11 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b): Overtrædelse af § 266 b bl.a. at udtale, at "muhamedanerne" "formere(r) sig som rotter." Se ligeledes Retten i Odenses dom af 20. december 2016 (utrykt) som gengivet i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b), hvor bl.a. omtale af jøder som "børn af aber og svin" mv., fandtes at udgøre en overtrædelse af § 266 b.

1134 Københavns Byrets dom af 14. november 2003 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.15. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b): Dømt for udtalelse om, at "jøderne er som en kræftsvulst." Ud over de nævnte tilfælde synes også udtalelser om tilintetgørelse mv. af en af de beskyttede grupper, at opfylde kriteriet om grovhed. Se f.eks. U2012.599V. Se også Retten i Viborgs dom af 16. august 2017 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.53 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1135 Toftegaard-Nielsen m.fl. (2017), side 536.

1136 Trine Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 52.

1137 U2012.2361H.

1138 Se for nærmere om dommen, kapitel 7, afsnit 5.2.2.1.

på, at netop grovhedsvurderingen har delt retten, således at en dom er afsagt med dissens.[1139]

Spørgsmålet om grovhed var bl.a. centralt i en Vestre Landsrets dom fra 2003, hvor to politikere fra Dansk Folkeparti var anklaget for på partiets årsmøde at have holdt taler, som indeholdt udtalelser, som overtrådte § 266 b.[1140] Årsmødet fandt sted få dage efter terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001.

Den ene tiltalte (T1) havde bl.a. udtalt: *"Islam er ikke en religion i traditionel forstand. Det er en terrororganisation, som prøver at opnå verdensherredømmet ved vold."* Byretten frifandt den pågældende politiker. Retten henviste særligt til, at der i den politiske argumentation traditionelt er ganske vide grænser for anvendelse af "forenklede påstande," og fandt under hensyn til, at udtalelsen var fremsat kort tid efter terrorangrebene den 11. september 2001, at udtalelsen ikke var af en sådan *grovhed*, at den kunne anses for omfattet af § 266 b.

Landsretten fandt derimod, at udtalelsen *"findes at indeholde en så grov forhånelse og nedværdigelse af den personkreds, der bekender sig til islam, at tiltalte herved har overtrådt straffelovens § 266 b. Landsretten finder, at den omstændighed, at udtalelsen blev fremsat spontant og under indtryk af begivenhederne den 11. september, ikke kan medføre, at udtalelsen kan anses for straffri."*

I samme sag var en anden politiker (T2) tiltalt for i sin tale på årsmødet at have sagt: *"i Danmark må man ikke tale rent ud af posen – kalde en spade for en spade – kalde en såkaldt utilpasset ung andengenerationsindvandrer for det, han er, nemlig en afstumpet afviger. Faktum er, at flertallet af disse unge arabere er forbrydere, der med deres voldsforherligelse og intense had, har videreført de traditioner, som familiefædrene har bibragt dem."*[1141]

Byretten frifandt politikeren med dissens (2/1), og landsretten stadfæstede frifindelsen under henvisning til, at udtalelserne ikke havde en sådan *grovhed*, at de objektivt kunne anses for omfattet af § 266 b. Det var landsrettens vurdering, at udtalelserne måtte anses at ligge inden for, *"hvad der kan gives udtryk for i en politisk debat."* Landsretten bemærkede desuden, at tiltaltes udtalelse måtte forstås i sammenhæng med talens forudgående dele, således at udtrykket "disse unge arabere" henviste til "en såkaldt utilpasset andengenerationsindvandrer."

1139 Se også U1990.636V.
1140 U2003.2435V.
1141 U2003.2435V.

Dommen relaterer sig særligt til spørgsmålet om rækkevidden af politikeres (udvidede) ytringsfrihed, og domstolenes bedømmelse af begge udtalelser illustrerer den vanskelige afvejning af hensynet til politikeres ytringsfrihed over for hensynet til at beskytte grupper af personer mod forhånende og nedværdigende ytringer mv.[1142]

Navnlig byrettens begrundelse vedrørende udtalelsen om islam og landsrettens begrundelse vedrørende udtalelsen om "disse unge arabere" viser, at bedømmelsen af, om § 266 b er overtrådt, herunder om den fornødne grovhed er til stede, også påvirkes af hensynet til den (udstrakte) politiske ytringsfrihed.[1143] Selv om dette kan give anledning til en vis uklarhed, er der dog næppe her tale om en uklarhed, som ligger ud over den (naturlige) generelle uklarhed i ytringsfrihedens grænser, som navnlig skyldes, at domstolene foretager en konkret og samlet bedømmelse af udtalelsens indhold, konteksten for ytringen, hvem udtalelsen er fremsat af mv.

I en sag fra 2019 blev tiltalte, der som partileder søgte om at blive opstillingsberettiget til Folketinget, fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b for i en film, som tiltalte optog og offentliggjorde på det politiske parti P's YouTube-kanal, at have fremsat udtalelser, ved hvilke en gruppe personer blev forhånet eller nedværdiget på grund af sin race mv.[1144]

Tiltalte havde udtalt følgende: "IQ70-personerne … altså personer fra lav-IQ-befolkningsgrupper, de jo ikke magter at styre en nation, fordi de simpelthen ikke evner det. Deres kognitive funktionsniveau er for lavt til, at de kan styre en nation." Landsretten tiltrådte, at udtalelsen naturligt måtte forstås således, at den ikke – som det var blevet anført af tiltalte – alene rettede sig mod ledelsen i ANC, men mod "de fleste negere i Sydafrika". Der blev i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at udtalelsen var sagt i sammenhæng med en udtalelse om, at "efter 20 år, hvor der ikke har været apartheid, dér er det kun blevet dårligere og dårligere for langt de fleste negere i Sydafrika", og at "de fleste negere ikke er begavede nok til at kunne se, hvordan tingene rent faktisk forholder sig".

Landsretten tiltrådte, at udtalelsen var forhånende og nedværdigende over for en befolkningsgruppe på grund af dennes race eller hudfarve, og at den havde en sådan grovhed, at den måtte anses for omfattet af straffelovens § 266 b, således som denne bestemmelse må forstås i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Landsretten fandt således, at der efter udtalelsens karakter og den sammenhæng, hvori den

1142 Dommen er dog særligt blevet nævnt i relation til spørgsmålet om, hvornår kritik af en religion samtidig kan siges at udgøre en forhånelse eller nedværdigelse af religionens tilhængere (se nærmere herom nedenfor). Dommen afspejler i vidt omfang også den afvejning som foretages mellem artikel 8 og artikel 10, som er behandlet nærmere i kapitel 7.

1143 Se også U2014.2648Ø, der omtales nedenfor.

1144 U2019.3795Ø.

var fremsat, ikke var grundlag for at anse den som led i en saglig politisk debat, og at hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender ikke kunne føre til, at udtalelsen ansås for straffri.

Heroverfor frifandt landsretten i en sag fra 2013 den tiltalte, der var leder af partiet Danskernes Parti, for overtrædelse af straffelovens § 266 b. Tiltalte havde i et debatindlæg med overskriften "Det multietniske samfund" på TV2's hjemmeside skrevet "Som det er påvist, så vil negere fra Ekvatorial Guinea, hvor gennemsnitsintelligenskvotienten er 59, ikke få en IK på 100 ved at flytte til Europa. Derfor vil denne indvandring være direkte landsskadelig. Men der findes selvfølgelig også afvigere blandt de mennesker, der tilhører de folk, der har lav gennemsnits-IK. Måske er det muligt at finde en neger, der har en ligeså høj IK som en gennemsnitseuropæer? Måske. Men i givet fald er det, som denne kan bidrage med til vort samfund alligevel begrænset".[1145]

Landsretten tiltrådte, at straffelovens § 266 b af hensyn til ytringsfriheden må fortolkes snævert, i særdeleshed når udtalelser fremsættes som led i en politisk debat. Det forhold, at udtalelser ud fra en almindelig betragtning måtte forekomme stødende, var i så tilfælde ikke tilstrækkeligt til at gøre udtalelserne strafbare. Under hensyn hertil fandt retten, at tiltaltes udtalelse måtte anses for fremsat som led i en politisk debat, og der var i indlægget henvist til kilder vedrørende de faktuelle påstande, der blev fremsat i indlægget. Uanset at personer fra Ekvatorial Guinea kunne opfatte udtalelsen som forhånende, vejede hensynet til tiltaltes ytringsfrihed, under de anførte omstændigheder, tungere end beskyttelseshensynet i § 266 b.

I en sag fra 2001 havde et medlem af Fremskridtspartiet uddelt pjecer, der bl.a. indeholdt ordlyden: "Er du også bange for fremtiden med al den kriminalitet og voldtægt, indvandrere og ikke mindst muslimer har påført Danmark?"[1146]

Tiltalte blev dømt i byretten, der – henset til beskyldningens grovhed – ikke fandt, at teksten faldt inden for ytringsfrihedens grænser. Byretten lagde i den forbindelse vægt på, at annonceteksten, som den var sammensat, var en forhånelse og nedværdigelse af den pågældende gruppe af personer i relation til race, hudfarve, etnisk oprindelse og tro, da teksten i sin sammenhæng ikke kan opfattes anderledes, end at der sættes lighedstegn mellem muslimer, grov vold og voldtægt.

Tiltalte blev imidlertid frifundet i landsretten. Fire voterende udtalte, at meddelelsen kan forstås sådan, at den indeholder en – utilbørlig – udtalelse om en sammenhæng mellem

1145 TfK 2013.967 V.
1146 TfK 2002.17 V.

den muslimske tro og grov kriminalitet. Meddelelsen, hvorved der søges opstillere til et politisk parti, var imidlertid formuleret som en opfordring til at støtte bekæmpelsen af kriminalitet. Efter en helhedsvurdering fandtes meddelelsen på denne baggrund ikke at indeholde sådanne forhånende eller nedværdigende udtalelser, at den udgjorde en overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1. To voterende stemte af de grunde, der var anført af byretten, for at stadfæste dommen.

Derimod blev to medlemmer af Dansk Folkepartis ungdom i 2003 dømt i landsretten for en plakat med ordlyden "Massevoldtægter, grov vold, utryghed, tvangsægteskaber, kvindeundertrykkelse, bandekriminalitet. Det er, hvad et multietnisk samfund tilbyder os." Teksten var ledsaget af et billede af tre unge lyshårede piger med underteksten "Danmark i dag" samt et billede af tre hætteklædte, blodplettede mænd, som fremviser Koranen, med underteksten "Danmark om ti år".[1147]

Landsretten lagde – ligesom byretten – vægt på, at plakaten lægger en befolkningsgruppe for had på grund af dens tro og oprindelse, og at meddelelsen er groft forhånende og nedværdigende over for personer af muslimsk observans. Hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender kunne efter landsrettens opfattelse ikke begrunde straffrihed for de tiltalte, og landsretten fandt derfor, at indgrebet i de tiltaltes ytringsfrihed var berettiget for at beskytte andres rygte og rettigheder

I en sag fra 2014 havde tiltalte, som var politisk aktiv, og som bl.a. havde været medlem af Folketinget, lagt et opslag på Facebook, som viste et foto af to burkaklædte kvinder mellem to sorte affaldssække med følgende tilhørende tekst: *"hehe … Husk storskrald i morgen;)))…"*[1148]
Byretten fandt det ikke bevist, at tiltalte med sit opslag havde haft forsæt til at forhåne eller nedværdige muslimske kvinder, der typisk anvender en sådan klædedragt. Byretten lagde herved afgørende vægt på tiltaltes forklaring om, at billedet blev lagt op med den intention at skabe debat om undertrykkelsen af kvinder og om beklædningen burka, som tiltalte fandt kvindeundertrykkende. Tiltaltes forklaring understøttedes af hendes egne kommentarer til reaktioner på opslaget på Facebook.

Sagen blev anket til Østre Landsret, som stadfæstede byrettens frifindelse. Der var dog dissens for domfældelse, idet 3 ud af 6 voterende dommere fandt, at opslaget havde en sådan *grovhed*, at gerningsindholdet i § 266 b var opfyldt. Én af disse tre voterende dom-

1147 U2003.1947Ø.
1148 U2014.2648Ø.

mere fandt det dog ikke bevist, at tiltalte havde haft det fornødne forsæt til at forhåne eller nedværdige en af de beskyttede grupper og stemte derfor for at frifinde tiltalte.

De 3 øvrige voterende dommere stemte for at frifinde. Disse 3 voterende dommere lagde vægt på, at udtrykket *"nedværdiges"* i bestemmelsen ifølge forarbejderne var indsat for at tilgodese hensynet til menings- og ytringsfriheden og fandt det efter en samlet vurdering, herunder oplysningerne om den tiltaltes politiske virke, "overvejende betænkeligt at anse fotografiet og teksten som havende en sådan ikke ubetydelig grovhed, at meddelelsen var omfattet af det strafbare område i straffelovens § 266 b, stk. 1."

Denne dom synes ligesom de forudgående eksempler særligt at relatere sig til spørgsmålet om rækkevidden af politikeres (udvidede) ytringsfrihed og den indflydelse, som dette hensyn sammen med bl.a. konteksten har på bedømmelsen af, om en ytring er tilstrækkeligt grov.

Det har også været diskuteret, om barren for, hvad der er groft nok, generelt er sat for lavt.

Der har i den forbindelse bl.a. været peget på en utrykt byretsdom fra 2001, hvor en person blev dømt for overtrædelse af § 266 b for under en fodboldkamp at have råbt: "Dem, der hader negre, klapper nu", hvorefter han gav sig til at klappe.[1149]

Det er således blevet anført, at udtalelsen er "mere præmatur(t) end racistisk" og således ikke grov nok til at være omfattet af § 266 b.[1150]

I anden en dom, som blev afsagt af Østre Landsret i 2007, blev en person dømt for at have sagt til en udenlandsk kvinde, der stod ved et busstoppested sammen med sine børn: *"Sig til dit perkerafkom, at de skal lade være med at glo på mig."* Tiltalte forklarede, at han udtrykte sig, som han gjorde, fordi han følte sig gloet på af børnene. Mens manden i byretten var blevet frifundet med den begrundelse, at forholdet ikke var groft nok, dømte landsretten ham for overtrædelse af § 266 b.

Denne afgørelse har udløst kritik, idet det bl.a. er anført, at udtrykket *"perkerafkom"* utvivlsomt er et ubehageligt skældsord, men at det ikke er groft nok til at være racistisk i § 266 b's forstand.[1151] Derudover er afgørelsens rigtighed blevet anfægtet med henvisning

1149 Retten i Aarhus dom af 22. maj 2001 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.2. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b) og T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), afsnit 4.3.

1150 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), afsnit 4.3.

1151 Baumbach (2014), side 570ff.

til, at udtalelsen var rettet mod konkrete enkeltpersoner og faldt i forbindelse med en form for konfliktsituation.[1152]

Deltagerne i kommissionens befolkningsundersøgelse er blevet præsenteret for en række kommentarer. Nogle af kommentarerne er formuleret, så de typisk vil være strafbare at skrive i et åbent opslag på Facebook, mens de resterende kommentarer typisk ikke vil være strafbare. Deltagerne er herefter blevet spurgt til, hvilke kommentarer de henholdsvis tror er ulovlige, og hvilke de mener bør være ulovlige.

Der er bl.a. blevet spurgt til kommentaren: "negre er lige så dumme som aber", der som udgangspunkt vil være strafbar. Her svarer 65 pct. af de adspurgte, at de tror, det er ulovligt, mens 70 pct. svarer, at de mener, at det bør være ulovligt.

I forhold til diskussionen om racismeparagraffens grovhedskriterie er der grund til at fremhæve, at det omvendt betyder, 35 pct. af de adspurgte tilsyneladende ikke er klar over, at det typisk vil være stafbart at skrive sådan i et åbent opslag på Facebook.

### 6.2.1 Udtalelser, der har karakter af skældsord

I Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser anføres det, at udtalelser fremsat under et skænderi eller en konflikt mellem to (eller flere) personer, og som ikke er begrundet i det forhold, at forurettede tilhører en bestemt gruppe af personer omfattet af § 266 b, må antages at have karakter af skældsord, der tager sigte på at fornærme den forurettede personligt.[1153] Ytringer fremsat i en sådan situation vil derfor ifølge retningslinjerne normalt ikke være fremsat med forsæt til at true, forhåne eller nedværdige den gruppe af personer, som forurettede tilhører, og falder derfor som udgangspunkt uden for § 266 b's anvendelsesområde.

Dommen vedrørende sagen fra busstoppestedet er et billede på de vanskeligheder, der kan være forbundet med at afgøre, hvornår udtalelser over for enkeltpersoner er omfattet af bestemmelsen. Det fremgår af forarbejderne, at "udtalelser rettet mod en enkelt person må, hvis de ikke kan ses som udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører, bedømmes i henhold til straffelovens almindelige regler om freds- og ærekrænkelser."[1154] Det betyder, at en udtalelse henvendt til konkrete enkelt-

1152 Ibid., side 571.

1153 Rigsadvokatmeddelelse om hadforbrydelser af den 30. marts 2016, pkt. 4.1.3.

1154 Lovforslag nr. L 78 af 7. oktober 1970 om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod propaganda for krig og mod racediskrimination m.v. (Folketingstidende, 1970-1971, 1. samling, Tillæg A, spalte 1183), spalte 1187f. og betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 34.

personer kun vil være omfattet, hvis udtalelsen samtidig er *egnet til at blive generaliseret ud på en af de beskyttede grupper i § 266 b.*

En sådan udtalelse fandtes at foreligge i en dom fra 2001, hvor en person over for en kvinde af irakisk afstamning på offentlig gade havde råbt*: "Rejs hjem, hvor du kommer fra. Rejs hjem til Khomeini. Unge indvandrere voldtager og voldtager. Frit Europa."*[1155] Tiltalte blev dømt for overtrædelse af § 266 b.

Afgrænsningen af disse tilfælde er imidlertid svær, og retspraksis på området er blevet kritiseret for at omfatte forhold, som netop ikke er egnede til at blive generaliseret ud på en af de beskyttede grupper.[1156]

I en anden sag, som blev afgjort af Østre Landsret i 2007,[1157] blev en person dømt for på en fodboldbane at have kaldt en modspiller for bl.a.: *"negersvin," "negerbolle," "perkersvin," "sorte svin," og "du skal bare lukke røven din lille negerbolle."* Dommen er blevet kritiseret med den begrundelse, at de – utvivlsomt grove – udsagn ikke var truende, forhånende eller nedværdigende over for en gruppe af personer, fordi de ikke var egnede til at blive generaliseret ud på den gruppe af personer, der er omfattet af bestemmelsen.[1158] Synspunktet synes at være, at udtalelserne snarere tog sigte på i kampens hede at fornærme modspilleren personligt, og derfor ikke var racistiske i § 266 b's forstand.

Det samme kan formentlig anføres i forhold til en byretsdom fra 2010. I denne sag var tiltalte af en butiksdetektiv af udenlandsk oprindelse blevet taget for butikstyveri, og i den forbindelse havde tiltalte adskillige gange kaldt butiksdetektiven *"perker,"* herunder sagt *"du skal ikke røre mig, din perker."* Byretten fandt forholdet omfattet af § 266 b, og tiltalte blev derfor dømt for de fremsatte udtalelser.[1159]

Til sammenligning har Rigsadvokaten påtaleopgivet i en sag, hvor de sigtede var stærkt utilfredse med ventetiden på maden på et pizzeria, og i den forbindelse kaldte de ejeren for *"Abe", "Svin" og "Perker."* Udtalelserne blev foruden af de involverede parter overhørt af en ansat og to andre kunder i pizzeriaet.[1160]

---

1155 Københavns Byrets dom af 12. november 2001 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.5 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) vedrørende hadforbrydelser (§ 266 b).

1156 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 52f.

1157 U2007.1468Ø.

1158 T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 52.

1159 Retten i Glostrups dom af 13. april 2010 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.27 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) om hadforbrydelser (§ 266 b).

1160 Besvarelse af 17. september 2015 af spørgsmål nr. 112 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Rigsadvokaten vurderede, at udtalelserne i den konkrete sag blev fremsat over for forurettede personligt og ikke samtidig indebar en trussel, forhånelse eller nedværdigelse af en "gruppe af personer" på baggrund af race mv.[1161]

Den omtalte sag fremgår af en oversigt over Rigsadvokatens påtaleopgivelser, som viser, at der i perioden fra 2000-2015 er sket påtaleopgivelse i flere sager med den begrundelse, at udtalelserne måtte anses for rettet mod den forurettede personligt.[1162]

Den uklarhed, som kan siges at knytte sig til grovhedskriteriet, relaterer sig både til spørgsmålet om, hvornår en udtalelse kan siges at være grov nok, dvs. om de konkret kan anses for at være truende, forhånende eller nedværdigende i § 266 b's forstand, og til spørgsmålet om, hvornår en udtalelse over for en enkeltperson er egnet til at blive generaliseret ud på en af de beskyttede grupper.

Alle bestemmelser i straffeloven, hvortil der knytter sig et krav om grovhed, vil være forbundet med en vis uklarhed. Dette gælder ikke mindst bestemmelser, som kriminaliserer ytringer mv., hvor vurderingen af grovheden tager udgangspunkt i udtalelsens konkrete indhold, men også påvirkes af andre fortolkningsmomenter, heriblandt under hvilke omstændigheder ytringen er faldet, og hvem udtalelsen er fremsat af. Denne uklarhed lader sig vanskeligt fjerne, og det er næppe heller ønskeligt at fjerne dette fortolkningsrum fra domstolene.
For så vidt angår de tilfælde, der vedrører udtalelser fremsat over for enkeltpersoner, der har karakter af skældsord, er der flere eksempler på, at efter det oplyste sammenligneli-ge tilfælde har fået et forskelligt udfald i praksis, selv om de konkrete omstændigheder også her vil spille en betydelig rolle. Det kan ikke udelukkes, at dette kan medføre en vis uklarhed i forhold til bestemmelsens anvendelsesområde.

## 6.3 Beskyttelseskriteriet

Straffelovens § 266 b beskytter som nævnt mod bl.a. offentlig forhånelse eller nedværdigelse af en *befolkningsgruppe* på grund af de pågældende personers (gruppemedlemmers) fælles tro, nationale oprindelse mv. Det er derfor en betingelse for, at § 266 b finder

1161 Rigsadvokaten vurderede ligeledes, at det var tvivlsomt, om udtalelserne var fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Se besvarelse af 17. september 2015 af spørgsmål nr. 112 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg. Se til sammenligning Østre Landsrets dom af 18. september 2007 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.2.8. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b), hvor byretten fandt, at udtalelser fremsat på en shawarmabar over for en ansat og en kunde af anden etnisk baggrund end dansk udgjorde en overtrædelse af § 266 b. Byretten bemærkede, at en shawarmabar er offentlig i § 266 b, stk. 1´s forstand. Dommen var alene anket til landsretten med påstand om formildelse. Landsretten stadfæstede byrettens udmåling af straffen.

1162 Se besvarelse af spørgsmål nr. 112 (Alm. del), jf. ovenfor.

anvendelse, at nedværdigelsen mv. sker på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering.[1163]

Heri ligger, at det er de personer, som f.eks. bekender sig til en bestemt religion, eller som tilhører en bestemt race, bestemmelsen beskytter. Det kan dreje sig om religiøse mindretal, men også om personer, der bekender sig til en af hovedreligionerne.

Beskyttelsesinteressen for § 266 b er navnlig den menneskelige værdighed.[1164] Bestemmelsen beskytter også i et mindre omfang religiøs overbevisning, da dette er en af de opregnede diskriminationsgrunde i bestemmelsen.[1165] Beskyttelsen af religiøse følelser og religiøs overbevisning var den centrale beskyttelsesinteresse bag den nu afskaffede blasfemibestemmelse.[1166]

Den beskyttelse, som de pågældendes trosforhold nyder, udstrækker sig dog ikke til religionen i sig selv (f.eks. kristendom eller islam). Udtalelser om religioner mv. er derfor ikke omfattet af bestemmelsen, med mindre en udtalelse i den konkrete sammenhæng også må forstås som en henvisning til de troende.[1167]

I praksis er der imidlertid set eksempler på, at nedsættende udtalelser, der sprogligt – herunder i den sammenhæng, som udtalelserne indgik i – angik en religion, er blevet henført under straffelovens § 266 b, fordi retten har fundet, at adressaten for de nedsættende udsagn rettelig var (alle) de personer, der bekender sig til religionen. Disse afgørelser er blevet kritiseret for at gå længere, end ordlyden af § 266 b kan holde til, og for at sætte meget snævre rammer for religionskritik.[1168]

Der er bl.a. blevet peget på en dom fra 2003 afsagt af Vestre Landsret, som også er omtalt ovenfor under behandlingen af grovhedskriteriet.[1169] Her fandtes udtalelsen: "*Islam er ikke en religion i traditionel forstand. Det er en terrororganisation, som prøver at opnå*

1163 Se for nærmere om forståelsen af disse begreber Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser, pkt. 4.1.5, side 18.

1164 Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 288 af 9. juni 1971 med henblik på at sikre Danmarks opfyldelse af artikel 4 i FN's Racediskriminationskonvention af 21. december 1965. Konventionen hviler navnlig på princippet om alle menneskers lige værdighed.

1165 Betænkning nr. 553 (1969) om forbud mod racediskrimination, side 26.

1166 Se for nærmere om forholdet mellem § 266 b og den nu afskaffede blasfemibestemmelsen: Straffelovrådets betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 39. Bestemmelsen tog også sigte på at beskytte samfundsfreden, hvilket understøttes af bestemmelsens tidligere placering i straffelovens kapitel 15. Se også Toftegaard Nielsen m.fl. (2017), side 534 og T. Baumbach, "Racismebestemmelsens usikre grænser" i Juristen (nr. 2 af 2014), side 50.

1167 Baumbach (2014), side 561.

1168 Se f.eks. J. Mchangama, "Kronik: En udvidelse af racismeparagraffen" i Jyllands-Posten (17. februar 2016).

1169 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 804ff.

*verdensherredømmet ved vold"* at indeholde en så grov forhånelse og nedværdigelse af muslimer som gruppe, at tiltalte havde overtrådt straffelovens § 266 b.[1170]

Landsrettens rationale har formentlig været, at i og med at islam i udtalelsen sidestilles med en terrororganisation, svarer det til at sige, at muslimer i almindelighed er "medlemmer" af en terrororganisation, som prøver at opnå verdensherredømmet ved vold.

Dommen er dog blevet kritiseret for på denne måde at sætte lighedstegn mellem en religion og dens følgere, da enhver negativ omtale af en religion i givet fald ville kunne anses som negativ omtale af de personer, der tilslutter sig religionen.[1171]

I en anden sag havde en person på en offentligt tilgængelig profil på Facebook skrevet: "… ideologien Islam er fuldt ud lige så afskyvækkende, modbydelig, undertrykkende og menneskefjendsk som Nazismen. Den massive indvandring af Islamister her til Danmark, er det mest ødelæggende det danske samfund har været udsat for i nyere historisk tid."[1172]

Tiltalte blev i byretten dømt for overtrædelse af § 266 b. Byretten udtalte, at de pågældende udtalelser udgjorde generaliserende påstande, der var forhånende og nedværdigende over for tilhængere af islam.[1173] Retten lagde i den forbindelse vægt på, at tiltalte i samme tråd på Facebook havde skrevet: "Islam vil netop misbruge demokratiet til at afskaffe demokratiet." Tiltalte forklarede i byretten, at kritikken alene var rettet mod den politiske del af islam og islamister.

Byrettens dom blev navnlig kritiseret for at sidestille forhånelse af en religion med forhånelse af tilhængere af religionen.[1174] Det er bl.a. blevet anført, at byrettens dom er udtryk for en: "…udvidelse af racismeparagraffen, som dermed efterhånden kommer til at fungere som en slags ny blasfemiparagraf…"[1175]

---

1170 U2003.2435V. Landsretten udtalte: "Tiltaltes udtalelse, således som den er gengivet i anklageskriftet, og som tiltalte har erkendt at være fremkommet med, findes at indeholde en så grov forhånelse og nedværdigelse af den personkreds, der bekender sig til islam, at tiltalte herved har overtrådt straffelovens § 266 b."

1171 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 804ff., og Baumbach (2014), side 560ff., som anfører, at dommens resultat kan problematiseres, men at den også kan siges at være inden for § 266 b's anvendelsesområde.

1172 U2016.3158Ø.

1173 Byretten opfattede udtalelserne om " "ideologien Islam" som vedrørende Islam generelt og ikke alene som den ekstreme del af Islam."

1174 Byrettens dom gav ligeledes anledning til stor politisk debat om racismeparagraffen. Se hertil T. Hansen Bødker m.fl., "Et politisk flertal vil have kulegravet racismeparagraffen" i Jyllands-Posten (16. februar 2016).

1175 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 811. Det anføres i samme afsnit, at professor i strafferet Gorm Toftegaard-Nielsen i forbindelse med byrettens dom udtalte, at han "godt kan forstå, hvorfor man diskuterer, om det er omfattet af § 266 b. Men først kommer den med ideologien, så serveres den med islamister, som er indvandret til Danmark, og at de ikke er bedre end nazister … og det er at lægge en gruppe for had". Også professor i strafferet Jørn Vestergaard udtalte i den forbindelse, at "det er helt uholdbart at udlægge (dommen) som en udvidelse af praksis." Se bogen side 807.

Byrettens dom blev indbragt for landsretten, som frifandt tiltalte. Landsretten lagde vægt på, at udtalelserne måtte anses for rettet mod islamisk ideologi og islamister. Landsretten udtalte herefter: *"Da beskyttelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, efter ordlyden og bestemmelsernes forarbejder ikke omfatter forhånelse mv. af en gruppe af personer på grund af deres ideologi, frifindes tiltalte for den rejste tiltale."*[1176]

Landsretten synes med sin begrundelse ikke at have taget udtrykkeligt stilling til, om sammenligning af religioner med totalitære ideologier ikke samtidig kan udgøre en overtrædelse af racismeparagraffen.[1177]

De to instansers forskellige resultat illustrerer, at det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår en udtalelse om en religion i generel forstand tillige kan anses for at være forhånende og nedværdigende i forhold til følgerne af den pågældende religion.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse om hadforbrydelser, at ikke enhver gruppe af personer er omfattet af udtrykket "en gruppe af personer". Gruppen af personer, som forhånes mv., kan således blive så mangfoldig, at en udtalelse falder uden for anvendelsesområdet for § 266 b.[1178] For at være omfattet af § 266 b skal en gruppe af personer således være karakteriseret ved, at "medlemmerne" bærer et fælles træk, der relaterer sig enten til deres etnicitet, nationalitet, seksuelle orientering, religiøse overbevisning, race eller hudfarve. Et sådant fællestræk vil "danskere" f.eks. have, mens det samme ikke er tilfældet for "ikke-danskere".

Der findes derfor også eksempler fra retspraksis på, at domstolene har afvist at dømme for overtrædelse af § 266 b med den begrundelse, at en udtalelse har været rettet mod en så mangfoldig gruppe, at der ikke har været tale om en "gruppe af personer" i bestemmelsens forstand.

Dette gælder f.eks. en dom fra 2013, hvor en person blev frifundet for bl.a. at have opklæbet klistermærker med billedet af et hagekors og teksten: *"Danmark for danskere"* på et vindue i en indisk restaurant. Landsretten fandt ikke, at der var tale om en overtrædelse

1176 Østre Landsrets dom af 25. maj 2016 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.4.13. i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1177 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 813.

1178 Rigsadvokatmeddelelse om hadforbrydelser af den 30. marts 2016, pkt. 4.1.3.

af § 266 b, og henviste bl.a. til, at "personer, der ikke er danskere" ikke udgjorde en "gruppe af personer" i § 266 b's forstand.[1179]

I en sag fra 2016 blev en person politianmeldt for overtrædelse af § 266 b for følgende udtalelse fremsat i en tale på Dansk Folkepartis årsmøde samme år: "*Hvorfor skulle udlændinge klare sig selv, nu hvor de har krav på husly og lommepenge fra staten? De kommer hertil. De sviner, de svindler, de stjæler, de voldtager og de dræber. De mishandler Danmark, mens mor og far har travlt med at skændes.*"

Statsadvokaten i Viborg besluttede, at der ikke var grundlag for at indlede en efterforskning mod den pågældende for overtrædelse af § 266 b med den begrundelse, at: *"I den foreliggende sag er udtalelsen rettet mod "udlændinge," hvilket angiver en meget vid personkreds. En så bredt angivet personkreds er efter min opfattelse ikke omfattet af straffelovens § 266 b."*[1180]

Der findes imidlertid eksempler på, at domstolene har fundet, at nedsættende udtalelser om grupper af personer, som ikke umiddelbart synes at have et af de fællestræk, som bestemmelsen opregner, eller som i øvrigt må anses for at være meget stor, var omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Det har navnlig drejet sig om udsagn om flygtninge, migranter og indvandrere. I disse sager synes domstolene at henvise til, at der er tale om en gruppe som har en anden etnisk oprindelse end dansk – dvs. en form for negativ afgrænsning.

I en nylig afsagt dom blev fire politikere fra partiet Danskernes Parti dømt for overtrædelse af § 266 b for bl.a. at have uddelt såkaldte "asylsprays" og flyers til borgere i to danske byer.[1181] De omdelte sprays, som var påført labels med tekst, og flyers indeholdt forskellige tekstpassager om migranter, flygtninge og ikke-vestlige indvandrere, f.eks.: *"migranterne, der er kommet til Danmark under dække af at være "flygtninge," har forulempet danske piger og skabt utryghed"*, ligesom både flyers og spray indeholdt et politisk budskab om, at partiet ville stoppe "ikke-vestlig indvandring" og lovliggøre brugen af peberspray.[1182] Den tiltalte, som havde forfattet teksten på de omtalte spraydåser og

1179 TfK 2013.967 V. Den omstændighed, at klistermærkerne var forsynet med hagekors og opsat på en "etnisk" restaurant kunne ikke føre til, at udsagnene udgjorde en overtrædelse af straffelovens § 266 b. Det kan bemærkes, at afbildning af tre hagekors på murværket til en grillbar tilhørende en mand af tyrkisk herkomst blev anset for en overtrædelse af § 266 b. (Retten i Næstveds dom af 2. september 2003 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.14 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

1180 Anklagemyndighedens pressemeddelelse af 6. oktober 2016, "Ikke grundlag for at indlede efterforskning mod Cheanne Bo Nielsen." (https://anklagemyndigheden.dk/da/ikke-for-at-grundlag-indlede-efterforskning-mod-cheanne-bo-nielsen).

1181 Retten i Sønderborgs dom af den 24. september 2018 (utrykt).

1182 Dommen er anket til landsretten.

flyers, forklarede i retten, at han var klar over, at han skulle formulere sig med omtanke, når budskabet var af systemkritisk art. Han forklarede videre, at han af samme årsag bl.a. brugte udtrykket "emigranter", der efter hans opfattelse var en massebetegnelse, ligesom han valgte ordet "Asylspray", fordi asyl blot betyder "fristed".

Byretten fandt, at de omhandlede sprayflasker og flyers efter *en samlet indholdsmæssig vurdering* indeholdt et utvivlsomt tilsigtet generaliserende budskab om, at personer, der tilhører den nævnte gruppe af migranter, flygtninge mv., er potentielle voldtægtsforbrydere eller nogle, der på lignende måde forulemper danske piger. De tiltalte havde derved truet, forhånet eller nedværdiget hele den nævnte gruppe, og retten bemærkede hertil, at langt hovedparten af denne gruppe gennem de seneste år har haft deres nationale eller etniske oprindelse i Mellemøsten.[1183]

Byrettens dom er anket til landsretten, og det endelige udfald af sagen kendes derfor endnu ikke.

For en umiddelbar betragtning forekommer det tvivlsomt i forhold til § 266 b at anse migranter og flygtninge som en i tilstrækkelig grad afgrænset gruppe, som bærer et af de fællestræk med hensyn til race, nationalitet, religiøsitet mv., som følger af bestemmelsen. Selv om gruppen formentlig hovedsageligt omfatter personer med en oprindelse i Mellemøsten, har gruppen af flygtninge og migranter, som er indrejst i Danmark de senere år, også omfattet personer fra en række lande i Nord- og Østafrika samt asiatiske lande. Og det, som gruppen først og fremmest har til fælles, er, at de af forskellige årsager har følt sig nødsaget til at forlade deres hjemlande og søge mod Danmark.

Der findes tillige eksempler fra praksis, hvor domstolene har fundet, at udtalelser eller anden meddelelse rettet mod flygtninge som gruppe udgjorde en overtrædelse af § 266 b. I en dom fra 2015 fandt byretten, at en animeret video, som viste Hanstholm Asylcenter, der rammes af to missiler, som eksploderer, udgjorde en meddelelse indeholdende en trussel mod *flygtninge*. Videoen var blevet delt på Facebook, og to tiltalte i sagen blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 266 b.[1184]

Vestre Landsret fandt i en dom fra 2004, at en e-mail sendt til 44 medlemmer af Folketinget, hvor følgende bl.a. fremgik: "*Så hvad med at I begyndte at synes bedst om jeres eget folk i stedet for at være så forliebt i disse samfundsnedbrydende, halv- og helkriminelle, potentielle samfundsnassere og tillidsmisbrugende, psykopatlignende "vantro-bekæmpere*"

1183 Rigsadvokaten har oplyst, at Procesbevillingsnævnet har givet tilladelse til, at tre af de tiltalte i sagen kan få deres sag prøvet i landsretten.

1184 Retten i Holstebros dom af 24. januar 2017 (utrykt) som gengivet i pkt. 1.1.57 i Rigsadvokatens praksisoversigt (2018) over hadforbrydelser (§ 266 b).

– *det ville klæde jer!*" udgjorde en overtrædelse af staffelovens § 266 b.[1185] Byretten fandt, at udtalelserne i mailen udgjorde en grov forhånelse af asylansøgere og flygtninge og bemærkede endvidere, at gerningsindholdet i straffelovens § 266 b skal fastlægges under hensyn til ytringsfriheden, men at en debat om tiltaltes politiske mål imidlertid ikke kunne anses for afskåret ved en kriminalisering af den citerede udtalelse.

Landsretten stadfæstede byrettens dom for så vidt angik det citerede udsagn.[1186] Landsretten udtalte om den gruppe, som var adressat for udsagnet, at *"tiltaltes udtalelser vedrører flygtninge og indvandrere, som er bosat i Danmark, og som har en anden etnisk oprindelse end dansk. Bestemmelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, omfatter denne gruppe af personer"*. Retten foretog dermed en negativ afgrænsning i forhold til de fællestræk, som er opregnet i bestemmelsen.

En anden sag drejede sig om følgende udtalelse på en hjemmeside: *"Så skal vi pænt finde os i folk, der kommer over grænsen ikke har noget positivt at bidrage med som ønsker at plyndre vores hjem og true vores tryghed"*. Rigsadvokaten vurderede, at hjemmesiden som sådan samt den pågældende udtalelse var rettet mod "østeuropæere" og "folk", som udgjorde en så bred personkreds, at det faldt uden for straffelovens § 266 b. Rigsadvokaten besluttede på denne baggrund at opgive sigtelsen.

Gennemgangen af praksis viser, at det langt fra er entydigt, hvornår en gruppe kan anses for så stor og mangfoldig, at den ikke kan henregnes til bestemmelsen, og at det i denne sammenhæng navnlig er vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang udtalelser, som retter sig mod flygtninge og indvandrere generelt, kan henføres til de grupper, som er omfattet af bestemmelsen.

## 7. Kan racismeparagraffen ændres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser?

Som det fremgår af afsnit 3 er der adskillige gange gennem de seneste tre årtier blevet fremsat forslag om at ophæve eller ændre racismeparagraffen, ligesom det jævnligt diskuteres, om bestemmelsen i for høj grad begrænser ytringsfriheden og muligheden for en åben og fri offentlig debat om væsentlige emner i samfundet.

1185 U2004.1360V.

1186 Landsretten frifandt dog for en række af de udsagn i tiltaltes e-mail, som byretten havde fundet udgjorde en overtrædelse af § 266 b.

Der synes i almindelighed at være enighed om, at diskussionen om, hvorvidt racismeparagraffens anvendelsesområde bør indskrænkes, skal holdes inden for rammerne af de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, jf. ovenfor.

Justitsministeriet har i et notat af 20. juli 1993 til Folketingets Retsudvalg om forholdet mellem racismeparagraffen og FN's Racediskriminationskonvention slået fast, at en ophævelse af bestemmelsen i straffelovens 266 b vil indebære, at Danmark ikke længere vil kunne opfylde sine forpligtelser efter konventionen.[1187] Som det fremgår ovenfor under afsnit 3, er det også en pointe, der er blevet fremhævet af skiftende justitsministre i forbindelse med behandlingen af flere af de lov- og beslutningsforslag om at ophæve eller ændre bestemmelsen, som har været behandlet i Folketinget.

I notatet bliver der ikke taget nærmere stilling til, i hvilket omfang man vil kunne indskrænke racismeparagraffens anvendelsesområde inden for rammerne af Danmarks forpligtelser efter konventionen. Justitsministeriet ses heller ikke senere at have forholdt sig nærmere til dette spørgsmål.

I forhold til den nærmere fortolkning af forpligtelsen efter racediskriminationskonventionen er der kommet enkelte fortolkningsbidrag fra den FN-komité vedrørende afskaffelse af racediskrimination, som har kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen. Komitéen kan bl.a. vedtage generelle bemærkninger vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse.

FN's Racediskriminationskomité vedtog således den 26. september 2013 "General recommendation No. 35 on Combating racist hate speech",[1188] hvori komitéen bl.a. kommer med en række anvisninger i forhold til implementeringen af artikel 4 i national ret.

Selvom konventionen indeholder en bredt formuleret forpligtelse til at kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad anbefaler komitéen, at kriminaliseringen af racistiske ytringer efter konventionen forbeholdes de mest alvorlige tilfælde.

Komitéen understreger endvidere, at der ud over udtalelsens indhold og form bør lægges vægt på de omstændigheder, som udtalelsen er fremkommet under, herunder f.eks. den position og status, som personen, der fremsætter udtalelsen, har i samfundet, og i hvor

1187 Justitsministeriets notat af 20. juli 1993 om forholdet mellem straffelovens § 266 b og FN's konvention af 21.december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Sendt til Folketingets Retsudvalg den 20. juli 1993 (Bilag 779).

1188 "General recommendation No. 35 on Combating racist hate speech", FN (http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhssyNNtgI51ma08CMa607Bglz8iG4SuOjovEP%2Bcqr8joDoVEbW%2BQ1MoWdOTNEV99v6FZp9aSSA1nZya6gtpTo2JUBMIo%2BoOmjAwk%2B2xJW%2BC8e).

bred en kreds udtalelsen er blevet udbredt. Herudover bør også hensigten med den pågældende udtalelse tillægges vægt.

Endelig understreger komitéen vigtigheden af, at straffelovsbestemmelser formuleres tilstrækkeligt klart og præcist, så de ikke fører til unødige indskrænkninger af ytringsfriheden.

Ved siden af forpligtelsen i artikel 4 i FN's Racediskriminationskonvention kom i 2008 den nært beslægtede forpligtelse i EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, der i dag er central, når man skal vurdere de retlige rammer for en eventuel indskrænkning af racismeparagraffen. Rammeafgørelsen er mere klart formuleret og stiller derfor mere konkrete krav til den nationale implementering, ligesom rammeafgørelsen er underlagt EU-Domstolens kompetence.

Alle EU-medlemsstater har ratificeret FN's Racediskriminationskonvention og var dermed forpligtet af konventionen på tidspunktet for vedtagelsen af rammeafgørelsen. Det må derfor lægges til grund, at man ved vedtagelsen af rammeafgørelsen har forudsat, at rammeafgørelsens minimumskrav lever op til forpligtelsen i konventionens artikel 4.

Efter rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, kan medlemsstaterne vælge at begrænse det strafferetlige værn mod racistiske udtalelser til kun at omfatte adfærd, der enten udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, eller som er truende, nedværdigende eller forhånende.

Om det kriminaliserede område efter staffelovens § 266 b vil kunne begrænses inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser må derfor bero på en nærmere vurdering af, hvad der ligger i kriterierne i artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelsen.

I forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen var det fra dansk side afgørende, at de kvalificerende omstændigheder "truende, nedværdigende eller forhånende" indgik i rammeafgørelsens bestemmelse. Formuleringen er sammenfaldende med ordlyden i straffelovens § 266 b, og det er derfor nærliggende at antage, at man i hvert fald fra dansk side har forstået begreberne i overensstemmelse med den danske bestemmelse.

Rammeafgørelsen fastsætter minimumskrav, og det fremgår i øvrigt af præambelbetragtning nr. 6, at medlemsstaterne overlades en vis skønsmargin ved implementeringen i national ret. Der vil derfor formentlig være et vist rum for at fortolke kriterierne i rammeafgørelsen indskrænkende.

Den nærmere fastlæggelse af, i hvilket omfang racismeparagraffens anvendelsesområde vil kunne indskrænkes, må imidlertid naturligt ske i forbindelse med eventuelle konkrete overvejelser om at ændre bestemmelsen.

Som det fremgår af afsnit 2.2.2. ovenfor, kan medlemsstaterne efter bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, vælge at straffe adfærd, der enten udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, eller som er truende, nedværdigende eller forhånende.

Fremfor at straffe adfærd, som er truende, nedværdigende eller forhånende, som er tilfældet med den gældende racismeparagraf, vil Danmark således kunne vælge det alternative kvalificerende kriterie i bestemmelsen og straffe adfærd, der udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden.

Det har i den juridiske litteratur været antydet, at "offentlig ordens"-kriteriet skulle have et mere snævert anvendelsesområde end kriteriet om, at adfærden skal have været "truende, nedværdigende eller forhånende."[1189]

Hertil bemærkes dog, at i hvert fald briterne betragtede kriteriet som bredere end kriteriet om "truende, forhånende eller nedværdigende" i forbindelse med forhandlingerne om rammeafgørelsen, jf. overfor under afsnit 2.2.2.

Ud fra en naturlig sproglig forståelse af ordlyden må det i øvrigt antages, at medlemsstaterne ikke kan vælge at straffe adfærd, der både "sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden", og som er "truende nedværdigende eller forhånende".

I overensstemmelse med den opfattelse udtalte justitsministeren i 2012 i forbindelse med behandlingen af et beslutningsforslag[1190] om ændring af racismeparagraffen, at det ikke er muligt at begrænse det strafbare område til adfærd, som både er truende, nedværdigende eller forhånende og udøvet på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden. Beslutningsforslaget er behandlet nærmere under afsnit 3 ovenfor.

1189 J. Mchangama, "Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret" i U2011B.215, pkt. 7.

1190 Beslutningsforslag nr. 60 af 29. marts 2012 om styrkelse af ytringsfriheden (Folketingstidende, 2011-2012, B 60, Tillæg A, som fremsat).

# 8. Regulering af hadefuld tale mv. i andre lande

## 8.1 Finland

Hadefuld tale er efter det oplyste kriminaliseret en række steder i den finske lovgivning.

Efter den finske straffelovs § 10 *(Rikoslaki 39/1889)* kan en person, der offentligt fremsætter eller spreder ytringer, der truer, injurierer eller fornærmer en gruppe på grund af dennes race, hudfarve, afstamning, nationale eller etniske oprindelse, religion eller anden overbevisning, seksuelle orientering eller handicap, straffes med bøde eller fængsel i indtil 2 år.[1191] En sådan ytring, der tillige involverer opmuntring eller tilskyndelse til folkedrab, mord, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, manddrab med terroristiske hensigter eller anden seriøs vold, straffes med fængsel i mellem 4 måneder og 4 år efter straffelovens § 10 a *(Rikoslaki 39/1889)*. Hadefuld tale er desuden reguleret i bestemmelser, der angår æreskrænkelse, offentlig tilskyndelse til forbrydelse samt trusler.

Dertil kommer, at den finske straffelov indeholder en bestemmelse, der hjemler strafskærpelse for forbrydelser foretaget på baggrund af race, hudfarve, fødselsstatus, nationale eller etniske oprindelse, religion eller tro, seksuelle orientering eller handicap og lignende. I regeringsprogrammet er der lagt op til at udvide bestemmelsen til også at omfatte køn.

Der er efter det oplyste ikke på nuværende tidspunkt planer om i øvrigt at ændre lovgivningen, som generelt opfattes som tilstrækkelig.

Finland har ikke lovgivning, der forbyder bestemte foreninger eller grupperinger. Organiserede grupper, der virker ved at forfølge personer eller grupper på grund af deres race, hudfarve, afstamning, nationale eller etniske oprindelse, religion eller anden overbevisning, seksuelle orientering eller handicap, er imidlertid omfattet af lovgivningen om organiserede kriminelle grupper. Efter § 43 i den finske foreningslov *(Yhdistyslaki 503/1989)* kan retten erklære en forening for opløst, hvis den i væsentlig grad handler mod lovgivningen eller god praksis ("law or good practice"). Bestemmelsen omfatter også ikke-registrerede foreninger. De finske domstole har efter det oplyste bl.a. nedlagt forbud mod en neo-nazistisk gruppe kaldet "Nordic Resistance Movement".

Der findes ikke bestemmelser i finsk ret, der specifikt forbyder retfærdiggørelse eller benægtelse af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, herunder Holocaust. Sådanne udtalelser vil dog efter omstændighederne kunne være omfattet af den generelle lovgivning mod hadefuld tale. Det er også afspejlet i retspraksis, hvor der i mindst to tilfælde er sket domfældelse af personer for billigelse af Holocaust.

1191 Bestemmelsen fremgår af lovens kapitel 11.

## 8.2 Frankrig

Den franske lov om ytringsfrihed (*Loi sur la liberté de la presse du juillet 1881)* kriminaliserer offentlig tilskyndelse til racehad. Tilskyndelse til racehad er reguleret i lovens artikel 23 og 24 og straffes med mellem 1 og 5 års fængsel og/eller op til 45.000 euros i bøde. Der er efter det oplyste ingen debat om at udvide eller indskrænke lovgivningen mod hadefuld tale på nuværende tidspunkt.

Efter fransk ret kan foreninger ophæves både administrativt og retligt. Foreninger kan i medfør af artikel L212-1 i loven om indenrigssikkerhed *(Code de la sécurité intérieure)* ophæves ved beslutning på ministerrådsmøde, hvis de tilskynder til diskrimination, had eller vold imod en person eller en gruppe på grund af dennes oprindelse, tilhørsforhold eller ikke-tilhørsforhold til en etnisk gruppe, nationalitet, race eller religion, eller hvis de udbreder idéer eller teorier, som retfærdiggør eller opfordrer til sådan diskrimination, had eller vold.

Efter den franske foreningslovs *(Lou du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)* artikel 7 sammenholdt med artikel 3 kan en forening ophæves ved dom, hvis den er grundlagt med henblik på et realisere et ulovligt formål, er i strid med lovgivningen, er i strid med god moral eller har til hensigt at underminere den nationale territoriale helhed eller den republikanske regeringsform. En videreførelse eller genopretning af en ellers ophævet forening kan straffes med fængsel i indtil 3 år og med op til 45.000 euros i bøde. Personer, der giver medlemmer af en ophævet forening adgang til et lokale til mødeaktivitet, kan straffes tilsvarende.

Holocaust-benægtelse er efter fransk ret ulovligt i henhold til artikel 24bis i lov om ytringsfrihed, som generelt kriminaliserer benægtelse af forbrydelser mod menneskeheden. Bestemmelsen er indføjet i forbindelse med vedtagelsen af *Gayssot-loven, lov n° 90-615 af 13 juli 1990*, som har til formål at straffe racistiske, antisemitiske eller fremmedfjendtlige handlinger.

## 8.3 Norge

Hadefuld tale er omfattet af den norske straffelovs § 185, som har følgende ordlyd:[1192]

> **§ 185.** ***Hatefulle ytringer***
>
> Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes

1192 Bestemmelsen fremgår af lovens kapitel 20 om 'Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.'

også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.
Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres
a) hudfarve eller nasjonale eller etniske oprinnelse,
b) religion eller livssyn,
c) homofile orientering, eller
d) nedsatte funksjonsevne

Bestemmelsen forbyder offentlig fremsættelse af *"hatefulle ytringer"*, som forhåner, truer eller fremmer had, forfølgelse eller foragt over for en person eller gruppe på grund af dennes hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, religion, livssyn, homoseksuelle orientering eller nedsatte funktionsevne. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde eller fængsel i indtil 3 år.

I modsætning til f.eks. den danske racismeparagraf omfatter beskyttelsen mod forfølgelse mv. som følge af sin seksuelle orientering i norsk ret kun homoseksuel orientering. Det debatteres dog i Norge, om bestemmelsen skal udvides til også at omfatte diskrimination eller hadefulde ytringer rettet mod en persons eller gruppes seksuelle orientering, kønsidentitet eller kønsudtryk. Et forslag om at inkludere "kjønnsidentitet" og "kjønnsuttryk" samt at ændre "homofil orientering" til "seksuell orientering" i en række strafferetlige bestemmelser, herunder § 185 om "hatefulle ytringer", har været sendt i høring, men arbejdet med at følge op herpå pågår stadigvæk og forventes færdigt inden udløbet af stortingsperioden i 2021.

Der er i Norge ingen lovgivning, der forbyder bestemte foreninger eller grupperinger. Der findes i norsk ret heller ikke et forbud mod Holocaust-benægtelse.

## 8.4 Storbritannien

Der er efter det oplyste ingen bestemmelser i britisk lovgivning, som specifikt regulerer hadefuld tale. I lovgivningen om hadforbrydelser kan der imidlertid findes elementer, som minder om den danske racismeparagraf. Sådanne elementer findes i *"Public Order Act 1986"*, som bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

**S18. Use of words or behaviour or display of written material**
(1) A person who uses threatening, abusive or insulting words or behaviour, or displays any written material which is threatening, abusive or insulting, is guilty of an offence if
(a) he intends thereby to stir up racial hatred, or

(b) having regard to all the circumstances racial hatred is likely to be stirred up thereby.
(2) An offence under this section may be committed in a public or a private place, except that no offence is committed where the words or behaviour are used, or the written material is displayed, by a person inside a dwelling and are not heard or seen except by other persons in that or another dwelling.
(3)…
(4) In proceedings for an offence under this section it is a defence for the accused to prove that he was inside a dwelling and had no reason to believe that the words or behaviour used, or the written material displayed, would be heard or seen by a person outside that or any other dwelling.
(5) A person who is not shown to have intended to stir up racial hatred is not guilty of an offence under this section if he did not intend his words or behaviour, or the written material, to be, and was not aware that it might be, threatening, abusive or insulting.
(6) This section does not apply to words or behaviour used, or written material displayed, solely for the purpose of being included in a programme service.

**S29B. Use of words or behaviour or display of written material**
(1) A person who uses threatening words or behaviour, or displays any written material which is threatening, is guilty of an offence if he intends thereby to stir up religious hatred or hatred on the grounds of sexual orientation.
(2) An offence under this section may be committed in a public or private place, except that no offence is committed where the words or behaviour are used, or the written material is displayed, by a person inside a dwelling and are not heard or seen except by other persons in that or another dwelling.
(3) …
(4) In proceedings for an offence under this section it is a defence for the accused to prove that he was inside a dwelling and had no reason to believe that the words or behaviour used, or the written material displayed, would be heard or seen by a person outside that or any other dwelling.
(5) This section does not apply to words or behaviour used, or written material displayed, solely for the purpose of being included in a programme service.

Det er i strid med loven at anvende truende ord eller adfærd eller fremvise skriftligt materiale, der er truende, med intention om at opildne til racehad, religiøst had eller med intention om at opildne til had på baggrund af seksuel orientering. Definitioner på "racial hatred", "religious hatred" og "sexual orientation" findes i retsaktens s17, s29A og s29AB. Det oplyses endvidere, at barren for domfældelse er høj, hvorfor lovovertrædelser kun sjældent retsforfølges.

Der er efter det oplyste ikke en særlig debat om lovgivningen mod hadefuld tale på nuværende tidspunkt. Som en følge af Brexit-afstemningen og flere terrorangreb i 2017 er opmærksomheden i debatten derimod rettet mod lovgivning mod hadforbrydelser. Der er i den forbindelse nedsat en kommission, der skal beskæftige sig med omfanget af ekstremisme i Storbritannien, og som forventes at fremsætte anbefalinger til ny lovgivning på området.[1193] Af en nyligt udgivet rapport ("Challenging Hateful Extremism") fremgår det, at kommissionen vil skabe en definition af hadefuld ekstremisme og gennemgå eksisterende lovgivning med henblik på bedre beskyttelse af ofre. Herudover er en lovkommissionen ved at se på, om den beskyttelse, som den nuværende lovgivning giver mod hadforbrydelser, er tilstrækkelig.[1194]

Der er i henhold til britisk ret kun mulighed for at forbyde bestemte foreninger eller grupperinger, hvis der en formodning om, at de er involveret i terrorisme. Denne beføjelse er tillagt indenrigsministeren, som administrativt kan forbyde en sådan forening eller organisation som led i terrorbekæmpelse.[1195] Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og kan ikke anvendes mere bredt på ekstremistiske grupperinger.

Herudover har politiet efter det oplyste anvendt andre muligheder i lovgivningen over for forskellige grupperinger, herunder bl.a. ved at give påbud mod anti-social adfærd, som er reguleret i *Crime and Policing Act 2014*. Med disse påbud (zoneforbud) har politiet kunnet forbyde en række ledere af højreekstreme grupper at opholde sig i specifikke geografiske områder, herunder bl.a. i nærheden af moskeer.

Storbritannien oplyser endvidere, at politiet, hvis der er hjemmel til det, rutinemæssigt afbryder ekstremisters offentlige aktiviteter af hensyn til den offentlige orden.

Holocaust-benægtelse er ikke specifikt reguleret i britisk lovgivning. En sådan adfærd vil dog efter omstændighederne kunne være omfattet af anden lovgivning.

## 8.5 Sverige

Hadefuld tale er kriminaliseret efter den svenske straffelovs (*Brottsbalkens)* § 8,[1196] som har følgende ordlyd:

> **16 kap. 8 §.** Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan

1193 Commission for Countering Extremism.
1194 Der henvises til lovkommissionens hjemmeside, https://www.lawcom.gov.uk/project/hate-crime/.
1195 2000 Terrorism Act.
1196 Bestemmelsen fremgår af lovens kapitel 16 om 'brott mot allmän ordning.'

> sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, sexuel läggning eller könsoverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i hogst två år eller, om brottet är ringa, till böter.
> Om brottet är grovt döms för grov hets mot folkgrupp til fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddeleandet har haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Bestemmelsen kriminaliserer således spredning af erklæringer og andre meddelelser, der truer eller udtrykker foragt over for en gruppe på grund af dennes race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, seksuelle orientering eller kønsoverskridende identitet eller udtryk. En sådan overtrædelse kan straffes med fængsel i indtil 2 år. Er lovovertrædelsen af mindre alvorlig karakter, straffes overtrædelsen i stedet med bøde. Er lovovertrædelsen af særlig grov karakter, straffes overtrædelsen med fængsel mellem 6 måneder og 4 år.

På nuværende tidspunkt er der efter det oplyste ikke nogen større debat om lovgivningen. Siden 1. januar 2019 har også transpersoner (personer med *könsoverskridande identitet*) været omfattet af bestemmelsen. Transkønnede er i denne forbindelse også indarbejdet i den svenske forfatning, som regulerer ytringsfrihed på tryk *(Tryckfrihetsförordningen)*, og som indeholder et forbud mod forfølgelse af bestemte persongrupper.

Der findes ikke lovgivning i Sverige, som forbyder bestemte grupper eller foreninger. Som en konsekvens af svenske nynazisters organiserede chikane og voldelige adfærd under det svenske folkemøde, Almedalsugen, har man nedsat en parlamentarisk sammensat komité, som skal undersøge mulighederne for at forbyde racistiske organisationer. Udredningen forventes færdig i februar 2021.

En nyligt afsluttet udredning, der skulle undersøge mulighederne for at forbyde visse racistiske symboler, fandt ikke behov for lovændringer.

Sverige har ikke oplyst, om der i svensk ret findes et forbud mod Holocaust-benægtelse. Det ses imidlertid ikke at være tilfældet.

## 8.6 Tyskland

Hadefuld tale er omfattet af den tyske straffelovs *(Strafgesetzbuch)* § 130, som har følgende ordlyd i en officiel engelsk oversættelse:

**Section 130. Incitement to hatred**

(1) Whosoever, in a manner capable of disturbing the public peace

1. incites hatred against a national, racial, religious group or a group defined by their ethnic origins, against segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population or calls for violent or arbitrary measures against them; or

2. assaults the human dignity of others by insulting, maliciously maligning an aforementioned group, segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population, or defaming segments of the population,

shall be liable to imprisonment from three months to five years.

(2) Whosoever

1. with respect to written materials (section 11(3)) which incite hatred against an aforementioned group, segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population which call for violent or arbitrary measures against them, or which assault their human dignity by insulting, maliciously maligning or defaming them,

(a) disseminates such written materials;

(b) publicly displays, posts, presents, or otherwise makes them accessible;

(c) offers, supplies or makes them accessible to a person under eighteen years; or

(d) produces, obtains, supplies, stocks, offers, announces, commends, undertakes to import or export them, in order to use them or copies obtained from them within the meaning of Nos (a) to (c) or facilitate such use by another; or

2. disseminates a presentation of the content indicated in No 1 above by radio, media services, or telecommunication services

shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

(3) Whosoever publicly or in a meeting approves of, denies or downplays an act committed under the rule of National Socialism of the kind indicated in section 6 (1) of the Code of International Criminal Law, in a manner capable of disturbing the public peace shall be liable to imprisonment not exceeding five years or a fine.

(4) Whosoever publicly or in a meeting disturbs the public peace in a manner that violates the dignity of the victims by approving of, glorifying, or justifying National Socialist rule of arbitrary force shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

(5) Subsection (2) above shall also apply to written materials (section 11(3)) of a content such as is indicated in subsections (3) and (4) above.

(6) In cases under subsection (2) above, also in conjunction with subsection (5) above, and in cases of subsections (3) and (4) above, section 86(3) shall apply mutatis mutandis.

Bestemmelsen har ikke som sit direkte formål at beskytte ofre (adressater for udsagnene), men skal derimod sikre den sociale fred og offentlige orden. Det er derfor en forudsætning for at straffe en ytring, der ansporer til had mod en gruppe på grund af dennes nationalitet, race, religion eller etniske oprindelse, at den er egnet til at forstyrre den sociale fred eller den offentlige orden. Overtrædelser straffes med fængsel i mellem 3 måneder og 5 år.

Den aktuelle tilstand for ytringsfrihedens vilkår i Tyskland betragtes efter det oplyste grundlæggende som stabil. Der er derfor ikke på nuværende tidspunkt overvejelser om markante indskrænkninger eller udvidelser af lovgivningen mod hadefuld tale.

Foreningsfriheden er beskyttet i den tyske grundlov *(Grundgesetz)*. Foreninger skal dog handle loyalt over for forfatningen, da de i modsat fald kan forbydes eller opløses. Efter artikel 9 i den tyske grundlov gælder denne mulighed foreninger, hvis formål eller aktiviteter er i strid med straffelovgivningen, i strid med den forfatningsmæssige orden eller imod det internationale samfund. Religiøse trossamfunds virke nyder en særlig høj beskyttelse efter artikel 4 i den tyske grundlov om forsamlingsfrihed. Men også sådanne foreninger mv., der hviler på et religiøst grundlag, skal være loyale mod forfatningen og kan derfor forbydes eller opløses, hvis betingelserne i artikel 9 er opfyldt.

Desuden hjemler både den tyske foreningslov *(Vereinsgesetz)* og til dels straffelovens *(Strafgesetzbuch)* § 129, at der kan nedlægges forbud mod kriminelle sammenslutninger. Disse bestemmelser er bl.a. blevet brugt til at forbyde flere rockergrupperinger. Beslutning om nedlæggelse af et forbud mod en forening træffes typisk på delstatsniveau. Strækker foreningens virke eller organisation sig ud over en delstats grænser, er Forbundsindenrigsministeriet dog den kompetente myndighed.

Når der er nedlagt forbud mod en forening, er det tillige forbudt efterfølgende at oprette en forening, der bærer lighed med den forbudte eller på anden måde at danne stedfortrædende foreninger.

Holocaust-benægtelse er kriminaliseret i den tyske straffelovs § 130(3) *(Strafgesetzbuch)*. Ikke kun den egentlige benægtelse, men tillige bagatellisering eller billigelse af Holocaust er omfattet af forbuddet. Det er med bestemmelsen også gjort strafbart at vanære ofrene for det nationalsocialistiske regime.

## 9. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

Kommissionen vil indledningsvis fremhæve, at ytringsfriheden er en helt grundlæggende forudsætning for vores demokrati, og at den derfor alene bør begrænses i de tilfælde,

hvor afgørende hensyn til legitime samfundsmæssige interesser gør det nødvendigt. I et demokratisk samfund bør man derfor kun helt undtagelsesvist kriminalisere ytringer.

Kommissionen finder det desuden afgørende, at sådanne straffebestemmelser – også i deres anvendelse i praksis – fremstår tilstrækkelig klare og præcise, således at borgerne med en rimelig grad af sikkerhed kan forudse, hvilke ytringer der i sidste ende vil kunne medføre et strafansvar. I modsat fald vil det have en såkaldt "chilling"-effekt, hvorved uklarheden i forhold til det strafbare område fører til en tilbageholdenhed i forhold til at ytre sig i den offentlige debat.

Endelig vil kommissionen generelt fremhæve, at det er vigtigt at sikre, at man alene straffes for ytringsindhold, som man med rimelig sikkerhed har udtalt, og ikke hvad man kan tænkes at have ment med sin udtalelse. Ingen bør efter kommissionens opfattelse således 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 der er redegjort nærmere for under afsnit 3.1 i kapitel 8, er dette f.eks. også den tilgang, som den norske højesteret (Høyesterett) har anlagt i sager om strafbare ytringer, og som kommissionen ligeledes anbefaler anvendt i forhold til de bestemmelser, som behandles i det kapitel.

Kommissionen har på baggrund af disse generelle principper nærmere overvejet straffelovens racismeparagraf, som har været genstand for megen debat, siden den blev indført i 1939. Hvor debatten de første mange år navnlig drejede sig om, hvorvidt man overhovedet bør have en sådan bestemmelse, har den de senere år i højere grad vedrørt mulighederne for at indskrænke bestemmelsens anvendelsesområde. Dette skift er navnlig sket i erkendelse af, at bestemmelsen ikke vil kunne ophæves inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Der har dog også været fremsat forslag om at udvide bestemmelsen til at omfatte nye grupper i samfundet. Endelig har der været peget på, at der er behov for at få adresseret de uklarheder, som bestemmelsen har givet anledning til i forbindelse med dens anvendelse i praksis.

## 9.1 Bør racismeparagraffen ophæves eller indskrænkes?

Som anført under afsnit 7 vil en ophævelse af straffelovens § 266 b indebære, at Danmark ikke længere kan opfylde sine internationale forpligtelser efter FN's Racediskriminationskonvention og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Selv om en ophævelse af bestemmelsen efter kommissionens opfattelse på den baggrund ikke er en realistisk mulighed, har kommissionen fundet det rigtigst at overveje, i hvilket omfang der rent principielt er behov for en bestemmelse som § 266 b. Kommissionen har i forlængelse heraf også overvejet spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen bør indskrænkes.

Et *flertal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Jonas Christoffersen, Jens Elo Rytter, Jakob Nielsen, Rune Stubager, Anna Libak, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) finder, at straffelovens § 266 b ikke bør ophæves, selv hvis det var muligt inden for Danmarks internationale forpligtelser.

Et demokratisk samfund har efter flertallets opfattelse både ret og pligt til at beskytte særligt udsatte befolkningsgruppers menneskelige værdighed og til at sikre, at ytringsfriheden ikke bruges til at true eller nedværdige andre eller bruges på en måde, der kan true samfundsfreden og den politiske stabilitet. Grove racistiske og hadefulde ytringer kan efter flertallets opfattelse være med til at legimitere diskrimination og over tid føre til hadforbrydelser over for bestemte personer eller grupper. Grove ytringer er endvidere med til at fostre intolerance og mistillid, som er undergravende for sammenhængskraften i vores samfund og ødelæggende for den offentlige debat.

Racismeparagraffen udgør derfor efter flertallets opfattelse et nødvendigt værn mod racistiske og hadefulde ytringer, som ikke bør nyde nogen særlig beskyttelse. Sådanne ytringer kan tværtimod virke ekskluderende over for udsatte minoritetsgrupper, som i tilfælde af en ophævelse må forventes at blive mere tilbageholdende med at deltage i debatten. Flertallet bemærker i den forbindelse, at der allerede i dag er mange, som afholder sig fra at deltage i debatten på f.eks. sociale medier, da de finder tonen for hård.[1197] En ophævelse af straffelovens § 266 b vil efter flertallets opfattelse uundgåeligt føre til, at endnu flere vil afholde sig fra at deltage.

Flertallet finder i den forbindelse grund til at fremhæve, at ytringsfriheden synes at trives på trods af racismeparagraffen, hvilket de seneste mange års levende debat på udlændingeområdet er et glimrende eksempel på. Det bemærkes endvidere, at § 266 b ikke kriminaliserer holdninger, men alene sætter visse begrænsninger for den måde, som de kan udtrykkes på. Der er således ingen synspunkter, som er ulovlige i den offentlige debat, hvis blot de ytres på en sådan måde, at de ikke truer, nedværdiger eller forhåner forskellige grupper af mennesker.

Endelig vil en ophævelse af § 266 b efter flertallets opfattelse 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. Ophæves bestemmelsen vil det således bl.a. blive tilladt at sammenligne de beskyttede grupper med dyr eller farlige sygdomme. Det vil dermed f.eks. blive tilladt at påstå, at katolikker yngler som rotter, eller at muslimer udgør en kræftsvulst i det danske samfund. Herudover vil det blive tilladt at fremkomme med helt usaglige generaliserende påstande om grupperne, f.eks. at muslimske fædre vold-

1197 Se kapitel 10, afsnit 4.

tager eller slår deres døtre ihjel. Det er i den forbindelse også værd at bemærke, at der tilsyneladende er et stort flertal i befolkningen, der ønsker, at visse grove racistiske og hadefulde ytringer fortsat skal være strafbare. I hvert fald svarer 70 pct. af de adspurgte i kommissionens befolkningsundersøgelse, at de mener, at det (fortsat) bør være ulovligt f.eks. at skrive kommentaren: "negre er lige så dumme som aber" i et åbent opslag på Facebook, jf. afsnit 6.2 ovenfor.

Flertallet har herefter overvejet, om racismeparagraffen bør indskrænkes. Efter flertallets opfattelse er den nuværende bestemmelse i straffelovens § 266 b grundlæggende udtryk for en passende balance mellem retten til at ytre sig på den ene side og forebyggelsen af grove og skadelige hadefulde ytringer mod bestemte befolkningsgrupper på den anden side. Flertallet bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen i praksis (bør) anvendes restriktivt og under hensyn til ytringsfriheden, så der kun dømmes for overtrædelse af bestemmelsen i grovere tilfælde. Det er efter flertallets opfattelse derfor svært at se, at der skulle være grundlag for at foretage en indskrænkning af bestemmelsen.

Et *mindretal* i kommissionen (Jacob Mchangama, Flemming Rose og Bodil Due) lægger ligesom flertallet afgørende vægt på, 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 og forfølgelse. Mindretallet er også enige med flertallet i at racistiske og ekstremistiske ytringer udgør et onde, som i visse tilfælde kan føre til vold og overgreb mod udsatte grupper og derfor bør bekæmpes i et demokratisk samfund.

I modsætning til flertallet mener mindretallet dog ikke, at begrænsninger af ytringsfriheden er et effektivt middel til at imødegå racistiske og ekstremistiske ytringer og deres potentielle negative konsekvenser. Mindretallet henviser i den forbindelse til historiske erfaringer fra Weimar-Tyskland, hvor det demokratiske styre vedtog stadigt mere vidtgående indskrænkninger af ytringsfriheden og forbød op mod 100 aviser om dagen, og retsforfulgte ledende nazister uden at det fik held til at standse den kommunistiske og nazistiske vold. Mindretallet lægger også vægt på, at der i det tidligere Jugoslavien var omfattende love mod hadsk tale på tidspunktet for folkedrabet mod bosniske muslimer.

Endelig lægger mindretallet 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. Specifikt har nyere forskning vist, at begrænsninger af højreekstremisters offentlige ytringer i lande som Tyskland og Sverige sandsynligvis har øget disse ekstremisters voldsparathed, mens tolerance af ekstreme ytringer kan virke som en "sikkerhedsventil". Mindretallet fremhæver også, at begrænsninger af ytringsfriheden ofte vil kunne misbruges til at ramme upopulære mindretal, sådan som det i praksis er sket med imam-loven, medfører en indbygget retsuklarhed og krav om at stadigt flere grupper skal beskyttes mod ubehagelige ytringer. I et internationalt perspektiv fremhæver mindretallet, at mange autoritære regimer bruger love mod hadefuld tale til at forfølge politiske modstandere og minoriteter. Det er bl.a. sket i Rwanda, hvor love, der skulle beskytte mod en gentagelse af folkedrabet i 1994, bliver brugt til at fængsle kritiske journalister og modstandere af regeringen.

Mindretallet lægger i den forbindelse 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 over for 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.

Mindretallet anerkender dog, at det ikke er muligt at ophæve racismeparagraffen inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. På den baggrund anbefaler mindretallet, at racismeparagraffen indsnævres således, at 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. Kerneområdet for en sådan bestemmelse ville i så fald være opfordringer til at bestemte grupper interneres, fratages grundlæggende rettigheder, deporteres, udsættes for vold, slås ihjel og lignende.

## 9.2 Bør racismeparagraffen præciseres?

Der er som beskrevet under afsnit 6 flere forhold vedrørende § 266 b's anvendelse i praksis, som giver anledning til at overveje, om bestemmelsens anvendelsesområde er tilstrækkeligt klart og rimelig afgrænset. Det gælder både i forhold til offentlig udbredelse, grovhed og de beskyttede grupper.

### 9.2.1 Udbredelseskriteriet

Gennemgangen af praksis under afsnit 6.1 viser efter kommissionens opfattelse, at kriteriet om "offentlige udbredelse" volder en del vanskeligheder. Det gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor udbredelse er sket på de sociale medier. I disse tilfælde, som i praksis er hyppigst forekommende, synes retspraksis ikke at være entydig.

Det virker efter kommissionens opfattelse endvidere påfaldende, hvor relativt lave krav der stilles til udbredelse, når ytringer fremsættes uden for de digitale medier, sammenholdt med kravene i forhold til ytringer, der fremsættes på eksempelvis Facebook. Dette gælder ikke mindst, når der henses til det udbredelses- og skadespotentiale, der netop er forbundet med ytringer, der fremsættes digitalt.

Det bør efter kommissionens opfattelse sikres, at der gælder sammenlignelige krav til udbredelse, uanset om en ytring er fremsat inden eller uden for de digitale medier. Kommissionen anbefaler derfor, at Straffelovrådet anmodes om at overveje og komme med forslag til, hvordan de nævnte uklarheder i forhold til udbredelseskriteriet kan afhjælpes.

### 9.2.2 Grovhedskriteriet

Som det fremgår af afsnit 6.2 skal en udtalelse være af en vis grovhed for at være omfattet af anvendelsesområdet for § 266 b. Formålet er som tidligere nævnt at sikre, at den konkrete anvendelse af bestemmelsen sker under fornødent hensyn til ytringsfriheden.

Efter kommissionens opfattelse er det afgørende, at det også fremover sikres, at straffelovens § 266 b anvendes restriktivt, således at kun grove udtalelser omfattes af det strafbare område. Det er i den forbindelse vigtigt, at der ved bestemmelsens anvendelse i praksis i fornødent omfang – ud over udtalelsens indhold og form – lægges vægt på de omstændigheder, som udtalelsen er fremkommet under, herunder f.eks. den position og status, som personen, der fremsætter udtalelsen, har i samfundet. Herudover bør også hensigten med den pågældende udtalelse efter omstændighederne tillægges vægt.

Uanset de forskellige synspunkter, som der er redegjort for under afsnit 9.1 ovenfor finder en enig kommission det problematisk, at der – som det fremgår under afsnit 6.2 –

kan peges på en række eksempler fra praksis, hvor udtalelserne i det konkrete tilfælde ikke synes at leve op til bestemmelsens grovhedskriterie. Navnlig i forhold til de tilfælde, der vedrører udtalelser fremsat over for enkeltpersoner, og som har karakter af skældsord, er der flere eksempler på, at det der fremstår som sammenlignelige tilfælde har fået et forskelligt udfald i praksis.

Kommissionen anerkender, at alle bestemmelser i straffeloven, hvortil der knytter sig et krav om grovhed, vil være forbundet med en vis uklarhed. Dette gælder ikke mindst bestemmelser, som kriminaliserer ytringer mv., hvor vurderingen af grovheden tager udgangspunkt i udtalelsens konkrete indhold, men også påvirkes af andre fortolkningsmomenter, herunder under hvilke omstændigheder ytringen er faldet, og hvem udtalelsen er fremsat af. Denne uklarhed lader sig vanskeligt fjerne helt, og det er næppe heller ønskeligt at fjerne dette fortolkningsrum fra domstolene.

Det er imidlertid kommissions opfattelse, at dette forhold ikke kan forklare de uklarheder og forskelle i bestemmelsens anvendelse i praksis, som de nævnte eksempler under afsnit 6.2.1 ovenfor viser. Som nævnt er det af hensyn til ytringsfrihedens udfoldelse vigtigt, at borgerne med en rimelig grad af sikkerhed kan forudse, hvilke udtalelser der er omfattet af det strafbare område. Det er i den forbindelse tankevækkende, at 35 pct. af de adspurgte i kommissionens befolkningsundersøgelse tilsyneladende ikke er klar over, at det typisk vil være stafbart f.eks. at skrive kommentaren: "negre er lige så dumme som aber" i et åbent opslag på Facebook, jf. afsnit 6.2 ovenfor.

Denne fornødne grad af klarhed bør efter kommissionens opfattelse normalt kunne tilvejebringes i retspraksis, herunder ved at flere principielle sager søges indbragt for Højesteret. På trods af at de påviste uklarheder i forhold til bestemmelsens grovhedskriterie synes at have bestået gennem længere tid, har man dog ikke opnået den fornødne klarhed på området, og kommissionen anbefaler derfor, at Straffelovrådet også anmodes om at overveje og komme med forslag til, hvordan de nævnte uklarheder i forhold til grovhedskriteriet kan afhjælpes.

### 9.2.3 Beskyttelseskriteriet

Som det fremgår af afsnit 6.3, synes det i praksis også at have givet anledning til en vis tvivl, hvornår gruppen af personer, som forhånes mv. er så bred, at en udtalelse ikke kan anses for omfattet af § 266 b. Det er i den forbindelse navnlig de tilfælde, hvor domstolene foretager en form for negativ afgrænsning af de beskyttede grupper, der giver anledning til en vis uklarhed om bestemmelsens anvendelsesområde. Det skyldes, at det kan være vanskeligt at se, hvordan f.eks. gruppen af flygtninge eller indvandrere (i tilstrækkelig grad) kan anses for en afgrænset gruppe, som bærer et af de fællestræk med hensyn til race, nationalitet, etnicitet, mv., som følger af § 266 b.

Derudover synes både tiltale- og retspraksis om ytringer fremsat over for en enkeltperson at illustrere, at der ikke er konsistens i denne type sager. Der er således eksempler på, at umiddelbart helt sammenlignelige tilfælde, har fået forskellige udfald, når domstolene eller anklagemyndigheden har vurderet, om en ytring fremsat over for en enkeltperson har været egnet til at blive generaliseret ud på en af de beskyttede grupper.

Endelig synes tiltale- og domspraksis ikke at være helt stringent i forhold til, hvornår udtalelser om religion anses for omfattet af bestemmelsen. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der er flere eksempler fra retspraksis, hvor domstolene synes at sidestille hård kritik af en religion (f.eks. islam) med forhånende og nedværdigende udtalelser om dem, der bekender sig til religionen, som gruppe (f.eks. muslimer). Religion i sig selv er imidlertid netop ikke omfattet af bestemmelsen, og det bør efter kommissionens opfattelse heller ikke være sådan, at straffelovens § 266 b i realiteten kommer til at træde i stedet for den blasfemibestemmelse, som er ophævet for nylig. Det bør efter kommissionens opfattelse 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.

Kommissionen anbefaler, at Straffelovrådet også i forhold til dette spørgsmål anmodes om at overveje og komme med forslag til, hvordan de nævnte uklarheder mv. i forhold til de beskyttede grupper kan afhjælpes.

## 9.3 Bør bestemmelsen udvides til at omfatte nye grupper?

Straffelovens § 266 b omfatter kun udtalelser, som er rettet mod en af de grupper, der er nævnt i bestemmelsen. Selvom de senere års debat navnlig har handlet om ophævelse eller indskrænkning af bestemmelsen, har kommissionen fundet det rigtigst også at overveje, om bestemmelsen bør udvides til at omfatte nye grupper.

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), Jonas Christoffersen, Jens Elo Rytter, Jacob Mchangama, Flemming Rose, Jakob Nielsen, Bodil Due, Rune Stubager og Anna Libak) anbefaler på den baggrund, at bestemmelsen i straffelovens § 266 b ikke udvides til at omfatte flere grupper, end tilfældet er i dag. 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 side-

stilles med det beskyttelsesbehov som følge 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 det alene skal ske i forhold til grupper i samfundet, der har et helt særligt beskyttelsesbehov, jf. ovenfor. Mindretallet finder imidlertid ikke, at argumenterne imod en udvidelse er så tungtvejende, at det kan udelukkes, at der kan være grundlag for at enkelte befolkningsgrupper med et særligt beskyttelsesbehov tilføjes.

Mindretallet er imidlertid af den opfattelse, at kommissionen ikke har det fornødne faktuelle grundlag for at tage stilling til, om der er behov for at udvide bestemmelsen til at opfatte andre grupper end i dag. Det er derfor disse medlemmers indstilling, at Straffelovrådet bør anmodes om at overveje, om der er grundlag for at tilføje andre grupper til bestemmelsen.

## 9.4 Kriminalisering af holocaustbenægtelse?

Som det fremgår under afsnit 2.2.2. ønskede nogle lande under forhandlingerne af EU-rammeafgørelsen om racisme og fremmedhad, at den skulle indeholde en forpligtelse for medlemsstaterne til at kriminalisere benægtelse af holocaust og andre lignende forbrydelser rettet mod personer, der er defineret på baggrund af andre kriterier end race, religion mv., eksempelvis social status eller politisk overbevisning. Der var som nævnt ikke tilslutning blandt medlemslandene, men rammeafgørelsen er dog ikke til hinder for en sådan kriminalisering, og holocaustbenægtelse er da også strafbart i en række europæiske lande, herunder Tyskland og Frankrig, jf. afsnit 8 ovenfor.[1198]

Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid mange grunde til, at tilsvarende kriminalisering ikke bør gennemføres i Danmark. I den forbindelse kan der bl.a. peges 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. Endelig har Danmark en langvarig samfundstradition for ikke at kriminalisere benægtelse af holocaust eller andre historiske begivenheder, og det bør kræve særdeles tungtvejende argument af fravige den tradition.

1198 Det bemærkes i øvrigt, at det følger af praksis fra EMD, at benægtelse af klare historiske fakta ikke er omfattet af beskyttelsen i artikel 10 i EMRK.

# Kapitel 10
# Ytringssikkerhed mv.

## 1. Indledning

Det er en grundlæggende forudsætning for ytringsfriheden, at vi som borgere kan udtale os frit og uden at frygte for egen sikkerhed.

Mange faktorer har betydning for, hvad vi ytrer os om. Formelle lovgivningsmæssige rammer begrænser vores ytringsfrihed, fordi vi som samfund har besluttet, at der – af forskellige årsager – er ytringer, vi finder uønskede eller direkte skadelige. Der er dog også mange andre forhold, der i det daglige liv har stor betydning for, hvad vi ytrer os om og hvordan.

I de seneste to årtier har der – både i Danmark og internationalt – været en række ekstraordinære eksempler på, at ytringer er blevet mødt med endog meget voldsomme reaktioner fra dele af omverdenen – ikke mindst fra ekstreme islamistiske miljøer. I samme periode har der fra flere sider været peget på en stigende tendens til, at bl.a. journalister, debattører, kunstnere og politikere netop af frygt for terror, vold og trusler eller andre alvorlige negative reaktioner holder sig tilbage i den offentlige debat.

I de seneste år har der desuden været sat fokus på, at den til tider hårde tone i den offentlige debat og særligt på sociale medier kan stække lysten til at gøre brug af ytringsfriheden. Endelig har der været en række eksempler på, at kulturen i visse miljøer i samfundet og blandt bestemte faggrupper fører til begrænsninger i den enkeltes frie udnyttelse af ytringsfriheden.

Kommissionen vil i dette kapitel se nærmere på ytringssikkerheden, som er en helt grundlæggende forudsætning for en levende, demokratisk debat.

# 2. Sikkerhed og selvcensur

## 2.1 Begrebet selvcensur

Det er et grundlæggende problem, hvis vi som borgere afholder os fra at ytre os, fordi vi er bange for andres alvorlige reaktioner. Man kalder det ofte selvcensur, når man afholder sig fra at ytre sig, men begrebet selvcensur er tvetydigt. Den offentlige debat om emnet viser da også, at begrebet bruges om meget forskelligartede situationer.

Indledningsvis kan der være grund til at slå fast, at selvcensur står i modsætning til den egentlige "censur", som – i hvert fald ud fra en rent juridisk forståelse – alene omfatter de tilfælde, hvor staten eller myndighederne fjerner eller forhindrer uønskede ytringer.

I et historisk perspektiv bliver selvcensuren betegnet som "den stille censur", der – ved siden af den officielle censur under enevælden – var nok så væsentlig. På den tid var forfatterne afhængige af økonomisk støtte, og de måtte derfor undgå at bringe sig i miskredit hos magthavere og mæcener.[1199] Selv om årsagerne i dag i vidt omfang er nogle andre, er selvcensuren også i dag kendetegnet ved, at den er usynlig og virker i det stille.

I dag er selvcensur i Den Danske Ordbog defineret som "*(psykisk) kontrol som man pålægger sig selv, og som sætter begrænsninger for hvad man lader komme til udtryk i skrift, tale m.m.*"[1200]

Definitionen siger ikke noget nærmere om, hvad denne kontrol eller tilbageholdenhed skyldes, men synes alene at forholde sig til selvcensur som et rent internt anliggende og ikke til eventuelle udefrakommende faktorers påvirkning. I diskussionen om ytringssikkerhed og selvcensur er det imidlertid et centralt tema, hvad der begrunder en selvpålagt kontrol eller tilbageholdenhed.

På den ene side kan man vælge at tie på grund af sin *indre overbevisning*, f.eks. fordi man mener, at det er det mest høflige at gøre i situationen. Det er helt almindeligt, at man i den daglige omgang med andre borgere optræder høfligt, undlader at bande og på andre måder lægger bånd på sine ytringer. Det er på mange måder en positiv form for selvcensur. Tilbageholdenhed, der bunder i en persons indre overbevisning, udgør heller ikke et problem i forhold til ytringsfriheden, som alene giver den enkelte en ret – og ikke en pligt – til at ytre sig. EMRK artikel 10 sikrer således f.eks., at man har ret til at forholde sig tavs om sine personlige meninger, jf. kapitel 7, afsnit 3.1.1.1.

1199 "Censur og selvcensur", Den Store Danske, http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=307816 (senest tilgået den 25. november 2019).

1200 Ordet "selvcensur" på Den Danske Ordbog (https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=selvcensur).

På den anden side kan man vælge at tie på grund af et *ydre pres,* f.eks. fordi man frygter for terror, vold, trusler, chikane eller sociale konsekvenser. Det ydre pres kan bestå af alt fra den mest alvorlige form for kriminalitet til måske usynlige sociale konsekvenser.

Udtrykket selvcensur bruges undertiden om begge former for ytringstilbageholdenhed, men særligt om de tilfælde, hvor det er et ydre pres, der påvirker ytringsadfærden. Det forekommer således heller ikke korrekt at betegne det selvcensur, når nogen undlader at ytre sig på grund af deres indre overbevisning, fordi adfærden i disse tilfælde snarere kan ses som et udslag af, hvad man kan kalde "gode manerer" eller "god opførsel" og almindelig hensyntagen.[1201]

Det er således alene den form for ytringstilbageholdenhed, som er udløst af et ydre pres – den ufrivillige – der er problematisk for ytringsfriheden og dermed også for demokratiet. Fordi "selvcensur" som begreb anvendes om begge typer af tilbageholdenhed og om meget forskelligartede situationer har kommissionen valgt ikke at bruge begrebet, men i stedet henvise til de former for pres, der udgør et alvorligt anslag mod ytringsfriheden i Danmark, som ytringstilbageholdenhed.

Kommissionen fokuserer derfor på terror og vold, trusler og chikane samt den hårde tone i debatten og krænkelsesdebatten.

## 2.2 Kommissionens befolkningsundersøgelse

Kommissionens befolkningsundersøgelse søger bl.a. at afdække, i hvor stort omfang befolkningen afholder sig fra at ytre sig offentligt i Danmark samt hvad årsagerne hertil er.

Undersøgelsen viser, at 40 pct. af de adspurgte inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på *de sociale medier*, selvom de egentlig gerne ville. Ud af dem har 42 pct. afholdt sig fra at ytre sig cirka en gang om ugen eller oftere.

Ser man på gruppen af politikere, er tallet helt oppe på 50 pct., der inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville. Heraf har 54 pct. svaret, at de har afholdt sig fra at ytre sig på sociale medier cirka en gang om ugen eller oftere.

I forhold til gruppen af debattører, som undersøgelsen også har fokuseret særligt på, skiller de sig ikke nævneværdigt ud fra befolkningen i forhold til, hvor mange der inden

1201 Se f.eks. C. Gulmann i E. Ersbøll m.fl. (red.), Denne verden fortjener at blive forandret – hyldest til Isi Foighel, 1. udgave (2007), side 101f.

for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville. Dog viser undersøgelsen, at andelen af debattørerne, der hyppigt (ca. en gang om ugen eller oftere) afholder sig fra at ytre sig på de sociale medier, er væsentlig større sammenlignet med befolkningen generelt.

Personerne, der har svaret 'ja' til, at de inden for de seneste seks måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale og traditionelle (publicistiske) medier, selvom de egentlig gerne ville, er efterfølgende blevet spurgt, hvad årsagen til, at de afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, var.

Her viser undersøgelsen bl.a., at 23 pct. af de adspurgte mænd og 21 pct. af de adspurgte kvinder 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, henviser til risikoen for trusler om vold som årsag. Herudover har 37 pct. af de adspurgte mænd og 40 pct. af de adspurgte kvinder 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, angivet frygten for sociale sanktioner, herunder chikane som årsag.

# 3. Ytringssikkerhed

Det er helt uacceptabelt i et demokratisk samfund, når nogle reagerer på andres ytringer med terror og vold (afsnit 3.1) eller trusler og chikane (afsnit 3.2) mod den ytrende, dennes familie eller mod væsentlige samfundsgoder. Det gælder, uanset om frygten reelt medfører, at de pågældende undlader at ytre sig. Nedenfor belyses en række af de senere års mest opsigtsvækkende sager og deres konsekvenser.

## 3.1 Vold og terror

En af de mest alvorlige trusler mod ytringsfriheden kommer i disse år fra ekstreme islamistiske miljøer, der med terror, vold og trusler forsøger at undertrykke bestemte holdninger og ytringer. Der har de seneste to årtier været en række ekstraordinære hændelser, hvor ytringer er blevet mødt med meget voldsomme reaktioner. Sådanne hændelser kan være medvirkende til at skabe et klima af frygt, der fører til en øget ytringstilbageholdenhed.

Det er blevet anført, at hændelsesforløbet omkring udgivelsen af Salman Rushdies roman "De Sataniske Vers" i 1988 var startskuddet til en langvarig – endnu ikke afsluttet

– værdikamp mellem islamisme og ytringsfriheden som grundlæggende rettighed.[1202] En værdikamp der i en dansk sammenhæng kulminerede med Muhammedkrisen midt i oo'erne, men som altså startede mere end 15 år tidligere.

Allerede fra udgivelsen blev Rushdies roman mødt med protester og vakte stor vrede blandt muslimer verden over på grund af et angiveligt blasfemisk indhold mod islam og profeten Muhammed. I februar 1989 udstedte Irans ayatollah Khomeini en såkaldt fatwa mod Rushdie, hvori muslimer verden over blev opfordret til at dræbe ikke alene forfatteren, men også alle der i øvrigt havde haft med bogens udgivelse at gøre.

Sagen fik vidtrækkende og langvarige konsekvenser verden over med demonstrationer, attentatforsøg og diplomatiske kriser. Det førte til drabet på Rushdies japanske oversætter, mens bogens italienske oversætter og norske forlægger blev alvorligt sårede i forskellige attentatforsøg. I et forsøg på at få en deltager udleveret påsatte nogle islamister en brand på et hotel, som husede en litteraturkonference, idet den pågældende deltager havde tilkendegivet, at han ville oversætte romanen. Hotelbranden førte til 37 tyrkiske intellektuelles død.

Sagen kom ad to omgange til at spille en særlig rolle i Danmark. I 1992 inviterede Dansk PEN Rushdie til Danmark, hvor han under stort sikkerhedsopbud deltog i et forfattermøde på kunstmuseet Louisiana. Arrangementet blev afholdt uden deltagelse fra politisk hold, og den daværende VK-regering mødte efterfølgende stor kritik, fordi den havde afvist at mødes med Rushdie under hans besøg i Danmark. Under henvisning til Danmarks eksport af fetaost til Iran beskyldte kritikerne den danske regering for at have valgt osten frem for menneskerettighederne.[1203]

Forløbet var endnu mere højspændt i efteråret 1996, hvor Salman Rushdie blev inviteret til København for at modtage EU's litteraturpris (Aristeionprisen) på kunstmuseet Arken. Få uger inden prisoverrækkelsen aflyste Justitsministeriet besøget med henvisning til "den aktuelle politimæssige situation i Danmark." Beslutningen vakte straks international opsigt og førte til massiv kritik af den Socialdemokratisk ledede regering for at være eftergivende over for en uacceptabel iransk politik.

Sagen førte også til en markant debat i medierne og i Folketinget, hvor partierne på begge sider langede ud efter regeringens ageren i sagen. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen måtte herefter uddybende forklare, at aflysningen skyldtes en konkret trusselsvurdering, hvorefter besøget var forbundet med så stor en sikkerhedsrisiko, at det ville være

1202 J. Mchangama og F. Stjernfelt, MEN: Ytringsfrihedens historie i Danmark, 1. udgave (2016), side 835 ff.
1203 Mchangama og Stjernfelt (2016), side 846f.

uforsvarligt at gennemføre det på det planlagte tidspunkt. Statsministeren måtte i øvrigt beklage, at Rushdie ikke var blevet ordentligt informeret om baggrunden for aflysningen og om planerne for en alternativ overrækkelsesdato. Prisoverrækkelsen blev herefter gennemført den 13. november 1996. Dagen efter udtalte Folketinget kritik af regeringens håndtering af sagen.[1204]

Også i Danmark begyndte man at se angreb på den kunstneriske ytringsfrihed. I marts 1989 – en måned efter udstedelsen af fatwaen mod Rushdie – var kunstneren Jens Jørgen Thorsen inviteret til at afholde foredrag på Holstebro Gymnasium. Under foredraget hængte Thorsen et lærred op og begyndte at male. Som en happening klædte han sig af og trak en horisontlinje med sit lem som pensel. Efterfølgende malede Thorsen en ko og associerede den til Khomeini, hvorefter han tilføjede Muhammed, Jesus, Buddha og endelig Gud som en snotklat.

Da Thorsen bagefter var ude for at vaske sig, greb en elev med muslimsk baggrund en tapetsaks og ødelagde lærredet for efterfølgende at gå til angreb på en af lærerne. Sagen blev en stor historie i medierne. Særligt et citat fra en tyrkisk islamist påkaldte sig stor opmærksomhed, idet denne til Ekstra Bladet udtalte, at: "*Dansk lov om ytringsfrihed tæller ikke, når man krænker to milliarder muslimer*".

Der blev efter kontroversen arrangeret et forsoningsmøde mellem Thorsen og eleven. Eleven havde sin bror med, som efter en ordveksling gik til angreb på Thorsen og en anden af de tilstedeværende, der forsøgte at stille sig imellem parterne. [1205]

Også en række politikere har gennem tiderne været udsat for trusler og vold på grund af deres politiske standpunkt. I marts 1998 var Pia Kjærsgaard udsat for et overfald på Nørrebro, mens hun var på vej i taxa til et radiointerview. Da taxaen holdt stille på grund af en vejspærring, rev en mand bildøren op og begyndte at slå på hende. Det lykkedes taxaen at fragte hende væk, og hun stod derfor af et stykke derfra ved en bank for at ringe til sin mand og for at mødes med journalisten. Imidlertid var en flok autonome fulgt efter hende, og hun måtte derfor søge tilflugt i bankens lokaler. Efterfølgende måtte politiet ekskortere hende ud af banken iført hjelm og ud af Nørrebro.[1206]

1204 "Debat i Folketinget om forbud mod Salman Rushdies indrejse i Danmark" (6. november 1996), Danmarkshistorien.dk, https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/debat-i-folketinget-om-forbud-mod-salman-rushdies-indrejse-i-danmark-1996/ (senest tilgået den 25. november 2019) og Mchangama og Stjernfelt (2016), side 850ff.

1205 K. Jakobsen, "Da Jens Jørgen Thorsen fornærmede Muhammed" i Dagbladet Holstebro-Struer (29. januar 2010).

1206 "Pia Kjærsgaard stod med brødkniv i hånden: Klar til at slå ihjel" (11. februar 2017), Ekstra Bladet, https://ekstrabladet.dk/nyheder/samfund/pia-kjaersgaard-stod-med-broedkniv-i-haanden-klar-til-at-slaa-ihjel/6530219 (senest tilgået den 23. september 2019).

Daværende integrationsminister, Rikke Hvilshøj, var i juni 2005 udsat for et brandattentat i hendes hjem, idet ukendte gerningsmand satte ild til hendes bil, som spredte sig til carporten og huset. Få timer efter attentatet modtog en række medier en mail, hvori en gruppe kaldet "Aktionsgruppen Grænseløse Beate" påtog sig ansvaret for attentatet og henviste til Danmarks "racistiske flygtningepolitik" som baggrund for attentatet.[1207] Gruppens navn formodes enten at henvise til nazijægeren Beate Klarsfeld eller daværende direktør for EU's Center for Observation af Racisme og Fremmedhad (EUMC), Beate Winkler. På trods af at det lykkedes politiet at spore mailen til en netcafé på Nørrebro,[1208] er gerningsmændene aldrig fundet.

Debatten om presset på ytringsfriheden og selvcensur blussede for alvor op igen i Europa efter mordet på den hollandske instruktør Theo van Gogh i 2004. Han blev skudt på åben gade i Amsterdam af en muslimsk fundamentalist, som mente, at van Gogh med sin film 'Submission' havde hånet profeten Muhammed. Filmen handlede om kvindeundertrykkelse i muslimske lande.

I Danmark landede nyheden om mordet på Theo van Gogh midt i en igangværende debat om selvcensur og berøringsangst over for islam. Debatten i Danmark var opstået på baggrund af en hændelse, hvor en underviser på Carsten Niebuhr Instituttet blev udsat for et groft overfald, angiveligt fordi han som ikke-troende havde læst op fra koranen som led i undervisningen.

**Skærpede straffe for gerninger med baggrund i lovlige ytringer**
På baggrund af flere konkrete tilfælde, hvor personer var blevet truet eller udsat for voldelige overgreb på baggrund af deres ytringer og deltagelse i den offentlige debat – ikke mindst sagen om overfaldet ved Carsten Niebuhr Instituttet – blev der i 2005 tilføjet en særlig strafskærpelsesregel i straffelovens § 81, nr. 7, hvorefter det ved straffastsættelsen i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat.

Der var efter den daværende regerings opfattelse behov for at imødegå en mulig tendens til øget forekomst af politisk eller religiøst motiverede overgreb ved at styrke det strafferetlige værn mod sådanne forbrydelser.

1207 "Rikke Hvilshøj: Jeg er rystet og vred" (8. juni 2005), Politiken, https://politiken.dk/indland/art4876820/Rikke-Hvilsh%C3%B8j-Jeg-er-rystet-og-vred (senest tilgået den 23. september 2019).

1208 "Brandattentat mod Rikke Hvilshøj" (8. juni 2005), TV2, https://nyheder.tv2.dk/article.php/id-2458292%2525252525252525253Abrandattentat-mod-rikke-hvilsh%2525252525252525C3%252525252525252583%25252525252525252C2%252525252525252583%252525252525252C3%252525252525252582%252525252525252C2%252525252525252B8j.html (senest tilgået den 23. september 2019).

Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper, men finder i praksis navnlig anvendelse i forbindelse med vold og trusler, og omfatter tilfælde, hvor en forbrydelse begås som reaktion på den forurettedes ytringer i den offentlige debat om samfundsspørgsmål af f.eks. politisk, religiøs, etisk eller faglig karakter.

Året efter hændelsen på Carsten Niebuhr Instituttet kom historien om tre tegneres afvisning af at afbildede Muhammed forfra i en ny børnebog skrevet af Kåre Bluitgen. En fjerde tegner indvilligede heri, men betingede sig anonymitet [1209] og bekræftede efterfølgende i et anonymt interview, at det var begrundet i frygten for hans og hans families sikkerhed.[1210]

Bluitgen anførte, at afvisningerne af at illustrere bogen var begrundet i frygt, og at en af tegnerne sågar direkte havde begrundet sit afslag med henvisning til overfaldet på underviseren fra Carsten Niebuhr Instituttet. Bluitgen anførte endvidere, at mordet på Theo van Gogh havde skabt en generel frygt for at udtale sig islamkritisk.[1211]

Sagen dannede igen grundlag for en intens debat om selvcensur og berøringsangst over for islam. Der udtryktes stor bekymring for selvcensurens konsekvenser for ytringsfriheden i Danmark,[1212] og der blev opfordret til at svare igen ved at stå fast frem for at give efter for frygten.[1213] Jyllands-Posten besluttede sig for at afprøve Bluitgens påstand om selvcensur angående islamkritik ved at invitere 40 bladtegnere til at portrættere Muhammed.[1214]

Den 30. september 2005 bragte Jyllands-Posten 12 satiriske tegninger af profeten Muhammed. I de første uger efter publiceringen vakte sagen ikke særlig opsigt, men det ændrede sig dog hurtigt, idet der bl.a. blev afholdt demonstration på Rådhuspladsen i København med over 3.000 deltagende.

1209 "Danske kunstnere bange for kritik af islam" (16. september 2005), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/kultur/ECE3808423/Danske-kunstnere-bange-for-kritik-af-Islam/ (senest tilgået den 9. juli 2019).

1210 J. Hansen og K. Hundevadt, Provoen og profeten – Muhammedkrisen bag kulisserne, 1. udgave (2006), side 13.

1211 "Danske kunstnere bange for kritik af islam" (16. september 2005), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/kultur/ECE3808423/Danske-kunstnere-bange-for-kritik-af-Islam/ (senest tilgået den 9. juli 2019).

1212 Ibid. og "Selvcensur vækker bekymring" (17. september 2005), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/kultur/selvcensur-v%C3%A6kker-bekymring (senest tilgået den 9. juli 2019).

1213 "Tegn løs!" (17. september 2005), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/leder/tegn-l%C3%B8s (senest tilgået den 9. juli 2019)

1214 "Historien om Ritzaus Bureau – kapitel 17", Ritzau, https://ritzau.com/historien-om-ritzaus-bureau-kapitel-17/ (senest tilgået den 9. juli 2019) og "Muhammed-krisen – sådan gik det til" (30. september 2006), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/indland/article4302432.ece/ (senest tilgået den 9. juli 2019).

Ambassadører for en række muslimske lande lagde pres på den danske regering for at fordømme tegningerne og opfordrede i et brev til daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen regeringen til at stille de skyldige til ansvar i henhold til loven. Samtidig fremsatte de et ønske om et møde med statsministeren.

I svaret henviste den danske regering bl.a. til ytringsfriheden og understregede, at den ikke havde mulighed for at gribe ind over for pressen. Regeringen undlod i øvrigt at tage stilling til ønsket om et møde med statsministeren, hvilket efterfølgende fra flere sider blev udlagt som en unødvendig afvisning, der var medvirkende til at starte en regulær diplomatisk krise.

I brevet blev der dog givet generelt udtryk for et ønske om dialog mellem Danmark og de muslimske lande, og der henvistes til Det Arabiske Initiativ, som regeringen igangsatte med det formål at øge dialogen og forståelsen mellem Danmark, EU og Mellemøsten.[1215]

En delegation af danske muslimer rejste med hjælp fra den egyptiske ambassade i Danmark efterfølgende til Mellemøsten for at mødes med politikere, religiøse ledere og medier og udbredte i denne forbindelse kendskabet til tegningerne. Danmarks ambassader i Damaskus, Beirut og Teheran blev angrebet og sat i brand, og protesterne bredte sig over det meste af verden med det resultat, at flere hundrede blev dræbt eller såret. Sagen fik også konsekvenser for flere danske virksomheder, idet der fra flere sider blev opfordret til et muslimsk boykot af danske varer, herunder af Arla Foods, som efterfølgende anslog, at boykotten havde kostet dem omkring 460 mio. kr.

Ifølge Center for Terroranalyse under PET har udgivelsen af de 12 tegninger af profeten Muhammed i Jyllands-Posten i 2005 og genoptrykningen af tegningerne i 2008 været de vigtigste årsager til, at Danmark er blevet udpeget af militante islamister som et legitimt og højt prioriteret terrormål. Der har siden 2008 været flere eksempler på, at militante islamister i Danmark eller udlandet har planlagt eller forsøgt at gennemføre angreb i Danmark eller mod danske interesser i udlandet. Forberedelsen af et terrorangreb mod JP/Politikens Hus i København i december 2010 er blot ét eksempel herpå.[1216]

1215 "Brevveksling mellem 11 ambassadører og Anders Fogh Rasmussen (12. oktober 2005), https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/brevveksling-mellem-11-ambassadoerer-og-anders-fogh-rasmussen-2005/ (senest tilgået den 25. november 2019).

1216 "Vurdering af terrortruslen mod Danmark" (8. januar 2013), PET (https://www.pet.dk/Nyheder/2013/~/media/VTD%20NTV/2013VTDENDpdf.ashx).

Det formodes også, at et bombeangreb i nærheden af den danske ambassade i Islamabad i 2008 og en brevbombe i 2010, som var tiltænkt Jyllands-Posten, men som ved en fejl gik af på Hotel Jørgensen,[1217] skete på baggrund af Muhammed-tegningerne.

I december 2010 kunne PET afsløre, at de havde foretaget anholdelser af fire mænd, som var mistænkt for at være i færd med at forberede et nært forestående terrorangreb rettet mod Jyllands-Posten/Politikens Hus.[1218] Planen var at dræbe et større antal personer i avishuset. Såfremt det ikke ville lykkes dem at komme ind i avishuset, var deres plan B at angribe et tilfældigt hus i hovedstadsområdet, hvor flere var samlet.[1219]

Debatten om tilbageholdenhed med at ytre sig frit som følge af frygt for terror og vold var fortsat højaktuel i disse år, bl.a. i kølvandet af angrebene på satiremagasinet Charlie Hebdo i Paris og Krudttønden i København i 2015.[1220]

I en Norstat-måling udført for Altinget i januar 2015 blandt et repræsentativt udsnit af danskerne svarede 46 pct. da også bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt ytringsfriheden er truet i Danmark.[1221]

Målingen blev foretaget umiddelbart efter terrorangrebet i januar 2015, hvor to mænd angreb det franske satiremagasin Charlie Hebdo i Paris, som var og er kendt for dets satire om politikere, religioner og andre autoriteter, og som under Muhammed-krisen genoptrykte de danske Muhammed-tegninger.[1222] Flere gange under angrebet råbte gerningsmændene "Allahu akbar" (gud er stor). Angrebet, hvor 13 blev dræbt og 11 såret, var tilsyneladende foranlediget af Al Quaeda i Yemen.[1223]

Den efterfølgende reaktion var enorm. På de sociale medier blev et tekstbillede med "Je suis Charlie" og hashtagget #jesuischarlie delt vidt og bredt i solidaritet med de dræbte

1217 "Politiet: Brevbombe var tiltænkt Jyllands-Posten" (18. september 2010), Information, https://www.information.dk/indland/2010/09/politiet-brevbombe-tiltaenkt-jyllands-posten (senest tilgået den 30. september 2019).

1218 "Terroranholdelser i København" (29. december 2010), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/fakta/article4417179.ece/ (senest tilgået den 2. oktober 2019).

1219 "Landsretten giver 12 år for terrorplaner mod JP/Politikens Hus" (31. januar 2013), Politiken, https://politiken.dk/indland/art5430383/Landsretten-giver-12-%C3%A5r-for-terrorplaner-mod-JPPolitikens-Hus (senest tilgået den 2. oktober 2019).

1220 Se "Massiv selvcensur i kulturlivet" i Ugebrevet A4 (11. januar 2010) og "Hver femte journalist øver selvcensur" (15. april 2010), Journalisten, https://journalisten.dk/hver-femte-journalist-over-selvcensur (senest tilgået den 25. november 2019).

1221 "Hver anden dansker anser ytringsfriheden for truet" (10. februar 2015), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/hver-anden-dansker-anser-ytringsfriheden-for-truet (senest tilgået den 25. november 2019).

1222 "Charlie Hebdo", Den Store Danske, http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Massemedier/Medier_og_dagblade,_verden/Charlie_Hebdo (senest tilgået den 9. december 2019).

1223 "Det store overblik i billeder og grafik: Sådan forløb angrebet på Charlie Hebdo" (8. januar 2015), TV2, https://nyheder.tv2.dk/2015-01-08-det-store-overblik-i-billeder-og-grafik-saadan-forloeb-angrebet-paa-charlie-hebdo (senest tilgået den 25. november 2019).

journalister. Angrebet blev af eksperter og fremtrædende politikere betragtet som et angreb på pressefriheden.[1224]

Kun en måned senere var kulturhuset Krudttønden udsat for et skudattentat under et arrangement med den svenske kunstner Lars Vilks under overskriften "Kunst, blasfemi og ytringsfrihed". En af de tilstedeværende, den 55-årige Filminstruktøren Finn Nørgaard blev dræbt, da han forsøgte stoppe angrebet, som fandtes at være rettet mod Lars Vilks. Det lykkedes gerningsmanden at flygte fra stedet. Sent samme aften blev den jødiske synagoge i Krystalgade udsat for et angreb af den samme gerningsmand. Det lykkedes imidlertid ikke angrebsmanden at trænge ind i synagogen, men 37-årige Dan Uzan, som holdt vagt uden for synagogen i forbindelse med en jødisk konfirmationsfest, blev skudt og dræbt. I forbindelse med den intense menneskejagt blev yderligere seks politifolk såret, inden gerningsmanden senere samme morgen blev skudt og dræbt af politiet.[1225]

Både angrebet i Paris og København demonstrererede, at det kan være forbundet med stor risiko at ytre sig om bestemte emner. Angrebene er derfor også med til at underbygge et billede af, at ytringsfriheden i disse år er under et massivt pres fra yderligtgående islamistiske kræfter.

Billedet bekræftes af, at der siden Muhammedkrisen har udviklet sig en praksis, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste ved siden af de personer, som tjenesten traditionelt set har været ansvarlig for beskyttelsen af – dvs. kongehuset, regeringens medlemmer og andre ledende offentlige personer – i enkelte helt særlige tilfælde yder personbeskyttelse i forhold til visse personer, der i kraft af deres ytringer i den offentlige debat er udsat for trusler. Over de seneste årtier har der da også samlet set været en stigende tendens i antallet af personbeskyttelsesopgaver, der varetages af PET.

Det gør sig blandt andet gældende for Flemming Rose, daværende kulturredaktør på Jyllands-Posten, der stod bag en ledsagetekst til de 12 Muhammed-tegninger, hvori han blandt andet udtrykte, at man i et demokrati ikke kan tage hensyn til religiøse følelser, men derimod må finde sig i at blive udsat for "hån, spot og latterliggørelse".[1226] En af de

1224 "Je suis Charlie! The cry of defiance: Vast crowds rally across the world to condemn the gun massacre as Francoise Hollande declares tomorrow a day of mourning" (7. januar 2015), Daily Mail, https://www.dailymail.co.uk/news/article-2900835/Crowds-gather-central-Paris-solidarity-murdered-Charlie-Hebdo-journalists-slogan-Je-Suis-Charlie.html (senest tilgået den 10. juli 2019) og "Mindestens zwölf Tote bei Anschlag auf Zeitungsredaktion" (7. januar 2015), Spiegel, https://www.spiegel.de/politik/ausland/paris-tote-bei-anschlag-auf-charlie-hebdo-a-1011717.html (senest tilgået den 10. juli 2019).

1225 "TIDSLINJE: Få overblik over skudattentaterne i København" (15. februar 2015), DR, https://www.dr.dk/nyheder/indland/tidslinje-fa-overblik-over-skudattentaterne-i-kobenhavn (senest tilgået den 10. juli 2019).

1226 "Muhammed-sagens hovedpersoner mærker stadig følgerne hver dag" (29. september 2015), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/muhammed-sagens-hovedpersoner-maerker-stadig-foelgerne-hver-dag (senest tilgået den 30. september 2019).

12 tegnere, Kurt Westergaard, leverede et kontroversielt bidrag, hvor Muhammed blev afbildet med en bombe i turbanen. Deres bidrag til Muhammed-tegningerne medførte så overhængende trusler, at både Flemming Rose og Kurt Westergaard i dag må leve med livvagter.[1227]

Også islamkritikeren Lars Hedegaard lever i dag med politibeskyttelse, efter at han i 2013 var udsat for et drabsforsøg, hvor gerningsmanden under foregivelse af at skulle levere en pakke, trak en pistol og affyrede skud mod Lars Hedegaard. Gerningsmanden ramte dog forbi, og der opstod håndgemæng mellem de to mænd, hvorefter gerningsmanden flygtede.[1228]

Den konservative politiker, Naser Khader, har i en række tilfælde udtalt sig islamkritisk, herunder skrevet en bog med titlen "Ære og skam". Det har medført, at der – særligt efter 9/11 og Muhammed-krisen – eksisterer en trussel mod hans person, der har nødvendiggjort konstant politibeskyttelse.[1229]

Det seneste kendte eksempel er islamkritikeren og stifteren af partiet Stram Kurs, Rasmus Paludan, som modtager omfattende politibeskyttelse på grund af hans kritiske ytringer om muslimer og islam og på grund af hans demonstrationer, som inkluderer happenings omfattende bl.a. afbrænding af koranen. Truslen mod hans person nødvendiggør et stort politiopbud til hans mange demonstrationer,[1230] og det har endda ved flere lejligheder været nødvendigt at forbyde ham at demonstrere på grund af det konkrete trusselsbillede.

**Forslag om skærpede straffe for trusler mod ytringsfriheden**
På baggrund af de senere års mange eksempler på personer, der er blevet udsat for trusler som følge af deres ytringer i den offentlige debat, fremsatte SF den 28. februar 2019 et beslutningsforslag om at skærpe straffen over for trusler mod ytringsfriheden. Som begrundelse blev der også peget på, at der med digitaliseringen og udbredelsen af sociale medier er sket en kraftig stigning i antallet af trusler generelt.

Sådanne trusler er ifølge forslagsstillerne ikke kun en trussel mod det enkelte menneske, men også mod samfundet som sådan, idet truslerne sender et signal om, at alle,

1227 Ibid.
1228 S.A. Jørgensen og J.B. Nielsen, "Nu beskytter PET Lars Hedegaard – andre debattører må klare sig selv" i Berlingske (7. februar 2013).
1229 "Naser Khader: Jeg lever i et åbent fængsel" (5. januar 2018), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/liv-sjael/jeg-lever-i-et-aabent-faengsel (senest tilgået den 30. september 2019).
1230 "Lever med massiv politibeskyttelse: Jeg stopper ikke med at krænke koranen" (6. april 2019), BT, https://www.bt.dk/krimi/lever-med-massiv-politibeskyttelse-jeg-stopper-ikke-med-at-kraenke-koranen (senest tilgået den 30. september 2019).

der har til hensigt at komme med lignende ytringer, kan forvente samme behandling. Dermed får truslerne en censurerende effekt på den offentlige debat som helhed.

Forslaget gik ud på at forhøje strafferammen i straffelovens § 266 om trusler fra 2 års fængsel til 4 års fængsel, hvis truslen skyldes offerets tilknytning til eller frafald fra en religion, et meningsfællesskab eller en politisk overbevisning eller har til formål at forhindre offeret i at gøre brug af sin ytringsfrihed.

Beslutningsforslaget bortfaldt som følge af Folketingsvalgudskrivelsen den 7. maj 2019.

## 3.2 Trusler og chikane

Som det fremgår af det følgende er der i de seneste år lavet en række undersøgelser af omfanget af trusler og chikane over for personer, der deltager i den offentlige debat. Kommissionen tager dette som udtryk for, at der er tale om et voksende problem. Kommissionens befolkningsundersøgelse viser, at 40 pct. af de adspurgte inden for de seneste 6 måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville. Heraf har 22 pct. angivet risikoen for trusler om vold som årsag hertil. Hertil kommer 38 pct. (af de 40 pct.), som angiver "frygt for sociale sanktioner, f.eks. at blive til grin, blive chikaneret eller miste venner",[1231] som årsag til, at de pågældende har afstået fra at deltage i en offentlige debat, selvom de egentlig gerne ville. Som det følgende viser, træder problemet med trusler og chikane tydeligt frem, når man tager et kig på de grupper, som i praksis har vist sig særligt udsatte.

### 3.2.1 Politikere

Kommissionens befolkningsundersøgelse viser, at 50 pct. af de adspurgte politikere inden for de seneste 6 måneder har afholdt sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville. Af disse har 26 pct. angivet "risikoen for trusler om vold" som årsag hertil. Endvidere angiver 32 pct. som årsag "frygt for sociale sanktioner, f.eks. af blive til grin, blive chikaneret eller miste venner."

Flere danske medier har de senere år sat fokus på, at det i dag er en del af livet som folkevalgt politiker, at man udsættes for trusler og chikane – et problem der navnlig knytter sig til debatten på de sociale medier.

1231 Befolkningsundersøgelsen giver ikke mulighed for særskilt at opgøre chikane som årsag.

I en rundspørge foretaget af DR i 2016 blandt 97 (ud af 179) medlemmer af Folketinget svarede næsten halvdelen, at de havde prøvet at få en voldstrussel, mens mere end hver tredje svarede, at de havde været udsat for dødstrusler.[1232] Rundspørgen blev foretaget, efter at flere folketingspolitikere var trådt frem med deres personlige erfaringer med hård retorik på de sociale medier og deres overvejelser i den forbindelse.

Samme tema var omdrejningspunktet for en rundspørge, som DR foretog i 2015 blandt 920 af landets byrådspolitikere. Her svarede 373 af dem, at de havde prøvet at undlade at lægge kommentarer eller andet op på de sociale medier, fordi de frygtede, at det ville føre til chikane. 65 procent svarede, at de oplevede, at tonen i den politiske debat på de sociale medier ofte er ubehagelig.[1233]

Økonomi- og Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner gennemførte i december 2017 en mere omfattende undersøgelse blandt landets byråds- og regionsrådsmedlemmer. Ud af de 1.321 respondenter svarede fire ud af ti, at de havde oplevet chikane, hærværk eller trusler i forbindelse med deres hverv. Omkring hver sjette af de politikere, der deltog i undersøgelsen, svarede, at de havde været udsat for trusler, mens 2 pct. af de adspurgte politikere svarede, at de havde være udsat for vold – oftest i form af spyt eller skub i det offentlige rum.[1234]

Af de respondenter, der havde været udsat for en eller flere krænkelser, angav ca. 43 pct., at det havde påvirket deres adfærd. Blandt de hyppigste former for adfærdspåvirkning angives øget påpasselighed med, hvad man skriver på de sociale medier, samt øget påpasselighed med, hvad man siger i det offentlige rum og i politiske debatter. Undersøgelsen tegner et billedet af, at det især er via de digitale medier, at politikere udsættes for chikane og trusler.[1235]

**Skærpelse af straffen for trusler mv. mod politikere**
På baggrunden af undersøgelsen blandt landets byråds- og regionsrådsmedlemmer gennemførte et bredt flertal i Folketinget i 2018 en skærpelse af straffen for chikane, trusler og hærværk mod personer i offentlig tjeneste eller hverv, herunder lokalpolitikere.

1232 "Du fortjener at dø: Mindst 36 folketingspolitikere har fået trusler på livet" (9. september 2016), DR, https://www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/du-fortjener-doe-mindst-36-folketingspolitikere-har-faaet-trusler-paa-livet (senest tilgået den 25. november 2019).

1233 "Hård tone på Facebook får politikere til at opgive debatten" (13. januar 2015), DR, https://www.dr.dk/nyheder/regionale/oestjylland/haard-tone-paa-facebook-faar-politikere-til-opgive-debatten (senest tilgået den 25. november 2019).

1234 "Fire ud af ti lokalpolitikere har været udsat for chikane, hærværk eller trusler" (9. februar 2018), KL, https://www.kl.dk/nyhed/2018/februar/fire-ud-af-ti-lokalpolitikere-har-vaeret-udsat-for-chikane-haervaerk-eller-trusler/ (senest tilgået den 25. november 2019).

1235 Ibid.

Aftalepartierne lagde vægt på, at det er helt uacceptabelt, at lokalpolitikere udsættes for chikane, trusler og hærværk, blot fordi de udfører deres arbejde. For at dæmme op for problemet, var det derfor hensigten, at straffen i de pågældende tilfælde skulle forhøjes med en tredjedel i forhold til tidligere.

Baggrunden for undersøgelsen var en rundspørge foretaget af Altinget blandt mere end 1.100 lokalpolitikere. Rundspørgen viste, at fire ud af ti lokalpolitikere havde oplevet chikane eller trusler. Heraf havde 15 pct. af lokalpolitikerne oplevet at blive opsøgt i eget hjem. For cirka hver tiende, der har oplevet chikane eller trusler, havde ifølge rundspørgen været tale om dødstrusler. 65 pct. af chikanen og truslerne foregik i mail eller over telefon, men mange af de adspurgte pegede også på Facebook som et sted med en særligt hård tone.[1236]

I en rundspørge, som Berlingske foretog i foråret 2019, svarede 38 ud af de 79 adspurgte folketingspolitikere, at de inden for de seneste 12 måneder havde været udsat for trusler eller chikane. Af dem havde 12 oplevet at få trusler på livet, mens 16 var blevet mødt med trusler om vold. Rundspørgen viste også, at de adspurgte var af den opfattelse, at problemet med trusler og chikane mod politikere er et voksende problem, og at truslerne ofte sendes via sociale medier.[1237]

**Eksempler på trusler og chikane mod folketingspolitikere**
I forbindelse med rundspørgen bragte Berlingske en række vidnesbyrd om Folketingspolitikeres oplevelser med vold, trusler og chikane. Bl.a de radikales Zenia Stampe, der bl.a. fortalte følgende til avisen:

"Jeg har fået tre dødstrusler, der er blevet anmeldt. Her fik jeg blandt andet at vide, at jeg skulle aflives. Men det værste er, når de skriver om mine børn.

Jeg fik en besked to dage efter, at jeg havde mistet min datter, hvor der stod, at personen godt kunne forstå, at min datter havde valgt nødudgangen, da hun fandt ud af, at det var mig, der var hendes mor. En anden skrev, at det var karma, at min datter døde. Min datter var ikke engang begravet endnu."

1236 "Fire ud af ti lokalpolitikere oplever chikane eller trusler" (12. september 2017), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/fire-ud-af-ti-lokalpolitikere-oplever-chikane-eller-trusler (senest tilgået den 25. november 2019).

1237 "Så mange folketingspolitikere oplever trusler og chikane" (19. marts 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/nyheder/saa-mange-folketingspolitikere-oplever-trusler-og-chikane (senest tilgået den 25. november 2019).

Den konservative politiker Mai Mercado kunne i samme artikelserie berette følgende:

"Jeg oplever det [trusler og chikane] hyppigere nu end tidligere, og det sker udelukkende på sociale medier.

Jeg synes tit, det antager en seksuel karakter i form af meget grænseoverskridende billeder og særdeles grove ytringer.

Jeg har engang modtaget en besked, hvor der stod, at jeg skulle overvære, at der blev kastet syre på min datter. Det er klart, at man rammer mig allerhårdest, når man skriver noget om mine børn. Når man kender deres navne og så skriver, at de skal udsættes for noget forfærdeligt, og at man håber, der vil ske dem noget. Det er meget voldsomt – det er der ingen tvivl om."[1238]

Institut for Menneskerettigheder offentliggjorde i august 2019 en undersøgelse vedrørende chikane og trusler mod folketingskandidater under valgkampen i 2019. Undersøgelsen viser, at 72 procent af de kandidater, der har svaret på undersøgelsen, har oplevet chikane og trusler under valgkampen. Undersøgelsen bekræfter billedet af, at en meget stor del af chikanen og truslerne finder sted på de sociale medier.

Ifølge undersøgelsen blev lige mange mænd og kvinder chikaneret eller modtog trusler under valgkampen. Dog giver besvarelserne et tydeligt billede af, at kvinder udsættes for chikane på grund af deres køn på en måde, som ikke er tilfældet for mænd. Over fire gange så mange kvinder som mænd har eksempelvis oplevet seksuel chikane i form af beskeder og kommentarer på de sociale medier med seksuelt indhold.

Undersøgelsen viser også, at chikane og trusler på sociale medier påvirker kandidaternes politiske ageren. Tendensen er, at de generelt bliver mere varsomme med, hvad de efterfølgende ytrer sig om i den politiske debat. Således er godt en ud af fire ifølge undersøgelsen varsomme med, hvad de skriver på sociale medier efter at have oplevet chikane eller trusler. Mere end en ud af ti har sågar overvejet at trække sig helt fra politik.[1239]

1238 "Det er karma,at din datter er død" (26. februar 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/det-er-karma-at-din-datter-er-doed (senest tilgået den 25. november 2019) og "Jeg har fået en besked om, at der skulle kastes syre på min datter" (27. februar 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/politik/jeg-har-faaet-en-besked-om-at-der-skulle-kastes-syre-paa-min-datter (senest tilgået den 25. november 2019).

1239 "Folketingskandidater oplever chikane og trusler" (18. september 2019), Institut for menneskerettigheder, https://menneskeret.dk/nyheder/folketingskandidater-oplever-chikane-trusler (senest tilgået den 25. november 2019).

**Eksempler på chikane og trusler mod folketingspolitikere**
Sammen med resultaterne fra undersøgelse om chikane og trusler mod folketingskandidater under valgkampen i 2019 bragte Politiken en række folketingspolitikeres oplevelser med chikane og trusler.

Bl.a. de radikales Ida Auken, der under interviewet med Politiken viser en mail frem på sin iPhone. "Død", står der i emnefeltet. "Dræber dig kælling", lyder det videre i teksten.

Det er en helt almindelig besked for den radikale folketingspolitiker, der jævnligt modtager trusler på mail og via de sociale medier. Nogle gange flere om dagen.

"Med din syge holdning til omskæring håber jeg, der kommer en og dolker dig i skridtet klamme kost", står der i en anden mail fra en ukendt afsender.[1240]

### 3.2.2 Journalister

Foreningen for Undersøgende Journalistik og Jyllands-Posten foretog i 2010 en rundspørge blandt journalister, der viste, at knap halvdelen af de personer, som havde deltaget i undersøgelsen, generelt mente, at ytringsfriheden var under pres i Danmark. Flest udpegede frygten for vold fra islamistiske fundamentalister som den væsentligste årsag.

Kun omkring en femtedel af dem, der havde deltaget i rundspørgen, svarede bekræftende på, at de inden for det seneste år rent faktisk havde undladt at bringe relevante oplysninger på grund af den ene eller anden type af frygt. Som begrundelse blev der i den sammenhæng mest peget på frygten for at miste kilder og for kritik fra ledelsen og mediets målgruppe. På spørgsmålet om, hvorvidt der er nogle stofområder eller historier, som journalisten ikke vil dække på grund af frygt, svarer kun ca. 14 pct. bekræftende.[1241] Undersøgelsen blev efterfølgende kritiseret for bl.a. at have koblet en undersøgelse af ytringsfrihedens generelle vilkår sammen med journalisternes erfaringer med selvcensur og for at være drevet af en bestemt politisk dagsorden. Som kritikerne påpegede, viste undersøgelsen godt nok, at knap halvdelen af de adspurgte mente, at ytringsfriheden i

1240 "De får grove svinere på nettet: Se politikere læse op fra indbakken" (18. september 2019), Politiken, https://politiken.dk/kultur/medier/art7390362/Se-politikere-l%C3%A6se-op-fra-indbakken (senest tilgået den 25. november 2019).

1241 "Selvcensur hos journalister" (14. april 2019), Kaas & Mulvad, https://www.kaasogmulvad.dk/2010/04/selvcensur-journalister/ (senest tilgået den 25. november 2019).

Danmark var under pres, men tydede samtidig på, at kun meget få historier eller oplysninger ikke kommer frem på grund af selvcensur hos den enkelte journalist.[1242]

Ifølge en rapport fra Institut for Menneskerettigheder viste en norsk undersøgelse i 2015, at blandt 1341 adspurgte norske journalister og redaktører havde godt halvdelen været udsat for krænkelser, chikane eller hetz på nettet inden for det seneste år.[1243] Ifølge rapporten viste undersøgelsen også, at det særligt var historier om indvandring, politiske konflikter og ligestilling, herunder feminisme, der førte til hadefulde kommentarer, og at oplevelserne i nogle tilfælde havde fået journalister til at udøve selvcensur og afholde sig fra at skrive om visse emner.

### 3.2.3 Kunstnere

I en rundspørge, som Ugebrevet A4 i 2010 foretog blandt medlemmer af dansk kulturliv, mente knap halvdelen af de 654 deltagende personer, at ytringsfriheden i Danmark var truet. Hver ottende havde angiveligt en eller flere gange droppet et projekt for at undgå at krænke andre, og rundspørgen viste samtidig, at der blandt de adspurgte var størst frygt for at krænke etniske og religiøse følelser.

Ugebrevet A4 konkluderede på den baggrund, at der var "massiv selvcensur i kulturlivet".[1244] Den udlægning mødte imidlertid kritik fra flere af kunstnernes organisationer, der ikke mente, at undersøgelsen gav belæg for at sige, at selvcensur var blevet mere udbredt blandt kunstnere.[1245]

Da Ugebrevet A4 forsøgte at gennemføre en lignende undersøgelse i 2015 – tiåret for Muhammedkrisen – blev den mødt af stor skepsis fra bl.a. Forfatterforeningen, der advarede sine medlemmer mod risikoen for at blive taget til indtægt for en forståelse af selvcensur og problemerne herved, som den pågældende måske ikke nødvendigvis var enig i.[1246]

I forhold til gruppen af kunstnere skal kommissionens befolkningsundersøgelse på grund af det ringe datagrundlag tages med visse forbehold. Undersøgelsen tyder dog på,

1242 "Ytringsfriheden er under pres. Vistnok" (1. maj 2010), Politiken, https://politiken.dk/debat/profiler/laeserredaktoer/art5046927/Ytringsfriheden-er-under-pres.-Vistnok. (senest tilgået den 25. november 2019).

1243 Rapporten "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), side 16f.

1244 "Massiv selvcensur i kulturlivet" i Ugebrevet A4 (11. januar 2010).

1245 "Frygt for kunstneres selvcensur er overdrevet" (12. januar 2010), Information, https://www.information.dk/kultur/2010/01/frygt-kunstneres-selvcensur-overdrevet (senest tilgået den 25. november 2019).

1246 "Forfattere modarbejder undersøgelse af ytringsfrihed" (6. oktober 2015), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/kultur/ECE8088649/Forfattere-modarbejder-unders%C3%B8gelse-af-ytringsfrihed/ (senest tilgået den 25. november 2019).

at gruppen af kunstnere i ligeså høj grad som politikerne afholder sig fra at ytre sig på de sociale medier, selv om de egentlig gerne ville.

### 3.2.4 Kvinder rammes på deres køn

En undersøgelse, som Institut for Menneskerettigheder offentliggjorde i 2019,[1247] viser, at kvinders deltagelse i samfundsdebatter på Facebook generelt er lavere end mænds, og at kvinder og unge er mere tilbøjelige til at afholde sig fra at deltage i debatter. De, der debatterer mindst på Facebook, er unge kvinder mellem 18-29 år, mens de, der debatterer mest, er mænd over 40 år. Det bemærkes i den forbindelse, at der i kommissionens undersøgelse ikke ses at være nogen nævneværdig sammenhæng mellem køn og andelen af de adspurgte, der har deltaget i den offentlige debat på de *sociale medier* inden for de seneste seks måneder.

I undersøgelsen fra instituttet svarer 41 pct. af de, der deltager i samfundsdebatter, at der er brugt nedsættende eller krænkende betegnelser om dem. Ud af de kvinder, som har oplevet dette, angiver 15 pct., at den nedsættende eller krænkende kommentar var rettet mod deres køn. Tilsvarende er det blot tilfældet for 4 pct. af mændene. Kvinder oplever altså mere end tre gange så ofte som mænd, at en nedsættende eller krænkende kommentar er rettet mod deres køn.

Instituttets undersøgelse af chikane og trusler mod folketingskandidater under valgkampen 2019 viser ikke nogen nævneværdig forskel mellem andelen af kvinder og mænd, der har oplevet chikane og trusler. Derimod tegner besvarelserne et tydeligt billede af, at de kvindelige folketingspolitikere udsættes for chikane på grund af deres køn på en måde, som ikke er tilfældet for mænd. Det viser sig eksempelvis ved, at fire gange så mange kvinder som mænd har oplevet seksuel chikane i form af beskeder og kommentarer på de sociale medier med seksuelt indhold.[1248]

Kommissionens undersøgelse har tillige undersøgt årsagerne til, at mænd henholdsvis kvinder afholder sig fra at ytre sig på de sociale medier, selvom de egentlig gerne ville.

Sammenfattende viser denne del af undersøgelsen, at der ikke er nogen nævneværdig forskel mellem andelen af mænd og kvinder, der har angivet frygten for chikane og voldstrusler som årsag til ikke at ytre sig på de sociale medier.

---

1247 Rapporten "Demokratisk deltagelse på Facebook", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/04_april_19/Rapport%20om%20demokratisk%20deltagelse.pdf).

1248 Folketingskandidater oplever chikane og trusler" (18. september 2019), Institut for menneskerettigheder, https://menneskeret.dk/nyheder/folketingskandidater-oplever-chikane-trusler (senest tilgået den 25. november 2019).

### 3.2.5 Religiøse mindretal

En måske lidt overset problemstilling er den ytringstilbageholdenhed, der kan gøre sig gældende blandt forskellige religiøse mindretal. F.eks. har det været fremme, at personer med muslimsk baggrund oplever at blive udsat for trusler og chikane fra mere yderligtgående kræfter i miljøet, hvis de deltager i den offentlige debat om islam eller offentligt tager afstand fra terrororganisationer som f.eks. IS.

Konsekvensen kan være, at det brede, moderate flertal holder sig tilbage med at deltage i den offentlige debat, mens personer med mere yderligtgående religiøse holdninger kommer til at fylde uforholdsmæssigt meget i debatten.[1249] Der bliver samtidig peget på, at visse miljøer er præget af udbredt social kontrol, der er med til at undertrykke ytringsfriheden hos den enkelte.

Ifølge en rapport fra Børns Vilkår kommer negativ social kontrol over for børn og unge ofte til udtryk ved begrænsninger af bl.a. deres tros-, tanke- og ytringsfrihed.[1250]

**Trusler mod forfattere**
Efter i efteråret 2013 i hårde vendinger at have kritiseret indvandrermiljøet og sin forældres generation for hykleri i Politiken og Deadline på DR, blev digteren Yahya Hassan mødt med voldsomme reaktioner, bl.a. på Deadlines Facebook-side, hvor der blev fremsat flere dødstrusler mod digteren. Efterfølgende blev bl.a. en 15-årig dreng idømt 20 dages betinget fængsel for trusler.

Også den dansk-kurdiske forfatter Sara Omar er blevet mødt med trusler, efter hun i 2017 udgav sin debutroman "Dødevaskeren". På grund af truslerne lever hun i dag under politibeskyttelse.[1251]

Herudover synes der at være et særskilt problem i forhold til det jødiske samfund, hvor mange afstår fra at bære f.eks. kippah eller Davidstjerne for ikke at tiltrække sig unødig opmærksomhed, når de befinder sig uden for hjemmets fire vægge.[1252] I en rapport,

1249 "Frygt for ekstremister får flertallet af muslimer til at tie" (6. oktober 2014), Information, https://www.information.dk/indland/2014/10/frygt-ekstremister-faar-flertallet-muslimer-tie (senest tilgået den 25. november 2019).

1250 Rapporten "Adfærdskontrol og tankefængsel – Børns oplevelser med negativ social kontrol", Roskilde Festival Foreningen og Børns Vilkår (https://bornsvilkar.dk/wp-content/uploads/2019/01/Negativ-social-kontrol-2019.pdf), side 15.

1251 "Sara Omar ved, hvor kniven skal stikkes ind, når hun udleverer de frommes hykleri" (6. december 2019), Information, https://www.information.dk/kultur/anmeldelse/2019/12/sara-omar-ved-kniven-stikkes-naar-udleverer-frommes-hykleri (senest tilgået den 9. december 2019).

1252 "Adam Holm: Mange danske jøder tør ikke vise deres tilhørsforhold. Hvor bliver reaktionen af?" (19. december 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/adam-holm-mange-danske-joeder-toer-ikke-vise-deres-tilhoersforhold. (senest tilgået den 25. november 2019).

som er udarbejdet af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, tilkendegiver hele 41 procent af de adspurgte danske jøder således, at de enten aldrig eller ofte undgår at bære "visse ting", der kan afsløre deres religiøse identitet.[1253] Herudover fremgår det af en rapport fra AKVAH (Afdeling for Kortlægning og Videndeling af Antisemitiske Hændelser) under JSD (Det Jødiske Samfunds Sikkerhedsorganisation), at der skete en stigning i antallet af situationer med overfald, fysisk chikane, trusler og antisemitiske ytringer fra 2016 til 2017.[1254]

## 4. Den hårde tone i debatten

Et andet tema i forhold til ytringstilbageholdenhed er diskussionen om konsekvenserne af tonen i debatten og debatklimaet i almindelighed og i særdeleshed på sociale medier.

Det er ud fra et ytringsfrihedssynspunkt positivt, at kommissionens undersøgelse viser, at de adspurgte i vidt omfang mener, at folk generelt har mulighed for at sige, hvad de vil, i den offentlige debat, herunder navnlig i debatten på sociale medier.

Bagsiden af medaljen er imidlertid, at en meningsudveksling, der finder sted på de sociale medier, ofte er kendetegnet ved en hård retorik, hvor hadefulde kommentarer og voldsomme personangreb langt fra hører til sjældenhederne. Dette kan for den enkelte påvirke lysten og tilbøjeligheden til at gøre brug af ytringsfriheden. Som det fremgår nedenfor vil denne risiko for at blive overfuset få nogen til helt at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat, mens andre undgår at diskutere bestemte emner, som særligt bringer sindene i kog.

I 2019 udgav Institut for Menneskerettigheder rapporten "Demokratisk deltagelse på Facebook", der bl.a. bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt 2.305 Facebook-brugere. I rapporten undersøges det, hvordan Facebook-brugere oplever debatkulturen på det sociale medie, deres egen debatadfærd samt holdninger til ytringsfrihed på sociale medier.

Undersøgelsen viser, at knap halvdelen af de adspurgte Facebook-brugere opfatter sociale medier som en gevinst for ytringsfriheden. Samtidig viser undersøgelsen dog også, at

1253 Rapporten "Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU", FRA: European Union Agency for Fundamental Rights (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf), side 37, figur 12.

1254 Rapporten "Rapport om antisemitiske hændelser i Danmark 2017", Det jødiske samfund i Danmark (https://mosaiske.dk/wp-content/uploads/rapport-om-antisemitiske-haendelser-i-danmark-2017-til-udgivelse.pdf).

59 pct. afholder sig fra at skrive en kommentar i en debat på Facebook på grund af den hårde tone.

Institut for Menneskerettigheder offentliggjorde i 2017 resultaterne af en undersøgelse af omfanget, karakteren mv. af hadefulde ytringer i den offentlige online debat.[1255] Den kvantitative del af undersøgelsen omfatter ca. 3000 kommentarer, som over en periode på 2 måneder er indsamlet i kommentarsporene på DR's og TV-2's facebooksider. Desuden er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse, som baserer sig på 1254 besvarelser.

Undersøgelsen viser, at 55 pct. af de adspurgte i spøgeskemaundersøgelsen var enten "helt enige" eller "enige" i, at tonen på Facebook er blevet hårdere de senere år, ligesom 48 pct. af respondenterne svarede bekræftende på, at tonen i sig selv afholder dem fra at deltage i debatter – kvinder i noget større omfang end mænd. Undersøgelsen viser desuden tydeligt, at der er bestemte emner, som i højere grad end andre fremkalder den hadefulde retorik. Det er især ved diskussionen af emner vedrørende udlændinge- og integrationspolitik og religion, at tonen bliver grov. Derfor er det også netop disse emner, som flest af de adspurgte er tilbageholdende med at diskutere offentligt.

Blandt undersøgelsens fund er, at hver 7. af de indsamlede kommentarer havde et hadefuldt indhold, og at hovedparten (76 pct.) af disse var skrevet af en mandlig debattør.

Undersøgelsen viser også, at der er stor variation med hensyn til, hvilke grupper der er mest udsatte for hadefulde kommentarer. Udsatheden er dog klart størst hos politisk aktive personer, personer med en anden etnisk baggrund end dansk og offentligt kendte personer.[1256]

I rapporten fra 2019 anbefaler Institut for Menneskerettigheder bl.a., at der som et modsvar til den hårde tone udarbejdes en national handlingsplan for digital dannelse, som skal sætte fokus på at fremme debatkulturen blandt borgerne, f.eks. gennem kampagner og undervisning i grundskolen.

---

1255 Rapporten "Hadefulde ytringer i den offentlige online debat" (2017), Institut for Menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_hadefulde_ytringer_online_2017.pdf). Bemærk at undersøgelsens afgrænsning af begrebet "hadefulde ytringer" omfatter betydelig mere end ytringer, der er kriminaliseret i f.eks. straffelovens § 266 b.

1256 En måling udført af Megafon på vegne af TV2 offentliggjort i januar 2019 bekræfter billedet af, at den hårde tone på især sociale medier i stigende omfang afholder folk fra at blande sig i debatten, jf. "Grov tone får danskere til at blive væk fra sociale medier: De går amok, hvis jeg blander mig" (29. januar 2019), TV2, https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-01-29-grov-tone-faar-danskere-til-at-blive-vaek-fra-sociale-medier-de-gaar-amok-hvis (senest tilgået den 2. september 2019).

# 5. Debatten om krænkende ytringer

Der har de senere år været en række sager, som har givet anledning til debat om politisk korrekthed og ytringstilbageholdenhed. Sagerne spænder vidt – fra fodboldlandsholdets kampråb over en hottentot-karrusel i Djurs Sommerland til fremførelsen af sangen "Den danske sang er en ung blond pige" på CBS og mexicanske sombreroer på Københavns Universitet.

Hvor en del af disse sager næppe har samfundsmæssigt vidtrækkende konsekvenser, har der dog inden for de seneste år vist sig en række sager på universiteter og andre læreanstalter, der rejser mere bekymrende perspektiver. Disse sager vedrører i første omgang undervisningssituationen, hvor et fåtal af studerende har følt sig krænket over indholdet i pensum, metode eller undervisernes sprogbrug. Klagerne har været begrundet i påstande om krænkelser af mindretal specielt af identitetspolitisk art.

I et enkelt tilfælde på Københavns Universitet har sådanne klager ført til en tjenstlig påtale, ligesom universitetets ledelse i forsøget på at imødekomme klagerne har udformet et stærkt kontroversielt sæt retningslinjer for ansatte og studerende. Retningslinjerne er dog senere blevet ændret på centrale punkter, idet opfattelsen var, at de var for vidtgående og kunne opfattes som et angreb på ytringsfriheden og på den akademiske frihed.

Lignende sager har længe været kendt fra amerikanske og britiske universiteter, hvor studerende med påberåbelse af ønsker om "safe spaces" også i en række tilfælde – i flere med held – har krævet tekster fjernet fra pensum, professorer afskediget eller gæsteforelæsere afvist.

**Retningslinjer for krænkende adfærd**
I sommeren 2018 indførte Københavns Universitet nye retningslinjer for håndtering af krænkende adfærd som mobning og seksuel chikane. Det fremgik af retningslinjerne, at krænkende adfærd kunne være mobning, seksuel chikane og overgreb af enhver art, men også krænkelser med baggrund i f.eks. etnicitet, religion, køn, seksualitet, alder eller handicap. Herudover fremgik det af retningslinjerne, at udgangspunktet for behandlingen af eventuelle sager skulle være medarbejderens eller den studerendes oplevelse af at have været udsat for krænkende adfærd.

Retningslinjerne blev kritiseret fra flere sider, og der blev bl.a. peget på, at "hvis enhver ytring eller adfærd, som en studerende kan opfatte som krænkende, skal kunne medføre en potentiel disciplinærsag, vil det meget hurtigt kunne ramme helt gængse

omgangsformer og selve undervisningen med selvcensur og ideologisk selvsegregering som følge."[1257] [1258]

På baggrund af kritikken sendte universitetet i sommeren 2019 et sæt reviderede retningslinjer i høring hos medarbejderne, hvoraf det nu fremgår, at ledelsen på universitetet kan vurdere, at noget ikke er krænkende, selv om en studerende eller ansat mener det modsatte.[1259] De reviderede retningslinjer er efterfølgende blevet godkendt på et møde i universitetets samarbejdsudvalg den 23. oktober 2019.

Selvom det overordnet set er klart, at der ikke i sig selv er noget demokratisk betænkeligt i, at minoritetsgrupper søger at skaffe sig anerkendelse f.eks. gennem klager og mobilisering i medierne, har sagerne fået flere til at mene, at der har bredt sig en såkaldt krænkelseskultur i samfundet. Der er i den forbindelse bl.a. blevet peget på, at der ikke længere gælder samme bagatelgrænse som tidligere, og at småting derfor nu i videre omfang bliver til offentlige sager.[1260] Denne udvikling ser flere som bekymrende, da den kan risikere at få indflydelse på den enkeltes tilbøjelighed til at ytre sig. I den forbindelse er det relevant, at værdimæssige og sociale tendenser, der først viser sig på universiteter og andre læreanstalter, ofte vil sprede sig til resten af samfundet. Man kan derfor ikke forvente, at sager som de nævnte vil være forbeholdt disse dele af samfundet – måske tværtimod.

Andre har modsat opfordret til, at man passer på med at generalisere enkeltsager. I den forbindelse har det været hævdet, at "danske medier ikke sjældent falder for fristelsen til at fremstille legitime indvendinger og protester fra både minoriteter, aktivister og andre debattører som hysteriske krav om censur og taleforbud fremsat af umodne tudefjæs, der ikke tåler modsigelse og derfor vil lade deres egne følelser diktere rammerne for den

1257 "Forsker: Hvis nogen siger, der er et problem, så er der et problem" (26. september 2018), Djøfbladet, https://www.djoefbladet.dk/artikler/2018/9/nultolerancepolitik-studiestart-handler-om-at-f-aa--alle-med.aspx (senest tilgået den 25. november 2019).

1258 I et interview i Deadline bemærkede universitets rektor, at der på den ene side var "forskel på det personalepolitiske" og så en "forelæsning eller akademisk debat". Direkte adspurgt, om han så ville afvise en klage fra en studerende, der følte sig krænket over, at en underviser viste Muhammedtegningerne, udtalte han imidlertid, at han i så fald ville starte en proces, hvor underviseren blev indkaldt til en samtale og henviste i den forbindelse til tidligere klager fra kvindelige studerende over sexistiske kommentarer ("Krænkende adfærd og akademisk frihed: En juridisk vurdering af Københavns Universitets nye retningslinjer vedrørende krænkende adfærd", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/10/Analyse_Kr%C3%A6nkende-adf%C3%A6rd.pdf)).

1259 "Overblik: Sådan endte Københavns Universitet midt i krænkelsesdebatten" (27. august 2019), Uniavisen, https://uniavisen.dk/overblik-saadan-endte-koebenhavns-universitet-midt-i-kraenkelsesdebatten/ (senest tilgået den 25. november 2019).

1260 "En ny krænkelseskultur vinder frem" (15. juni 2012), DR, https://www.dr.dk/nyheder/kultur/en-ny-kraenkelseskultur-vinder-frem (senest tilgået den 25. november 2019).

offentlige debat."[1261] Ligesom der således kan tales om en krænkelseskultur, kan der også være tale om en forargelseskultur.

En undersøgelse fra Gallup tyder i øvrigt på, at danskerne kun sjældent føler sig krænkede. I undersøgelsen, som er udarbejdet for Berlingske, har Gallup spurgt 1.081 repræsentativt udvalgte danskere over 18 år om deres holdning til en række af de sager, der har fået stor omtale i medierne. De adspurgte blev bedt om at vurdere sagerne på en skala fra 0 til 5, hvor 0 er uberettiget/useriøs og 5 er berettiget/seriøs. Kun den globale MeToo-kampagne finder danskerne berettiget med en score på 2,9. En enkelt anden sag[1262] scorer 1,4, mens de øvrige sager alle får en vurdering på 1 eller derunder.[1263]

## 6. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

Der kan være mange gode grunde til ikke at ytre sig om et givent spørgsmål eller ikke at bringe en historie mv. Ytringsfrihed indebærer som bekendt ikke en ytringspligt, men det kan have alvorlige konsekvenser, når en person undlader at ytre sig pga. et ydre pres.

Det er helt fundamentalt i et demokratisk samfund, at man som borger frit kan ytre sin mening i den offentlige debat uden at skulle frygte for sin sikkerhed eller risikere at blive mødt med trusler om vold eller chikane. Derfor er de seneste mange års talrige eksempler på, at ekstreme kræfter både i og uden for Danmark med terror, vold og trusler forsøger at true folk til tavshed efter kommissionens opfattelse den største trussel mod ytringsfriheden i dagens Danmark.

Alvoren understreges af, at der de seneste to årtier har været en række ekstraordinære hændelser, hvor ytringer er blevet mødt med meget voldsomme reaktioner, jf. afsnit 3.1 ovenfor. Sådanne hændelser kan være medvirkende til at skabe et klima af frygt, der fører til en øget ytringstilbageholdenhed.

Den øgede tilbageholdenhed i forhold til at ytre sig frit går bl.a. også ud over balancen i den offentlige debat, idet der sker en skævvridning, hvis bestemte synspunkter eller emner generelt ikke repræsenteres eller behandles på lige fod med andre.

---

1261 "Filosoffer vil rydde op i krænkelsesdebat, der fremstiller unge aktivister som censurliderlige hystader" (10. august 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/debatinterview/filosoffer-vil-rydde-op-i-kraenkelsesdebat-der-fremstiller-unge. (senest tilgået den 25. november 2019).

1262 Sagen vedrørte kritik af H&M, der havde produceret en annonce med en sort dreng, der bærer en trøje med teksten "Coolest monkey in the Jungle".

1263 "Fra »store patter« til mexicanerhatte: Danskerne giver dumpekarakterer til krænkelsessager" (17. april 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kultur/fra-store-patter-til-mexicanerhatte-danskerne-giver-dumpekarakterer-til (senest tilgået den 25. november 2019).

## 6.1 Ytringssikkerhed

Som gennemgangen under afsnit 3 viser, afholder mange sig fra at deltage i den offentlige debat pga. frygten for terror, vold og trusler mv. Frygten er desværre ikke ubegrundet, for de senere år har med al tydelighed vist, at der er voldsparate grupper og enkeltpersoner i det danske samfund, som ikke respekterer andres ret til ytringsfrihed.

Dette finder kommissionen stærkt bekymrende og helt uacceptabelt. 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 skrue ned for debatten om vigtige samfundsemner. 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.

Selv om risikoen for at blive udsat for en terrorhandling for de fleste i praksis er lille, er frygten for terror, vold og trusler efter kommissionens opfattelse uden sammenligning den største trussel mod ytringsfriheden i dagens Danmark. For de enkeltindivider, der er udsat for konkrete trusler, er konsekvenserne desuden meget voldsomme. Det er derfor afgørende, at denne trussel imødegås effektivt.

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. Efter kommissionens opfattelse er der et helt grundlæggende behov for at ændre holdningen hos disse personer, så de i højere grad bliver klar over de konsekvenser, sådanne trusler kan have for demokratiet.

Kommissionen anbefaler derfor, at der iværksættes en målrettet indsats med dette formål. Indsatsen vil med fordel kunne tænkes sammen med indsatsen vedrørende digital dannelse, som kommissionen foreslår styrket under afsnit 6.2. Det er samtidig vigtigt, at der fastholdes en omfattende myndighedsindsats i forhold til forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering.

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 synes imidlertid på nuværende tidspunkt ikke at være noget egentligt 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 har således noteret sig, at politi og anklagemyndighed ikke i dag fører statistik over anmeldelser samt tiltale- og domspraksis på området. Der findes – som kommissionen forstår det – heller ikke gerningskoder, som gør det

muligt at trække tal fra politiets systemer på antallet af sager om trusler, der har været begrundet i den forurettedes lovlige ytringer. Det vil på nuværende tidspunkt derfor kræve en manuel gennemgang af samtlige sager om trusler, hvis det ønskede overblik skal tilvejebringes.

Kommissionen anbefaler derfor, at der tages initiativ til at sikre, at der etableres en monitoreringsordning som den man kender fra hadforbrydelsesområdet,[1264] så 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.

Selv hvis der var overblik over antallet af anmeldelser, ville det efter kommissionens opfattelse dog næppe give et dækkende billede af, hvor mange der reelt udsættes for trusler el.lign., når de deltager i den offentlige debat. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der f.eks. i forhold til hadforbrydelser synes at være et betydeligt "mørketal" i form af sager, som ikke kommer til politiets kendskab.[1265] Der er efter kommissionens opfattelse ingen grund til at antage, at noget tilsvarende ikke også er tilfældet i forhold til sager om vold og trusler mv., som har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer.

Kommissionen er opmærksom på, at der i praksis kan være stor forskel på, hvor alvorligt den enkelte tager trusler, som f.eks. sendes via sociale medier el.lign. Dette ændrer dog ikke på, at det efter kommissionens opfattelse er afgørende, at klare trusler anmeldes, 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), Jonas Christoffersen, Jens Elo Rytter, Bodil Due, Jakob Nielsen, Anna Libak, Vibe Klarup og Vibeke Borberg)) finder, at de nævnte initiativer på nuværende tidspunkt er tilstrækkelige. Flertallet finder derfor ikke grundlag for som mindretallet at anbefale en skærpelse af straffen, jf. nedenfor. 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. Flertallet

1264 Rigspolitiet etablerede i 2015 en moniteringsordning på hadforbrydelsesområdet for at styrke politiets indsats på området gennem indsamling af viden. Ordningen har til formål at styrke registreringen af hadforbrydelser, således at der skabes et retvisende billede af antallet af hadforbrydelser og deres fordeling på forskellige motivtyper, kriminalitetstyper, gerningssteder, politikredse mv. Den løbende monitering af hadforbrydelsesområdet anvendes samtidig til at sikre kvalitet i politiets registrering og sikre fokus på behandlingen af hadforbrydelser.

1265 Rapporten "Hadforbrydelser i 2018", Rigspolitiet (https://politi.dk/-/media/mediefiler/dokumenter/landsdaekkende/statistikker/hadforbrydelser/hadforbrydelser-2018.pdf?la=da&hash=4CF3317C7F828062A189F2049E2549F13ACB622E.).

bemærker i den forbindelse, at hvis kun få trusler reelt fører til dom, vil en skærpelse af straffen som foreslået af mindretallet navnlig have en signalværdi, og der bør efter flertallets opfattelse i så fald startes med at sætte målrettet ind i forhold til at håndhæve de eksisterende regler.

Et *mindretal* i kommissionen (Rune Stubager 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.

Mindretallet er i den forbindelse opmærksom på, at det efter straffelovens § 81, nr. 7, allerede i dag skal indgå som en skærpende omstændighed i forbindelse med strafudmålingen, hvis en strafbar handling har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat. Det er imidlertid mindretallets opfattelse, at straffen bør skærpes yderligere med henblik på tydeligere at markere de vidtrækkende konsekvenser, som sådanne trusler har for samfundet, og samfundets afstandtagen til dem.

## 6.2 Tonen 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. Som det fremgår af afsnit 4 kan det for mange virke afskrækkende, hvis blot tonen i debatten er for hård. Det gælder ikke mindst for den debat, som finder sted på sociale medier mv.

Den hårde tone kan indebære, at folk enten afstår fra at deltage, eller at de måske undgår at diskutere emner, som særligt bringer sindene i kog. Den kan desuden medvirke til at trække fronterne i befolkningen endnu mere skarpt op (polarisere) og måske også mere generelt påvirke normerne for, hvordan vi taler til og om hinanden.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at udfordringerne med en hård tone i høj grad kan ses som en konsekvens af, at flere har fået mulighed for at ytre sig. Som fremhævet i kapitel 13 om sociale medier har internettet, herunder sociale medier og platforme, således haft nærmest revolutionerende betydning for ytrings- og informationsfriheden, idet der er skabt adgang for enhver, der ønsker det, til ufiltreret at ytre sig i offentligheden. Den hårde tone kan med andre ord ses som bagsiden af medaljen ved, at så mange har fået nem adgang til at deltage i den offentlige debat.

Dette ændrer dog ikke ved, at det efter kommissionens opfattelse selvsagt ikke er holdbart, at folk udsættes for hadefulde kommentarer, voldsomme personangreb og decideret chikane, når de debatterer på f.eks. sociale medier. Det skyldes både hensynet til den enkelte, som udsættes for sådanne ytringer, men også konsekvensen for ytringsfriheden, som alt andet lige vil blive svækket, hvis for mange afskrækkes fra at tage del i den offentlige debat pga. tonen. Herudover er det efter kommissionens opfattelse et særskilt problem, at den hårde tone får især kvinder og unge til at trække sig fra den offentlige debat. Dette risikerer således bl.a. at føre til en skævvridning af debatten.

I modsætning til ved vold og trusler er svaret på disse udfordringer dog ikke flere forbud eller mere lovgivning, da indskrænkninger i ytringsfriheden efter kommissionens opfattelse kræver mere tungtvejende grunde. Der er efter kommissionens opfattelse i stedet et helt grundlæggende behov for at styrke debatkulturen, således at ytringsfriheden ikke i samme omfang bruges til at krænke eller intimidere andre.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne – som det også fremgår af kapitel 14 om disinformation – allerede i dag undervises i bl.a. digital dannelse og mediekritik. Denne undervisning kan efter kommissionens opfattelse imidlertid 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 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.

Sammenfattende anbefaler kommissionen på denne baggrund, at der i overensstemmelse med ovenstående 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.

## 6.3 Debatten om krænkende ytringer

Som det fremgår af afsnit 5 har der de senere år været en del omtale af sager, hvor forskellige grupper har følt sig krænket. Sagerne har givet anledning til megen debat om, hvorvidt der er ved at udvikle sig en kultur, hvor 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 nævnt tyder den omtalte undersøgelse fra Berlingske på, at danskerne kun sjældent føler sig krænkede. Til dette billede hører dog samtidig, at der ikke desto mindre er ganske mange, som faktisk afholder sig fra at ytre sig netop for at undgå at såre andre.[1266]

Der er efter kommissionens opfattelse også langt fra debatten om udklædning på Københavns Universitet og så til udenlandske tilstande, hvor to professorer fra Yale f.eks. måtte forlade deres stillinger, fordi de forsvarede studerendes ret til at klæde sig ud til en halloweenfest, eller til UC Berkeley, hvor man har udarbejdet en række ord og sætninger – f.eks. "Amerika er en smeltedigel" – som ansatte på universitetet bør undgå, da de kan opfattes som krænkende.[1267]

Der er efter kommissionens opfattelse dog også i Danmark 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. Kommissionen skal i den forbindelse understrege, at det selvsagt ikke i sig selv er et problem, at der vedtages retningslinjer om adfærd på et universitet. Som disse var formuleret, kunne det 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 således 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.

Som nævnt har debatten dog langt fra været begrænset til eksemplet fra Københavns Universitet. En række andre sager har også været genstand for omfattende debat, her-

1266 Den undersøgelse, som kommissionen har fået gennemført viser således, blandt de 40 pct. af de adspurgte, der angiver at have afholdt sig fra at ytre sig på sociale medier, selvom de gerne ville, har høflighed, f.eks. for at undgå at såre andre, at høflighed fået 46 pct. af de adspurgte kvinder og 41 pct. af de adspurgte mænd til at afholde sig fra at ytre sig jf. kapitel 6, afsnit 6.3.5. For de publicistiske medier er billedet det samme, jf. kapitel 6, afsnit 6.3.6.

1267 Se "Jo, identitetspolitikken vinder frem" (17. september 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/jo-identitetspolitikken-vinder-frem (senest tilgået den 25. november 2019).

under 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 dog ikke i sig selv kommissionen anledning til bekymring. Det er efter kommissionens opfattelse blot vigtigt at være opmærksom på, at sagerne ikke på sigt kommer til at fremme en kultur, hvor det bliver legitimt at gennemtvinge indskrænkninger af ytringsfriheden i identitetspolitikken navn.

Sammenfattende finder kommissionen på denne baggrund, 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. Det gælder f.eks. i forhold til frygten for vold, trusler og chikane, som afholder mange fra at deltage i den offentlige debat, jf. afsnit 7.1 ovenfor.

På den anden side anbefaler kommissionen, at der fremover stadig er opmærksomhed på udviklingen. Det vil efter kommissionens opfattelse således kunne få konsekvenser for demokratiet og den demokratiske samtale, hvis uenigheder og bestemte opfattelser på et tidspunkt bliver undertrykt, fordi der er en risiko for, at nogen vil føle sig krænket af bestemte synspunkter eller udlægninger.

# Kapitel 11
# Ansattes ytringsfrihed

## 1. Indledning

Det har i en længere årrække været drøftet, om ytringsfriheden er god nok for borgere, der er ansat enten i det offentlige eller i det private.

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed. Det betyder, at de på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremføre personlige meninger og synspunkter.

Selv om det flere gange er blevet slået fast, viser flere undersøgelser, at der i praksis er stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte, når det drejer sig om adgangen til at ytre sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads.

Det har også givet anledning til debat, hvilken ytringsfrihed privatansatte borgere har. Privatansatte har naturligvis også ytringsfrihed, men der er stor forskel på reglerne, og privatansatte nyder ikke den samme beskyttelse som offentligt ansatte, når det angår ytringer om deres arbejde og arbejdsplads.

Kommissionen vil i det følgende se nærmere på spørgsmålene vedrørende ytringsfrihed for offentligt ansatte (afsnit 2) og privatansatte (afsnit 3).

## 2. Offentligt ansattes ytringsfrihed

Flere undersøgelser viser, at der i praksis er stor uklarhed og usikkerhed blandt offentligt ansatte om grænser for deres ytringsfrihed. Tendensen fremhæves ofte som særligt bekymrende, fordi offentligt ansatte besidder en viden om deres arbejdsplads, der er vigtig at få frem for at kvalificere debatten om f.eks. prioriteringer i den offentlige sektor. I et land med en af verdens største offentlige sektorer, der varetager opgaver af fundamental betydning for samfundet, er det vigtigt for befolkningen at vide, hvordan de ansatte synes det går.

**Sager fra Ombudsmanden**

I en sag fra 2016 (FOB 2016-2) udtalte Ombudsmanden, at det udgjorde en uberettiget begrænsning af de ansattes ytringsfrihed, at kommunen i en e-mail til en række institutionsledere havde bedt dem om at skærpe opmærksomheden på deres ansattes kendskab til loyalitetspligten, før de ytrede sig om deres arbejdsområde i den offentlige debat, og tydeliggjorde, at det kunne have alvorlige ansættelsesretlige konsekvenser at bryde den. Ombudsmanden udtalte endvidere, at offentligt ansatte har vide rammer for at fremsætte kritiske ytringer, især vedrørende ressourcespørgsmål, hvorfor e-mailen tillige var misvisende.

I en anden sag fra 2018 (FOB 2018-12) fandt Ombudsmanden, at et opslag på Facebook, hvori en medarbejder ved den kommunale hjemmepleje kritiserede lederen for uberettiget at have overfuset hende og skrev, at der havde været flere klager over lederen og arbejdsmiljøet, holdt sig inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed, uagtet at der ikke var dokumentation for, at der havde været andre klager over lederen. Medarbejderen havde modtaget en skriftlig advarsel herfor og var blevet bedt om at holde (fremtidig) kritik internt. Henset til, at ytringen holdt sig inden for offentligt ansattes ytringsfrihed, henstillede Ombudsmanden, at kommunen skulle genoptage sagen om den skriftlige advarsel og præcisere over for medarbejderen, at hun havde ret til at fremføre sin kritik af hjemmeplejen offentligt uden først at have rejst kritikken internt.

I en tredje sag fra 2018 (FOB 2018-20) havde en lokal politibetjent udtalt sig til en avis om effekten af politiets nyligt indførte døgnbemandingsordning i et nærmere bestemt område (område Y). Den ansatte var citeret i avisen som "betjent i område Y". Politiet mente, at betjentens udtalelser fremstod som fremsat på politiets vegne. Betjenten blev derfor indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor det blev indskærpet, at kontakt til pressen ifølge pressepolitikken var et ledelsesansvar, og at udtalelser kun kunne fremsættes efter tilladelse fra nærmeste leder. Efter ombudsmandens opfattelse måtte citatet i avisen mest nærliggende forstås sådan, at betjentens udtalelser var fremsat på politiets vegne. Ombudsmanden lagde endvidere til grund, at betjenten ikke i forbindelse med sine udtalelser til avisen havde gjort avisen opmærksom på, at han udtalte sig på egne vegne og ikke på politiets vegne. På den baggrund, og fordi betjenten ikke havde indhentet en forudgående tilladelse til at udtale sig på politiets vegne – hvilket ellers var et krav ifølge pressepolitikken – kunne ombudsmanden ikke kritisere, at betjenten var blevet indkaldt til tjenstlig samtale.

## 2.1 Undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed

Hovedorganisationen FTF (nu en del af hovedorganisationen FH) gennemførte i 2016 en undersøgelse om medlemmernes muligheder for at ytre sig om forhold på deres arbejdsplads.[1268] Undersøgelsen bygger på svar fra ca. 4.750 FTF'ere, herunder skolelærere, pædagoger, sygeplejersker og socialrådgivere. Samlet set viser undersøgelsen, at en stor andel af de offentligt ansatte forventede vidtgående konsekvenser af offentlige meningstilkendegivelser.

FTF har tidligere gennemført lignende undersøgelser i 2006, 2010 og 2012 og har derfor fulgt udviklingen på området.

Den seneste undersøgelse fra 2016 viser, at hver anden (49 pct.) af de adspurgte offentligt ansatte har oplevet uholdbare forhold på nuværende og/eller tidligere arbejdspladser, som har haft en sådan karakter, at de synes, at det bør komme til offentlighedens kendskab. Undersøgelsen viser dog samtidig, at det kun er en meget lille andel på 6 pct., der rent faktisk har påtalt den kritisable situation over for offentligheden. Der er her sket et fald siden undersøgelsen i 2006, hvor andelen udgjorde 13 pct.

Endelig viser undersøgelsen også, at hele 59 pct. af de adspurgte offentligt ansatte forventer, at det vil kunne få negative konsekvenser, hvis de udtaler sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads til offentligheden. Flest forventer at blive opfattet som illoyal af arbejdsgiveren (66 pct.), at blive indkaldt til en "kammeratlig samtale" af arbejdsgiveren (64 pct.), at egne arbejdsforhold påvirkes negativt (53 pct.) eller at selve ansættelsesforholdet kan blive truet (42 pct.). Andelen, som forventer, at selve ansættelsesforholdet kan blive truet, er steget fra 23 pct. i 2006 til 42 pct. i 2016.

Undersøgelsen viser også, at der ifølge de adspurgte er områder, som er mere risikobetonede at udtale sig offentligt om end andre. Flest peger i undersøgelsen på, at udtalelser om arbejdsmiljøet, ressourcer til arbejdsopgaver og den administrative ledelse ligger øverst på listen over områder, som vurderes at være risikofyldte at udtale sig om.

En undersøgelse fra 2017 fra Roskilde Universitet om ytringsfrihed og selvcensur blandt offentligt og privat ansatte i ældreplejen bekræfter billedet.[1269]

1268 Undersøgelsen "FTF-dokumentation nr. 5 (2018) – Ansatte frygter at tage ordet" (https://www.ftf.dk/fileadmin/Billedbase/Arbejdsmiljoe/Ytringsfrihed_5_2018_Uden_blanke_sider.pdf).

1269 Rapporten "Oplevet usikkerhed, ytringsfrihed og selvcensur i ældreplejen blandt offentligt og privat ansatte", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/60656159/Oplevet_usikkerhed_ytringsfrihed_og_selvcensur_i_aeldreplejen.pdf).

Undersøgelsen viste, at næsten en fjerdedel af de adspurgte offentligt ansatte inden for de seneste to år havde oplevet kritisable forhold, som offentligheden burde have kendskab til.

Undersøgelsen viste også, at 66 pct. af de adspurgte enten helt eller delvist var enige i, at det ville have negative konsekvenser for dem, hvis de udtalte sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads. Også i forhold til at tage kritisable forhold på arbejdspladsen op internt viser undersøgelsen, at der er en udbredt frygt for at blive mødte med negative konsekvenser.

Spørgsmålet er så, om frygten for negative konsekvenser betyder, at de offentligt ansatte afholder sig fra ytre sig offentligt. Her viser undersøgelsen, at knap 28 pct. af de adspurgte offentligt ansatte har holdt kritik af forhold på deres arbejdsplads tilbage på grund af frygt for negative repressalier.

Undersøgelsen konkluderer bl.a., at der både inden for den offentlige og den private ældrepleje er en udbredt tavshedskultur, hvor medarbejderne kun i meget begrænset omfang ytrer sig om kritisable forhold til offentligheden. Det skyldes formentlig først og fremmest, at medarbejderne frygter de negative konsekvenser, hvis de udtaler sig offentligt.

Undersøgelsen viser i den forbindelse, at der er en markant sammenhæng mellem oplevelsen af forskellige former for usikkerhed og selvcensur. Hvis man oplever usikkerhed i forhold til job, arbejdsvilkår, fremtidig beskæftigelse og indkomst, er der altså en klar tendens til, at man i højere grad udøver selvcensur.

Kommissionens befolkningsundersøgelse, som er gennemgået i kapitel 6, viser, at en betragtelig andel af de offentligt ansatte oplever kritisable forhold på arbejdspladsen. Det fremgår således af undersøgelsen, at 29 pct. af de adspurgte offentligt ansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, at offentligheden burde have kendskab til. Undersøgelsen viser herudover – i tråd med FTF's undersøgelse – at det alene er 19 pct. af de offentligt ansatte, som har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som rent faktisk påtaler det, f.eks. i form af læserbreve, ved offentlige møder, deling på sociale medier og lignende.

Undersøgelsen bekræfter således billedet af, at offentligt ansatte i vidt omfang holder sig tilbage i forhold til offentligt at påtale kritisable forhold på deres arbejdsplads.

Undersøgelsen viser endvidere, at de offentligt ansatte, som har afholdt sig fra at påtale kritisable forhold i offentligheden, især er bange for at blive fyret (46 pct.) eller at blive set som illoyal over for arbejdspladsen (48 pct.). Færre har derimod afholdt sig, fordi de selv eller en kollega tidligere er blevet kritiseret eller straffet af ledelsen for at udtale sig

offentligt (19 pct.), eller fordi de ikke kender reglerne for at ytre sig offentligt (15 pct.). Der er ikke signifikant forskel på de af privatansattes og offentligt ansattes angivne årsager til at afholde sig fra at ytre sig i offentligheden.

## 2.2 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Undersøgelserne tegner ikke et nyt billede af offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed. I betænkning 1553 (2015) beskrives lignende tendenser på baggrund af en gennemgang af bl.a. praksis fra Folketingets Ombudsmand og større offentliggjorte undersøgelser i perioden 2006 til 2015.

I betænkningen fremgår det, at det er det samlede indtryk, at offentligt ansatte i 2015 udtalte sig kritisk i offentligheden i nogenlunde samme omfang som i 2006, og at det var de samme tendenser, der gjorde sig gældende på området, som i 2006.

Udvalget havde som led i deres arbejde overvejet behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (…), behovet for en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte og behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et flertal af udvalgets medlemmer fandt ikke anledning til at anbefale yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed, men fremhævede i stedet betydningen af en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket navnlig gælder den lokale informationsindsats på de enkelte arbejdspladser.

Udvalget bemærkede, at det ikke synes at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der er årsag til at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, men derimod identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det var udvalgets opfattelse, 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. Der er i stedet behov for at skabe en holdningsmæssig ændring – både blandt de ansatte og ledelsen.

Et mindretal i udvalget var som udgangspunkt 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, men anbefalede alligevel en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ifølge mindretallet ville man med en lovfæstelse tydeliggøre, at offentligt ansattes grundlovssikrede ret til ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse nyder en udstrakt beskyttelse, der sætter klare rammer for, hvorvidt en lovlig ytring efterfølgende kan sanktioneres eller ej. Hertil kom, at en lovfæstelse efter mindretallets opfattelse ville indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Mindretallet lagde med anbefalingen vægt på, *at* offentligt ansatte fortsat anvender deres ytringsfrihed i begrænset omfang til at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdspladser, *at* informationsindsatsen tilsyneladende ikke har været tilstrækkelig til at stimulere de offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed, *at* der fortsat er behov for at fastslå, at de ansattes ret til at fremkomme med lovlige meningstilkendegivelser i det offentlige rum skal respekteres af myndighederne, og *at* 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 af udvalget anbefalede endvidere, at der blev indført en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte og lagde i den forbindelse navnlig vægt på, *at* et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, *at* udvalgets undersøgelser viste, at forholdene på området ikke var blevet bedre siden 2006 på trods af de initiativer, der blev taget som opfølgning på betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, *at* udvalgets undersøgelser underbygger, at offentligt ansatte i vidt omfang frygter negative ledelsesreaktioner ved at udtale sig kritisk i offentligheden om forhold vedrørende deres arbejdsområde, og *at* ansættelsesretlige særregulering vil have en gavnlig præventiv effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsspørgsmål). Endvidere vil en øget ansættelsesretlig beskyttelse efter mindretallets opfattelse kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Mindretallet var imidlertid ikke enige om, hvilke konkrete initiativer der fandtes hensigtsmæssige at tage for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse, men overvejede indførelsen af regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse, regler om omvendt eller delt bevisbyrde eller regler om øget godtgørelse.

## 2.3 Initiativer til styrkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed

Om informationsindsatsen fra centralt hold pegede udvalget på, at det ville være hensigtsmæssigt at genudgive Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006.

Dette skete i 2016, hvor Justitsministeriet genudgav vejledningen i en sprogligt forenklet udgave. Derudover udgav ministeriet i 2017 i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen et e-læringskursus for ledere og medarbejdere om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Også fra Folketingets Ombudsmands side er der taget initiativ til at styrke kendskabet til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. I 2017 blev der offentliggjort en myndighedsguide på ombudsmandens hjemmeside, som bl.a. indeholder vejledning om dette emne. Guiden er frit tilgængelig for alle.

At offentligt ansatte fortsat føler utryghed ved at ytre sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads viste sig igen i begyndelsen af 2019.

Her blev der pustet nyt liv i debatten om offentligt ansattes ytringsfrihed, da Justitsministeriet – på baggrund af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand – sendte et udkast til et revideret kapitel om meddeleret i ministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed i høring.

Meddeleret handler om offentligt ansattes adgang til at give pressen og andre eksterne parter *faktiske* oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Det handler dermed ikke om offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket vil sige adgangen til at fremkomme med *meningstilkendegivelser*, f.eks. om forholdene på deres arbejdsplads.

Med udkastet blev der lagt op til at udvide kapitlet om meddeleret med en uddybende beskrivelse af, hvad der gælder i forhold til offentligt ansattes adgang til at videregive ikke-fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor der ikke kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning.

Udkastet blev mødt med stor kritik fra bl.a. fagbevægelsen, som mente, at udkastet var uklart og derfor egnet til at føre til usikkerhed, forvirring og selvcensur hos de offentligt ansatte.

Reaktionerne på udkastet viser, at offentligt ansatte ytringsfrihed er et følsomt emne, og at nye initiativer nemt kan skabe grobund for uklarhed og dermed utryghed blandt offentligt ansatte. Dette kan i sidste ende være hæmmende for den offentlige debat.

Justitsministeriet er – i dialog med bl.a. fagbevægelsen – ved at udarbejde et nyt udkast til et revideret kapitel om meddeleret.

Offentligt ansattes ytringsfrihed er også et erklæret fokusområde for den nytiltrådte Socialdemokratiske regering. Det fremgår således af det politiske forståelsespapir mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, at regeringen vil arbejde for at fremme ytringsfriheden for offentligt ansatte, så ytringsfriheden kan bruges inden for gældende begrænsninger uden frygt for direkte eller indirekte negative reaktioner fra ledelsen. Dette forhold skal ifølge forståelsespapiret indskærpes over for offentlige ledere, og de ansatte skal informeres om mulighederne for at bruge deres ytringsfrihed.

# 3. Privatansattes ytringsfrihed

Det er ikke kun offentligt ansatte, der har ytringsfrihed. Det har privatansatte også, men der er stor forskel på reglerne, og ytringsfriheden for privatansatte nyder grundlæggende ikke den samme beskyttelse som for offentligt ansatte.

Bl.a. fagforeningen FOA har de senere år været ude og kritisere, at der ikke findes klare regler og vejledning for privatansattes ytringsfrihed. FOA har i den forbindelse peget på, at det også for privatansatte er afgørende med klare regler, da vi som samfund f.eks. er afhængige af, at medarbejderne i virksomheder, som leverer pleje og omsorg til ældre, børn eller psykisk syge kan sige fra offentligt, når der er kritisable forhold.

## 3.1 Den retlige ramme

Reguleringen af, hvad der gælder i et ansættelsesforhold på det private arbejdsmarked, findes i lovgivningen og i den individuelle ansættelsesaftale samt i kollektive overenskomster eller aftaler. Herudover er en række arbejdsretlige grundprincipper som f.eks. ledelsesretten og loyalitetspligten relevant, når det skal vurderes, om en arbejdsgivers reaktion over for en ansats ytringer er retmæssig. En arbejdsgiver kan som led i sin ledelsesret desuden have fastlagt regulativer, retningslinjer mv., som fastlægger rammerne for, hvordan en ansat kan ytre sig om virksomhedsrettede spørgsmål på den virksomhed, hvor vedkommende er ansat.

### 3.1.1 Lovgivning

En lang række love kan være relevante i forbindelse med en ansættelsesretlig bedømmelse af privatansattes ytringer. Det gælder f.eks. lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, som giver ansatte en særlig beskyttelse mod forflyttelse og afskedigelse begrundet i forskelsbehandling på grund af bl.a. politisk anskuelse, religion og seksuel orientering. En ansat, der som privatperson ytrer sig politisk, kan altså som udgangspunkt ikke blive afskediget, alene fordi arbejdsgiveren er politisk uenig med den ansatte.

Der findes tillige love, der giver f.eks. lønmodtagerrepræsentanter særlig beskyttelse mod afskedigelse, og en lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet, der også kan ses som et led i beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed.

Andre love, såsom markedsføringsloven, sætter grænser for ansattes ytringsfrihed i forhold til at beskytte virksomhedens erhvervshemmeligheder. Det følger således f.eks. af lovens § 23, at ansatte i 3 år efter ansættelsesforholdets ophør ikke må viderebringe eller udnytte lovligt erfarede erhvervshemmeligheder.

Den lovbestemmelse, som er mest relevant i forhold til mere generelt at sikre privatansatte en ansættelsesretlig beskyttelse også i forbindelse med fremsatte ytringer, er funktionærlovens § 2 b, hvorefter en funktionær, der har været ansat i mindst et år, kan tilkendes en godtgørelse for usaglig opsigelse. Funktionærloven finder anvendelse for personer, der har status som funktionærer.

### 3.1.2 Kollektive overenskomster og individuelle aftaler

Mange kollektive overenskomster og aftaler indeholder et forbud mod usaglig afskedigelse, som ligner funktionærlovens § 2 b. Kollektive overenskomster kan desuden indeholde mere specifikke bestemmelser af betydning for beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed. Desuden indeholder overenskomster typisk bestemmelser om afskedigelsesbeskyttelse af tillidsrepræsentanter samt om inddragelse af disse i forbindelse med, at en arbejdsgiver anvender en ansættelsesretlig sanktion over for en ansat, f.eks. som følge af dennes ytringer.

Brud på overenskomster og aftaler, f.eks. vedrørende sager om afskedigelse af tillidsrepræsentant og sager om usaglig afskedigelse, behandles fagretligt og vil kunne sanktioneres med bod samt eventuelt godtgørelse til den krænkede lønmodtager.

Der kan i de enkelte overenskomster eller aftaler være aftalt specifikke eller interne regler for, hvad ansatte må udtale sig om i relation til virksomhedens forhold, og der kan således være fastsat særlige regler om håndtering af sådanne sager.

Endelig kan den enkelte privatansattes ansættelsesaftale indeholde bestemmelser, som er relevante for den pågældendes ansættelsesretlige beskyttelse i forbindelse med ytringer.

Ved siden af ansættelsesaftalen gælder på ulovbestemt basis desuden den såkaldte loyalitetspligt, som bl.a. betyder, at den ansatte skal afstå fra at foretage aktiviteter, herunder at fremsætte ytringer, der direkte såvel som indirekte kolliderer med virksomhedens markedsmæssige position. Dette udgangspunkt modificeres i de situationer, hvor der

foreligger illegitime forhold på virksomhedens side, der motiverer en ansats ytring, eller hvor ytringerne indgår som led i den saglige udveksling af information om løn- og arbejdsvilkår inden for det kollektive system.

### 3.1.3 Afvejningen af om en afskedigelse er saglig

Hvornår en arbejdsgiver med rette kan afskedige en ansat på grund af ytringer beror altid på en konkret vurdering af omstændighederne samt det retlige grundlag for ansættelsesforholdet. Det er derfor vanskeligt at angive mere præcise rammer for en sådan afvejning. Der kan være tilfælde, hvor en ansat f.eks. fremkommer med ytringer over for kolleger eller kunder, der er åbenbart uacceptable og bør mødes med en ansættelsesretlig reaktion, mens der på den anden side kan være ytringer, som er velbegrundede, og hvor en ansættelsesretlig reaktion fra arbejdsgiverside i anledning af ytringen vil være usaglig.

## 3.2 Undersøgelser af privatansattes ytringsfrihed

Selv om der som nævnt kun været begrænset fokus på privatansattes ytringsfrihed hidtil, er der de senere år dog gennemført et par undersøgelser blandt medlemmer hos fagforeningen FOA. Undersøgelserne viser bl.a., at privatansatte i endnu mindre grad udtaler sig om kritisable forhold på arbejdet, end offentligt ansatte gør. Det skyldes større frygt for fyring og uklare regler.

Herudover har kommissionen iværksat en befolkningsundersøgelse med fokus på oplevelser med og holdninger til ytringsfrihed på arbejdspladsen, jf. nedenfor. Et aspekt ved undersøgelsen har været tillige at se på, hvorvidt de privatansatte reagerer, når der konstateres kritisable forhold.

I 2017 offentliggjorde Center for Offentligt og Privat Ansattes Ytringsfrihed, der er et forskningscenter under Roskilde Universitet, en rapport om oplevet usikkerhed, ytringsfrihed og selvcensur i ældreplejen blandt offentlige og privat ansatte.[1270] [1271] Rapporten er bl.a. baseret på en medlemsundersøgelse blandt 370 privatansatte og 2.235 offentligt ansatte i ældreplejen.

Forfatterne til rapporten kommer i undersøgelsen bl.a. frem til, at der blandt offentligt ansatte på ældreområdet er en signifikant højere andel, der kritiserer forhold på arbejds-

1270 Rapporten "Oplevet usikkerhed, ytringsfrihed og selvcensur i ældreplejen blandt offentligt og privat ansatte", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/60656159/Oplevet_usikkerhed_ytringsfrihed_og_selvcensur_i_aeldreplejen.pdf), side 44.

1271 Rapporten var finansieret af FOA, efter at Centeret havde henvendt sig med en uopfordret ansøgning.

pladsen over for tillidsrepræsentanter, leder eller kollegaer, end der er blandt privatansatte på området.

Det viser sig ifølge rapporten, at der næsten ikke er nogen forskel på privat- og offentligt ansatte, når det kommer til forventningen om, at det vil få negative konsekvenser, hvis man udtaler sig offentligt om kritisable forhold, der vedrører ens arbejdsplads. Forskellen består imidlertid i, at privatansatte frygter hårdere konsekvenser, f.eks. i form af fyring, mens offentligt ansatte frygter blødere konsekvenser, f.eks. i form en tjenstlig samtale. En anden forskel består i, at selvom begge grupper, henholdsvis offentligt og privatansatte, frygter negative konsekvenser, hvis de udtaler sig til offentligheden om kritisable forhold, er det en signifikant højere andel privatansatte, der reelt har udøvet selvcensur pga. frygt for negative repressalier i forhold til de offentligt ansatte.

Samlet set oplever privatansatte en større grad af forskellige former for usikkerhed og er mere tilbøjelige til at udøve selvcensur.

FOA gennemførte i januar 2017 en undersøgelse om ytringsfrihed blandt foreningens privatansatte medlemmer.[1272] Spørgsmålene om ytringsfrihed er stillet til alle medlemmer fra FOAs medlemspanel på nær handicaphjælpere, handicapledsagere, private dagplejere og private børnepassere. I alt 5.041 medlemmer svarede på et eller flere spørgsmål om ytringsfrihed. Resultaterne fra undersøgelsen er sammenfattet i et notat fra august 2018.

Undersøgelsen viser bl.a., at 24 pct. har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads inden for de seneste to år, som offentligheden burde kende til. Undersøgelsen viser endvidere, at 27 pct. har holdt kritik af forhold på deres arbejdsplads tilbage af frygt for negative konsekvenser (repressalier). 65 pct. svarer, at de ikke har holdt kritik tilbage, mens 8 pct. svarer "ved ikke".

63 pct. er helt eller delvist enige i, at det vil have negative konsekvenser for dem, hvis de udtaler sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, f.eks. i pressen eller på Facebook. Det er signifikant færre end ved en tilsvarende undersøgelse i 2013, hvor 80 procent var helt eller delvist enige. 18 procent er helt eller delvist uenige, mens 21 procent svarer "ved ikke". Blandt dem, der frygter konsekvenser, svarer de fleste, at de frygter at blive indkaldt til en tjenstlig samtale (61 pct.), at deres nærmeste leder synes, at de er illoyale (60 pct.), at der bliver dårlig stemning eller et dårligt psykisk arbejdsmiljø (53 pct.),

1272 Undersøgelsen "Ytringsfrihed på arbejdspladsen", FOA (https://www.foa.dk/~/media/faelles/pdf/rapporter-undersoegelser/2017/ytringsfrihed%20på%20arbejdspladsen%202017%20pdf.pdf).

at der bliver samarbejdsvanskeligheder (51 pct.), at blive opsagt (48 pct.), at få at vide, at de ikke må udtale sig fremover (47 pct.) samt at få en advarsel (45 pct.).

Kommissionens befolkningsundersøgelse, som er gennemgået i kapitel 6, viser, at 13 pct. af de privatansatte har oplevet kritisable forhold, som de mener, offentligheden burde have kendskab til. Det er imidlertid kun 9 pct. ud af de 13 pct., som har påtalt det i offentligheden. Undersøgelsen bekræfter således billedet af, at de privatansatte – ligesom de offentligt ansatte – i vidt omfang holder sig tilbage i forhold til offentligt at påtale kritisable forhold på deres arbejdsplads.

Undersøgelsen viser endvidere, at det – ligesom for de offentligt ansatte – navnlig er frygten for at blive fyret (54 pct.) eller at blive oplevet som illoyale over for arbejdspladsen, som får de privatansatte til at afholde sig fra at påtale kritisable forhold på arbejdspladsen. Færre har derimod afholdt sig, fordi de selv eller en kollega tidligere er blevet kritiseret eller straffet af ledelsen for at udtale sig offentligt (12 pct.), eller fordi de ikke kender reglerne for at ytre sig offentligt (20 pct.). Der er ikke signifikant forskel på de af privatansatte og offentligt ansatte angivne årsager til at afholde sig fra at ytre sig i offentligheden.

## 4. Whistleblowerdirektiv

Den 7. oktober 2019 vedtog Rådet for Den Europæiske Union et nyt whistleblowerdirektiv, der forpligter private virksomheder med mere end 50 ansatte samt store dele af den offentlige sektor til at etablere en whistleblowerordning. Medlemsstaterne har nu en frist på to år til at implementere direktivet.

Formålet med det nye direktiv er først og fremmest at give ansatte i såvel den private som den offentlige sektor mulighed for anonymt at indberette til deres egen ledelse, hvis de bliver opmærksomme på, at virksomheden eller myndigheden ikke overholder lovgivningen. Muligheden for at foretage indberetninger via en whistleblowerordning omfatter en række områder, herunder hvidvask af penge og terrorfinansiering, offentlige indkøb, produkt- og transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, folkesundhed samt forbruger- og databeskyttelse. Det betyder samtidig, at de lovpligtige whistleblowerordninger dermed ikke længere vil være begrænset til overtrædelser af hvidvaskloven, lov om finansiel virksomhed eller anden særlovgivning, når direktivet er gennemført i Danmark.

Efter direktivet er det meste af den offentlige sektor samt private virksomheder med mere end 50 medarbejdere som udgangspunkt forpligtet til at etablere en whistleblowerordning. Medlemsstaterne har dog mulighed for også at forpligte mindre virksomheder

til at etablere en whistleblowerordning. Det er endnu uklart, om der på denne baggrund kommer danske særregler, der udvider direktivets anvendelsesområde.

Indberetninger fra medarbejdere skal i udgangspunktet ske igennem virksomhedens eller myndighedens egen whistleblowerordning. Medarbejderens anonymitet skal opretholdes, uanset om indberetningen sker via virksomhedens interne whistleblowerordning eller direkte til den kompetente myndighed. Direktivet beskytter således whistlebloweren og dennes nærmeste pårørende mod eventuelle repressalier.

# 5. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

## 5.1 Offentligt ansattes ytringsfrihed

Kommissionen bemærker indledningsvis, at det er afgørende for et velfungerende demokrati, at grupper som f.eks. offentligt ansatte og repræsentanter for forskningsverdenen aktivt deler deres viden i den offentlige debat, fordi de med deres faglighed bl.a. kan bidrage til at kvalificere debatten. Der kan efter kommissionens opfattelse i den forbindelse også peges på, at den tavshedskultur, som synes at have bredt sig blandt nogle grupper af offentligt ansatte, sætter den enkeltes selvbestemmelse (autonomi) under pres.

Det hører også med til billedet, at offentligt ansatte ikke blot kan være meget vidende om eget ansættelsesområde, men også kan have politiske holdninger, som kan farve deres udtalelser. Dette påvirker selvsagt ikke deres ytringsfrihed.

Det er – som det også fremgår under pkt. 2 ovenfor – adskillige gange slået fast, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som også gælder, når man som offentligt ansat på egne vegne udtaler sig kritisk om ens eget arbejdsområde. I det lys er det efter kommissionens opfattelse bekymrende, at der stadig er flere undersøgelser, som viser, at spørgsmålet i praksis giver anledning til stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte.

Usikkerheden og utrygheden blandt offentligt ansatte gør det efter kommissionens opfattelse nødvendigt at fastholde et fokus på problemstillingen. Derfor finder kommissionen det også positivt, at regeringen ifølge det politiske forståelsespapir mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten vil arbejde for at fremme ytringsfriheden for offentligt ansatte, så ytringsfriheden kan bruges inden for gældende begrænsninger uden frygt for direkte eller indirekte negative reaktioner fra ledelsen. Det fremgår som nævnt endvidere af forståelsespapiret, at dette forhold skal indskærpes over for offentlige ledere, og at de ansatte skal informeres om mulighederne for at bruge deres ytringsfri-

hed. Kommissionen har drøftet, om dette er tilstrækkeligt til at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et *flertal* i kommissionen (Jens Elo Rytter, Rune Stubager, Jonas Christoffersen, Jacob Mchangama, Vibe Klarup og Vibeke Borberg) finder, at den gældende retstilstand grundlæggende er udtryk for en fin balance, men bemærker samtidig, at hverken den øgede fokus på området eller den styrkede vejledning til de ansatte synes at have gjort en nævneværdig forskel indtil videre. Dette billede bekræftes af kommissionens befolkningsundersøgelse, der bl.a. viser, at 29 pct. af de adspurgte offentligt ansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, at offentligheden burde have kendskab til. Heraf er der imidlertid under en femtedel, som rent faktisk påtaler det, f.eks. i form af læserbreve, ved offentlige møder, deling på sociale medier og lignende. Undersøgelsen viser også, at de offentlig ansatte, som har afholdt sig fra at påtale kritisable forhold i offentligheden, især er bange for at blive fyret eller at blive set som illoyal over for arbejdspladsen.

På den baggrund er der efter flertallets opfattelse behov for at tænke nyt. Flertallet anbefaler derfor, at det overvejes at lovfæste reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. En lovfæstelse 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 den 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, der som nævnt under afsnit 4 blev vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i oktober 2019.

Et *mindretal* i kommissionen (Nils Bernstein (formand), Bodil Due, Flemming Rose og Anna Libak) er enige 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. Der er efter mindretallets opfattelse derfor ikke grundlag for yderligere lovgivning på området. I den forbindelse lægger mindretallet også vægt på, at der – 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.

## 5.2 Privatansattes ytringsfrihed

Som det fremgår under pkt. 3 ovenfor, har privatansatte ikke blot ringere muligheder end offentligt ansatte for at udtale sig kritisk om deres arbejdsområde. De få undersøgelser, der er gennemført på området, synes også at indikere, at de privatansatte bl.a. på grund af uklare regler er mere tilbageholdende med at udtale sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads.

Kommissionen anerkender på den ene side, at ytringsfriheden for privatansatte af flere grunde ikke kan være den samme, som den er for offentligt ansatte. Privatansatte vil således ofte bl.a. af konkurrencemæssige årsager være underlagt en skærpet tavshedspligt. Derudover vil der typisk ikke være den samme offentlige interesse i forholdene på en privat arbejdsplads. Loyalitetspligten for privatansatte vil derfor alt andet lige veje tungere, end den gør for offentligt ansatte.

På den anden side er kommissionen ikke overbevist om, at det på alle områder giver lige megen 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, som der kan være en stor samfundsmæssig interesse i kommer til offentlighedens kendskab. Det gælder bl.a. 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. Efter kommissionens opfattelse forekommer det således ikke hensigtsmæssigt, hvis rammerne for f.eks. en social- og sundhedshjælpers ytringsfrihed skal afhænge af, om vedkommende er ansat hos et privat firma eller en kommune. I begge tilfælde vil det være en kommunal opgave, som vedkommende løser. Det samme gælder for de non-for-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 offentlige 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, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Kommissionen bemærker dog samtidig, 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 derfor, 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. Herudover anbefaler kommissionen, at der tages skridt til at sikre, at alle privatansatte får bedre vejledning om de regler, der gælder for deres ytringsfrihed.

Kommissionen hilser det i øvrigt 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 således chancerne for, at oplysninger af samfundsmæssig interesse kommer til offentlighedens kendskab – også når der er tale om forhold på private arbejdspladser.

# Kapitel 12
# Publicistiske medier

## 1. Indledning

De publicistiske medier har opnået stor anerkendelse af deres samfundsmæssige betydning, ikke mindst i anden halvdel af det 20. århundrede.

Meget er således sket, siden trykkefriheden blev indført med junigrundloven i 1849, og dagspressen fik sit gennembrud. I første omgang med *partipressen*, hvor dagbladene i fuld åbenhed havde tætte bånd til og fungerede som talerør for tidens fire store partier (firebladssystemet), og derfor især rettede sig mod vælgerne. Siden fulgte omkring 1920 *omnibuspressen* med dens ideal om, at avisen skulle være et tilstræbt neutralt oplysningsorgan og henvende sig til enhver, hvorfor der skulle indsættes et skel mellem holdninger og nyheder (views og news), hvor førstnævnte henvistes til lederspalten. Samtidig kom der også helt nye konkurrenter til. Den trykte presses nyhedsmonopol blev brudt allerede i 1926, hvor Statsradiofonien (senere DR) begyndte at sende nyhedsudsendelser i radioen, og i 1965 kom TV-avisen til. DR havde herefter eneret til at sende nyheder i radio og tv indtil 1980'erne, hvor radio- og tv-monopolet blev brudt med den til dels reklamefinansierede TV2 og lokal radio og tv.

Omkring årtusindeskiftet begyndte nogle medieforskere at tale om en ny form for presse – *segmentpressen* – hvor de publicistiske medier som følge af en forstærket konkurrencesituation, bl.a. med tilkomsten af digitale medietilbud og gratisaviser, er slået ind på en kurs, hvor man i højere grad henvender sig til bestemte målgrupper (segmenter) i samfundet, hvis præferencer mv. influerer på udvælgelsen og vinklingen af medieindholdet.[1273]

Sideløbende med denne udvikling har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med en række principielle domme cementeret pressefrihedens betydning. Domstolen har tilbagevendende understreget pressens rolle i de demokratiske samfund som offent-

1273 I. Schultz, "Fra Partipresse over Omnibuspresse til Segmentpresse" i Journalistica (nr. 5 af 2007).

lighedens vagthund (public watchdog), der sikrer borgerne information om emner af samfundsmæssig interesse og kigger magthaverne i kortene. Det er med andre ord ikke hensynet til mediebranchen eller journalistestanden, der er det bærende, men derimod offentlighedens krav på – via en velfungerende og fri presse – at blive holdt informeret og oplyst om væsentlige samfundsforhold (informationsfrihed).[1274]

I dag træder værdien af en fri og kritisk presse da også stærkt frem, når medier med dybdeborende journalistik afslører spektakulære sager af almen interesse – dvs. påtager sig rollen som det, EMD kalder offentlighedens vagthund (public watchdog). Det kan dreje sig om politiske skandalesager eller om kritisable forhold i den offentlige forvaltning, på institutioner mv. eller i erhvervslivet. Et eksempel på det sidste er danske mediers rolle i afdækningen af den såkaldte hvidvask-sag om transaktioner i Danske Banks filial i Estland og myndighedernes tilsyn med området.[1275] Et andet eksempel er afdækningen af sagen om udbytteskat (CumEx-files), som er resultatet af et internationalt journalistsamarbejde, og som bl.a. har kastet et kritisk lys på myndighedernes behandling af anmodninger om udbetaling af udbytteskat og i bredere forstand mange års besparelser og omorganiseringer inden for skatteområdet.[1276]

Selv om pressen og dens rolle har ændret sig over tid, har et gennemgående træk været, at nyhedsmedierne har været ledet af en redaktion. Redaktørens råderum har sikkert været forskelligt over tid, men hvad der er blevet bragt har til syvende og sidst beroet på en redaktionel beslutning. Redaktionerne har derfor i hele perioden spillet en nøglerolle ved i vidt omfang at kunne bestemme, både hvad læserne mv. skulle informeres om, og hvem der kunne komme til orde i medierne.

For den, som ønsker at tage aktivt del i den offentlige debat, er den retlige ytringsfrihed ikke i sig selv tilstrækkelig. Uden adgang til et forum – et medie – til at fremsætte og udbrede sine synspunkter i, kan det være vanskeligt at få den opmærksomhed og gen-

1274 I sin artikel: "Which freedom of the press?" i Scandinavian Studies in Law, bind 55 (2010), side 181ff, diskuterer J. E. Rytter to forskellige opfattelser af pressefrihed. I den ene forståelse – Open Forum-tankegangen – anses pressefrihed mere snævert som fraværet af offentlige restriktioner for den (i princippet enhver), som ønsker at offentliggøre sine synspunkter mv. I den anden forståelse af pressefrihed anses pressen som en "Privileged Watchdog," der som institution nyder visse særlige rettigheder, som skal sikre, at pressen kan udfylde rollen som vagthund. Det er i kraft af EMD's praksis den sidstnævnte forståelse, der er den fremherskende i bl.a. Danmark, mens f.eks. den amerikanske Højesteret i højere grad har anlagt den første, snævrere forståelse.

1275 Flemming Rose har kritiseret mediernes dækning af hvidvask-sagen, da sagen ifølge hans opfattelse er et eksempel på flokjournalistik, hvor alle medier er løbet i samme retning og fundamentale spørgsmål til dokumentation, metode og kildevalg ikke er blevet stillet. Se https://borsen.dk/nyheder/opinion/artikel/1/385543/haard_kritik_af_daekningen_af_hvidvasksagen_maaske_skulle_bruun_hjejle_have_haft_cavlingen.html.

1276 At den form for journalistisk ikke er forbeholdt de landsdækkende medier, er den såkaldte Rebild-sag et eksempel på. Her blev en journalist fra Nordjyske Medier i 2013 tildelt Cavling-prisen for i en lang artikelrække at have beskrevet omfattende svigt i den kommunale sagsbehandling i bl.a. sagen om årelangt seksuelt misbrug og vanrøgt af en større søskendeflok.

nemslagskraft, der kræves for at blive en stemme i den offentlige debat. Derfor har den redaktionelle rådighed over medieindholdet til alle tider været central.

Og heri ligger formentlig de senere års væsentligste forandring i mediebilledet. Med internettets fremmarch og ikke mindst med introduktionen af web 2.0 – det vil sige teknologien bag brugergenereret indhold på websites mv. – er grundlaget lagt for et nyt kapitel i historien om mediernes udvikling og denne udviklings konsekvenser for ytrings- og informationsfriheden. Hvor pressen traditionelt har haft en hierarkisk struktur, hvor det har været overladt til nogle få – redaktørerne – at afgøre, hvad der skulle bringes og dermed, hvad der var værd at diskutere, er mange nye medier netværksbaserede og ofte uden redaktionel ledelse, som vi kender det fra de publicistiske medier. Det har skabt en situation, hvor mediebilledet er mere pluralistisk end nogensinde før, og hvor den publicistiske presses informationsmonopol er brudt, fordi enhver i princippet kan være sin egen redaktør.

# 2. Mediebilledet her og nu – publicistiske medier under pres i den digitale tidsalder

## 2.1 Nye medier og ændrede medievaner

Et flertal i Folketinget (V, LA, K og DF) indgik den 29. juni 2018 en ny flerårig medieaftale for perioden 2019-2023.

I aftaletekstens indledning hedder det bl.a.:

> "Mediebilledet er i hastig forandring. Nye medier opstår, og gamle medier flytter sig til nye platforme. Danske medier får hård international konkurrence fra store udenlandske aktører såsom Google, Facebook og Netflix, hvor danskernes medieforbrug i stigende grad foregår. Samtidig har forskellen i medieforbrug generationerne imellem aldrig været større. Også inden for de enkelte aldersgrupper er der forskelle i medieforbruget." [1277]

Forud for forhandlingerne om den nye medieaftale lå et omfattende forarbejde – bl.a. i Public Service-udvalget, som i november 2016 offentliggjorde rapporten "Public Service

1277 "Medieaftale for 2019-2023 af 29. juni 2018", Kulturministeriet (https://www.regeringen.dk/media/5470/29062018endelig-medieaftale-2019-2023.pdf).

de næste 10 år." Desuden havde Slots- og Kulturstyrelsen fået udarbejdet en rapport om "Globaliseringen af den danske mediebranche."[1278]

Rapporten fra Public Service-udvalget indeholder et kapitel om mediernes rolle i det danske folkestyre og kulturen, hvor det bl.a. anføres:

> "Medier med demokratiske og kulturelle funktioner er kendetegnet ved to forhold, nemlig at de for det første beskæftiger sig med *samfundsmæssige og kulturelle anliggender*, og for det andet, at de er tilgængelige for befolkningen. Det er forudsætningen for, at medierne kan bidrage til opretholdelse og udvikling af politisk og kulturel offentlighed, hvor samfundets dialog om samfundsmæssige og kulturelle forhold kan finde sted. Den fulde betydning af dette bliver dog først realiseret, når medieindholdet er udformet så det faktisk bliver *anvendt* af befolkningen. Medier, der tilgodeser begge disse forhold, er med til at styrke demokratiet og bidrager dermed til at fastholde det, der definerer det samfundsmæssige fællesområde."[1279]

Selv om fokus for de to rapporter er vidt forskelligt, beskriver de begge, hvordan mediebilledet i disse år forandrer sig med en enorm hastighed, og at de publicistiske danske medier i stigende grad udfordres af de nye digitale platforme og de globale aktører i mediebilledet.

Markedsvilkårene for den danske mediebranche har således ændret sig dramatisk. I 1980'erne og 90'erne bestod det danske mediebillede – foruden de statslige og licensfinansierede medier – hovedsageligt af private medier, som ved brug af enkel og velafprøvet teknologi opererede på et beskyttet nationalt marked med udelukkende danske konkurrenter, og hvis forretningsmodel primært baserede sig på stabile indtægter fra faste abonnenter og annoncører.

I dag er billedet et andet. Markedet er i tiltagende grad globalt og grænseløst, og de dominerende aktører er ikke kun producenter af medieindhold, men også teknologivirksomheder som stiller platforme og infrastruktur til rådighed.[1280] Det gælder både de

1278 Rapporten er produceret i et samarbejde mellem Mandag Morgen, CBS og Aalborg Universitet.

1279 Rapporten "Public Service de næste 10 år", Kulturministeriet, side 40 (https://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Publikationer/2016/Rapport_Public_service-udvalget.pdf).

1280 M. Flyverbom i rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche", Kulturministeriet, side 19ff. (https://www.altinget.dk/misc/Mediernes%20udvikling%20i%20Danmark.pdf).

sociale medier som Facebook, Instagram og Twitter, streamingtjenester som Netflix og HBO og søgemaskiner mv. som Google.[1281]

Samtidig med at internettet, de sociale medier og streamingtjenesterne har ført til en kolossal vækst i medieudbuddet, er også vores medievaner grundlæggende forandret. Hvor de fleste tidligere i vidt omfang læste en af de store aviser og tilsvarende ofte så eller lyttede til de samme udsendelser i radio og tv, er medieforbruget i dag langt mere fragmenteret og individualiseret.

Det forøgede medieudbud med bl.a. de digitale nyhedsmedier og sociale platforme, og 24/7-samfundet med deadline døgnet rundt indebærer også, at nyhedsbilledet bliver opdateret døgnet rundt. Dette har medført en tendens til, at nyhedshistorier, som der måske tidligere var lidt bedre tid til at bearbejde journalistisk, offentliggøres på de digitale platforme og derefter suppleres og korrigeres, efterhånden som yderligere detaljer og informationer kommer frem, og kommentarer indhentes. At nyhedsdækningen på denne måde kan få karakter af føljetoner, er ikke noget nyt fænomen, men det nye er, at ændringerne i de digitale formater kan foretages umiddelbart.

Den nye teknologi muliggør også – og inviterer til – at den enkelte selv bestemmer, hvilket medieindhold man ønsker at tilgå, hvilket medie og platform der skal benyttes til formålet, samt hvornår det skal ske. F.eks. kan traditionelt nyhedsstof, som tidligere primært fandtes i de trykte aviser og i radio og tv på faste tidspunkter, nu tilgås 24/7, og flere opfylder deres behov for nyhedsstof helt uden at benytte traditionelle adgange. De fleste medier – herunder public service-medierne – har taget konsekvensen heraf og stiller i vidt omfang nyhedsstoffet til rådighed (enten gratis eller mod betaling) på deres web-udgaver og sites på de sociale medier mv., ligesom man fra flere radio- og tv-kanaler i dag kan streame nyhedsudsendelser og andet indhold, når man ønsker det.[1282] Den trykte presse udgør dog stadig en relevant nyhedskilde for ca. 38 pct. af befolkningen.[1283]

---

1281 Streamingtjenesterne Netflix og HBO er dog også selv producenter af medieindhold – ikke mindst i form af tv-serier. Bl.a. serierne House of Cards og Game of Thrones er streamingtjenesternes egenproduktioner.

1282 I rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche", Kulturministeriet (https://www.altinget.dk/misc/Mediernes%20udvikling%20i%20Danmark.pdf) er det på side 8 bl.a. beskrevet, hvordan de danske nyhedsmedier i dag i massivt omfang anvender Facebook som distributionskanal. 92 pct. af alle historier lægges således ud på dette sociale medie. Tilsvarende står Facebook for 95 pct. af al den trafik på de redaktionelle nyhedssites (f.eks. www.politiken.dk), som genereres via de sociale medier. I en tilfældig uge i 2016 skete 14 pct. af alle sidevisninger på de danske nyhedssites via sociale medier, jf. rapportens side 113.

1283 Se "Mediernes udvikling i Danmark 2018", Slots- og Kulturstyrelsen, kapitel "Avis/print", side 3 (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2018/Avis_print/PDF-dokumenter_Avis/AVIS-PRINT_2018.pdf). I rapporten peges også på, at faldet i læsertallet ser ud til at være stagnerende. Det klart mest læste dagblad er gratisavisen Metroexpress.

Film og tv-serier, som tidligere hovedsageligt blev set i tv på bestemte tidspunkter, og som udgjorde en slags fælles referenceramme, er nu i vidt omfang også blevet et individuelt anliggende. Selv om f.eks. danskproducerede tv-serier på DR eller TV2 stadig kan samle en stor del af befolkningen om flow-tv, er realiteten, at mange i dag primært ser både film og serier via streamingtjenesterne, hvor valgmulighederne er mange, og hvor man selv bestemmer, hvad man vil se, hvornår og hvor længe.[1284]

En anden faktor, som har betydning for det individualiserede medieforbrug, er den udvælgelse – baseret på indsamlede brugerdata og algoritmer – der afgør, hvilket medieindhold vi hver især konfronteres med på de digitale platforme, og hvilken placering indholdet får i vores "news feed". Det anslås, at hver gang vi klikker på f.eks. en nyhedsartikel på et dansk nyhedsmedies hjemmeside, udløser det i gennemsnit 37 datatransaktioner (pr. side), hvoraf 7 involverer Google. Det er bl.a. disse data om vores internetadfærd, der afgør, hvilket indhold i form af bl.a. nyhedshistorier der viser sig, når vi f.eks. logger på Facebook.[1285] I kapitel 15 om informationsfrihed beskrives også, hvordan internettets informationsstrømme yderligere kan styres af f.eks. søgemaskiners prioritering af søgeresultater, og hvilke oplysninger vi afgiver i bytte for adgang til den nye informationsvirkelighed.

Der er også – især generationerne imellem – store forskelle på medievaner og -forbrug. Ligesom mange stadig læser avis, er store dele af befolkningen fortsat relativt trofaste over for de traditionelle flowmedier som kilde til bl.a. nyheder. Hos den voksne del af befolkningen er det således uændret flow-tv, der fylder klart mest i det samlede tv-forbrug, selv om indhold fra streamingtjenesterne også er i vækst hos denne gruppe. Hos den yngre del af befolkningen er tendensen den stik modsatte. Her er streamet indhold fra især YouTube og Netflix klart dominerende, mens andelen af flow-tv fylder væsentlig mindre.[1286] Medieforbruget hos den helt unge gruppe op til 14 år består hovedsageligt af indhold, som tilgås online.[1287]

1284 I rapporten "Medieudviklingen 2017", DR, er der i artiklen: "Det store fællesskab viger pladsen for de små" en beskrivelse af danskernes aktuelle medievaner og –forbrug (https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwignL-H5rHkAhVBJFAKHZeHAwUQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.dr.dk%2Fstatic%2Fdocuments%2F2018%2F01%2F23%2F2017_dr_medieudvikling_9ea41c2f.pdf&usg=AOvVaw10OP-2jY5MBE1Kj9_D7AYcr).

1285 Rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche", Kulturministeriet (https://www.altinget.dk/misc/Mediernes%20udvikling%20i%20Danmark.pdf), side 53f.

1286 Der henvises til rapporten "Mediernes udvikling i Danmark 2018", Slots- og Kulturstyrelsen, kapitel "TV" (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2018/Tv/PDF-dokumenter_Tv/TV_2018.pdf), side 4ff.

1287 Se rapporten "Public Service de næste 10 år", Kulturministeriet (https://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Publikationer/2016/Rapport_Public_service-udvalget.pdf), side 27ff.

Der er blevet peget på, at dette mere individualiserede medieforbrug sammen med andre tendenser kan være en udfordring for mediernes gennemslagskraft som dagsordenssættende "vagthunde." Ikke i den forstand, at medierne er ophørt med at udføre kulegravende journalistik, som afdækker spektakulære sager og tager en stor del af den offentlige opmærksomhed. Men forstået sådan, at der måske ikke i samme grad som tidligere vil være en fælles opfattelse af, hvad der er tidens tophistorie – i hvert fald ikke særligt længe ad gangen.[1288]

En forskningsrapport fra oktober 2019 konkluderer bl.a. følgende om befolkningens reaktion på det nye mediebillede:

> "I takt med at traditionelle medier er kommet under pres, er der sket en fragmentering af den nyhedsformidling, det tidligere gav mening at tænke som én samlet offentlighed. Vi konkluderer, at befolkningens reaktioner opdeler sig i to hovedmønstre: Det ene mønster er de mediekompetente og tillidsfulde, der føler, at de har overblikket eller i al fald har bevidste strategier til at navigere i strømmen af nyheds- og aktualitetsstof. Det andet hovedmønster er dem, der oplever nyhedsstrømmen som så overvældende, at de prøver at skærme sig fra den, mens andre opbygger siloer af særinteresser, kravler ned i dem og bliver dernede, så alt, der ikke er golf, aktiehandel eller YouTube-tutorials, suser Ubemærket forbi. Den daglige nyhedsdækning er noget, man ikke »orker«, ikke har tid til."[1289]

## 2.2 En presset forretningsmodel

### 2.2.1 Økonomiske udfordringer for både landsdækkende og lokale medier

På grund af de ændrede rammevilkår er den traditionelle forretningsmodel for den trykte presse ikke længere tidssvarende og rentabel. I takt med, at disse medier har tabt terræn til det digitale mediemarked, er annonceindtægterne og indtægterne fra faste abonnenter og løssalg faldet drastisk.

Samtidig er det kun gået én vej på det digitale annoncemarked. I 2016 udgjorde internetannonceringen målrettet danske forbrugere for første gang mere end 50 pct. af den samlede danske annonceomsætning.[1290] Udgifter til reklamer på internettet steg med 66

1288 Ibid., side 48f.

1289 Se rapporten "Mediernes udvikling i Danmark 2019", Slots- og Kulturstyrelsen (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2019/Specialrapporter/Nyheder-_og_aktualitet/Aktiv__overvaeldet__adspredt_eller_afhaengig_2019.pdf), side 85.

1290 Rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche", Kulturministeriet (https://www.altinget.dk/misc/Mediernes%20udvikling%20i%20Danmark.pdf), side 79.

pct. fra 2011 til 2016. I samme periode faldt udgifterne til reklamer i dagspressen med 32 pct.[1291] Den internationale konkurrencesituation på annoncemarkedet betyder, at det især er to udenlandske aktører – Google og Facebook – som sidder tungt på det digitale annoncemarked, også i Danmark. Væksten i omsætningen på det digitale annoncemarked er derfor kun i begrænset omfang kommet de danske medievirksomheder til gode.[1292]

De nye økonomiske realiteter har tvunget de danske trykte medier til at gå nye veje for at indhente det indtægtstab, som udviklingen på annoncemarkedet har påført dem. Mange nyhedsmedier forsøger sig derfor – efter i mange år at have stillet det digitale indhold gratis til rådighed – bl.a. med en ny form for abonnementsmodel, hvor en større andel af det journalistiske indhold kun kan tilgås digitalt af abonnenter eller mod betaling (freemium-modellen). Men hvor f.eks. streaming-tjenester som Netflix og HBO har haft succes med at tilbyde medieindhold (primært underholdning) on demand, er det tilsyneladende vanskeligere at få de danske forbrugere til at betale for journalistisk indhold, selv om vi generelt bruger flere penge på medieindhold.[1293] I dag er det således kun 15 pct. af danskerne, der betaler for nyhedsadgang online.[1294] En reaktion på denne tendens er den kritik en række medier har rejst af DR, som på sine digitale platforme (navnlig dr.dk) stiller egne artikler mv. gratis til rådighed for læserne. Kritikken har handlet om, at DR ved at udgøre et gratis alternativ til de private medier har gjort det sværere for disse medier at tjene penge på det digitale nyhedsindhold.[1295]

De regionale og lokale medier er også blevet ramt af det øgede pres på mediemarkedet. Det kan give anledning til spørgsmål om, hvorvidt rollen som offentlighedens vagthund over for bl.a. kommunalbestyrelserne og de kommunale og regionale forvaltninger og i relation til de lokaldemokratiske processer fortsat kan opretholdes.

To forskningsundersøgelser om lokal- og regionalmediers indhold og rolle i lokalområderne fra 2017 konkluderede i den forbindelse, at den kritiske dagsordenssættende journalistik er stort set fraværende i den lokale nyhedsdækning, selv om den efterspørges af

1291 Ibid.

1292 Se f.eks. "Google og Facebook snupper 84 pct. af de digitale annonceindtægter – private medier skal til at dyrke en ny historie om sig selv" (4. december 2017), Berlingske, https://www.b.dk/kultur/google-og-facebook-snupper-84-pct.-af-de-digitale-annonceindtaegter (senest tilgået den 2. september 2019).

1293 Se rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf), side 26f., som bl.a. viser, at betalingsvilligheden i Danmark ser ud til at være stagneret på et markant lavere niveau end i vores nabolande.

1294 Rapporten "Digital News Report 2019, Denmark", Reuters Institute (http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/denmark-2019/).

1295 Se f.eks. "Danske Medier: DR gør det svært for andre medier" (5. august 2016), DR, https://www.dr.dk/nyheder/kultur/danske-medier-dr-goer-det-svaert-andre-medier (senest tilgået den 2. september 2019).

læserne mv.[1296] Det blev endnu mere skarpt udtrykt, da Ugeavisernes Årspriser for 2018 blev uddelt i oktober 2018, hvor juryformanden bl.a. udtalte, at ugeavisbranchen er uden journalistisk bundniveau, og at for mange lokale medier nærmest fungerer som reklamepamfletter, der ukritisk formidler kommunens budskaber, hvilket udgør et demokratisk problem.[1297]

Dertil kommer, at mange lokale og regionale medier er forsvundet, og andre er blevet sammenlagt i store bladhuse, bl.a. med den konsekvens, at de journalistiske medarbejdere er blevet færre og ofte må deles mellem flere lokale medier. Til eksempel nedlagde Jysk Fynske Medier – som står bag en række lokale og regionale medier – som et foreløbigt punktum i en serie af besparelser i oktober 2019 52 stillinger. Koncernen er med den seneste sparerunde gået fra at have 500 medarbejdere til 380 på bare tre år. [1298]

De nævnte undersøgelser fra 2017 har i øvrigt påvist, at et lokalområde, hvor et fusioneret mediehus har sit hovedsæde, typisk får en relativ høj dækning, mens det journalistiske stof i de lokale medier, som dækker mere tyndt befolkede områder, ofte vil være noget mere sporadisk. Desuden konkluderes det, at den såkaldte "servicejournalistik", hvor aviserne mere ukritisk formidler stof (f.eks. pressemeddelelser fra rådhuset) generelt udgør en væsentlig del af det redaktionelle indhold.[1299]

De seneste opgørelser af mediernes læsertal viser, at det stadig er mere end halvdelen af alle personer over 12 år (svarende til 2,5 mio.), der ugentlig læser (mindst) en af de godt 200 lokale ugeaviser, som udgives. Det indikerer, at lokalaviserne fortsat opfattes som relevante af en betydelig del af befolkningen. Årsagerne til dette er formentlig flere, men det er nærliggende at antage, at det bl.a. spiller en rolle, at det er i disse medier, der formidles information og udfolder sig en debat om emner, som først og fremmest har interesse i lokalområdet. Desuden er lokalaviserne formentlig også stedet, hvor mange søger information om lokale arrangementer mv. Det er særligt den ældre del af befolkningen,

---

1296 Der henvises særligt til undersøgelsen "Lokal- og regionalmediers indhold, rolle og betydning i lokalområder 2017", Slots- og Kulturstyrelsen (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/Specialrapporter/DMJX/Lokal-_og_regionalmediers_indhold__rolle_og_betydning_i_lokalomra__der.pdf). Undersøgelsen omfatter både regionale og lokale dagblade samt de lokale ugeviser.

1297 Synspunkterne er gengivet i artiklen: "Juryformand – der er ikke noget bundniveau i ugeavisbranchen" (4. oktober 2018), Journalisten, https://journalisten.dk/juryformand-der-er-ikke-noget-bundniveau-i-ugeavisbranchen/ (senest tilgået den 2. september 2019). Synspunkterne bakkes i artiklen op af formanden for Journalistforbundets nu nedlagte distriktsbladsgruppe.

1298 "Forstå hvordan Jysk Fynske Medier gik fra 500 til 380 medarbejdere på tre år" (30. oktober 2019), Journalisten, https://journalisten.dk/forstaa-hvordan-jysk-fynske-medier-gik-fra-500-til-380-medarbejdere-paa-tre-aar/ (senest tilgået den 27. november 2019).

1299 Undersøgelsen "Lokal- og regionalmediers indhold, rolle og betydning i lokalområder 2017", Slots- og Kulturstyrelsen (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/Specialrapporter/DMJX/Lokal-_og_regionalmediers_indhold__rolle_og_betydning_i_lokalomra__der.pdf). Undersøgelsen omfatter både regionale og lokale dagblade samt de lokale ugeviser.

der opfatter lokale forhold og lokalpolitik som relevant i nyhedsdækningen, hvorimod den yngre del af befolkningen i højere grad prioriterer nyheder om nationale og internationale forhold.[1300]

### 2.2.2 Kamp om annoncekronerne

Et nyere journalistisk fænomen, som bl.a. kan ses som en reaktion på den skærpede konkurrence på det digitale mediemarked, er "clickbait" (klik-lokkemad). Clickbait er et udtryk for de tilfælde, hvor medierne spekulerer i at forsyne artikler med opsigtsvækkende overskrifter, som ikke fuldt ud har dækning i historien. Dette sker for at skabe øget trafik (flere klik) på mediets website til gavn for annonceindtjeningen.[1301] Fagbladet Journalisten har som eksempler på fænomenet i danske medier bl.a. peget på flere artikler om episoder, hvor en bil er kørt ind i fodgængere, som – til trods for at intet pegede i den retning – har haft overskrifter, der naturligt ledte tankerne i retning af terrorangreb. F.eks. overskriften "*Mand pløjer fodgængere ned i Helsinki: En dræbt og flere kvæstede,*" der blev brugt i et tilfælde, hvor intet tydede på en terrorhandling. Synspunktet er, at der i et sådant tilfælde – på et bagtæppe af angrebene i bl.a. Nice, Berlin og Stockholm – bevidst spilles på frygten for terror for at lokke (opskræmte) læsere til.[1302]

Andre eksempler på clickbait kan dreje sig om tilfælde, hvor den centrale oplysning tilbageholdes i f.eks. overskriften på artikler om sundhed og sygdom, som rummer en form for advarsel til læserne. F.eks. en overskrift, hvor det mere uspecifikt nævnes, at et produkt eller præparat er farligt, så man som læser føler sig "tvunget" til at klikke sig ind på artiklen for at få den centrale oplysning om, hvilket produkt mv. man bør holde sig fra.[1303]

En anden måde at tjene penge på, som stadig flere medier gør brug af i konkurrencen om annoncekronerne, er såkaldt native advertising (natives).

---

1300 "Mediernes udvikling i Danmark 2019", Slots- og Kulturstyrelsen (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2019/Specialrapporter/Nyheder-_og_aktualitet/Aktiv__overvaeldet__adspredt_eller_afhaengig_2019.pdf), side 25.

1301 Se f.eks. Pressenævnets kendelse afsagt den 3. august 2017 (sagsnr. 17-70-01129), hvor Ekstra Bladet fik kritik for en overskrift, der ikke havde dækning i den efterfølgende artikel.

1302 Se artiklen: "Terror eller trafikuheld? Eksperter advarer mod clickbait-rubrikker" (7. august 2017), Journalisten, https://journalisten.dk/terror-eller-trafikuheld-eksperter-advarer-mod-clickbait-rubrikker/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1303 Danske forskere offentliggjorde i 2016 resultatet af en undersøgelse af forekomsten af clickbait i danske medier, som omfattede 10.000 tilfældigt udvalgte overskrifter fra hver af de 10 største danske medier. Undersøgelsen viste tydeligt, at forekomsten af det, som i undersøgelsen defineres som clickbait, er klart størst hos de kommercielle og tabloide medier, men at det også ses hos f.eks. public service-medier som TV2 og (i mindre grad) DR. Undersøgelsens hovedresultater er gengivet i artiklen "Clickbait: Disse danske medier snyder dig til at klikke" (23. februar 2016), videnskab.dk, https://videnskab.dk/kultur-samfund/clickbait-disse-danske-medier-snyder-dig-til-klikke (senest tilgået den 2. september 2019).

Native advertising er bl.a. defineret som:

> "Betalt markedsføring, hvor annoncen imiterer formen, fornemmelsen og funktionen af det øvrige [redaktionelle] indhold i det medie, den optræder i".[1304]

Her er skellet mellem redaktionelt og kommercielt indhold uskarpt, idet der er tale om annoncer, som fremstår i en redaktionel ramme, som typisk ligger tæt op af det egentlige redaktionelle indhold i det pågældende medie – undertiden også forsynet med en journalists byline.

Denne mere indirekte form for reklame kan være attraktiv for annoncører, som f.eks. mener, at den artikellignende form tilfører annoncen større troværdighed og får den til at fremstå mere saglig, f.eks. fordi der er bedre plads til at beskrive produktet og dets egenskaber. For medierne kan natives – ud over at de genererer annonceindtægter – også være attraktive som en måde at fylde spalterne eller sendefladen ud på.[1305] Der er dog også bekymrede røster, der påpeger at journalistikkens troværdighed lider skade, fordi mange læsere ikke er i stand til at kende forskel på betalt indhold og uafhængig journalistik.[1306]

Selv om der de senere år også er set flere eksempler på, at nye nichemedier er opstået og har vist sig økonomisk bæredygtige,[1307] er der fra flere sider udtrykt bekymring for, at den forandring, som den danske mediebranche har gennemgået som følge af den forstærkede konkurrencesituation, ikke kan undgå at få konsekvenser for den journalistiske kvalitet og bredde. Bl.a. fordi produktionskravene til den enkelte journalist er højere i dag end tidligere, og stadig flere journalister arbejder som generalister frem for som specialister eller som freelancere. Der er blevet peget på, at der er risiko for, at denne udvikling vil kunne svække mediernes evne til kontinuerligt at varetage rollen som offentlighedens vagthund, fordi den dybdeborende journalistik både tager tid, er kostbar og kræver specialviden om det pågældende stofområde.[1308]

---

1304 "Paid advertising where the ad matches the form, feel and function of the content of the media on which it appears" (Se https://nativeadvertisinginstitute.com/resources/native-advertising-definition/).

1305 T. Baumbach, Medieret, 1. udgave (2017), side 542f.

1306 "Forbrugerombudsmanden har ikke kapacitet til at tjekke advertorials" (27. januar 2017), Journalisten, https://journalisten.dk/forbrugerombudsmanden-har-ikke-kapacitet-til-at-tjekke-advertorials/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1307 Det gælder eksempelvis på Watch-medierne.

1308 "Globaliseringen af den danske mediebranche", Kulturministeriet (https://www.altinget.dk/misc/Mediernes%20udvikling%20i%20Danmark.pdf) side 156f.

En anden fremhævet risikofaktor er, at medierne i dag har deadline hele tiden og derfor konstant er i et kapløb med hinanden om at komme først med historierne. Frygten for at blive overhalet indenom kan negativt påvirke, hvor langt man er villig til at gå for at få bekræftet indholdet af en historie eller for at få dækket alle relevante vinkler af. Da de presseetiske regler i 2013 senest blev revideret var dette et opmærksomhedspunkt for det udvalg nedsat af Danske Medier og Dansk Journalistforbund, som stod for revisionen, og som i den forbindelse bl.a. skrev:

> "Nettet har løbende deadline – og der er derfor en kamp om at få nyheder ud hurtigst muligt. Det må ikke føre til, at der slækkes på kravene om at oplysninger, der kan være skadelige, krænkende eller virke agtelsesforringende for nogen, skal efterprøves."

Disse overvejelser førte bl.a. til, at kravene til forelæggelse af skadelige oplysninger for den omtalte person forud for publicering blev strammet.

Det er dog i en mere positiv retning blevet fremhævet, at den digitale omstilling ikke entydigt er dårligt nyt for de publicistiske medier. F.eks. har papiraviserne inden for de seneste år i et vist omfang stabiliseret deres læserantal. Mange traditionelle bladhuse og broadcast-medier har også formået at etablere rentable og velfungerende forretninger digitalt.[1309] I den forbindelse når disse medier faktisk ud til en bredere personkreds end tidligere med kvalitetsjournalistik, som i lyset af den skærpede digitale konkurrence måske er blevet endnu skarpere end tidligere.[1310]

## 3. Reguleringen af de traditionelle nyhedsmedier

Medierne (journalister mv.) er udstyret med en udvidet ytringsfrihed, som bl.a. skal bidrage til at sætte medierne i stand til at udfylde rollen som dem, der sikrer en reel informationsfrihed for borgerne.

Men der er ikke frit slag for medierne. De særlige privilegier for journalister ved massemedier modsvares af en pligt til bl.a. at overholde visse professionelle standarder i udøvelsen af deres hverv (se nedenfor om Pressenævnet og de vejledende regler for god

1309 Se f.eks. "JP/Politikens Hus sætter prop i flere års omsætningsfald" (31. januar 2019), Finans.dk, https://finans.dk/erhverv/ECE11162313/jppolitikens-hus-saetter-prop-i-flere-aars-omsaetningsfald/?ctxref=ext. (senest tilgået den 27. november 2019).

1310 Se f.eks. "Stop grædekoneriet om mediernes fremtid" (6. september 2016), Berlingske, https://tomjensen.blogs.berlingske.dk/2016/09/06/stop-graedekoneriet-om-mediernes-fremtid/ (senest tilgået den 2. september 2019).

presseskik). Det skyldes særligt den gennemslagskraft, medierne har, og de konsekvenser negativ presseomtale kan have for de berørte.

Medier og journalister skal desuden som det klare udgangspunkt overholde lovgivningens almindelige regler, herunder straffeloven, ligesom alle andre. Men mediernes særlige funktion kan konkret betyde, at en handling, der for andre eller under andre omstændigheder ville være strafbar, bliver straffri for medierne og deres ansatte. Dette er fastslået i konkrete afgørelser fra både EMD og de danske domstole, herunder ikke mindst den såkaldte Jersild-sag.[1311]

Mediernes særlige rolle i samfundet understøttes også af lovgivning, som på en række områder giver medierne en særlig retsstilling eller afspejler mediernes rolle i samfundet.

## 3.1 Reguleringen af de trykte medier – aviser, ugeblade mv.

Den mest centrale regulering af de trykte medier i Danmark findes i medieansvarsloven, som stammer fra 1992, men som i sin grundstruktur bygger videre på presselovene fra 1851 og 1938.[1312]

Medieansvarslovens hovedindhold er, at den fastsætter et særligt ansvarssystem for medier.[1313] Loven kaldes ofte en ansvarsfordelingslov, fordi den netop fastsætter, hvem der kan holdes ansvarlig, når lovgivningen er overtrådt gennem et massemedie, men *ikke* indeholder de regler, der giver grundlag for straf- eller erstatningsansvar. De skal findes andre steder – f.eks. i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Essensen er, at medieansvarslovens ansvarssystem først aktivereres, når nogen har overtrådt straffelovgivningen eller handlet erstatningspådragende gennem et medie.[1314]

Det særlige ansvarssystem tjener flere formål, men kan mest rammende beskrives som et system, der på den ene side sikrer medierne størst mulig ytringsfrihed og dermed borgerne størst mulig informationsfrihed, og som på den anden side sikrer, at der altid vil være mindst én at holde ansvarlig.[1315]

---

1311 EMD's afgørelse af 23. september 1994 i sagen Jersild mod Danmark. Dommen er gennemgået udførligt i kapitel 7 om de retlige rammer.

1312 Lovbekendtgørelse nr. 914 af 11. august 2014 om medieansvar.

1313 Reglerne om strafansvar findes i mediansvarslovens kapitel 3.

1314 Medieansvarslovens § 25 fastsætter, at for særligt grove forbrydelser, som kan medføre straf af fængsel i 6 år eller mere, og som er begået gennem et medie, gælder straffelovgivningens almindelige regler, herunder straffelovens § 23 om medvirken. Denne undtagelsesbestemmelse har i praksis et ekstremt snævert anvendelsesområde.

1315 Baumbach (2017), side 390.

For så vidt angår det første formål – sikring af størst mulig ytringsfrihed – er det centrale, at medieansvarslovens særlige ansvarsregler bl.a. betyder, at kredsen af personer, der kan ifalde ansvar for strafbare forhold, som er begået gennem et medie, er begrænset.[1316]

Loven opererer med en ansvarsrækkefølge, hvor ansvaret for indhold i aviser mv. som udgangspunkt først må gøres gældende mod den, der har skrevet en tekst (forfatteren) – det kan f.eks. være en journalist eller en læserbrevsskribent. Hvis artiklen er unavngiven, eller hvis ansvaret af andre grunde ikke kan rettes mod forfatteren, vil den ansvarshavende redaktør ifalde ansvaret. Kan ansvaret undtagelsesvis ikke gøres gældende mod hverken forfatteren eller redaktøren, indtræder udgiveren i ansvaret. For både redaktør og udgiver gælder, at de ifalder ansvar på objektivt grundlag. Redaktøren kan herudover på visse betingelser blive egentlig medansvarlig sammen med forfatteren.[1317]

Når medieansvarsloven på denne måde skarpt afgrænser, hvem der kan pålægges ansvar for mediernes indhold og sætter det almindelige ansvar for medvirken ud af kraft, skyldes det som nævnt navnlig hensynet til ytrings- og informationsfriheden.[1318] Ansvarsfritagelsen for alle andre end de specifikt nævnte betyder nemlig, at enhver anden, som på den ene eller anden måde har medvirket til at sprede en tekst mv., går fri. Det kan både dreje sig om avisbuddet eller den kioskejer, der sælger avisen, og om andre redaktionelle medarbejdere.

Ansvarsfriheden betyder, at de pågældende ikke har noget incitament til at lægge hindringer i vejen for, at relevant og kontroversiel information bliver spredt. Tilsvarende skal den omstændighed, at ansvaret entydigt placeres hos tekstens ophavsmand eller redaktøren og kun i yderste konsekvens kan ende hos udgiveren, forhindre indblanding i de redaktionelle beslutninger og dispositioner – f.eks. fra en bekymret ejerkreds, som varetager økonomiske frem for redaktionelle hensyn.[1319]

Centralt i forhold til ytrings- og informationsfriheden er det også, at redaktøransvaret understøtter, at personer, der ønsker det, kan optræde anonymt og dermed ansvarsfrit i medierne. Men det sker i så fald "på redaktørens regning". Denne anonymitetsret for personer, der optræder i medierne, er en del af den ret til at beskytte sine kilder, som tilkommer pressen.[1320] Jf. mere herom nedenfor.

---

1316 Der er tale om en fravigelse af det almindelige strafferetlige medvirkensansvar, hvor enhver, som ved "tilskyndelse, råd og dåd" har medvirket til en strafbar handling, kan straffes for medvirken, jf. straffelovens § 23.

1317 Betydningen af det objektive ansvar illustreres godt af en ældre sag, hvor en redaktør blev holdt ansvarlig for et krænkende billede af et drabsoffer bragt på forsiden af hans avis, selv om han var bortrejst på tidspunktet for offentliggørelse og dermed helt uvidende om, hvad der foregik. Sagen er refereret i U1974.775/2.

1318 Se f.eks. betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 113.

1319 Se Baumbach (2017), side 391.

1320 Se bl.a. betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 239f.

For så vidt angår det andet formål, sikrer lovens system, at en person, der f.eks. har fået krænket sin ære eller sit privatliv gennem et trykt medie, altid vil have mindst én at holde ansvarlig. Siden de første presselove har et af de bærende hensyn været, at der ikke må opstå en situation, hvor ingen hæfter for indholdet af et medie, og hvor ansvaret derfor ikke kan placeres.

De særlige regler for placering af strafansvar finder tilsvarende anvendelse, når der er spørgsmål om erstatning i anledning af indhold bragt i et medie.[1321] Det vil f.eks. kunne dreje sig om økonomisk godtgørelse i et tilfælde, hvor der ikke er begået noget strafbart, men hvor mediet ikke desto mindre har handlet retsstridigt ved at bringe indholdet. Et stort antal sager, hvor personer har følt sig dårligt behandlet i medierne og ønsker økonomisk kompensation, finder deres løsning uden for det strafferetlige system ved, at mediet dømmes til eller ved et forlig accepterer at betale kompensation til den krænkede part.[1322]

For de trykte aviser er det også relevant at nævne, at momsloven[1323] fastsætter, at der ikke skal betales moms af avissalg. Ud over at der som udgangspunkt skal være tale om et trykt medie, der udkommer mindst én gang månedligt, er afgiftsfritagelsen forbeholdt medier, som primært læses pga. deres indhold af aktuelt nyhedsstof, som henvender sig til en videre kreds af læsere, og som behandler et bredt emneområde. Som led i medieforliget for 2019-2023 blev momsfritagelsen for de trykte medier pr. 1. juli 2019 udvidet til også at omfatte "elektronisk leverede aviser".[1324] Det skete efter, at det gennem en årrække var blevet kritiseret, at de digitale nyhedsmedier havde dårligere økonomiske rammebetingelser end de trykte konkurrenter.

Både trykte og internetbaserede nyhedsmedier kan desuden opnå offentlig økonomisk støtte efter mediestøtteloven.[1325] Støtte er betinget af en række forhold, herunder at der skal være tale om formidling af selvstændigt journalistisk bearbejdet stof, og at mediet

1321 Reglerne herom findes i kapitel 4 i medieansvarsloven.

1322 Et sådant tilfælde forelå i en sag, hvor en kendt kvindelig folketingspolitiker var blevet løjet død i et digitalt nyhedsmedie. Politikeren rejste ikke straffesag mod mediet, men valgte i stedet at anlægge en erstatningssag, hvor hun blev tilkendt 75.000 kr. i godtgørelse for den usande historie.

1323 Momslovens § 34, stk. 1, nr. 18.

1324 Lov nr. 591 af 13. maj 2019. Det bemærkes at begrebet "elektronisk leveret avis" efter bemærkningerne til lovforslaget bygger på den praksis vedrørende fysiske aviser, der er fastlagt i Momsnævnets praksis. Det fremgår af lovbemærkningerne, at der vil være tale om en elektronisk leveret avis, hvis "publikationen henvende[r] sig til en videre (almen) kreds af læsere, publikationens indhold skal være aktuelt nyhedsstof, og indholdet skal dække et bredt emneområde. Ved vurderingen af, om en publikation er en avis, skal der foretages en helhedsvurdering, hvor der også kan lægges vægt på, om udgivelsen sker gennem en redaktion, der er godkendt til at uddanne journalister. Det er ikke et krav, at den elektronisk leverede avis modsvares af en trykt avis. Aviser, der alene udkommer i elektronisk form, er således også omfattet af forslaget om en udvidelse af ordningen for nulmoms." Der ses ikke at være et krav om anmeldelse under medieansvarsloven.

1325 Lov nr. 1604 af 26. december 2013 om mediestøtte.

skal henvende sig til et bredt publikum.[1326] I lovens forarbejder står bl.a. følgende om hensynene bag den offentlige mediestøtteordning:

> "Det er således af almindelig samfundsmæssig interesse, at der i Danmark opretholdes et alsidigt og mangfoldigt mediemarked, der kan understøtte mediernes demokratiske, kritiske og uafhængige funktion under hensyntagen til ytrings- og informationsfriheden."[1327]

Siden begyndelsen af 2019 er elektroniske massemedier, f.eks. internetnyhedshjemmesider, som modtager mediestøtte efter mediestøtteloven, *automatisk* omfattet af medieansvarsloven, selvom de ikke har indgivet anmeldelse til Pressenævnet.[1328] Det er således nu en betingelse for alle medier, der modtager offentlig mediestøtte efter mediestøtteloven, at de bl.a. er underlagt regler om god presseskik, jf. nærmere herom nedenfor.[1329]

## 3.2 Reguleringen af radio- og tv-medier

Medieansvarsloven omfatter også udsendelser, som udsendes i de såkaldte æterbårne medier – dvs. DR og TV2 samt andre virksomheder, som udøver radio- eller fjernsynsvirksomhed, der har sendetilladelse fra Radio- og tv-nævnet. Det er ikke alle dansksprogede radio- og tv-foretagender, der har sendetilladelse fra Radio- og tv-nævnet. F.eks. sender Viasats og Discovery Networks kanaler på engelske sendetilladelser, og dermed er deres kanaler, herunder TV3, TV3+ og Kanal 5 ikke omfattet af medieansvarsloven.[1330]

For udsendelser i radio- og tv svarer ansvarsrækkefølgen og kredsen af mulige ansvarssubjekter i det store hele til ordningen for de trykte medier. Da "tale" er det centrale i disse medier, er der dog visse forskelle.

Forfatteren er som ved de trykte medier den primært ansvarlige for indholdet. Med forfatteren forstås først og fremmest ophavsmanden til en tekst, der med vedkommendes

1326 Ifølge en foreløbig opgørelse fra Slots- og Kulturstyrelsen, vil der i 2019 blive udbetalt i alt 370.300.000 kr. i mediestøtte (https://slks.dk/fileadmin/user_upload/SLKS/Omraader/Medier/Skrevne_medier/Redaktionel_produktionsstoette/Tilskudsmodtagere/2019/2019._Liste_over_tilskudsmodtagere_-_foreloebigt_tilskud_Juni.pdf).

1327 Lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2013 om mediestøtte (Folketingstidende, 2013-2014, A, L 20, som fremsat), pkt. 2.

1328 Medieansvarsloven § 8, stk. 1, 2. pkt., indsat ved lov nr. 1719 af 27. december 2018.

1329 Op til lovændringen var der offentlig diskussion om det rimelige i, at nogle internetmedier modtog offentlig støtte uden at have underlagt sig de faglige standarder, som de presseetiske regler udtrykker, se f.eks. "Journalistformand om Den Korte Avis: »Det er ikke journalistik«" (12. december 2016), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/journalistformand-om-den-korte-avis-det-er-ikke-journalistik (senest tilgået den 2. september 2019).

1330 S. Sandfeld Jakobsen og S. Schaumburg-Müller, Medieretten, 1. udgave (2013) side 328. Se også Pressenævnets sager om afvisning af klager pga. udenlandsk sendetilladelse (https://www.pressenaevnet.dk/legal/udenlandsk-sendetilladelse/).

accept oplæses i radio eller tv.[1331] Den, der alene formidler en tekst, som andre har skrevet – f.eks. en studievært eller en nyhedsoplæser – er som det klare udgangspunkt uden ansvar.

På samme måde som forfatteren til en tekst er den, der udtaler sig i en radio- eller tv-udsendelse, primært ansvarlig for sine egne udsagn. Hvis der er tale om båndede optagelser, der sendes forskudt, er det dog et yderligere krav, at vedkommende har samtykket til udsendelsen, og at der ikke er givet løfte om anonymitet og truffet rimelige foranstaltninger til at sikre dette. Er der tale om en liveudsendelse, må det forventes, at den, der udtaler sig, er klar over, at det sker i en direkte transmission, hvorfor det ville være omsonst at stille krav om (udtrykkeligt) samtykke. Det er dog også ved liveudsendelser en straffrihedsgrund, hvis den der udtaler sig, har fået tilsagn om at medvirke anonymt (sløret), og der er truffet rimelige foranstaltninger til at sikre dette.

Redaktøransvaret gælder også for radio- og tv-foretagender – dvs. at redaktøren indtræder i ansvaret, hvis det ikke kan gøres gældende mod forfatteren eller den, der har udtalt sig. Kan ansvar undtagelsesvis ikke gøres gældende mod hverken forfatter eller redaktøren, indtræder virksomheden i ansvaret på samme måde, som udgiveren gør det for så vidt angår de trykte medier. Også her er der tale om, at ansvaret pålægges på objektivt grundlag.

Når medieansvarslovens særlige ansvarssystem også gælder for radio- og tv-virksomheder, baserer det sig på de samme hensyn til bl.a. ytrings- og informationsfrihed, kildebeskyttelse mv. som ved de trykte medier.

I forhold til radio- og tv-virksomheder er også radio- og fjernsynsloven væsentlig.[1332]

Det skyldes – i denne sammenhæng – at loven indeholder de regler, der særligt gælder for medier, som udøver public service.[1333] Det drejer sig om DR, TV2 DANMARK A/S, de regionale TV2-virksomheder og kanaler mv. med public service-forpligtelser, f.eks. Radio4.

Public service er ikke noget fast defineret begreb, men udtrykket dækker groft sagt over en ordning, hvor bestemte medier, som helt eller delvist finansieres af offentlige tilskud,

1331 Det kan også være fotografen bag et billede eller et filmklip, der bringes, jf. P. Lambert og I. Gjessing, Medieansvarsloven med kommentarer, 1. udgave (2017), side 194.

1332 Jf. lovbekendtgørelse nr. 248 af 16. marts 2019 om radio- og fjernsynsvirksomhed.

1333 Reglerne findes i lovens kapitel 3.

som modydelse skal tilbyde offentligheden et bredt, alsidigt og afbalanceret medieindhold.[1334]

Hovedbestemmelsen findes i radio- og fjernsynslovens § 10, som bl.a. fastsætter, at:

> "Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat."[1335]

Det er således en udtrykkelig opgave for public service-medierne, at de skal understøtte ytrings- og informationsfriheden, og at de skal medvirke til at give borgerne oplysning om samfundsmæssigt væsentlige emner gennem et medieindhold præget af mangfoldighed og upartiskhed.

Kravet om upartiskhed skal ses i sammenhæng med det såkaldte armslængdeprincip, som er et udtryk for, at public service-medierne inden for de rammer, der følger af loven og de public service-aftaler, som medierne indgår med kulturministeren, er frit stillet redaktionelt og i forhold til administrative og økonomiske dispositioner. For DR, som er den største public service-institution, er armslængdeprincippet afspejlet i radio- og fjernsynslovens § 15, som fastlægger DR's status som en selvstændig offentlig institution. Heri ligger bl.a., at DR med hensyn til bl.a. programlægningen er fri og uafhængig af statsmagten og derfor ikke underlagt nogen instruktion fra Kulturministeriet.[1336]

Kravet om, at public service-medierne skal tilstræbe alsidighed og mangfoldighed, indebærer bl.a. en særlig forpligtelse i forhold til minoriteters adgang til at komme til orde i medierne. Alsidighedskravet har især været omdiskuteret i forbindelse med valgkampe, hvor der har været rejst spørgsmål, om partier, der ikke i forvejen er repræsenteret i Folketinget, men som er opstillingsberettigede, som følge af alsidighedsforpligtelsen har krav på at kunne deltage i de store tv-transmitterede afslutningsdebatter på public ser-

1334 Public service-kanalen TV2 (moderkanalen) er en undtagelse i denne sammenhæng, idet kanalen ikke længere er offentligt finansieret men derimod kommercielt drevet, samtidig med at den fortsat er underlagt en public service-forpligtelse.

1335 I den tilsvarende norske bestemmelse om NRKs public service-forpligtelse hedder det bl.a., at udsendelserne skal "bidrage til at fremme den offentlige samtale og medvirke til, at hele befolkningen får tilstrækkelig information til at kunne være aktivt med i demokratiske processer", jf. NRK-plakaten (https://www.nrk.no/informasjon/nrk-plakaten-1.12253428).

1336 I forlængelse af medieforliget for 2019-2023 er der indgået en ny public service-aftale med DR i september 2018. Denne aftale er blevet kritiseret for ikke i samme grad som tidligere aftaler at respektere armslængdeprincippet bl.a. som følge af, at DR i aftalen pålægges ikke at bringe lange dybdegående artikler (long reads) på dr.dk. Begrænsningen er efter regeringsskiftet i juni 2019 blevet fjernet ved en ændring af public service-aftalen i september 2019.

vice-kanalerne, som traditionelt har været en væsentlig platform for den partipolitiske agitation i forbindelse med valg.[1337]

Efter at spørgsmålet har været behandlet både ved domstolene og af Folketingets Ombudsmand, ligger det i dag fast, at public service-medierne ved valg til Folketinget mv., som udgangspunkt skal behandle de opstillingsberettigede partier ens med hensyn til muligheden for at komme til orde, f.eks. i de store partilederdebatter på DR og TV2.[1338]

## 3.3 Pressenævnet og presseetik

Både de traditionelle trykte medier og radio- og tv-medier med dansk sendetilladelse er umiddelbart omfattet af medieansvarsloven og dermed også af reglerne om Pressenævnet, som blev oprettet i 1992. Det presseetiske klagesystem havde hidtil baseret sig på mediernes frivillige medvirken.

Pressenævnet er et uafhængigt tvistorgan, som har som sin væsentligste opgave at tage stilling til, om medierne i konkrete tilfælde har overholdt de vejledende regler om god presseskik, og at udtale kritik når det ikke er tilfældet. Nævnets sammensætning består af to jurister (pt. en højesteretsdommer, som er formand, og en advokat, som er næstformand), to medlemmer er beskikket efter indstilling fra Dansk Journalistforbund, to medlemmer skal repræsentere de redaktionelle ledelser af den trykte presse samt radio og tv-foretagender og endelig udpeges to medlemmer som offentlighedens repræsentanter.[1339]

Pressenævnets uafhængighed underbygges ved, at det finansieres udelukkende af massemedierne selv. Medieansvarsudvalget lagde i forbindelse med forslaget til denne finansieringsform til grund, at den var bedst i tråd med den *selvjustits* for massemedierne, som udvalget lagde vægt på at bevare ved udformningen og håndhævelsen af de etiske regler for massemedierne.[1340]

Pressenævnet behandler som udgangspunkt kun klager fra personer, der har en retlig interesse. Det vil i reglen være tilfældet, hvis man enten direkte eller indirekte er omtalt eller afbilledet i en artikel, tv-udsendelse mv.

1337 Spørgsmålet er også behandlet i kapitel 7, afsnit 2.1 om grundlovens § 77.
1338 Se Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 86.123.
1339 Jf. medieansvarsloven § 41. Pressenævnets nuværende medlemmer kan ses her: https://www.pressenaevnet.dk/.
1340 Betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 340.

Pressenævnet kan herudover på visse betingelser tage en sag op på eget initiativ. Det er dog en mulighed, som nævnet kun har gjort brug af i et enkelt tilfælde.[1341]

Nævnets tilbageholdenhed med hensyn til at anvende muligheden for selv at tage sager op er ofte blevet kritiseret. Senest i forbindelse med den såkaldte Se & Hør-sag (tys-tys kilden), hvor Pressenævnet dog oplyste til Folketingets Kulturudvalg, at man ville overveje, om der kunne være anledning til at ændre praksis og udvise større imødekommenhed over for anmodninger. Det har dog indtil videre (pr. august 2019) ikke ført til, at andre sager er blevet taget op på nævnets eget initiativ.[1342]

Pressenævnet afgør, om et medie – og ikke den enkelte medarbejder – har overtrådt god presseskik i forbindelse med en artikel eller udsendelse. Grundlaget for vurderingen er de presseetiske regler og ikke eksempelvis straffeloven, som det falder uden for nævnets kompetence at vurdere. Finder nævnet, at god presseskik er overtrådt, kan det udløse forskellige grader af kritik af mediet, som typisk vil blive pålagt at optrykke eller oplæse afgørelsen i mediet. Afhængig af graden af kritik, vil nævnet stille betingelser for, hvordan offentliggørelsen af kendelsen skal finde sted.[1343]

Pressenævnet kan derimod ikke straffe mediet eller pålægge det at betale erstatning til den krænkede part.[1344] Det sorterer under domstolene, hvorfor man i givet fald må anlægge en privat straffesag eller en civil erstatningssag.[1345] Det ene udelukker dog ikke det andet, og der er således intet til hinder for, at man både indbringer et medie for Pressenævnet og samtidig eller efterfølgende anlægger retssag mod mediet. Men der er tale om forskellige bedømmelsesgrundlag, så selv om Pressenævnet har udtalt kritik af et medie, er det ikke ensbetydende med, at man så også kan forvente at få medhold i en straffe- eller erstatningssag vedrørende det samme.

---

1341 Det skete i en sag, hvor et dansk ugeblad optrykte udenlandske paparazzibilleder af kronprinsen og hans daværende kæreste, som var taget med telelinse, mens de befandt sig på privat grund på ferie i udlandet. Nævnet henviste bl.a. til kongehusets særlige stilling i samfundet, som betyder, at kongehusets medlemmer viger tilbage for at anlægge retssager, indgive klager osv.

1342 Det fremgår dog af "Pressenævnet – Årsberetning 2015" (https://www.pressenaevnet.dk/wp-content/uploads/2016/07/Aarsberetning_2015.pdf?x78625), side 29, at nævnet var indstillet på af egen drift at tage en sag op om Ekstrabladets dækning af en villabrand i Nakskov, hvor fire børn og en voksen omkom. Da nævnet modtog en klage fra en klageberettiget person inden for klagefristen, blev dette dog ikke aktuelt.

1343 Pressenævnets vejledning: "Når klager får medhold." Eksempelvis er Ekstrabladet flere gange blevet pålagt at offentliggøre en kendelse fra Pressenævnet på forsiden af bladets trykte avis, så kendelsen fik en ligeså fremtrædende plads, som den kritisable artikel eller artikelserie, bl.a. i den meget omtalte sag om bladets dækning af den såkaldte gidsel-sag, hvor to søfolk fra et danskejet skib blev holdt i langvarigt fangenskab af somaliske pirater (Pressenævnets kendelse af 11. december 2013 i sag nr. 13-70-00475/2).

1344 Nævnets begrænsede reaktionsmuligheder har ført til, at nævnet jævnligt kritiseres for at være tandløst og "truslen" om kritik uden den fornødne afskrækkende virkning.

1345 Jf. nærmere herom kapitel 7. Som nævnt er visse særligt freds- og ærekrænkelse pålagt betinget offentlig påtale, hvilket betyder, at de efter anmodning fra den forurettede kan køres som almindelige straffesager, der håndteres af politi og anklagemyndighed.

Foruden sager om god presseskik behandler nævnet sager om genmæle – det vil sige tilfælde, hvor nogen mener, at et medie har bragt faktuelt forkerte oplysninger, som er skadelige for vedkommende, og forlanger, at mediet i et genmæle korrigerer oplysningerne. Anmodning om genmæle skal rettes mod mediet, men hvis mediet afviser eller bringer et genmæle, som ikke er fyldestgørende, kan der klages til Pressenævnet.

Pressenævnets bedømmelsesgrundlag er de vejledende regler for god presseskik, som er udviklet af mediebranchen selv. Den første version af de presseetiske regler blev formuleret i 1960 og regulerede specifikt omtalen af straffesager (retsreportagen). Reglerne er ændret og udbygget flere gange siden – senest i 2013 – efter at der i flere år havde været et negativt fokus på mediernes privatlivskrænkelser og de journalistiske arbejdsmetoder. En medvirkende faktor var bl.a. en sag, hvor en mand, som blev sigtet og varetægtsfængslet for drabet på en ung kvinde i Herning begået nytårsnat 2010, og som siden blev renset for alle anklager, i dagene efter sin anholdelse blev hængt ud med billede og navn på forsiden af Ekstra Bladet. [1346]

Det har tidligere – bl.a. i Medieansvarsudvalget – været overvejet, om der skulle lovgives detaljeret om presseetik. Tanken herom er dog blevet afvist, bl.a. med den begrundelse at reglerne er udtryk for en faglig norm/etisk standard, som ikke egner sig til udtømmende regulering i lovregler, bl.a. fordi den skal følge med tiden.[1347] Løsningen i 1992 blev i stedet at indsætte en generalklausul i medieansvarsloven, der fastslår, at mediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik.[1348]

De presseetiske regler tager udgangspunkt i, at ytringsfriheden hænger snævert sammen med mediernes frie adgang til at indsamle information og nyheder og offentliggøre dem så korrekt som muligt. Samtidig betones det, at medierne i deres – i princippet ubegrænsede – adgang til formidling skal tage hensyn til den enkeltes krav på respekt for sin integritet og sit privatliv. Det skal medierne bl.a. gøre ved at være omhyggelige i deres research og udvise fornøden kildekritik, ved at give personer, som er genstand for skadelig medieomtale, en rimelig adgang til at udtale og forsvare sig, og ved at tage særligt hensyn til bestemte persongrupper – f.eks. mindreårige – og i bestemte situationer – f.eks. ved omtale af selvmord eller ved reportage om straffesager og klart adskille annoncering og redaktionelt indhold. Massemedierne skal også undgå at krænke privatlivets fred, medmindre der er en klar almen interesse i omtalen, og oplysninger, som kan virke krænken-

1346 Se bl.a. "Jan Lindholt vil sagsøge medier" (12. februar 2010), Mediawatch, https://mediawatch.dk/Migrerede_artikler/article5170370.ece (senest tilgået den 2. september 2019) og "Venstre opfordrer pressen til selv-justits" (22. januar 2010), Berlingske, https://www.b.dk/politiko/venstre-opfordrer-pressen-til-selv-justits (senest tilgået den 2. september 2019).

1347 Der henvises til Medieansvarsudvalgets kommissorium, som er optrykt i betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 11.

1348 Lovens § 34.

de mv., skal efterprøves i særlig grad forud for offentliggørelse. Sidstnævnte regler er ofte genstand for debat, når medlemmer af pressen går tæt på helt private forhold som f.eks. seksualitet, misbrug og helbredsoplysninger. I den forbindelse tillægges den kontekst, som oplysningerne indgår i, samt den omtaltes rolle i samfundet betydning. Pressenævnet sondrer f.eks. mellem debatindlæg og satire over for mere klassisk nyhedsformidling. Ved satire og debat er der således vide rammer for frie – holdningsprægede – kommentarer. Når det kommer til egentlig nyhedsformidling, stilles der til gengæld større krav til balanceret og efterprøvet formidling.[1349]

**Den Korte Radioavis – genreforvirring?**

Debatten om god presseskik og rammerne for satire blussede for nylig op i anledning af, at underholdningsprogrammet Den Korte Radioavis på Radio24syv fremsatte en række påstande af privat karakter om en ledende socialdemokratisk politiker. Den fiktive vært for "radioavisen", Kirsten Birgit Schiøtz Kretz Hørsholm, hævdede at politikeren foruden et stofforbrug havde et homoseksuelt forhold til en anden navngiven socialdemokrat.

Politikeren bekendtgjorde senere, at han ikke ville genopstille til Folketinget og begrundede på Facebook bl.a. beslutningen med, at der for hans vedkommende lod til "at være udmålt en meget langvarig og grundig tabloid behandling i medierne", og at hans grænse var overskredet.[1350]

Radio24syv begrundede sit indslag med, at der var tale om et satirisk program, og at det var "vanvittigt, hvis folk tror, at det der foregår i programmet er rigtigt". Samtidig undskyldte radioen dog over for den mere ukendte socialdemokrat, som var omtalt i indslaget.[1351]

En række chefredaktører, medieforskere og jurister påpegede, at Den Korte Radioavis' form, som på nogle punkter låner træk fra klassisk nyhedsformidling, giver anledning til genreforvirring og beskyldte i den forbindelse programmet for "at sejle under bekvemmelighedsflag" ved at bruge satiren til at komme med slet skjulte personan-

1349 Se f.eks. Pressenævnets kendelse af 24. januar 2017 i sag nr. 16-70-01050, hvor TV2 ikke fik kritik for udsendelsen Natholdet, hvor værten i forbindelse med et klip af et presseopbud ved statsministeren havde tegnet en pil om en mand med et videokamera og kaldt ham "en mærkelig mand" og "terrorist". Se også kendelse af 15. august 2019 i sag nr. 2019-80-0255, hvor Berlingske ikke fik kritik for et debatindlæg, hvor en navngiven debattør bl.a. blev kaldt en "pseudoprovokatører, der ikke vil andet end at forarge og som skamløst opdigter standpunkter for at få opmærksomhed." Nævnet lagde vægt på, at der var tale om et holdningspræget debatindlæg med satiriske kommentarer, som ikke overskred rammerne for god presseskik.

1350 "Den Korte Radioavis fremsatte påstande om Henrik Sass' privatliv op til sygemelding" (19. juni 2019), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/den-korte-radioavis-fremsatte-paastande-om-henrik-sass-privatliv-op-til-sygemelding (senest tilgået den 27. november 2019).

1351 Ibid.

greb, som ikke uden satiremærkatet havde bestået testen for god presseskik. Omvendt mente andre, at også grov satire er samfundets ventil, som er en nødvendig del af magtkritikken i et demokratisk samfund.[1352]

Sagen blev ikke indklaget for Pressenævnet.

Det kan i sig selv være et brud på god presseskik, hvis et medie forsøger at forhindre offentliggørelsen af oplysninger af væsentlig interesse for offentligheden. Det kaldes også non-informationsklausulen. Klausulen har været påberåbt i enkelte sager i Pressenævnet, men der ses ikke at være eksempler på, at nævnet konkret er nået frem til, at et medie har handlet i strid med non-informationsklausulen, som også baserer sig på hensynet til ytrings- og informationsfrihed.[1353]

Når det på denne måde forlanges af medierne, at de ikke alene overholder gældende ret, men også agerer inden for rammerne af et særligt fagligt-etisk regelsæt, der på en række punkter stiller strengere krav, end f.eks. straffeloven gør, skal det ses i sammenhæng med, at medierne også nyder visse særlige privilegier. Det ansvar, som følger med at udfylde rollen som offentlighedens vagthund og den særstilling, det i en række sammenhænge giver, forpligter også.

Samtidig bidrager tilstedeværelsen af et presseetisk system, hvor borgere, virksomheder og institutioner, der føler sig dårligt behandlet af medierne, på en relativ formløs måde kan få en form for oprejsning, også til at sikre den redaktionelle frihed i form af fraværet af en stærk statslig regulering af mediernes indhold.

Når det indimellem sker, at et medie udsættes for voldsom kritik eller måske ligefrem offentlig forargelse på grund af sin handlemåde, er det ikke ualmindeligt, at der stilles krav om ny og strengere lovgivning. Det klareste eksempel på noget sådant er Se & Hør-sagen, hvor ugebladet havde skaffet sig oplysninger om kendte personers gøren og laden ved bl.a. at købe ulovligt tilvejebragte oplysninger om deres kreditkorttransaktioner.[1354] Da sagen blev afsløret, udløste det meget stærke reaktioner på politiske niveau og krav om lovindgreb. Der er efterfølgende bl.a. vedtaget en lov om markant forhøjelse (tre- og

1352 Se f.eks. "Redaktører holder fast i Kirsten Birgit-kritik: Cilius sejler under bekvemmelighedsflag. Det er hverken modigt eller væsentligt" (29. juni 2019), Politiken, https://politiken.dk/kultur/medier/art7275340/Cilius-sejler-under-bekvemmelighedsflag.-Det-er-hverken-modigt-eller-v%C3%A6sentligt?fbclid=IwAR2nuC2KgFJZcllCjiu-SFUxDeAXbAFx_8Pz6-nfr_MCWgJhZZKe1sTHxcE (senest tilgået den 27. november 2019) og "Nu vokser kritikken af Kirsten Birgit: »Ikke sjovt og ikke originalt, bare grimt«" (19. juni 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/aok/nu-vokser-kritikken-af-kirsten-birgit-ikke-sjovt-og-ikke-originalt-bare-grimt (senest tilgået den 27. november 2019).

1353 Alle Pressenævnets kendelser er tilgængelige på nævnets hjemmeside www.pressenaevnet.dk.

1354 Sagen er mere indgående behandlet i kapitel 7, afsnit 5.1.2.2.

femdobling) af strafniveauet i sager om privatlivskrænkelser, som i hvert fald til dels må ses som en reaktion på sagen.[1355]

Men selv om det i det konkrete tilfælde er endt med et lovindgreb, er antagelsen, at lovgivningsmagtens incitament til at regulere medierne og medieindholdet ville være endnu stærkere, hvis ikke der – som supplement til det straffe- og erstatningsretlige spor – fandtes et presseetisk klagesystem og en mediebranche, som står bag kravet om, at medierne skal optræde etisk forsvarligt.

Et sådant to-strenget system, hvor medierne både skal respektere de regler, der findes i den almindelige lovgivning, og som kan håndhæves ved domstolene, og et sæt særlige professionsetiske regler, som kan påberåbes i et presseetisk klagesystem, genfindes i en række andre lande. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også i sin praksis i sager, hvor pressefriheden har skullet afvejes over for modstående hensyn, ofte udtrykkeligt tillagt det betydning, om et medie har optrådt i overensstemmelse med journalistiske etiske standarder.[1356]

## 3.4 Digitale nyhedsmedier, blogs og brugergenererede kommentarer

For de store dagblade mv. gør det sig typisk gældende, at de, ud over at udkomme i en trykt papirudgave, har egne netaviser, ligesom de har sites på de store sociale medier som f.eks. Facebook og Twitter samt i visse tilfælde tillige radio- og tv-tjenester og podcasts. Tilsvarende har mange tv- og radiokanaler også egne websites og sider på sociale medier.[1357] Det er især på de digitale nyhedssites og massemediernes sider på de sociale medier, at mediebrugerne kan interagere med medierne, fordi der her er etableret adgang til at kommentere på artikler, debatindlæg mv. Til illustration har det nu lukkede Radio24syv over for kommissionen oplyst, at stationen i perioden januar til marts 2019 modtog intet mindre end 64.978 kommentarer på opslag om radioens programmer, som var lagt op på stationens Facebook-side.

Interaktionen med lytterne, læserne og seerne på de sociale medier kan evaluere mediers udbud og i øvrigt give brugerne mulighed for at deltage i debatten om det stof, der præsenteres af medierne. Det er altså i disse kommentarspor, at en betydelig del af den offentlige debat i dag udfolder sig til gavn for en friere og mere vidtrækkende samfundsdebat end tidligere. Men det er ofte også i disse mere spontant opståede debatter, hvor

1355 Lov nr. 1719 af 27. december 2018.
1356 Se bl.a. Fressoz & Roire mod Frankrig (afsagt den 21. januar 1999), pr. 59.
1357 F.eks. dr.dk og Tv2.dk, som også er til stede på bl.a. Facebook og Twitter.

deltagerne kan gemme sig bag en skærm, at nogle af sprogets værste gloser bliver taget i brug. Særligt når debatten drejer sig om udlændingepolitiske spørgsmål eller religion.

De digitale nyhedsmedier og særligt kommentarsporene rummer medieretligt en udfordring. Det skyldes, at medieansvarsloven er fra en tid før internet og sociale medier og derfor ikke udtrykkeligt tager stilling til digitale medier. Loven indeholder ganske vist en opsamlingsbestemmelse om, at medier, som ikke falder i de umiddelbart omfattede kategorier (dvs. trykte medier, radio og tv), *ved at tilmelde sig* til Pressenævnet kan omfattes af loven.[1358] Tilmelding er dog ikke tilstrækkeligt i sig selv, da mediet også skal opfylde kravet om en regelmæssig (periodisk) udbredelse, og indholdet skal have karakter af nyhedsformidling, der kan ligestilles med indholdet i de andre kategorier af medier.[1359] Kravet om nyhedsformidling er ikke et strengt krav, men indebærer bl.a. at den information, som mediet formidler, skal være sammensat af "en flerhed af informationer hidrørende fra forskellige kilder".[1360] Mange danske digitale nyhedsmedier har tilmeldt sig Pressenævnet, og det samme gør sig gældende for de publicistiske mediers digitale platforme og sider på sociale medier.[1361] Det er *frivilligt* for elektroniske medier, om de vil lade sig omfatte af medieansvarsloven. Et elektronisk medie, der modtager mediestøtte, omfattes dog – som nævnt ovenfor - automatisk af medieansvarsloven. Retsplejelovens privilegier for journalister kræver efter deres ordlyd også, at journalisten skal repræsentere et medie, som er omfattet af medieansvarsloven.

I sommeren 2019 tog brancheorganisationen Danske Medier initiativ til en frivillig mærkningsordning, hvor elektroniske medier i Danmark, der har indgivet anmeldelse til Pressenævnet, nu kan fremhæve dette på deres side. Mærkningsordninger kendes f.eks. fra Ø-mærket for økologi og e-mærket for sikker nethandel, hvis formål er at vejlede forbrugerne om produkter og tjenesteydelser mv. Selve mærket består af Pressenævnets logo og teksten "Vi tager ansvar for indholdet og er tilmeldt [Pressenævnet]". Formålet med initiativet er bl.a., at brugeren af mediet herved bedre kan skelne mellem internetmedier, der er underlagt de presseetiske regler, og andre sider – herunder på sociale medier – som ikke er.[1362]

1358 Jf. medieansvarslovens § 8.

1359 Jf. medieansvarslovens § 1, nr. 3.

1360 Betænkning nr. 1205 (1990) om medieansvar, side 108.

1361 På Pressenævnets hjemmeside findes en oversigt over de digitale medier, der har indgivet anmeldelse til nævnet: https://www.pressenaevnet.dk/hvem-kan-man-klage-over/#elektroniske.

1362 "Ny mærkningsordning: Vi tager ansvar og er tilmeldt Pressenævnet" (3. juni 2019), Danske Medier, https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/ny-maerkningsordning-vi-tager-ansvar-og-er-tilmeldt-pressenaevnet/ (senest tilgået den 2. september 2019).

Mens de artikler mv., som *de tilmeldte medier* selv lægger op (poster), utvivlsomt er redaktionelt indhold omfattet af medieansvarsloven,[1363] har det givet anledning til tvivl, hvordan man skal rubricere de brugergenererede kommentarer. Medieansvarsloven og dens forarbejder giver af gode grunde ikke noget klart svar, og derfor bad mediebranchen i 2003 Justitsministeriet om en afklaring. Af Justitsministeriets svar fremgår bl.a.:[1364]

> "Som det fremgår af gældende ret ovenfor, vil chat-rooms eller debatfora mv. på internettet, hvor privatpersoner kommunikerer med hinanden uden nogen form for journalistisk bearbejdning eller udvælgelse, ikke være omfattet § 1, nr. 3. Heraf følger, at selv om en virksomhed foretager elektronisk nyhedsformidling omfattet af lovens § 1, nr. 3, og denne virksomhed har indgivet anmeldelse til Pressenævnet i medfør af lovens § 8, vil lovens særlige ansvarssystem ikke omfatte sådanne chat-rooms eller debatfora mv. Kun i det omfang nyhedsformidleren foretager en journalistisk bearbejdning eller udvælgelse, vil der kunne være tale om ansvar efter medieansvarslovens regler."

Denne retsopfattelse er siden lagt til grund i Pressenævnets praksis, hvor nævnet konsekvent har afvist at behandle klager over indholdet på debatsider, hvor udefrakommende kan skrive uredigerede debatindlæg eller kommentarer, med den begrundelse at sådanne indlæg falder uden for medieansvarsloven, fordi der ikke er tale om redigeret énvejskommunikation.[1365]

Det betyder, at de presseetiske regler ikke gælder for brugergenererede kommentarer, og at ansvaret for *ulovligt indhold* i de brugergenererede kommentarer skal afgøres efter lovgivningens almindelige regler.[1366] Hvis det ulovlige indhold kan føres tilbage til en navngiven person, vil denne person kunne retsforfølges. Er indlægget f.eks. anonymt

---

1363 Forudsat at mediet har anmeldt den pågældende side til Pressenævnet, jf. medieansvarslovens § 8.

1364 Justitsministeriets redegørelse af 26. marts 2003 om ansvar for indholdet af informationssystemer til Danske Dagblades Forening.

1365 Se eksempelvis Pressenævnets afvisningskendelse af 18. september 2018 i sag nr. 2018-80-0170, som vedrører kommentarsporet på DRs Facebookside og kendelse af 2. november 2018 i sag nr. 2018-80-0216, der vedrørte en klage over en brugerkommentar på Ekstra Bladets debatforum.

1366 EMD har i sagen Delfi AS mod Estland (afsagt den 16 juni 2015) behandlet spørgsmålet om ansvar for brugergenereret indhold i medierne. EMD slog fast, at det i den konkrete sag ikke udgjorde en krænkelse af artikel 10, at en nyhedsportal var idømt erstatningsansvar for ulovlige ytringer fremsat i et kommentarfelt til en artikel på mediet, selv om mediet, der bl.a. havde et indberetningssystem, havde slettet det ulovlige indhold umiddelbart efter at være blevet underrettet om dets tilstedeværelse. EMD har således anerkendt, at det konkret kan være i overensstemmelse med art. 10 at pålægge medier ansvar for indholdet af uredigerede brugerkommentarer. De kriterier, som EMD opstillede i Delfi-sagen, er siden anvendt i andre sager, herunder Magyar Tartalomszolgaltatok Egyesülete (MTE) og Index mod Ungarn (afsagt den 2. februar 2016), hvor EMD fandt, at det var i strid i med art. 10, når de pågældende medier var pålagt ansvar for brugergenereret indhold.

eller lagt op via en falsk profil, kan et ansvar derimod ikke placeres hos en redaktør.[1367] Se endvidere diskussionen om anonymt indhold online i kapitel 13 om sociale medier.

**Blogs**
Med hensyn til de såkaldte blogs er praksis endnu mere nuanceret. De mere private blogs, hvor læserne primært får indblik i bloggerens privatsfære ofte kombineret med kommercielt indhold i form af reklame (endorsements) for bestemte produkter, vil typisk ikke opfylde kravet om, at indholdet skal kunne sidestilles med nyhedsformidling. Blogs findes imidlertid også i andre varianter, herunder de faste blogs som er tilknyttet medievirksomheder. Bl.a. har flere af de store dagblade i dag et korps af faste bloggere, som skriver – ofte debatskabende – indlæg, som læserne kan kommentere.

Pressenævnet er i flere kendelser nået frem til, at disse blogs, der er en del af massemediernes onlinesider, som er skrevet af personer med en fast tilknytning til mediet, udgør en del af mediets redaktionelle indhold, uanset om blogindlæggene før offentliggørelse har været til redaktionelt gennemsyn. Sådanne indlæg sidestilles således af nævnet med redigerede debatindlæg som f.eks. en klumme eller en leder. Blogindlæggene er i disse tilfælde omfattet af medieansvarsloven, og Pressenævnet vil kunne behandle klager over indholdet.[1368]

For kommentarsporene til blogindlæggene vil gælde det samme for kommentarsporene til traditionelle journalistiske artikler, der publiceres på massemediernes web-udgave og sider på sociale medier. Hvis skribenten (bloggeren) indlader sig i diskussionen i kommentarsporet, gælder det samme som for bloggerens indlæg – det vil sige, at der vil være tale om indhold omfattet af medieansvarsloven.[1369]

Det er dog værd at hæfte sig ved, at Pressenævnet tilsyneladende forudsætter, at de tilmeldte medier – i forhold til det i udgangspunktet uredigerede brugerindhold – kan redigere sig til ansvar. I en kendelse fra 18. september 2018, hvor nævnet afviser at kunne behandle en klage over kommentarsporet på DRs Facebookside, hedder det bl.a.:

> "Redaktionens efterfølgende sletning af [Klagers] kommentarer indebærer ikke, at der er sket en *sådan redigering*, at forholdet falder ind under medieansvarslovens område."

1367 Se T. Baumbach i N.J. Clausen m.fl. (red.), Festskrift til Sten Schaumburg-Müller, 1. udgave (2016), side 60.
1368 Se f.eks. Pressenævnets kendelse af 30. september 2013 i sag nr. 13-70-00489.
1369 Se Pressenævnets kendelse af 21. marts 2017 i sag nr. 17-70-01104.

Citatet må forstås sådan, at et medie kan gøre sig *medieretligt* ansvarligt for indholdet af en ellers uredigeret brugerkommentar, f.eks. hvis det kan påvises, at mediet har set og forholdt sig til indlægget og undladt at slette det. Et nærliggende og så vidt vides ubesvaret spørgsmål er, om et publicistisk medies indholdsmoderation af det brugergenererede indhold på deres sider på sociale medier (hvis de er anmeldt til Pressenævnet) konkret kan have en så systematisk og omfattende karakter, at hele kommentarsporet efter en konkret vurdering skifter status fra uredigeret til redigeret indhold.

Denne retstilstand, hvor der i medieretlig henseende er forskel på en artikel, som offentliggøres på et internetmedie, der er anmeldt til Pressenævnet, og de brugerkommentarer, som artiklen afstedkommer, er blevet kritiseret for at være uhensigtsmæssig – ikke mindst for de personer, der udsættes for ulovlige kommentarer.[1370]

Det er dog i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at medierne efter omstændighederne kan ifalde medansvar for ulovlige kommentarer mv. på deres hjemmesider efter de almindelige straffe- og erstatningsregler. Mediet vil dog være ansvarsfrit efter e-handelsloven indtil det tidspunkt, hvor det får kendskab til det ulovlige indhold, og ikke straks tager skridt til at fjerne indholdet (notice-and-take-down-princippet). E-handelslovens regel om ansvarfritagelse for formidlere og straffelovens regler om medvirken beskrives nærmere i kapitel 13 om sociale medier.

## 3.5 Pressens særlige privilegier

### 3.5.1 *Massemediernes kildebeskyttelse*

På samme måde som bl.a. politikere ynder at udtale sig i kategoriske vendinger om ytringsfrihed med udsagn som, at "ytringsfriheden er absolut" eller "ikke til forhandling", er kildebeskyttelsen for journalister noget næsten helligt. Der er da også adskillige eksempler på, at en journalist eller redaktør hellere har villet idømmes dagbøder eller en tur i fængsel frem for at røbe sine kilders identitet.

Kildebeskyttelsens genstand er dog ikke hensynet til hverken journalister eller redaktører. Kildebeskyttelsen hviler derimod helt grundlæggende på hensynet til demokratiet og informationsfriheden. Kildebeskyttelsen sætter nemlig den enkelte borger (kilde) i stand til at udnytte sin ytringsfrihed, bl.a. i situationer hvor f.eks. frygt for repressalier eller uønsket eksponering ellers ville føre til tavshed. Det særlige fortrolighedsforhold mellem en journalist og en kilde, som kildebeskyttelsen skaber, skal modvirke, at kil-

1370 En forfatter har givet udtryk for det synspunkt, at den praksis, der har udviklet sig, savner støtte i medieansvarsloven og dens forarbejder og nok mest er udtryk for en ulyst til at indlede en mere grundlæggende revision af medieansvarsloven, selv om den er skabt til en helt anden medievirkelighed end den aktuelle, jf. T. Baumbach i Clausen m.fl. (red.) (2016), side 67f. Anderledes Lambert og Gjessing (2017), side 72f.

derne tørrer ud, og det er derfor netop dette fortrolighedsforhold, som kildebeskyttelsen skal værne om.[1371]

Begrebet "kilde" skal forstås snævert og omfatter primært tilfælde, hvor en person efter forudgående aftale om anonymitet betror sig til et medie. Et efterfølgende tilsagn om anonymitet, f.eks. i et tilfælde hvor en journalist med skjult kamera har optaget en samtale og først på et senere tidspunkt – f.eks. af etiske grunde – lover de medvirkende, at de vil fremstå uidentificerbare, handler ikke om kildebeskyttelse.

**Pædofilgruppen**
I sagen om Pædofilgruppen[1372] havde en journalist med skjult kamera optaget møder i en forening for pædofile. Inden en udsendelse, hvor dele af de skjulte optagelser blev vist, havde mediet givet flere af de filmede personer tilsagn om, at de ville fremstå anonymt. Anklagemyndigheden bad imidlertid om at få råbåndene udleveret (edition) med henblik på at retsforfølge flere af de medvirkende for seksuelle overgreb på mindreårige. Mediet nægtede udlevering og påberåbte sig kildebeskyttelse.

Højesteret sagde herom, at eftersom der var anvendt skjult kamera, kunne der for de pågældende medvirkendes vedkommende alene være tale om efterfølgende tilsagn om anonymitet, og i et sådant tilfælde kunne mediet ikke påberåbe sig kildebeskyttelse. Højesteret udtalte nærmere, at den vidtgående adgang til at beskytte sine kilder, som tilkommer medierne, er indført af hensyn til kildernes mulighed for at gøre brug af deres ytringsfrihed, idet en (forudgående) garanti om anonymitet kan være en afgørende forudsætning for at ville betro sig til en journalist.[1373]

Som nævnt tidligere ligger der en vis kildebeskyttelse i medieansvarslovens særlige ansvarssystem. Beskyttelsen knytter sig til det særlige redaktøransvar, som indtræder, hvis ansvaret ikke kan placeres hos andre, herunder en person der kun har villet medvirke under tilsagn om fuld anonymitet.

Den kildebeskyttelse, som kan udledes af medieansvarsloven, begrænser sig dog til de tilfælde, hvor en lovovertrædelse eller en ansvarspådragende handling er realiseret i forbindelse med selve offentliggørelsen i mediet.

1371 Se betænkning nr. 1330 (1997) om samarbejdet mellem retterne og pressen, side 174.
1372 U2002.2503H.
1373 Højesterets afgørelse blev efterfølgende indbragt for EMD, som tiltrådte Højesterets udlægning af kildebeskyttelsens rækkevidde. Se herom Baumbach (2017), side 503.

Behovet for kildebeskyttelse opstår også i andre situationer, f.eks. hvor der ikke begås noget lovbrud i forbindelse med offentliggørelsen, men hvor kilden af andre grunde – f.eks. risikoen for ansættelsesmæssige eller andre personlige konsekvenser – har betinget sig anonymitet. Tilsvarende vil der være behov for kildebeskyttelse i tilfælde, hvor et strafbart forhold er begået løsrevet fra offentliggørelsen – f.eks. ved kildens overlevering af fortrolige dokumenter til en journalist.

Dette er der taget højde for i retsplejelovens § 172, som er en undtagelse fra det ellers klare udgangspunkt om, at enhver har pligt til at afgive forklaring som vidne i retten.[1374] Efter bestemmelsen kan redaktører og redaktionelle medarbejdere (journalister mv.) ved medier, *der er omfattet af medieansvarsloven*, som altovervejende hovedregel ikke pålægges som vidne at oplyse, hvem der er kilde til bestemt information mv.[1375] [1376]

Kildebeskyttelsen indtræder allerede på det tidspunkt, hvor kilden bliver en kilde – dvs. når vedkommende betror sig til en journalist, overlader fortroligt materiale eller lignende.

Det, som er beskyttet, er kildens identitet, og det er derfor alene oplysninger, som direkte eller indirekte røber, hvem kilden er, der ikke kan afkræves vidneforklaring om. Er der kun en mere perifer risiko for, at en vidneforklaring mv. vil kunne kompromittere en kilde, må retten foretage en afvejning af risikoen for afsløring af kilden over for den samfundsmæssige interesse i, at den pågældende oplysning kan indgå i sagen.[1377]

Vidnefritagelsen omfatter ligesom medieansvarsloven først og fremmest redaktionelle medarbejdere – f.eks. journalister og redaktører – som har kontakt til kilderne. Men også andre, som i kraft af deres tilknytning til et medie mere tilfældigt får kendskab til en kildes identitet, kan påberåbe sig vidnefritagelsen.[1378]

Men ligesom ytringsfriheden ikke er ubegrænset, er kildebeskyttelsen ikke absolut. Drejer en straffesag sig om alvorlig kriminalitet, der kan straffes med fængsel i 4 år eller

1374 Retsplejelovens § 168.

1375 Kildebeskyttelsen gælder både i straffesager og i civile sager om f.eks. erstatning. Adgangen til undtagelsesvis at pålægge en journalist mv. at afsløre sin kilde, gælder dog alene i straffesager.

1376 Kildebeskyttelsen gælder således efter bestemmelsens ordlyd ikke for digitale medier, der ikke har indgivet anmeldelse til Pressenævnet. Se dog Jakobsen og Schaumburg-Müller (2017), side 57 (note 21), der fremhæver en utrykt kendelse fra Københavns Byret, hvor en forfatter til en enkeltstående artikel (som ikke kunne omfattes af medieansvarsloven, fordi der ikke var tale om periodisk formidling) blev vidnefritaget efter retsplejelovens § 172 uden at være omfattet af bestemmelsens ordlyd. Forfatterne finder ikke, at denne fortolkning bør anvendes ift. medier, der kunne have anmeldt sig til pressenævnet, dvs. digitale nyhedsmedier.

1377 Betænkning nr. 1330 (1997) om samarbejdet mellem retterne og pressen, side 175.

1378 Retsplejelovens § 172, stk. 3.

mere, kan retten pålægge de personer, der ellers er vidnefritaget, at afgive forklaring.[1379] Det er dog et yderligere krav, at vidneførslen skal have afgørende betydning for sagens opklaring, og at hensynet til opklaringen i det konkrete tilfælde klart overstiger mediernes behov for at kunne beskytte deres kilder.

Tilsvarende kan vidnepligten gennemtvinges i straffesager, der drejer sig om overtrædelse af tavshedspligt, medmindre kilden har brudt sin tavshedspligt, fordi vedkommende har villet afdække forhold af samfundsmæssig betydning.[1380]

**Lækage-sagen**
I foråret 2007 bragte TV2 et indslag om, at danske jægersoldater skulle udsendes til Irak. Indslaget lå forud for udsendelsen af soldaterne, og oplysningen herom var fortrolig, bl.a. af hensyn til soldaternes sikkerhed. I et interview flere år senere hævdede en filminstruktør, at han vidste, at det var den daværende forsvarsministers særlige rådgiver, som havde viderebragt den fortrolige oplysning til TV2. Der blev herefter indledt en politimæssig efterforskning, hvor der opstod spørgsmål om, hvorvidt en redaktør og en journalist fra TV2 kunne pålægges at afgive vidneforklaring om, hvem der havde været deres kilde.

Byretten ville pålægge dem begge vidnepligt, idet retten dels fandt, at det måtte antages, at der med videregivelsen af oplysningen om jægersoldaternes forestående udsendelse var sket et alvorligt brud på tavshedspligten, dels afviste, at det – på et tidspunkt, hvor udsendelsen endnu ikke havde fundet sted – havde samfundsmæssig betydning at viderebringe den fortrolige oplysning til medierne.

Landsretten foretog en afvejning af på den ene side hensynet til sagens opklaring og på den anden side hensynet til kildebeskyttelsen. Selv om landsretten var enig med byretten i, at videregivelsen af den fortrolige oplysning udgjorde et alvorligt brud på tavshedspligten, fandt landsretten efter en samlet vurdering ikke, at der var grundlag for at pålægge vidnepligt.

Spørgsmålet blev herefter med særlig tilladelse indbragt for Højesteret, som nåede samme resultat som landsretten, men med en anden begrundelse. Højesteret afviste, at der skulle foretages en afvejning af modstående hensyn, men fandt derimod – med støtte i ordlyden – at det afgørende måtte være, om tavshedsbruddet var sket for at af-

1379 Retsplejelovens § 172, stk. 5. I den forbindelse blev daværende chefredaktør for Information, Peter Wivel, i 1988 pålagt dagbøder af Højesteret, fordi han nægtede at vidne i en sag om et brandattentat mod en Shell-tank, selvom Højesteret havde pålagt ham at vidne uanset kildebeskyttelsen, henset til sagens alvor, se U1988.315H.

1380 Retsplejelovens § 172, stk. 6, der henviser til straffelovens §§ 152-152c.

dække forhold af "samfundsmæssig betydning". Dette mente Højesteret var tilfældet, hvorfor der allerede af denne grund ikke kunne pålægges vidnepligt.[1381]

Højesterets afgørelse er blevet kritiseret for at sætte barren for "samfundsmæssig betydning" (for) lavt.[1382] Synspunktet er, at hvis kriteriet udelukkende skal forstås ud fra en mere almindelig sprogbrug, kan det blive vanskeligt at retsforfølge selv meget alvorlige brud på tavshedspligten, fordi kravet om "samfundsmæssig betydning" er så løst, at det i de fleste tilfælde vil være opfyldt, hvorved kildebeskyttelsen aktiveres. Under sagens behandling i Højesteret havde anklagemyndigheden derfor også argumenteret for, at kildebeskyttelse må forbeholdes tilfælde, hvor der er tale om egentlig whistleblowing – dvs. afdækning af ulovlige eller kritisable forhold af almen interesse – men dette tiltrådte Højesteret ikke.[1383]

Selv om redaktionelle medarbejdere således i langt de fleste tilfælde vil være fritaget fra at vidne om noget, som kan kompromittere kildebeskyttelsen, er det ikke det samme som, at den pågældende journalist mv. også er udelukket fra at afgive forklaring, hvis vedkommende selv ønsker det.[1384] Det er ikke noget, som hyppigt bliver sat på spidsen, men der er eksempler på, at en kilde mod sin vilje er blevet afsløret på et senere tidspunkt, uden at dette er sket i forbindelse med en retssag.[1385]

Kildebeskyttelsen ville ikke være meget værd, hvis de værnede oplysninger om kildens identitet kunne skaffes på anden måde – f.eks. ved at ransage et medies lokaler eller ved pålæg om udlevering af råbånd, noter eller lignende, som kan danne grundlag for identifikation af kilden (edition). Det er en almindelig fremgangsmåde for anklagemyndigheden i straffesager, hvor et massemedie formodes at ligge inde med væsentlige oplysninger, både at begære vidnefritagelsen ophævet og anmode om f.eks. udlevering af notater, råbånd mv.[1386] Af samme årsag er retsplejelovens regler om bl.a. edition og ransagning afstemt med reglerne om vidnefritagelse for journalister for at fjerne muligheden for omgåelse. Der kan derfor ikke gennemtvinges f.eks. edition, hvis det ville have

1381 U2011.1329H.

1382 I sin artikel "Massemedier kildebeskyttelse – bemærkninger i anledning af Lækagesagen" i TfK 2011.520, skriver professor Jørn Vestergaard, at: "... kildebeskyttelse er med Højesterets kendelse blevet ophøjet til noget næsten sakrosant (…)."

1383 Se L. Lichtenstein, "Journalisters kildebeskyttelse – "Lækagesagen"" i Juristen (nr. 7 af 2011), side 215.

1384 Vidnefritagelsen for journalister mv. adskiller sig på denne måde fra retsplejelovens bestemmelser om vidneudelukkelse, som (i udgangspunktet) helt afskærer bl.a. præster, læger og forsvarsadvokater fra at afgive forklaring om forhold, som de i kraft af deres arbejde har fået kendskab til. Det skal ses i sammenhæng med, at disse grupper – til forskel fra journalister mv. – arbejder under en lovbestemt tavshedspligt.

1385 Se f.eks. "Åbenmundet ombudsmand satte gang i tamilsagen" (11. juni 2011), Politiken, https://politiken.dk/indland/politik/art5590187/%C3%85benmundet-ombudsmand-satte-gang-i-tamilsagen (senest tilgået den 2. september 2019).

1386 Det gjorde man f.eks. i den ovenfor omtalte lækagesag.

som konsekvens, at forhold, som man som vidne ville være fritaget (eller udelukket) fra at forklare sig om, alligevel blev blotlagt.[1387]

### 3.5.2 Mediernes særlige adgang til at videreformidle

Et andet aspekt af den særstilling, som medierne har i kraft af deres rolle som oplysningsorgan og som offentlighedens vagthund, er retten til – straffrit – at videreformidle ytringer, som for andre er strafbare.

Pressen kan således som udgangspunkt rapportere om og også gengive andres udtalelser, selv om udtalelserne f.eks. rummer strafbare injurier eller afslører forhold, som tilhører privatlivets fred. Det er dog efter praksis en forudsætning for straffrihed, at videregivelsen af ytringerne har samfundsmæssig interesse.[1388]

Hvis en person – typisk en offentlig ansat – har brudt sin tavshedspligt ved at overlade fortrolige oplysninger til et medie, er udgangspunktet, at det også vil være strafbart for mediet at videreformidle oplysningerne. Af hensyn til pressefriheden gælder dog en undergrænse, som betyder, at medierne ikke kan straffes for at videregive alle typer af tavshedsbelagte oplysninger. Hvis der dog er tale om oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (f.eks. oplysninger om helbredsforhold eller kriminalitet) og oplysninger, hvis fortrolighed skyldes hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar, vil det som udgangspunkt også være strafbart for medierne at viderebringe oplysningerne, fordi de modstående hensyn vejer tungt.[1389]

Videregivelse af fortrolige oplysninger kan dog alligevel være straffri, hvis videregivelsen er sket til varetagelse af åbenbar almeninteresse. Bestemmelsen, der fastslår dette, *er ikke en særregel* for medierne, men har en særlig betydning for mediernes arbejde. Den indebærer kort sagt, at det selv ved grove brud på tavshedspligten kan være berettiget at viderebringe oplysningerne.[1390] Et sådant tilfælde forelå i den såkaldte Grevil-sag. Her blev en tidligere efterretningsofficer, som havde lækket fortrolige oplysninger fra Forsvarets Efterretningstjeneste, straffet for sit tavshedsbrud, mens de journalister, som viderebragte oplysningerne, undgik straf på grund af den offentlige interesse i det emne, som de lækkede oplysninger angik – nemlig spørgsmålet om Iraks fortsatte besiddelse af masseødelæggelsesvåben. [1391]

1387 Jf. retsplejelovens § 804, stk. 4.
1388 Referatprivilegiet gennemgås mere indgående i kapitel 7, om ytringsfrihedens retlige rammer.
1389 Se straffelovens § 152d.
1390 Se straffelovens § 152e.
1391 Sagen er gennemgået i kapitel 7.

### 3.5.3 Massemediernes processuelle rettigheder

Grundloven bestemmer, at der i videst muligt omfang skal være offentlighed i retsplejen. Det betyder navnlig, at retsmøder som udgangspunkt skal være åbne for offentligheden. Af samme årsag er retsplejelovens hovedregel, at enhver har ret til at overvære retsmøder. I realiteten er det naturligvis de færreste, der rent praktisk vil gøre brug af denne mulighed, og derfor er det en væsentlig opgave for medierne at realisere princippet om offentlighed ved at rapportere fra retssager.

Men selv om udgangspunktet er, at det, der foregår i retten, er undergivet offentlighed og frit kan rapporteres, er der en række undtagelsestilfælde. Retten kan f.eks. beslutte, at et retsmøde helt eller delvist skal foregå for lukkede døre, dvs. helt uden adgang for offentligheden. I straffesager kan det f.eks. skyldes hensynet til sagens opklaring eller hensynet til en forurettet, et vidne eller en mindreårig tiltalt. I den civile retspleje vil bl.a. familieretlige sager af hensyn til sagens parter typisk foregå for lukkede døre.[1392]

Retten kan også beslutte, at en sag enten helt eller delvist underlægges referatforbud. Det betyder, at der enten slet ikke eller kun i begrænset omfang vil kunne gengives, hvad der er foregået på et retsmøde. Her vejer hensynet til beskyttelsen af privatlivet mv. altså tungere end hensynet til offentlighedens interesse i at kunne få kendskab til, hvad der sker i retten.

Som det mindre i det mere kan retten nedlægge såkaldt navneforbud, som indebærer, at det ved omtale af en straffesag forbydes at nævne tiltalte og evt. andre involverede i sagen på en måde, som gør det muligt at identificere dem uden for en helt snæver kreds af personer.[1393]

Før retten træffer beslutning om dørlukning, referat- eller navneforbud, skal repræsentanter for massemedier, *som er omfattet af medieansvarsloven*, og som er til stede, have mulighed til at udtale sig. Hvis retten træffer beslutning om dørlukning referat- eller navnforbud, kan medierne kære (appellere) beslutningen. Medierne er således i disse tilfælde tillagt beføjelser stort set svarende til sagens parter. Det skete ved en lovændring i 1999, hvor der som begrundelse blev henvist til, at massemediernes omtale af, hvad der foregår i retssalene, er en forudsætning for reel offentlighed i retsplejen.[1394]

Medierne har tilsvarende en udvidet adgang til aktindsigt i retssager, herunder især straffesager, hvor medierne, både mens en sag verserer, og efter den er afgjort, har vide

1392 Eksempelvis sager om forældremyndighed og samvær.

1393 Retsplejelovens regler om dørlukning, referat- og navneforbud gennemgås mere udførligt i kapitel 7.

1394 Lovforslag nr. L 78 af 5. november 1998 om ændring af retsplejeloven (Folketingstidende, 1998-1999, Tillæg A, side 2006ff.), pkt. 6.2.

muligheder for at gøre sig bekendt med sagens dokumenter.[1395] Denne særstilling for medierne tjener samme formål som reglerne om dørlukning mv. Reglerne om offentlighed, herunder aktindsigt, er nærmere beskrevet i kapitel 15 om informationsfrihed.

## 4. Kommissionens overvejelser

Kommissionen mener, at tilstedeværelsen af en uafhængig, mangfoldig og kritisk presse er en afgørende forudsætning for en reel ytrings- og informationsfrihed og for et velfungerende demokrati.

Medierne har i den forbindelse navnlig to roller – dels rollen som leverandør og formidler af nyheder og information til befolkningen, dels rollen som understøtter af og forum for en offentlig debat, hvor andre kan gøre brug af deres ytringsfrihed.[1396]

Kommissionens overvejelser vedrørende de publicistiske medier tager derfor udgangspunkt i hensynet til ytrings- og informationsfriheden. Kommissionen vil derimod ikke generelt vurdere, om kvaliteten af debatten derudover kunne forbedres.

### 4.1 Publicistiske mediers aktuelle vilkår

Det er beskrevet ovenfor, at nogle publicistiske medier, der drives kommercielt, har været udfordrede på indtjeningen, og at dette især hænger sammen med en generelt forstærket konkurrencesituation, hvor det samlede udbud af medieindhold og platforme er steget voldsomt. De publicistiske massemediers andel af annoncemarkedet er reduceret, fordi en stor del af annonceringen finder sted på de digitale platforme, som tilbyder målrettet annoncering. Dertil kommer, at det i dag kun er 15 pct. af danskerne, der betaler for adgang til nyheder online.

Man kan rejse det spørgsmål, om der – på baggrund af den beskrevne udvikling – er grund til at være bekymret for den traditionelle mediebranches kapacitet og evne til fortsat at udfylde de funktioner, som har så central betydning for demokratiets funktionsdygtighed og den offentlige debat.

Det er sammenfattende kommissionens vurdering, at den beskrevne udvikling ikke skaber et påtrængende behov for – ud fra hensynet til ytrings- og informationsfriheden – at

1395 Dette følger navnlig af retsplejelovens § 41 f.

1396 I betænkning nr. 1320 (1996) om medierne i demokratiet, side 5ff. taler man om fire særlige funktioner for medierne i demokratiet. Disse er dog delvist overlappende, og derfor alle indeholdt i de to overordnede roller, som anvendes her.

iværksætte særlige initiativer rettet mod de landsdækkende publicistiske massemedier. Selvom mediebranchen har gennemgået 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 publicistiske massemedier fortsat udfylder deres centrale rolle i demokratiet ved at understøtte en reel ytrings- og informationsfrihed.[1397]

### 4.1.1 Rollen som offentlighedens vagthund

Et element i mediernes rolle som leverandør og formidler af nyheder og information til befolkningen er som nævnt rollen som *offentlighedens vagthund*. Som det allerede er beskrevet, træder mediernes samfundsmæssige betydning bl.a. tydeligt frem i forbindelse med spektakulære afsløringssager om f.eks. lovbrud eller magtmisbrug i den offentlige forvaltning eller mistanke herom. Det er også denne funktion for pressen, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ofte har henvist til som begrundelse for at indrømme pressen en udvidet ytringsfrihed.

Der er efter kommissionens opfattelse ikke umiddelbare tegn på, at denne funktion som offentlighedens vagthund skulle være truet – nærmest tværtimod. Det er kommissionens generelle indtryk, at der i usvækket og måske endda i stigende omfang udføres undersøgende journalistik af de danske massemedier, og at flere medier har oprustet inden for området, bl.a. fordi det er forbundet med faglig prestige og anerkendelse og ikke mindst en åbenbar offentlig interesse. Det øger sandsynligvis også mediets mulighed for at skabe en stærk faglig profil, som bl.a. kan tiltrække dygtige medarbejdere. Etableringen i august 2018 af Center for Undersøgende Journalistik på Roskilde Universitet synes endvidere at understøtte indtrykket af, at funktionen som offentlighedens vagthund ikke på nuværende tidspunkt er i fare.

Et af formålene med tildeling af offentlig mediestøtte er at understøtte mediernes rolle som offentlighedens vagthund. Det kan efter kommissionen opfattelse bl.a. tilskrives den danske tradition for økonomisk støtte til medierne, at det fortsat i vidt omfang er muligt at opretholde medier, der bringer kritisable forhold frem i lyset. Denne funktion har også afgørende betydning for at imødegå truslen om disinformation. Der bør i dette lys værnes om den offentlige mediestøtte i kombination med armslængdeprincippet.

Kommissionen hæfter sig også ved, at der de senere år har været talrige eksempler på skandalesager, som er blevet afdækket i kraft af vedholdende og dybdeborende jour-

1397 De særlige udfordringer forbundet med misinformation (fake news) og de publicistiske mediers rolle i den forbindelse behandles særskilt i kapitel 14.

nalistik, og det kritiske fokus har både været rettet mod de politiske magthavere, den offentlige forvaltning og det private erhvervsliv. Der henvises i den forbindelse i øvrigt til kommissionens overvejelser om offentlighedsloven i kapitel 15, som efter kommissionens opfattelse hænger nøje sammen med mediernes mulighed for at varetage den samfundskritiske funktion, som demokratiet er afhængigt af.

En anden tendens, som understøtter antagelsen om, at den undersøgende journalistik som disciplin står stærkt, er de *internationale journalistsamarbejder*, som flere danske medier de senere år har været del af. Bl.a. i forbindelse med de såkaldte Leaks-sager (Panama Papers, Football Leaks mv.) har danske medier gennem netværket International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) samarbejdet og delt research mv. med medier fra store dele af verden. Det har bl.a. været tilfældet i sagen om svindel med udbytteskat (CumEx).

Kommissionen finder på den baggrund ikke, at der er grund til bekymring, når det gælder pressens mulighed for at udføre sin funktion som offentlighedens vagthund. Det er altså fortsat muligt for borgerne via de publicistiske medier at få den kritiske samfundsoplysning, som er en af den fri presses vigtigste funktioner.

### 4.1.2 Det forøgede medieudbud

Det er Kommissionens opfattelse, 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.[1398] Måske fordi de publicistiske medier – i en ellers kaotisk og uoverskuelig informationsvirkelighed – betragtes som de centrale formidlere af troværdig og valid nyhedsinformation.[1399] Det kan også ses som et udtryk for, at der er en generel tillid til, at massemedierne tilstræber at varetage hensynet til sandhed (objektivitet), som er et af de bærende hensyn bag ytrings- og informationsfriheden, og som også står centralt i presseetikken.[1400] Her spiller det efter kommissionens opfattelse også en rolle, at de licensfinansierede public service-medier stadig indtager en central plads i det danske medielandskab.

1398 Rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf), side 28ff.. Med de sociale medier forholder det sig anderledes.

1399 Se mere herom i kapitel 14 om disinformation.

1400 Paradoksalt er det dog i den forbindelse, at tilliden til de journalister, der producerer medieindholdet, på samme tid dalende. Den såkaldte troværdighedsanalyse fra 2018 (udarbejdet af Radius) (https://radiuscph.dk/wp-content/uploads/2018/08/Trov%C3%A6rdighedsanalyse-2018-af-Radius.pdf) giver således journalister en placering mellem bilforhandlere og ejendomsmæglere i bunden af feltet sammen med politikere.

Det mere fragmenterede mediebillede og individualiserede medieforbrug har efter kommissionens opfattelse betydning for den offentlige debat, og man kan stille det spørgsmål, om det overhovedet er meningsfuldt at tale om en fælles offentlighed og én offentlig debat længere.

Det er således 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. Der er derfor næppe i samme grad som tidligere en fælles opfattelse af, hvad der på et givent tidspunkt er den vigtigste nyhedshistorie. Samtidig har medierne fået konkurrence som de dagsordenssættende fra bl.a. NGO-miljøet og de professionelle kommunikationsbureauer og lobbyister. 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.

Kommissionen har drøftet, om det har nogen selvstændig betydning for ytringsfriheden og den demokratiske debat, at "offentligheden" og "den offentlige debat" som beskrevet formentlig er mere diffuse begreber i dag end tidligere. Her er det kommissionens opfattelse, at man først og fremmest må hæfte sig ved, at der ikke er 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 spiller en mindre betydende rolle som forum for den offentlige debat, som i stigende omfang udspiller sig på de sociale platforme som Twitter og Facebook, hvor der kan kommenteres umiddelbart. Det centrale må være, at debatten finder sted – ikke hvor det sker. Kommissionen er i den forbindelse dog 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.

### 4.1.3 Lokale og regionale medier

Kommissionen har også drøftet, om der gør sig særlige forhold eller tendenser gældende i forhold til lokaljournalistikken, som kan påvirke ytrings- og informationsfriheden lokalt.

Kommissionen finder i lyset af de beskrevne udviklingstræk for så vidt angår de regionale og lokale medier, 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.[1401] Dette er efter kommissionens opfattelse helt afgørende for de lokale og regionale mediers muligheder for overlevelse i en form, der sikrer befolkningen relevante input til stillingtagen og ajourføring 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.

## 4.2 Den retlige regulering af de 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.

### 4.2.1 Digitale massemediers position i medieansvarsloven

Medieansvarslovens særlige ansvarssystem har bl.a. til formål at sikre medierne størst mulig ytringsfrihed og dermed borgerne størst mulig informationsfrihed. Kommissionen har på den baggrund diskuteret, om det er holdbart at fastholde, at de digitale medier kun omfattes af medieansvarslovens system, herunder det objektive redaktøransvar, hvis de selv ønsker det og indgiver anmeldelse til Pressenævnet.

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. Det er navnlig bemærkelsesværdigt, fordi netop digitale medier som beskrevet har stor betydning i dag.

1401 Se "Ugeaviser og lokale dagblade styrkes med medieforlig: - Det gør næppe den store forskel, men vi er glade" (29. juni 2018), DR, https://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvest/ugeaviser-og-lokale-dagblade-styrkes-med-medieforlig-det-goer-naeppe-den (senest tilgået den 2. september 2019).

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at der er behov for i medieansvarsloven at foretage en ny afgrænsning af de medier, som automatisk omfattes, således at de digitale medier, som utvivlsomt *er* publicistiske medier, uden videre omfattes af loven, herunder ansvarssystemet og presseetikken.[1402] Et hovedsigte med anbefalingen er at skabe ligestilling og teknologineutralitet i den forstand, at det i udgangspunktet skal være uden betydning for placeringen af ansvar for publicistisk medieindhold, på hvilken platform indholdet er publiceret.[1403] Kommissionen bemærker i den forbindelse, at denne retstilstand, hvor nyhedsmedierne som sådan blev underlagt et ansvar uanset platform, var formålet med medieansvarsloven, da den blev gennemført i 1992.

Det nærmere arbejde med at opdatere medieansvarsloven til den digitale tidsalder kunne med fordel ske i et lovforberedende udvalg under inddragelse af relevante aktører.

### 4.2.2 Ansvar for brugergenererede kommentarer på netmediers debatspor mv.

Kommissionen har tillige drøftet spørgsmålet om ansvaret for brugerkommentarerne på de digitale nyhedssider, herunder mediernes sider på de sociale medier.

Her er retstilstanden som beskrevet, at de brugergenerede kommentarer til mediernes redigerede indlæg (artikler, debatindlæg) som udgangspunkt i sig selv er uredigerede og derfor falder de uden for medieansvarslovens område. Det kan dog ikke udelukkes, at medierne ved at redigere i indholdet af kommentarsporet kan bringe indholdet inden for lovens område. Udgangspunktet er dog, at et eventuelt ansvar for andre end ophavsmanden til kommentaren følger af de almindelige ansvarsregler med det forbehold, at e-handelsloven i et vist omfang fritager formidleren for ansvar.

Kommissionen mener grundlæggende, at den debatform, hvor medierne interagerer direkte med mediebrugerne, som også interagerer indbyrdes, som udgangspunkt må ses som en styrkelse af ytringsfriheden og den offentlige debat. Kommissionen er dog samtidig opmærksom på, at adgangen til at kommentere også udnyttes til at fremsætte

1402 Ved lov nr. 1719 af 27. december 2018 er det fastsat, at elektroniske medier, som modtager offentlig mediestøtte fremover automatisk omfattes af medieansvarsloven og herunder Pressenævnets kompetence.

1403 Der kan i den forbindelse skeles til Norge, hvor Kulturministeriet i maj 2018 sendte et udkast til lovforslag om redaktionel uafhængighed og ansvar i redaktørstyrede journalistiske medier (medieansvarsloven) i høring. Forslaget har bl.a. til hensigt at sikre, at ansvarsreglerne i videst muligt omfang gøres teknologineutrale, således at det ikke vil have betydning for placering af ansvaret for ulovlige ytringer, hvilken type platform (analog eller digital) der er anvendt til udbredelsen. Lovforslaget indeholder desuden regler om brugergenereret indhold i redaktørstyrede medier og pålægger bl.a. redaktøren at sikre, at brugergenereret indhold holdes klart adskilt fra redaktionelt indhold, ligesom redaktøren vil få pligt til at oplyse, hvilke regler der gælder for brugergenererede fora, herunder mulighederne for at klage over ulovligt indhold samt oplysning om klagemuligheder for den bruger, som får fjernet indhold. Lovforslaget forventes fremsendt til Stortinget inden udgangen af 2019.

ytringer med fx hadefuldt, truende eller injurierende indhold, og at dette ikke sjældent sker, uden at "forfatteren" giver sig til kende.

Dette kunne – sammenholdt med, at det enkelte medie selv sætter rammerne for onlinedebatten på dets egen platform – umiddelbart tale for at udstrække redaktøransvaret til at omfatte brugerkommentarerne.

En sådan udvidelse af medieansvaret vil dog efter kommissionens opfattelse kunne rumme en risiko for, at nogle medier lukker ned for brugerkommentarerne, fordi man ikke vil kunne afsætte de fornødne ressourcer til den løbende overvågning af indholdet, som en sådan ordning formentlig ville nødvendiggøre.[1404] Det er ikke ønskværdigt.

Dertil kommer, at et medie, som bliver gjort opmærksom på, at der findes ulovligt indhold blandt det brugergenerede indhold, og ikke foretager sig noget, allerede efter gældende ret efter omstændighederne vil kunne pådrage sig et selvstændigt medansvar for indholdet som følge af den udviste passivitet. Mediets ansvar kan bestå både i straf og erstatning.

Kommissionen anbefaler derfor, at medieansvarsloven ikke udvides til at omfatte det brugergenerede 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.

1404 En sådan ordning kan muligvis også skabe problemer i forhold til e-handelsdirektivet, hvorefter udbyderne af de tekniske platforme som udgangspunkt ikke må pålægges en overvågningsforpligtelse, jf. nedenfor, kapitel 13, om internettet og sociale medier.

# Kapitel 13
# Internettet og sociale medier

## 1. Indledning

Internettet, som i vores del af verden stort set er allemandseje i dag, har i løbet af de seneste godt 30 år revolutioneret den måde, vi kommunikerer med hinanden. Nettet har også grundlæggende forandret den måde, vi hver især tilgår information.

Selvom internettet har eksisteret siden 1960'erne, var det først med opfindelsen af World Wide Web i 1989, at nettet for alvor kunne begynde at realisere sit potentiale. I 1995 var der 10.000 hjemmesider, som i samme år tidobledes til 100.000 sider, og i 2014 kunne WWW-opfinderen, Tim Berners-Lee, oplyse, at World Wide Web nu husede *over en milliard hjemmesider*.[1405] Antallet af internetbrugere er vokset med lignende hast: I 2001 brugte 39,1 pct. af alle danskere internettet, mens tallet i 2017 var vokset til 97,1 pct.[1406] Antallet af breve, der sendes med almindelig post, er reduceret med 90 pct. i næsten samme periode.[1407]

I kølvandet på web-revolutionen opstod også behovet for søgemaskiner til at filtrere og navigere rundt i nettets kringelkroge. Google, som blandt søgemaskinerne aktuelt har en markedsandel på over 92 pct.,[1408] har i dag 40.000 søgninger i sekundet svarende til 3,5 milliarder søgninger hver eneste dag. Endvidere står Facebook og Google nu tilsammen for næsten 80 pct. af alle henvisninger til andre hjemmesider i den samlede webtrafik.[1409] Allerede i 2007 viste en undersøgelse blandt britiske internet-brugere, at størstedelen af

1405 "WWW fylder 25 år: Husker du, hvor grimt det var" (6. august 2016), Videnskab.dk, https://videnskab.dk/teknologi-innovation/www-fylder-25-aar-husker-du-hvor-grimt-det-var (senest tilgået den 11. september 2019).

1406 "Statistics", ITU (https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx).

1407 "Danskerne sender færre breve" (18. juli 2019), DR, https://www.dr.dk/ligetil/danskerne-sender-faerre-breve (senest tilgået den 11. september 2019).

1408 "Google vil styre vores infrastruktur" (20. oktober 2018), Data Ethics, https://dataethics.eu/da/google-vil-styre-vores-infrastruktur/ (senest tilgået den 11. september 2019).

1409 "Facebook and Google dominate web traffic, but not the same kind" (24. maj 2017), Business Insider, https://www.businessinsider.com/google-facebook-news-traffic-chart-2017-5?r=US&IR=T (senest tilgået den 11. september 2019).

dem foretrak internettet frem for en kollega, en ekspert eller et biblioteksbesøg til at få adgang til information om nye emner.[1410]

Internettet har med andre ord ændret vilkårene for informationssøgning, som tidligere krævede biblioteksadgang, omkostningstung fysisk opbevaringsplads i form af arkiver, eventuelt en informationsspecialist på råd eller som minimum et leksikon-opslag. Der findes naturligvis stadig information, som ikke er frit tilgængelig, men internettets informationshav rummer næsten uanede muligheder for adgang til information.

Nogle forskere peger dog på, at internettets informationslagre ikke nødvendigvis gør os klogere, idet større adgang til information ikke nødvendigvis fører til bedre information.[1411] F.eks. har et amerikansk forskningsstudie vist, at adgangen til internettet giver os en oplevelse af at være klogere og mere velinformerede, end vi i virkeligheden er.[1412] Andre mener, at internettets informationshav og konstante muligheder for "browsing" skader vores evne til at fordybe os.[1413] Uanset disse forbehold udgør internettet indiskutabelt i dag det centrale globale forum for informationsudveksling.[1414]

I 2017 blev telefonbogen udsendt for sidste gang i erkendelse af, at både brugere og annoncører stort set alle nu var online.[1415] På den baggrund kan det måske hævdes, at internettet i dag til fulde afspejler den fysiske verden, hvor både borgere, virksomheder, offentlige institutioner og private organisationer nu simultant er til stede i den fysiske og den digitale virkelighed, som på kort tid har vævet sig sammen i en kompleks infrastruktur. Her opstår nye problemstillinger og spørgsmål om regulering parallelt med udviklingen – dog ofte med teknologien i førertrøjen.

1410 Rapporten "Oxford Internet Survey 2007 Report: The Internet in Britain", Oxford Internet Institute (https://oxis.oii.ox.ac.uk/reports/), side 71.

1411 "Why the Internet isn't making us smarter – and how to fight back" (15. april 2016), The Conversation, https://theconversation.com/why-the-internet-isnt-making-us-smarter-and-how-to-fight-back-56713 (senest tilgået den 11. september 2019).

1412 M. Fisher m.fl. "Searching for Explanations: How the Internet Inflates Estimates of Internal Knowledge" i Journal of Experimental Psychology: General (nr. 3 af 2015), side 674ff.

1413 "Dum, dummere, internet?" (21. marts 2011), *Berlingske*, https://www.berlingske.dk/kronikker/dum-dummere-internet (senest tilgået den 11. september 2019).

1414 R.F. Jørgensen og A.M. Pedersen i M. Taddeo, L. Floridi (red.), The Responsibilities of Online Service Providers, 1. udgave (2017).

1415 "Telefonbogen dør næste år" (12. september 2016), Alt om Data, https://www.altomdata.dk/telefonbogen-doer-naeste-aar (senest tilgået den 11. september 2019).

## 2. Nye muligheder og udfordringer

I løbet af de seneste 25 år er internettets struktur aldeles transformeret. Der er langt fra ophavsmændene bag nettets ambition om et decentraliseret, autonomt og frit online græsrodsmiljø til den "centralisering" af internettet omkring få virksomheder, der er blevet en realitet med fremkomsten af de såkaldte teknologigiganter.[1416]

Samtidig spiller sociale medier en stadig større rolle i hverdagen hos de fleste, herunder ikke mindst hos de yngre generationer, som er massivt til stede på de nye medier, som efterhånden også udgør unges primære kilde til information om, hvad der sker i verden omkring dem.[1417]

Sociale medier bruges dog ikke kun til udveksling af synspunkter og nyhedsformidling. For mange udgør sociale medier således en væsentlig del af deres sociale liv og bruges bl.a. til at holde kontakt med familie og venner og til at indgå i diverse grupper og fællesskaber med ligesindede.

Selvom store dele af nyhedsformidlingen i dag foregår på eller via sociale medier, hvor også publicistiske medier er aktivt til stede, er de sociale medier ikke sammenlignelige med publicistiske medier, idet deres funktion grundlæggende er en anden. Der er dog ingen tvivl om, at internettets udbredelse og tilkomsten af de sociale medier også for den traditionelle mediebranche har ændret vilkårene afgørende. Se i den forbindelse kapitel 12 om publicistiske medier.

En af de utvivlsomme styrker ved de sociale medier er, at de skaber et i princippet globalt forum for meningsudveksling, hvor alle når som helst kan komme til orde uden først at skulle passere gennem et redaktionelt filter. Ikke mindst af denne grund er sociale medier blevet fremhævet som demokratiserende og fremmende for den offentlige debat, fordi de sætter enhver, der er udstyret med en computer eller blot en smartphone, i stand til umiddelbart at ytre sig i en bred kreds.

Kendte personer, meningsdannere og politikere har i høj grad også fået øjnene op for sociale mediers potentiale. Det er i dag ikke ualmindeligt, at fremtrædende politikere starter politiske debatter eller lancerer kampagner og politiske udspil på f.eks. Facebook eller Twitter. Et eksempel er den daværende VK-regerings 2025-plan fra august 2016,

1416 "How to fix what has gone wrong with the internet" (28. juni 2018), The Economist, https://www.economist.com/special-report/2018/06/28/how-to-fix-what-has-gone-wrong-with-the-internet (senest tilgået den 11. september 2019).

1417 "Unge får flest nyheder fra sociale medier som Facebook" (15. juni 2016), DR, https://www.dr.dk/nyheder/indland/unge-faar-flest-nyheder-fra-sociale-medier-som-facebook (senest tilgået den 2. september 2019).

som statsministeren lancerede med en kampagne på Facebook.[1418] Fordelen for afsenderen ved dette er, at man her både kan nå bredt ud og samtidig selv i et vist omfang styre slagets gang.[1419] Om det altid også er en fordel for modtageren af budskabet er en anden sag.[1420]

De sociale medier har også vist deres potentiale, når nogen vil skabe opbakning til en sag. Det kan dreje sig om underskriftsindsamlinger, indkaldelser til demonstrationer og happenings eller om at mobilisere faggrupper i forbindelse med faglige konflikter eller lignende. Et eksempel er sagen om #Detkuhaværetmig-kampagnen, hvor landets yngre læger i 2017 tydeligt markerede opbakning til en kollega i en straffesag om fejlbehandling af en patient. Den verdensomspændende #Metoo-kampagne er et andet eksempel på den gennemslagskraft, man kan opnå, hvis man målrettet bruger sociale medier.

Der er stigende fokus på, at sociale medier – uagtet deres mange gode egenskaber – også kan skade demokratiet og den demokratiske samtale. De seneste års globale debat om sociale medier har i høj grad handlet om, hvorvidt bl.a. Facebook med ugennemsigtige algoritmer, tilstedeværelsen af ulovligt indhold, de enorme mængder af brugerdata og redigering af brugernes indhold på platformene gavner demokratiet og den offentlige debat.[1421]

Tilstedeværelsen af ulovligt indhold har sammen med en række konkrete sager, herunder den såkaldte Cambridge Analytica sag, givet anledning til debat om behovet for regulering af de dominerende platforme. Også sociale mediers såkaldte indholdsmoderation har givet anledning til overvejelser i forhold til ytrings- og informationsfriheden, jf. nærmere herom under afsnit 5 nedenfor.

---

1418 "Løkke lancerede 2025-plan på Facebook" (29. august 2016), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/loekke-lancerede-2025-plan-paa-facebook (senest tilgået den 2. september 2019).

1419 Se f.eks. "Ekspert: Løkke vil styre pressen med Facebook-udsendelse" (29. august 2016), Fyens Stiftstidende, https://www.fyens.dk/indland/Ekspert-Loekke-vil-styre-pressen-med-Facebook-udsendelse/artikel/3057356 (senest tilgået den 2. september 2019).

1420 Som et andet eksempel kan der peges på, at Lars Løkke Rasmussen i første omgang nøjedes med at udsende en kort besked på Twitter, da han trak sig som formand for partiet Venstre. Derefter holdt han sig ude af mediernes søgelys i 14 dage.

1421 Se f.eks. "LEDER: Derfor er Facebook en trussel mod demokratiet" (26. marts 2018), Mandag Morgen, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/derfor-er-facebook-en-trussel-mod-demokratiet (senest tilgået den 2. september 2019), "Facebook er farlig for demokratiet. Men det er endnu farligere, hvis politikerne griber ind" (25. november 2016), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/sOPXjd5n-aevmJ36a-9c88c; (senest tilgået den 2. september 2019) og "Anti-Social Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy by Siva Vaidhyanathan - review" (25. juni 2018), The Guardian, https://www.theguardian.com/books/2018/jun/25/anti-social-media-how-facebook-disconnects-us-undermines-democracy-siva-vaidhyanathan-review; (senest tilgået den 2. september 2019).

## 2.1 Styring og redigering af information online

Diskussionen om styring af information og indhold online falder overodnet i to spor. Et om privat regulering, dvs. navnlig tech-virksomhedernes privatretlige grundlag for kontrol med information på deres platforme mv. og et om offentlig regulering, dvs. myndighedsindgreb og retlig regulering af private internet-virksomheder mv. De to spor i diskussionen eksisterer ikke uafhængigt af hinanden, men påvirker snarere hinanden gensidigt i en konstant udvikling, der kontinuerligt påvirker rammerne for information og kommunikation online.

### 2.1.1 Privat styring af internettets informationsstrømme

Som argument for en tættere regulering af internettet og sociale er det bl.a. blevet fremhævet, at internettets privatejede platforme ikke er neutrale og næppe (alene) har et altruistisk formål om at agere "virtuel rådhusplads" for offentligheden. De har ikke – og kan ikke forventes at have – den offentlige samtale eller sikring af ytrings- og informationsfriheden som hovedformål med deres virksomhed.[1422]

Onlineplatformenes indhøstning af data om brugerne og deres adfærd har givet anledning til overvejelser om, hvilken pris vi betaler for adgang til interaktion og information. Internettets stærkeste valuta har således vist sig at være de personoplysninger, som afgives for at kunne benytte diverse tjenester online. World Economic Forum har i den forbindelse klassificeret personoplysninger som "informationssamfundets råolie" og beskriver bl.a., hvordan mængden af lagret information fra internettet i 2020 vil være 44 gange større end i 2009.[1423] Nogle har dystert sammenlignet disse lagre af personoplysninger med tidligere tiders overvågningsregimers, dog med den afgørende forskel, at nutidens arkiver skabes navnlig af private aktører med salg for øje og med samtykke fra dem, som oplysningerne vedrører.[1424]

**Techgiganterne lytter med**
Dagbladet Politiken kunne i august 2019 afsløre, at Apple og Google via projektansatte hos deres underleverandører havde aflyttet og transskriberet danske kunders private samtaler. Afsløringen blev bragt i kølvandet på en international skandale om techgiganters vidtrækkende aflytning og overvågning af kunder. Optagelserne, som stam-

1422 Forsker: Regulering af platforme er en svær balancegang" (12. oktober 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/digital/artikel/forsker-regulering-af-platforme-er-en-svaer-balancegang (senest tilgået den 7. februar 2020).

1423 Rapporten "Personal Data: The Emergence of a New Asset Class", World Economic Forum (http://www3.weforum.org/docs/WEF_ITTC_PersonalDataNewAsset_Report_2011.pdf).

1424 G. Hasselbalch, "Retten til privatliv på nettet" (30. april 2014), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kronikker/retten-til-privatliv-paa-nettet (senest tilgået den 11. september 2019).

mede fra såkaldte digitale assistenter, blev gemt, aflyttet og transskriberet. Imidlertid fremgik det af Google og Apples privatlivsreglementer, at optagelserne måtte underlægges sådan behandling for at forbedre de digitale assistenters teknologi. De berørte kunder havde derfor, bevidst eller ubevidst, i mange tilfælde godkendt vilkårene.

Persondata har som nævnt bl.a. forretningsmæssig interesse, fordi det kan afkode forbrugeradfærd, politiske overbevisninger og i det hele taget bidrage til en præcis kortlægning af adfærd, som ud fra et markedsførings- og påvirkningsperspektiv er uhyre værdifuldt. I den anledning hævder nogen, at brugerne ved afgivelse af massive mængder personoplysninger bliver "transparente" på en måde, som kan skade ikke kun privatlivet, men også f.eks. ytrings- og informationsfriheden. Det fremhæves i den forbindelse, at privatlivsbeskyttelse online også har en demokratisk dimension, fordi friheden til et privat, uovervåget rum er en forudsætning for reel tankefrihed, som atter er en forudsætning for informations- og ytringsfriheden.[1425]

En anden udfordring findes måske i de logikker, der styrer, hvilken information der vises i forbindelse med opslag i privatejede søgemaskiner, herunder manglende transparens om søgemaskinernes (rang)ordning af søgeresultater. I den forbindelse fremhæves særligt, at Google, som i den vestlige verden har en monopollignende stilling som foretrukken indgang til internettet, har en betydelig magt til at inddele nettet i "hoved- og sideveje". Denne inddeling har ifølge kritikerne store konsekvenser for, hvilken information der får størst gennemslagskraft hos brugerne.[1426] Også bl.a. Googles hjælpeværktøjer, betalte reklamelinks (AdWords) og udvalg af nyheder har været under beskydning for uigennemskuelige blokerings- og prioriteringsmekanismer, hvis betydning for adgang til information online – ifølge kritikere – er stor.[1427]

Identifikationen af det rette styrkeforhold mellem informationsfriheden på den ene side og andre beskyttede rettigheder på den anden har givet anledning til overvejelser om offentlig regulering af den online virkelighed. Der tegner sig således i tiltagende grad et kludetæppe af national, supranational og international regulering, som ud fra en række forskelligartede hensyn begrænser internetfriheden – forstået som retten til at færdes på nettet uden myndighedernes indblanding.

1425 D. Solove, "10 Reasons Why Privacy Matters" (20. januar 2014), Teach Privacy, https://teachprivacy.com/10-reasons-privacy-matters/ (senest tilgået den 11. september 2019).

1426 B. Rieder i K. Becker og F. Stalder, Deep Search: The Politics of Search beyond Google, 1. udgave (2009), side 133ff.

1427 Se f.eks. R. Epstein, "The New Censorship" (22. juni 2016), US NEWS, https://www.usnews.com/opinion/articles/2016-06-22/google-is-the-worlds-biggest-censor-and-its-power-must-be-regulated (senest tilgået den 7. oktober 2019).

### 2.1.2 Regulering af online informationsdeling og indsamling af data – balance mellem privatliv og informationsfrihed?

Helt overordnet skal informationsfriheden online afvejes over for andre grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv. I den forbindelse har EU's databeskyttelsesregler i stigende grad fået betydning for bl.a. internettets informationslagre og givet anledning til debat om lovgivningens balance mellem privatlivsbeskyttelse og informationsfrihed på internettet. Siden 2018 har EU's databeskyttelsesforordning (GDPR)[1428] udgjort det primære instrument i EU's databeskyttelsesregler. Formålet med EU's databeskyttelsesregler er overordnet at harmonisere beskyttelsen af individers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger og at sikre den frie udveksling af sådanne oplysninger mellem EU's medlemsstater.[1429] [1430]
Forud for forordningen fandtes databeskyttelsesreglerne navnlig i databeskyttelsesdirektivet og persondataloven fra 1995.[1431] Forordningen viderefører i meget vidt omfang den retstilstand, der fulgte af direktivet, dog med væsentlige nye tilføjelser, herunder navnlig mulighed for at pålægge både offentlige og private aktører anseelige bøder ved brud på databeskyttelsesreglerne.

**Retten til at blive glemt**
En spansk statsborger og finansiel rådgiver klagede i 2010 til det spanske datatilsyn over, at en søgning på hans navn på Google resulterede i henvisninger til to artikler fra 1998. Artiklerne omtalte tvangsauktion over fast ejendom i forbindelse med en inddrivelse af hans gæld til det offentlige. Det spanske datatilsyn gav ham medhold i, at Google skulle fjerne artiklerne fra resultatlisten, uagtet at der var tale om sande oplysninger, bl.a. fordi oplysningerne ikke længere var *relevante* og derfor faldt ind under den databeskyttelsesretlige ret til sletning eller minimering af data.

Google anlagde sag ved de spanske domstole, som forelagde en række spørgsmål for EU-Domstolen. EU-Domstolen kom i sin afgørelse (Google Spain-dommen)[1432] frem til, at en søgemaskineudbyder er forpligtet til at fjerne oplysninger fra resultatlisten (afindeksering) ved søgning på en persons navn, såfremt oplysningerne er offentlig-

1428 Forordning (EU) nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (GDPR).
1429 Forordning (EU) nr. 2016/679 af 27. april 2016 (databeskyttelsesforordningen), præambelbetragtning nr. 3.
1430 Databeskyttelsesforordningen har direkte virkning i Danmark, men giver inden for en lang række områder mulighed for, at der i national ret kan fastsættes bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningen. Det er i Danmark sket ved lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).
1431 Direktiv (EU) nr. 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesdirektivet).
1432 Google Spain og Google (afsagt den 13. maj 2014).

gjort af tredjemand og ikke længere er *relevante*. Med andre ord fandt EU-Domstolen, at der for EU-borgere findes en "ret til at blive glemt" online. Dommen medfører, at *søgemaskiner* ikke må henvise til hjemmesider med personoplysninger, som ikke længere er relevante. Indholdet, der henvises til – i det konkrete tilfælde artiklerne – findes således fortsat på internettet.1433 De vil dog ikke komme op i Googles søgeresultater og bliver derved (meget) mindre eksponerede.

EU-Domstolens afgørelse, som er afsagt forud for databeskyttelsesforordningen, har fået kritik for at underminere navnlig retten til informationsfrihed ved entydigt at prioritere retten til databeskyttelse og uden klart at definere, hvornår oplysninger om en person er *relevante*. Det er ifølge kritikerne uklart, hvornår f.eks. Google skal imødekomme en anmodning om sletning af søgeresultater, og det kan derfor være svært at gennemskue, hvilken information der ikke længere fremgår i søgeresultater som følge af dommen.

Sagen er for nylig blevet fulgt op af en ny sag, hvor en fransk domstol forelagde en række spørgsmål for EU-domstolen vedrørende samme emne (Google II-dommen).[1434] Spørgsmålene blev forelagt i forbindelse med en tvist, hvor fire personer var utilfredse med, at de franske myndigheder havde afvist at pålægge Google at fjerne forskellige links fra den resultatliste, der vises efter en søgning på deres navne.

I afgørelsen slår EU-domstolen bl.a. fast, at der skal foretages en afvejning mellem på den ene side den grundlæggende ret til respekt for privatliv og den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og på den anden side den grundlæggende ret til informationsfrihed.

Domstolen konkluderer på den baggrund, at en søgemaskineudbyder, når den forelægges en anmodning om fjernelse af et link til en webside, hvor følsomme personoplysninger offentliggøres, skal vurdere, om medtagelsen af dette link på resultatlisten, som vises, er strengt nødvendig for at beskytte informationsfriheden for de internetbrugere, som potentielt kunne være interesserede i at få adgang til denne webside ved en sådan søgning.

EU-Domstolens dom i *Google Spain* rejste bl.a. debat om hensigtsmæssigheden i lovgivningsmæssige krav, der kræver private aktørers medvirken til blokering eller fjernelse af

1433 Se for en nærmere analyse af dommens rækkevidde f.eks. V. Borberg i N.J. Clausen m.fl. (red.), Ikke kun retsfilosofi. Festskrift til Sten Schaumburg-Müller, 1. udgave (2016).

1434 Google 2 (afsagt den 24. september 2019).

oplysninger online. Frygten er i den forbindelse, at private virksomheder hellere fjerner for meget end for lidt, når de risikerer at blive ramt med f.eks. store bødestraffe.[1435] I den forbindelse nævnes også, at procedurerne for fjernelse af indhold sker uden de retssikkerhedsgarantier, der kendes fra offentlige myndigheder, hvor der som udgangspunkt er klageadgang og mulighed for domstolsprøvelse.[1436] Det er også fremført, at denne "redigeringspligt" kan påvirke muligheden for adgang til historisk information, som senere på ny kan være relevant at kende og få adgang til.[1437]

Et af formålene med databeskyttelsesforordningen var at følge med den teknologiske udvikling, hvor personer i stigende grad deler deres personoplysninger offentligt og globalt – ofte i forbindelse med online aktiviteter.[1438] En ofte fremhævet anke mod forordningens mulighed for at dæmme op for massiv datahøst online er dog, at den i vidt omfang tillader behandling af personoplysninger efter samtykke fra den, som oplysningerne angår. Kritikere har i den forbindelse fremhævet, at samtykkets betydning som beskyttelsesmekanisme er overvurderet, fordi et samtykke ofte gives som en forudsætning for at bruge en given tjeneste online, snarere end det er udtryk for et bevidst valg hos den enkelte om at opgive privatlivsbeskyttelse.[1439]

### 2.1.3 Globale tendenser mod et mulighedsfyldt, men mindre frit internet

Internettets hastige vokseværk og tiltrækningskraft har på bare et kvart århundrede bragt omkring halvdelen af verdens befolkning online.[1440] Det er på den baggrund næsten umuligt at overvurdere internettets mobiliserende kraft, der i hidtil uset skala har muliggjort global kommunikation, og som f.eks. tilskrives en afgørende rolle for mobiliseringen af den arabiske befolkning i forbindelse med det arabiske forår.[1441] Det er også i en udviklingskontekst i mange henseender blevet et uundværligt redskab til acceleration

1435 Se f.eks. Ø. Hesselager, "Pligten til at huske EU-dom udløser medie-demens" (12. september 2017), Journalisten, https://journalisten.dk/pligten-til-at-huske-eu-dom-udloeser-medie-demens/ (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1436 Samme kritik har været rejst i en hjemlig kontekst vedrørende retsplejelovens § 791 d om blokering af hjemmesider med terrorrelateret indhold og bl.a. den såkaldte Netfilterordning, hvor blokering af hjemmesider med børnepornografisk materiale sker på frivillig aftalebasis mellem myndigheder og private aktører. Se f.eks., "Internetfriheden under pres i Danmark og den vestlige verden" (2010), CEPOS (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2010/03/2010-03-19-Internetfriheden-under-pres-i-Danmark-og-den-vestlige-verden.pdf).

1437 Hesselager (2017).

1438 Forordning (EU) nr. 2016/679 af 27. april 2016 (databeskyttelsesforordningen), præambelbetragtning nr. 6 og 9.

1439 Se R.F. Jørgensen, "Online privatliv – udfordringer og mulige løsninger" i Politik (nr. 3 af 2015), side 26.

1440 "The second half of humanity is joining the internet" (8. juni 2018), The Economist, https://www.economist.com/leaders/2019/06/08/the-second-half-of-humanity-is-joining-the-internet (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1441 "The Role of Information Communication Technologies in the "Arab Spring"", PONARS Eurasia, http://pircenter.org/kosdata/page_doc/p2594_2.pdf (senest tilgået den 29. juli 2019).

af økonomisk udvikling, frigørelse fra undertrykkende regimer og forbedrede rammer for uddannelse mv. i udviklingslande.[1442]

På globalt plan undersøger den amerikanske tænketank Freedom House hvert år graden af internetfrihed i en række lande verden over. I rapporten fra 2018 konkluderes, at graden af frihed til frit at navigere rundt på internettet for ottende år i træk er faldet. Staternes oftest citerede grunde til at kontrollere borgernes internetbrug er at komme "fake news" til livs og sikre nationale valghandlinger mod udefrakommende påvirkning samt mere generelle henvisninger til "national sikkerhed".[1443]

Som indehaver af sidstepladsen i Freedom House-undersøgelsen og et "foregangsland" inden for statslig kontrol med internettet står Kina for – i demokratisk perspektiv – grelle eksempler på censur af statslige sociale medier og blokering af bl.a. en række vestlige hjemmesider. Med mere end 60 restriktioner på brugen af internettet tales der undertiden om "The Great Firewall of China".[1444] Nogle anslår i den forbindelse, at op mod 2 millioner mennesker i Kinas internet-industri udelukkende beskæftiger sig med indholdskontrol på nettet.

Kina er dog langt fra alene om at forsøge at kontrollere, hvilken information der når borgerne fra cyberspace. I 2014 valgte Tyrkiets regering f.eks. at blokere for Twitter, angiveligt for at forebygge karaktermord. Blokeringen kom umiddelbart efter en række lydoptagelser og tweets, som placerede præsident Erdogan og hans regering centralt i en sag om magtmisbrug.[1445] Efterfølgende blev også YouTube blokeret, idet en video af et hemmeligt møde vedrørende militær intervention i Syrien ikke blev fjernet fra websitet.[1446] Blokeringerne blev dog senere underkendt af den tyrkiske forfatningsdomstol, som fandt, at blokeringerne var forfatningsstridige, og at de krænkede basale rettigheder, herunder ytrings- og informationsfriheden.[1447] Også lande som Indien, Pakistan, DR

1442 "Human Rights in the Digital Age" (23. december 2014), Human Rights Watch, https://www.hrw.org/news/2014/12/23/human-rights-digital-age (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1443 Rapporten "Freedom on the Net – The Rise of Digital Authoritarianism" (2018), Freedom House (https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism). Se også "Internettet under pres: Flere lande lukker for forbindelserne" (9. januar 2019), Ingeniøren, https://ing.dk/artikel/internettet-under-pres-flere-lande-lukker-forbindelserne-223131 (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1444 "China has the world's most centralised internet system" (28. juni 2018), The Economist, https://www.economist.com/special-report/2018/06/28/china-has-the-worlds-most-centralised-internet-system (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1445 "Derfor blokerer Tyrkiet for Twitter: Vil undgå karaktermord" (22. marts 2014), DR, https://www.dr.dk/nyheder/udland/derfor-blokerer-tyrkiet-twitter-vil-undgaa-karaktermord (senest tilgået den 24. juli 2019).

1446 "Tyrkiet blokerer nu også YouTube" (27. marts 2014), Berlingske, https://www.berlingske.dk/internationalt/tyrkiet-blokerer-nu-ogsaa-youtube (senest tilgået den 24. juli 2019).

1447 "Constitutional Court orders authorities to unblock Twitter" (2. april 2014), Hurriyet Daily News, http://www.hurriyetdailynews.com/constitutional-court-orders-authorities-to-unblock-twitter-64481 (senest tilgået den 24. juli 2019) og "Turkish Court Says YouTube Ban Is Unconstitutional" (30. maj 2014), NY Times, https://www.nytimes.com/2014/05/30/world/europe/turkish-court-says-youtube-ban-is-unconstitutional.html (senest tilgået den 24. juli 2019).

Congo og Etiopien har i perioder helt eller delvist "slukket for internettet". FN's specialrapportør vedrørende ytringsfrihed, David Kaye, udtalte efter en congolesisk nedlukning af internettet for at undgå "fiktive rygtedannelser" i forbindelse med afholdelse af et demokratisk valg, at "en generel nedlukning af netværk er et klart brud på folkeretten og kan ikke på nogen måde retfærdiggøres".[1448]

## 3. Ytringsfriheden på sociale medier

I dag *anvendes* ytringsfriheden i vidt omfang på sociale medier. Sociale medier har dog som private virksomheder i princippet ikke nogen pligt til at respektere brugernes ytringsfrihed. Sociale medie-platforme udgør groft sagt "privat område", hvor det er ejeren (virksomheden) af "området" (platformen), der suverænt bestemmer, hvilke regler der gælder inden for områdets grænser. Juridisk set er det derfor som det klare udgangspunkt ikke i strid med brugernes ytringsfrihed, hvis virksomhederne fjerner opslag på platformen mv. Det skyldes, at det er *stater*, der er bundet til at respektere borgernes grundlæggende rettigheder - ikke *virksomheder*.

Det kan overvejes, om stater i visse tilfælde har en juridisk pligt til at beskytte borgerne mod virksomheders – f.eks. sociale mediers – eventuelle indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden. Se om disse såkaldte positive forpligtelser i kapitel 7, afsnit 3.2.2 om ytringsfrihedens retlige rammer.[1449] Det bemærkes dog her kort, at der efter praksis skal meget til, før staten har pligt til at gribe ind i retsforhold mellem private. Der findes i øvrigt i dag en række ikke-bindende regler og initiativer om virksomheders pligt til at respektere grundlæggende rettigheder i forbindelse med deres services mv.[1450] Sociale mediers redigering af lovligt indhold behandles nærmere under afsnit 5.

De private virksomheders adgang til at fastsætte betingelserne for brugen af deres platforme ændrer ikke ved, at den almindelige lovgivning fortsat gælder ved brug af sociale medier. Virksomhederne kan altså ikke rokke ved, at straffeloven og andre relevante regler, der ud fra forskellige hensyn griber ind i ytringsfriheden, skal respekteres også ved brug af ytringsfriheden på de private platforme. Sociale medier kan også efter om-

1448 "UN expert urges DRC to restore internet services" (7. januar 2019), OHCHR, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24057&LangID=E (senest tilgået den 7. oktober 2019).

1449 Se også om denne overvejelse i R.F. Jørgensen og R.M. Pedersen i M. Taddeo og L. Floridi (red.), The Responsibilities of Online Service Providers, 1. udgave (2017), side 181ff.

1450 Se navnlig FN's Guiding Principles on Business and Human Rights, (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Se også Global Network Iniative, hvor en række virksomheder forpligter sig til – på frivilligt grundlag - at iagttage grundlæggende rettigheder i forbindelse med deres virksomhed, https://globalnetworkinitiative.org/

stændighederne ifalde et medansvar for ulovligt indhold på deres platforme, jf. straks nedenfor.

En række lande har i de senere år fastsat regler, der specifikt vedrører ulovligt indhold på sociale medier, jf. afsnit 4. I forbindelse med sådan lovgivning er staterne bundet til at respektere menneskerettighederne, herunder navnlig borgernes ytringsfrihed. Det er i den forbindelse blevet fremhævet, at stater, der pålægger virksomheder at fjerne ulovligt indhold og sanktionerer undladelse heraf, beder private virksomheder gribe ind på statens vegne. Det er i den forbindelse statens ansvar at sikre, at loven administreres under respekt for ytrings- og informationsfriheden.[1451]

## 4. Ulovligt indhold på sociale medier

I forbindelse med terrorangrebet i Christchurch i New Zealand i marts 2019 mødte både YouTube og Facebook bred offentlig kritik for ikke hurtigt nok at få fjernet og stoppet spredningen af terroristens "live-stream" af sin uhyggelige gerning.[1452] Et andet eksempel på sådan kritik er sagen fra Myanmar, hvor FN i en rapport om forholdene for rohingyaerne i marts 2018 udtalte, at Facebook spillede en central rolle i forbindelse med spredningen af ekstrem hadtale om rohingyaerne og derved bidrog til at opildne til overgrebene på denne befolkningsgruppe.[1453] I en reportage fra august 2018 påviste nyhedsbureauet Reuters, at der på Facebook – trods forsikringer om at ville sætte en stopper for det – stadig i stort omfang fandtes ekstrem hadtale om etnisk udrensning af rohingyaerne, og at nogle af udsagnene tilmed havde været tilgængelige på mediet i årevis.[1454]

Disse eksempler og en række andre konkrete sager om ulovligt indhold på sociale medier har bl.a. været medvirkende til, at der i nogle lande samt på EU-plan og i internationalt regi er taget skridt imod yderligere regulering af spørgsmål vedrørende ulovligt indhold på sociale medier. Disse nye regler introducerer ofte procedurer, der forsøger at

1451 R.F. Jørgensen og R.M. Pedersen i M. Taddeo og L. Floridi (red.), The Responsibilities of Online Service Providers, 1. udgave (2017), side 183.

1452 "Facebook and YouTube defend response to Christchurch videos" (19. marts 2019), The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2019/mar/19/facebook-and-youtube-defend-response-to-christchurch-videos (senest tilgået den 2. september 2019).

1453 FNs særlige rapportør for menneskerettigheder i Myanmar har brugt det udtryk, at Facebook har udviklet sig til et bæst (a beast) i Myanmar. FN tillægger det samtidig betydning, at Myanmar er et samfund, hvor internettet først i de senere år har fået større udbredelse, og hvor Facebook indtager en meget dominerende position.

1454 "Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar" (15. august 2018), Reuters, https://www.reuters.com/investigates/special-report/myanmar-facebook-hate/ (senest tilgået den 2. september 2019). Se også artiklen: "Selvrens på nettet" (7. september 2018), Weekendavisen, https://www.weekendavisen.dk/2018-36/samfund/selvrens-paa-nettet (senest tilgået den 2. september 2019).

skabe gennemsigtighed og inddrage hensynet til ytrings- og informationsfriheden, som nu i hidtil uset omfang skal sikres af private virksomheder.

I det følgende beskrives, hvilke nationale regler, EU-regler og internationale instrumenter der indtil videre overordnet danner den retlige ramme vedrørende *ulovligt indhold* på sociale medier.

## 4.1 Brugerne har ansvaret for deres ytringer

Udgangspunktet er, at den, der uploader materiale på sociale medier, dvs. brugeren, har det retlige ansvar for eventuelt ulovligt indhold, som lægges op. Det er imidlertid ikke sjældent, at det kun vanskeligt eller måske endda slet ikke kan lade sig gøre at identificere den pågældende bruger. Det skyldes, at det ofte er muligt anonymt f.eks. at kommentere på en debattråd eller oprette en profil uden at anvende sit rigtige navn mv. Særligt i sådanne tilfælde har det været genstand for stor diskussion, om de sociale medier (udbyderne) tillige kan eller bør holdes ansvarlige for ulovligt indhold på deres platforme.

De sociale medier (udbyderne) er ikke medier i medieansvarslovens forstand og falder derfor uden for loven og dens særlige ansvarssystem for medievirksomheder, som sikrer, at der altid er mindst ét ansvarssubjekt, når en lovovertrædelse realiseres via et medie, jf. kapitel 12 om publicistiske medier. Det skyldes bl.a., at de sociale medier ikke vælger, hvad brugerne lægger ud på platformen, og dermed ikke optræder som redaktør i medieansvarslovens forstand. De vil som det klare udgangspunkt heller ikke opfylde lovens krav om, at mediets virksomhed skal have karakter af periodisk nyhedsformidling, der kan sidestilles med trykte medier, radio eller tv, jf. ovenfor.

Det betyder dog ikke, at det er udelukket at holde sociale medier *medansvarlige* for ulovligt indhold på deres platforme, men spørgsmålet herom skal afgøres efter andre regler, jf. straks nedenfor.

## 4.2 Sociale mediers pligt til at fjerne ulovligt indhold

### 4.2.1 Danske regler

E-handelsloven gennemfører EU's e-handelsdirektiv i dansk ret.[1455] Det følger af lovens § 16, at såkaldte hosting-tjenesteydere (f.eks. sociale medier) er *uden ansvar* for indholdet på deres platforme, så længe deres virksomhed begrænser sig til "teknisk drift", og de

1455 Lov nr. 227 af 22. april 2002, som gennemfører e-handelsdirektivet i dansk ret.

ikke har kendskab til det ulovlige indhold.[1456] Sociale medier (tjenesteyderen) kan dog ifalde et *efterfølgende medansvar* for ulovligt indhold, hvis der er indgivet en underretning om tilstedeværelsen af ulovligt indhold eller ulovlig aktivitet på platformen, og det sociale medie herefter undlader straks at fjerne det ulovlige – princippet om "notice and take down." Et eventuelt medansvar følger af de almindelige straffe- eller erstatningsretlige regler.

Der findes ikke retspraksis om rækkevidden af formidleransvarsfritagelsen i e-handelsloven, der direkte omhandler sociale medier. Det er derfor uafklaret, hvornår der konkret foreligger forhold eller omstændigheder, som medvirker til, at sociale medier ikke er ansvarsfri efter e-handelsloven. Det er således ubesvaret, hvor strenge betingelserne er, herunder hvornår sociale mediers pligt til at fjerne indhold indtræder, og hvor hurtig og effektiv fjernelsen skal være, for at mediet kan forblive ansvarsfrit.[1457]

Hvis det sociale medie ikke opfylder betingelserne for ansvarsfrihed efter e-handelsloven, vil mediet som nævnt efter omstændighederne kunne ifalde ansvar for medvirken til en ulovlig handling efter de almindelige strafferetlige eller erstatningsretlige regler.

Der vil i disse tilfælde kunne være tale om forsætlig medvirken efter straffelovens § 23, hvis udbyderen er bibragt positiv viden om det ulovlige indhold og herefter forholder sig passivt (for længe). Det er i den forbindelse en forudsætning for strafansvar, at der er dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Den betingelse vil f.eks. være opfyldt, hvis der på et socialt medie er fremsat forhånende udtalelser om en befolkningsgruppe, som særligt retter sig mod medlemmer af den pågældende befolkningsgruppe i Danmark (danske muslimer, danske homoseksuelle eller lign.). Tilsvarende vil gøre sig gældende, hvis injurier fremsat via et socialt medie specifikt angår en navngiven, herboende person.[1458]

**Umbrella-sagen**

Den såkaldte Umbrella-sag har givet anledning til diskussion om sociale mediers eventuelle medvirkensansvar for ulovligt indhold. Den konkrete sag drejede sig om delingen af en video med seksuelt indhold, hvori bl.a. optrådte en pige på 15 år, som ikke havde givet samtykke til delingen. Delingen, der især foregik i gymnasiemiljøet, skete i et højt tempo. I januar 2018 sigtede politiet flere end 1000 personer – hoved-

1456 EU-domstolen har i oktober 2019 fastslået, at sociale medier (i det konkrete tilfælde Facebook) leverer tjenester som hosting-udbyder i e-handelsdirektivets forstand, se Glawischnig-Piesczek (afsagt den 3. oktober 2019), pr. 22. Nogle har tidligere argumenteret for, at sociale medier ved deres indholdsredigering ikke begrænser sig til "teknisk drift" og derved måske ikke var omfattet af direktivet, se S. Schaumburg-Müller, "Strafansvar for indholdet af onlinemedier – Om formidleransvar for medier, der ikke er omfattet af medieansvarsloven" i U2018B.113, side 117.

1457 Rapporten "Demokratisk deltagelse på Facebook"(2019), Institut for menneskerettigheder, side 64f. (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/04_april_19/Rapport%20om%20demokratisk%20deltagelse.pdf).

1458 Se straffelovens § 9 a

sageligt helt unge – efter straffelovens bestemmelse om distribution af børnepornografi, bl.a. fordi pigen i videoen var mindreårig. Delingen af videoen var foregået via Facebooks Messenger-tjeneste, og der gik efter det oplyste to år, før den blev effektivt fjernet fra mediet.

I kølvandet af sagen har flere – bl.a. juridiske – eksperter peget på, at det er uholdbart, at sociale medier som Facebook på den ene side fastholder, at de alene yder brugerne teknisk bistand ved at stille deres platforme til rådighed, når det på den anden side er ubestridt, at medierne foretager en ikke-ubetydelig indholdsmæssig redigering af det brugergenererede indhold. Flere har også udtalt, at Facebook ved sin passivitet gjorde sig erstatningsretligt og muligvis tillige strafferetligt (med-)ansvarlig i sagen.[1459] Københavns Politi fandt dog ikke i sagen grundlag for at indlede en efterforskning af Facebook, idet politiet ikke fandt, at der var rimelig formodning for, at Facebook havde begået noget strafbart.[1460]

EU-domstolen fastslog i øvrigt i efteråret 2019, at sociale medier (konkret Facebook) kan pålægges at fjerne ulovligt indhold fra deres sider.[1461]

Der findes ikke danske regler ved siden af reglerne i e-handelsloven og det almindelige straffe- og erstatningsretlige medvirkensansvar, der regulerer indholdet på sociale medier. Der findes således ikke aktuelt danske regler, som er målrettet ulovligt indhold på sociale medier. Der gælder heller ikke særlige regler for brugere af sociale medier om eventuelt formidlingsansvar (f.eks. for bloggere, youtubere eller såkaldte "influencere").[1462]

### 4.2.2 EU-regler

#### 4.2.2.1 Adfærdskodeks og henstilling

EU-Kommissionen indgik i 2016 en frivillig aftale om et adfærdskodeks (code of conduct) med en række store udbydere af sociale tjenester, som særligt tager sigte på at udrydde racistisk og xenofobisk indhold. Med aftalen forpligtede udbyderne sig bl.a. til

1459 Se artiklen: "Ofre for krænkende Facebook-videoer kan gå rettens vej" (17. januar 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/ofre-for-kraenkende-facebook-videoer-kan-gaa-rettens-vej (senest tilgået den 2. september 2019).

1460 Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 363 (Alm. del) af 24. oktober 2019 fra Folketingets Retsudvalg.

1461 Glawischnig-Piesczek (afsagt den 3. oktober 2019).

1462 Dog blev markedsføringsloven i 2017 revideret, så den bl.a. bedre rammer skjult reklame foretaget af bl.a. bloggere og influencers via f.eks. sociale medier. Se forbrugerombudsmandens pressemeddelelse af 14. december 2017: "Reviderede anbefalinger til influenter" (https://www.forbrugerombudsmanden.dk/nyheder/forbrugerombudsmanden/pressemeddelelser/2017/reviderede-anbefalinger-til-influenter/).

så vidt muligt inden for 24 timer efter en modtaget anmeldelse at fjerne ulovligt indhold. Kodekset er genstand for løbende evaluering.[1463]

Kommissionen kom endvidere i 2018 med en henstilling om foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af ulovligt indhold på nettet. Henstillingen retter sig mod onlinevirksomheder og medlemsstaterne, som skal sikre at f.eks. børnepornografi, ulovlige hadefulde ytringer, svindel og overtrædelser af immaterielle rettigheder ikke finder sted online. I henstillingen – som ikke er retligt bindende – tilskynder Kommissionen bl.a. onlineplatformene til at anvende automatiske metoder som f.eks. uploadfiltre, når det er hensigtsmæssigt. Det fremgår dog samtidig, at platformene ikke utilsigtet må fjerne indhold, der ikke er ulovligt, ligesom platformene tilskyndes til at anvende særlige beskyttelsesforanstaltninger, navnlig tilsyn og kontrol hermed udført af mennesker ("Human-in-the-loop"), da det f.eks. kan kræve en vurdering af konteksten at afgøre om indhold er ulovligt.[1464]

#### 4.2.2.2 Forslag til forordning om forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret online-indhold

De ikke-bindende regler som f.eks. kodekset og henstillingen suppleres løbende med forslag til bindende fælleseuropæiske regler, der har betydning for indholdet på sociale medier. Kommissionen fremsatte således i september 2018 et forslag til forordning om forebyggelse af spredning af terrorrelateret online-indhold.[1465] Med forslaget foreslås bindende regler, som bl.a. vil indebære en pligt for de såkaldte hosting-tjenesteydere (f.eks. Facebook og Youtube) til at fjerne terrorrelateret indhold på deres platforme, senest 1 time efter at de er meddelt et påbud om fjernelse. Det er medlemsstaternes opgave at etablere et system, hvor indhold hurtigt og effektivt identificeres, så der kan gives et påbud om fjernelse. Medlemsstaterne forpligtes efter forslaget også til at indføre hårde straffe til selskaber, som ikke retter ind.

Forslaget er bl.a. begrundet med, at en række af de terrorangreb, som har ramt Europa de senere år, har været planlagt online, og at de sociale medier i stort omfang har været anvendt til bl.a. at radikalisere unge og rekruttere til terrororganisationer.[1466] Det er flere steder i forordningsforslaget nævnt, at de foreslåede regler skal anvendes under behørig

1463 Der har indtil videre været fire evalueringsrunder af kodekset. Rapporterne herom kan findes her: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en

1464 Kommissionens Henstilling (EU) 2018/334 af 1. marts 2018 om foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af ulovligt indhold på nettet

1465 Forslag af 12. september 2018 til Europa Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse af spredningen af terrorrelateret onlineindhold (COM 2018 640 final). Forslaget bygger videre på Kommissionens anbefaling (Recommendation) fra 1. marts 2018.

1466 Forordningsforslagets pkt. 1.1.

hensyntagen til ytrings- og informationsfriheden. Forordningsforslaget er endnu ikke vedtaget.

Selvom det fremsatte forslag er snævert rettet mod ulovligt indhold relateret til terror, hvor behovet for fjernelse må anses for særligt presserende, er det ikke en fjerntliggende tanke, at forslaget kan være et første skridt på vejen mod bindende fællesskabsregler om ulovligt indhold i bredere forstand. Bekymring for en sådan udvikling lå bag et beslutningsforslag fra Dansk Folkeparti, som Folketinget behandlede i foråret 2018, og som ville pålægge regeringen at arbejde for en ophævelse af EU-kodekset samt aktivt modarbejde eventuelle planer om at gøre kodeksets indhold til bindende EU-lovgivning.[1467] Beslutningsforslaget opnåede ikke flertal.

For nylig er yderligere to EU-regelsæt blevet tilpasset den "digitale tidsalder", som potentielt får stor betydning for ytringsfrihedens vilkår på de digitale platforme. Det drejer sig om direktiv om ophavsret på det digitale indre marked (ophavsretsdirektivet)[1468] samt direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet)[1469], der som noget nyt fremover kommer til at indeholde særlige pligter for videodelingsplatformstjenester.

#### 4.2.2.3 Ophavsretsdirektivet

Revisionen af ophavsretsdirektivet har været stormombrust som følge af nye regler, som berører bl.a. sociale mediers deling af brugeruploadet indhold. Formålet med de nye regler er bl.a. at stille rettighedshavere bedre i deres forhandlinger med de store internetgiganter som navnlig Google, YouTube og Facebook. Mest kritiseret – f.eks. af 70 prominente internetfolk og en række ophavsretseksperter – er en ny regel i direktivet, som stiller krav om, at udbydere af hjemmesider, hvor brugerne selv kan uploade indhold (sociale medier), skal sikre sig, at indholdet er lagt op med rettighedshavernes tilladelse.[1470]

Den nye regel tolkes både af kritikere og fortalere således, at onlineplatformene skal have et filter, som automatisk tjekker det uploadede materiale op imod en database over

1467 Beslutningsforslag nr. B 41 af 11. december 2017 om at ophæve EU's kodeks for onlineadfærd (Folketingstidende, 2017-2018, A, B 41, som fremsat). DF og EL stemte for.

1468 Direktiv (EU) nr. 2019/790 af 17. april 2019 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked og om ændring af direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF.

1469 Direktiv (EU) nr. 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforhold (EU-Tidende 2018, L 303, side 69).

1470 Direktivets artikel 17. Se f.eks. "Frustreret forsker: Vores viden var til pynt under copyrightforløb" (7. maj 2019), Altinget, https://www.altinget.dk/eu/artikel/frustreret-forsker-vores-viden-var-til-pynt-under-copyrightforloeb (senest tilgået den 2. september 2019) og "Europa-Parlamentet vedtager omstridt ophavsretsreform" (26. marts 2019), Version2, https://www.version2.dk/artikel/europa-parlamentet-vedtager-omstridt-ophavsretsreform-1087773 (senest tilgået den 2. september 2019).

beskyttet indhold, hvis onlineplatformen ikke har en aftale med rettighedshaverne.[1471] Kritikere mener, at det umiddelbare ansvar for brugernes eventuelle krænkelser af ophavsretligt beskyttet materiale animerer onlinetjenesterne til masseovervågning af brugernes aktivitet.[1472]

Hvis det sociale medie mv. ikke har en aftale med rettighedshaverne, skal de nu sørge for, at rettighedsbeskyttet materiale ikke uploades, når rettighedshaverne giver det sociale medie mv. besked herom. Kritikere har i den forbindelse fremhævet, at f.eks. YouTube, der allerede anvender uploadfiltret "ContentID", har fjernet en video af en demonstration, fordi der i videoen tilfældigt kører en bil forbi, der spiller en ophavsretsbeskyttet sang.[1473] Det samme frygtes at komme til at gøre sig gældende for satire, lovlige samplinger (citater) eller helt simple citater, der ikke udgør ophavsretskrænkelser, men i stedet fuldt lovlige ytringer. Den nye regel angiver dog specifikt, at lovligt indhold, herunder citater, kritik, anmeldelser mv. fortsat skal kunne uploades.

Uanset de forsøg på at skabe balance, der findes i de nye regler, har de blandt en række kritikere skabt en frygt for, at automatiske filtre vil komme til at fjerne lovligt materiale i alt for vidt omfang. Der er desuden udtrykt bekymring for, at reglerne pålægger så store forpligtelser på onlinetjenesterne, at kun de store sociale medier har en chance for at overholde kravene.[1474] Det frygtes også, at selve informationsudbuddet på internettet svækkes, hvis mange byrdefulde krav til skade for et mangfoldigt udbud af tjenester svækker adgangen til information online.[1475]

#### 4.2.2.4 AVMS-direktivet

Revisionen af AVMS-direktivet i 2018 udvidede direktivets anvendelsesområde til som noget nyt også at pålægge såkaldte videodelingsplatformstjenester visse pligter efter EU-retten. Videodelingsplatformstjenester er tjenester såsom YouTube og Facebook, der organiserer audiovisuelt indhold, men ikke har et redaktionelt ansvar for indholdet. Direktivet regulerer ikke alle sociale medier som sådan. Sociale medier omfattes kun, hvis

1471 "DJ støtter omdiskuteret forslag: "Hverken tale om linkskat eller censurmaskine"" (2. juli 2019), Journalisten, https://journalisten.dk/dj-stotter-omdiskuteret-forslag-hverken-tale-om-link-skat-eller-censur-maskine/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1472 Reglen angiver dog, at den ikke medfører en overvågningspligt.

1473 "DJ støtter omdiskuteret forslag: "Hverken tale om linkskat eller censurmaskine"" (2. juli 2019), Journalisten, https://journalisten.dk/dj-stotter-omdiskuteret-forslag-hverken-tale-om-link-skat-eller-censur-maskine/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1474 Den nye regel indebærer dog, at kravene til platformene skal være proportionelle med f.eks. platformenes størrelse. Direktivet indeholder endvidere særregler, der undtager mindre og nystartede platforme fra at skulle leve op til samme krav, som de større mere etablerede platforme.

1475 "DJ støtter omdiskuteret forslag: "Hverken tale om linkskat eller censurmaskine"" (2. juli 2019), Journalisten, https://journalisten.dk/dj-stotter-omdiskuteret-forslag-hverken-tale-om-link-skat-eller-censur-maskine/ (senest tilgået den 2. september 2019).

levering af programmer og brugergenererede videoer udgør en væsentlig funktion i den pågældende tjeneste. Det nye er, at disse tjenester nu skal træffe en række foranstaltninger til at imødegå *skadeligt* og *ulovligt* indhold på deres tjenester. Bl.a. skal platformene oprette mekanismer til indberetning af skadeligt eller ulovligt indhold, der udbydes på platformen, sikre alderskontrol og etablere gennemsigtige klageprocedurer for brugere af tjenesten. Formålet med de nye regler er navnlig at skabe en mere fair konkurrence mellem traditionelle audiovisuelle medier og de nye videodelingsplatforme samt sikre beskyttelsen af navnlig mindreårige mod indhold, der kan skade deres fysiske og psykiske udvikling, samt beskytte alle brugere mod ulovligt indhold på nettet.

Fælles for både den nye terrorforordning, ophavsretsdirektivet samt AVMS-direktivet er, at de alle indeholder regler, der forsøger at skabe balance mellem på den ene side hensynet til at minimere udbuddet af ulovligt/ophavsretskrænkende eller skadeligt indhold over for på den anden side hensynet til ytrings- og informationsfriheden.

Der har i den forbindelse været indgående diskussioner om, hvorvidt EU-reglerne rammer den rette balance. Endvidere fremhæver en række kritikere, at diskussionen om balance, når det kommer til fjernelse af ulovligt indhold, måske er helt overflødig, så længe sociale medier altid kan begrunde fjernelse af indhold ud fra tjenestens privatretlige brugervilkår, jf. afsnit 5 nedenfor. Spørgsmålet er således, om lovgivers bestræbelser på balanceret regulering er formålsløs, når de sociale medier kan falde tilbage på deres internt fastsatte retningslinjer som begrundelse for at fjerne brugergenereret indhold.[1476]

#### 4.2.2.5 Digital Services Act

Op til sin udpegning som ny formand for Europakommissionen udsendte Ursula von der Leyen i sommeren 2019 sine politiske retningslinjer for den nye kommission, hvor hun bl.a. bebuder ny lovgivning om digitale platforme, den såkaldte Digital Services Act:

> "Med en ny retsakt om digitale tjenester vil vi kunne modernisere vores regler om ansvar og sikkerhed for digitale platforme, tjenester og produkter og dermed fuldende det digitale indre marked.
>
> Digitalisering og cybersikkerhed er to sider af samme sag. Der skal et nyt mindset til: Vi skal gå fra »need to know« til »need to share«."[1477]

1476 Se f.eks. "New EU rules on video-sharing platforms: will they really work" (21. februar 2019), LSE Media Policy, https://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2019/02/21/new-eu-rules-on-video-sharing-platforms-will-they-really-work/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1477 U. Von Leyen, "En mere ambitiøs Union – Min dagsorden for Europa", EU-kommissionen (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_da.pdf), side 14.

Det er endnu uklart, hvad Digital Services Act vil indeholde. Dog er den klare forståelse i Bruxelles, at Kommissionen agter at revidere e-handelsdirektivet, herunder forventeligt reglerne om ansvarsfritagelse og nedtagning af indhold. Det står derudover fast, at digitalisering bliver en af den nye Kommissions seks udpegede topprioriteter.

### 4.2.3 Internationale normer

I kølvandet på terrorangrebet i Christchurch i New Zealand i 2018, der blev livestreamet via sociale medier, samlede New Zealands premierminister, Jacinda Ardern, sammen med Frankrigs præsident Macron en række statsoverhoveder og chefer fra tech-industrien om initiativet "Christchurch Call" (Christchurch-opfordringen). De deltagende lande og virksomheder (f.eks. Facebook, Microsoft, Amazon, Google og YouTube) forpligter sig gensidigt gennem initiativet på en række parametre for at imødegå spredning af terror-relateret og ekstremistisk indhold online.[1478] [1479]

På det internationale niveau arbejder bl.a. også FN's specialrapportør for ytringsfrihed for at sikre, at regulering af sociale medier skaber den rette balance mellem hensynet til ytrings- og informationsfriheden over for hensynet til imødegåelse af ulovligt indhold mv. på bl.a. sociale medier. I den forbindelse blev der i 2018 udsendt en rapport, der foreslår rammesætningen for regulering af brugergenereret indhold online, herunder hvilket ansvar tech-virksomhederne har for at overholde grundlæggende rettigheder i forbindelse med deres indholdsmoderation. Rapporten vedrører også, hvilke faldgruber staterne skal være opmærksom på i forbindelse med regulering af sociale medier, herunder omfanget af staters positive pligt til at sikre, at nationale virksomheder ikke overtræder grundlæggende menneskerettigheder.[1480]

## 5. Regulering af sociale medier i andre europæiske lande

Ytringsfrihedskommissionen har via Udenrigsministeriet indhentet oplysninger om eventuel vedtaget eller påtænkt lovgivning målrettet sociale medier i en række europæiske lande.

1478 Se indholdet af den gensidige forpligtelse her: https://www.christchurchcall.com/call.html

1479 Sociale medier og deres indhold er i det hele taget på dagsorden i en række globale fora, herunder OECD. Se f.eks. dagsorden for seneste OECD Forum "World in Emotion" (http://www.oecd.org/forum/programme/).

1480 Se rapporten "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinin and expression" (6. april 2018), UN (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/72/PDF/G1809672.pdf?OpenElement).

## 5.1 Tyskland

I Tyskland gennemførtes pr. 1. januar 2018 vidtgående lovgivning (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), som udløser meget store bøder (potentielt op til 50 mio. euros), hvis et socialt medie ikke fjerner eller blokerer adgangen til åbenlyst ulovligt ("manifestly unlawful" i den engelske oversættelse) indhold, senest 24 timer efter at mediet har modtaget en klage (anmeldelse). Indhold, som alene er ulovligt (unlawful), skal som udgangspunkt fjernes eller blokeres inden for 7 dage.

Virksomhederne skal selv foretage lovlighedsvurderingen, og det har været nævnt, at Facebook i Tyskland har ansat flere end tusinde moderatorer alene til dette formål – angiveligt svarende til 1/6 af Facebooks samlede korps af indholdsmoderatorer på verdensplan. Loven omfatter sociale medier, som har mere end 2 mio. registrerede brugere i Tyskland, og skal sætte en stopper for spredningen af især hadefuld tale, men også terrorpropaganda, børnepornografi og fake news.

Loven er blevet kritiseret for, at den – pga. bødeniveauet og tidspresset – skaber et klart incitament for teknologivirksomhederne til at "play it safe", med risiko for, at indhold, som ikke er ulovligt, som en slags bifangst til det ulovlige materiale også fjernes. Det er også et udbredt synspunkt, at der med denne type lovgivning reelt bliver skabt et system med en slags delegeret, privat retshåndhævelse af en opgave, som mere oplagt burde varetages af et offentligt organ. Opgaven er tilmed overladt til kunstig intelligens-løsninger, algoritmer og moderationsmedarbejdere med begrænsede forudsætninger, jf. nærmere nedenfor.[1481] I en evaluering af det første år med loven, som det tyske justitsministerium offentliggjorde i begyndelsen af 2019, blev det dog konkluderet, at loven ikke vurderedes at have medført unødige sletninger.

Den tyske forbundsregering og delstaternes indenrigsministre blev efter et terrorangreb den 9. oktober 2019 i byen Halle enige om at skærpe indsatsen mod højreekstremisme og hadkriminalitet. Det har indtil videre resulteret i en ny lovpakke bl.a. med strengere regler for tilladt adfærd på internettet.

Disse tiltag indebærer bl.a. en udvidelse af loven om retshåndhævelse på de sociale netværksmedier (NetzDG). Der lægges op til at forpligte de omfattede sociale medier til nu

1481 Se f.eks. "Tough new German law puts tech firms and free speech in spotlight" (5. januar 2018), The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2018/jan/05/tough-new-german-law-puts-tech-firms-and-free-speech-in-spotlight (senest tilgået den 2. september 2019) og "Facebook og debattørerne, der fik nok af censur af Vietnam-billeder og bare balder" (10. september 2016), Jyllands Posten, https://jyllands-posten.dk/protected/premium/indblik/Indland/ECE8991488/facebook-og-debattoererne-der-fik-nok-af-censur-af-vietnambilleder-og-bare-balder (senest tilgået den 2. september 2019).

også at anmelde strafbare ytringer, som f.eks. mordtrusler eller hadkampagner, direkte til en nyoprettet afdeling i kriminalpolitiet. Udbyderne skal tillige videregive oplysninger om den IP-adresse, hvorfra ytringerne stammer. Justitsministeren vil inden udgangen af 2019 fremlægge et konkret lovudkast hertil.

Beslutningen om at indføre strengere regler for tilladt adfærd på internettet har udløst blandede, men overvejende positive reaktioner, især i dommerstanden.

Det er dog af oppositionen (Die Grüne) blevet fremhævet, at regeringens nye bestemmelser er virkningsløse, idet alvorlig radikalisering og udbredelse af strafbart indhold sker på helt andre medier som f.eks. 8chan og 4chan. Ingen af disse fora i internettets nicher er underlagt tysk jurisdiktion, hvorfor der ifølge dele af oppositionen er behov for en international indsats. Det liberale parti FDP har tidligere kritiseret loven om retshåndhævelse på de sociale medier for at være forfatningsstridig.

Regler svarende til de tyske er efterfølgende gennemført i en række andre lande, herunder Australien, Frankrig, Honduras, Hviderusland, Indien, Kenya, Malaysia, Philippinerne, Rusland, Singapore, Storbritannien Venezuela og Vietnam. De fleste af landende har udtrykkeligt henvist til den lovgivning som begrundelse for at begrænse ytringsfriheden på de sociale medier.[1482]

## 5.2 Frankrig

I sommeren 2019 vedtog Frankrigs nationalforsamling et lovforslag, som ligner den tyske, jf. afsnit 4.1, og som bl.a. – under strengt bødeansvar – påbyder sociale medier at fjerne hadefulde ytringer inden for 24 timer.[1483] Samtidig kan offentlige myndigheder pålægge digitale søgemaskiner og online registre at fjerne links eller henvisninger til sider, som indeholder ulovligt indhold. Lovforslaget forpligter endvidere platformene til at informere deres brugere om mulighederne for at klage. De skal også udpege en fysisk person i Frankrig, som har ansvar for, at lovgivningen overholdes.

Det franske lovforslag har mødt modstand fra en række organisationer, advokater og jurister. De kritiserer de foreslåede regler for at være for vidtgående i forhold til indskrænkelse af ytringsfriheden, bl.a. fordi de mulige resultater ikke står mål med den indskrænkelse af frihedsrettighederne, loven vil medføre.

1482 Se "Analysis: The Digital Berlin Wall: How Germany (Accidentally) Created a Prototype for Global Online Censorship", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/11/Analyse_The-Digital-Berlin-Wall-How-Germany-Accidentally-Created-a-Prototype-for-Global-Online-Censorship.pdf.).

1483 "Frankrig vedtager lov der tvinger sociale medier til at rense for hadefuld tale" (10. juli 2019), Media Watch, https://mediawatch.dk/Medienyt/politik/article11494633.ece (senest tilgået den 9. oktober 2019).

Senatet ventes at behandle lovforslaget i december 2019. Den endelige udformning af loven ligger derfor endnu ikke fast.

Efter det oplyste lægges der endvidere fra fransk side stor vægt på det europæiske spor, idet man synes at håbe på, at fransk lovgivning på området vil inspirere en bredere udvikling på EU-niveau.

## 5.3 Storbritannien

Også Storbritannien barsler med tiltag mod bl.a. voldeligt og skadeligt indhold online. I april 2019 sendte den daværende engelske regering således en plan på over 100 sider i omfattende offentlig høring med henblik på lovgivning rettet mod digitale platforme. Lovgivningen skal særligt sigte efter at skabe et trygt online miljø for alle engelske internetbrugere og særlig beskyttelse af børn.[1484]

Høringen sluttede i juli 2019. Det er ambitionen at udgive resultaterne af høringen i december 2019. Et lovforslag ventes først at blive fremlagt i sommeren 2020. Det er fra engelsk side ambitionen at indbygge foranstaltninger i lovforslaget, der skal beskytte ytringsfriheden.

## 5.4 Norge

Der findes ikke regler i norsk ret, der specifikt regulerer indholdet på sociale medier og ansvaret herfor.

## 5.5 Sverige

Sverige har ikke lovgivning, der regulerer indholdet på sociale medier, og der er ingen aktuelle overvejelser om at indføre sådan lovgivning. Begrundelsen er efter det oplyste bl.a., at det – på grund af den stærke beskyttelse, som ytringsfriheden nyder i Sverige – forekommer vanskeligt at forestille sig, hvordan der kan udformes regler, som vil kunne fungere i praksis. Opfordring til vold og stærkt krænkende ytringer om grupper er selvsagt ulovligt – også når det foregår på internettet, sociale medier mv.

Den svenske justitsminister har endvidere udtalt, at han finder, at man skal være varsom med at regulere sociale medier for meget – med undtagelse af, når der er tale om terrorrelaterede tilfælde.

1484 Se "Online Harms White Paper" (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf), side 3.

### 5.6 Finland

Der eksisterer ikke lovgivning i Finland, der specifikt regulerer indholdet på sociale medier og ansvaret herfor. En serviceudbyder (f.eks. sociale medier) kan dog ifalde ansvar som medvirkende til en lovovertrædelse, hvis udbyderen ikke fjerner ulovligt indhold, efter at være blevet gjort bekendt med dets tilstedeværelse på platformen. Hvis der foreligger strafferetligt (med-)ansvar fører det automatisk til, at der også foreligger et civilretligt ansvar.

## 6. Sociale medier som private indholdscensorer

Ved siden af den retlige regulering af sociale medier, der hovedsageligt vedrører pligten til at fjerne *ulovligt* indhold, fjerner sociale medier i vidt omfang også indhold, der er lagt op af brugerne, selvom indholdet ikke er strafbart. Det skyldes, at relationen mellem de digitale platforme og deres brugere som udgangspunkt hviler på en privatretlig aftale om vilkår for brug af platformen. Sociale medier er altså – som private netværk – som nævnt i afsnit i 2 ikke som udgangspunkt bundet af en pligt til at beskytte ytringsfriheden.

Tech-virksomheder og sociale medier som f.eks. Google, Facebook og Twitter har som private virksomheder således stort frirum til at definere, hvilke regler og vilkår der skal gælde for det indhold, som når ud til offentligheden via deres platforme. I kraft af deres dominerende markedsandele og den funktion, de varetager i vores samfund i dag, har de derfor betydelig magt over den offentlige samtale online.[1485]
I relationen mellem en bruger og en online platform er det virksomheden, som sætter betingelserne for, hvordan brugerne må anvende dets sider og platforme. Det er f.eks. et krav for oprettelse af en brugerprofil, at man udtrykkeligt accepterer de betingelser, som opstilles. Blandt de vilkår, som accepteres i forbindelse med oprettelse af en brugerprofil på eksempelvis Facebook, Instagram, Twitter eller YouTube, er, at platformen kan fjerne opslag, som efter platformens opfattelse krænker andres rettigheder, lovgivningen eller virksomhedens interne politikker.[1486]
Denne adgang til såkaldt indholdsmoderation – der går langt videre end pligten til at fjerne ulovligt indhold – har de senere år udløst en større debat. Terminologien "censur" bliver ofte brugt, men er ikke helt rammende, idet censur – i hvert fald ud fra en snæver

1485 "Forsker: Regulering af platforme er en svær balancegang" (12. oktober 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/digital/artikel/forsker-regulering-af-platforme-er-en-svaer-balancegang (senest tilgået den 2. september 2019).
1486 Se Justitsministeriets besvarelse af 2. marts 2017 af spørgsmål nr. 337 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

juridisk forståelse – omfatter de tilfælde, hvor *myndigheder* fjerner eller forhindrer uønskede ytringer.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at det kan opfattes som indgribende og stødende, når f.eks. Facebook fjerner indhold eller ligefrem blokerer en brugerprofil – ofte uden, at brugeren kan få en begrundelse. Indholdsmoderationen kan måske rumme nogle af de samme skadevirkninger som censur, når der henses til den dominerende rolle som forum for den offentlige debat, som de store digitale platforme i dag indtager.[1487]

Den enkelte virksomheds bevæggrunde for at fjerne indhold kan være vidt forskellige. Sociale mediers moderation af indhold kan f.eks. have moralsk karakter og afspejler navnlig forskellige kulturelle og moralske normer hos platformene og deres brugere. Det er særligt i sådanne tilfælde blevet fremhævet, at "rammerne for den offentlige samtale [på online platformene] sættes snævrere end de rammer for ytringsfriheden, der er sat af dansk lovgivning."[1488]

Det forekommer i den forbindelse, at indhold, som oplagt *ikke* er ulovligt, bevidst fjernes, f.eks. fordi det kolliderer med mediets interne regler. I en dansk sammenhæng vakte det bl.a. opsigt, da Facebook og Apple fjernede et forsidebillede fra forfatteren Peter Øvig Knudsens bog om hippiebevægelsen, tilsyneladende fordi billedet viste for meget nøgenhed. Tilsvarende udstillede en sag, hvor fotos af ammende danske kvinder var blevet fjernet fra Facebook, at Facebooks modereringspraksis set med danske øjne indimellem kan virke besynderligt bornert. Det har også været hævdet, at bl.a. Facebooks moderation rammer politisk skævt i den forstand, at personer på den politiske højrefløj og med indvandrerkritiske synspunkter i særlig grad oplever at få fjernet indhold, herunder lovligt indhold.[1489]

**Tommy Robinson**
Den engelske højrefløjsaktivist Tommy Robinson blev i efteråret 2019 centrum for en ophedet debat om Facebooks indholdsmoderation, da det kom frem, at platformen slettede opslag, der indeholdt navnet "Tommy Robinson", selv hvor konteksten for

1487 Se bl.a. "Techgiganternes oplysningsprojekt er vendt på hovedet" (17. oktober 2018), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/tech-giganternes-oplysningsprojekt-er-vendt-paa-hovedet (senest tilgået den 2. september 2019) og "Regulering af platforme er en svær balancegang" (12. oktober 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/digital/artikel/forsker-regulering-af-platforme-er-en-svaer-balancegang (senest tilgået den 2. september 2019).

1488 "Regulering af platforme er en svær balancegang" (12. oktober 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/digital/artikel/forsker-regulering-af-platforme-er-en-svaer-balancegang (senest tilgået den 2. september 2019).

1489 Se f.eks. "Blokeret i syv dage, fordi Facebook vurderer kritik af Iran som racisme" (25. februar 2018), Jyllands Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/blogs/jalehtavakoli/ECE10345801/blokeret-i-syv-dage-fordi-facebook-vurderer-kritik-af-iran-som-racisme/ (senest tilgået den 2. september 2019) og "Is Facebook biased against conservatives? Right wing news, other 'fake news' sites taken down" (11. oktober 2018), Newsweek, https://www.newsweek.com/facebook-bias-conservatives-fake-news-right-wing-taken-down-1165729 (senest tilgået den 2. september 2019).

det pågældende opslag ikke vedrørte aktivisten eller støtteerklæringer til ham. Hvis brugere gentagne gange skrev navnet, blev deres profil blokeret af Facebook. Vrede brugere kaldte dette for "stikords-censur", mens platformen selv fastholdt, at der var tale om en nødvendig afvejning mellem på den ene side hensynet til ytringsfrihed og på den anden side det – i den konkrete situation mere tungtvejende – modstående hensyn til minoriteters sikkerhed.[1490]

I kontrast til kritikken af *fjernelse* af lovligt indhold vakte en populær bloggers selvmordsbrev på det sociale medie Instagram i sommeren 2019 betydelig debat herhjemme. Bloggeren havde uploadet brevet til sin profil på det sociale medie, der havde over 300.000 følgere. Opslaget blev *ikke fjernet* af Instagram og lå offentligt tilgængeligt i to dage, før bloggeren selv fjernede det. Instagram vurderede i den forbindelse ikke – trods mange brugeranmeldelser – at selvmordsbrevet overskred platformens retningslinjer og dermed skulle fjernes. I den forbindelse fremhævede mediet hensynet til, at bloggeren kunne få hjælp i anledning af opslaget, som et tungtvejende hensyn til "ikke at kvæle skriget" ved at fjerne opslaget.[1491]

Heroverfor var der mange kritikere, der ønskede større hensyn til bloggerens mange unge følgere, som i værste fald frygtedes at ville følge bloggerens eksempel.[1492] Omvendt blev det også fremhævet, at privates deling af et selvmordsbrev ikke er ulovligt, og at det derfor ville begrænse ytringsfriheden videre, end hvad der på nuværende tidspunkt følger af gældende dansk ret at fjerne det.[1493] I den forbindelse blev der også i den offentlige debat rejst forslag om, at bloggere (og såkaldte influencere og youtubere) skulle underlægges de presseetiske regler (som pålægger pressen begrænsninger i omtale af selvmord og selvmordsforsøg), idet nogle bloggere mv. i kraft af deres mange følgere når ud til flere læsere end publicistiske medier.[1494]

1490 "Facebooks mand i Norden: »Hensynet til minoriteters sikkerhed vejer tungere end ytringsfriheden«" (19. september 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/globalt/facebooks-mand-i-norden-hensynet-til-minoriteters-sikkerhed-vejer-tungere (senest tilgået den 9. oktober 2019).

1491 "Nu svarer Instagram på Fie Laursen-sagen: Lod selvmordsbrevet ligge for hendes egen skyld" (9. juli 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/nu-svarer-instagram-paa-fie-laursen-sagen-lod-selvmordsbrevet-ligge-for (senest tilgået den 2. september 2019).

1492 Se f.eks. "Dansk youtubers selvmordsbrev gik viralt blandt tusinder af unge med Instagrams accept: Burde være fjernet, siger rådgivningslinje" (8. juli 2019), Politiken, https://politiken.dk/kultur/medier/art7289355/Burde-v%C3%A6re-fjernet-siger-r%C3%A5dgivningslinje (senest tilgået den 2. september 2019).

1493 "Jurist: Svært at lovgive mod selvmordsbreve på sociale medier" (9. juli 2019), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/indland/ECE11491583/Jurist-Sv%C3%A6rt-at-lovgive-mod-selvmordsbreve-p%C3%A5-sociale-medier/ (senest tilgået den 2. september 2019).

1494 "Minister efter Fie Laursen-sag: »Dette ville have været en beskyttelse af både hende og hendes følgere«" (9. juli 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/minister-efter-fie-laursen-sag-dette-ville-have-vaeret-en-beskyttelse-af (senest tilgået den 2. september 2019).

De verdensomspændende platformes indholdsretningslinjer afspejler virksomhedernes egen opfattelse af, hvad de mener skal udgøre en global fællesnævner for tilladelig kommunikation. Platformene tager – som nævnt – i den forbindelse ikke umiddelbart hensyn til lande- og kulturspecifikke opfattelser af det acceptable og det stødende og fjerner ofte stødende materiale, selvom det kan være helt inden for specifikke retlige, kulturelle eller sociale grænser at udtrykke sig således.

Dertil kommer, at moderationen af både lovligt og ulovligt indhold – til dels som følge af omfanget af indhold, der konstant tilføjes platformene – sker på baggrund af automatisk udvælgelse ved brug af filtre og algoritmer, som ikke nødvendigvis kan tage højde for den konkrete kontekst, som f.eks. et objektivt set krænkende udsagn falder i. I den forbindelse kan det nævnes, at alene Facebook har 1,59 milliarder brugere online hver dag. De automatiske processer kan dog ikke vurdere, om der er tale om et rent citat, eller om et billede eller en tegning er udtryk for satire mv.[1495] Derudover er der blevet peget på, at de moderationsmedarbejdere, som – ud over de teknologiske hjælpemidler – udfører slettearbejdet, både har meget lidt tid til rådighed og ikke nødvendigvis har de fornødne forudsætninger for at vurdere konteksten for indholdet, eller om indhold f.eks. er i strid med det relevante lands lovgivning.[1496]

I efteråret 2018 offentliggjorde Facebook, at man vil etablere et uafhængigt organ, som skal kunne behandle klager fra brugere, som f.eks. har fået slettet indhold, og som skal lægge en linje for *ytringsfrihed på platformen*.[1497] I 2019 havde planen konkretiseret sig til et forslag om et tilsynsråd, der skal bestå af 40 medlemmer, hvis opgave skal være at afveje ytringsfriheden over for andre hensyn, når brugerne lægger indhold ud på platformen. Tilsynsrådets medlemmer skal i vidt omfang være uafhængigt af Facebook og repræsentere regioner verden over.[1498] Desuden valgte Facebook i 2018 for første gang at lægge de overordnede principper (Community Standards), der normerer indholdsmoderationen, åbent frem, ligesom der nu udarbejdes en såkaldt Transparency Report om bl.a. omfanget af det indhold, som Facebook af egen drift har fjernet.[1499]

---

1495 Dette er blandt pointerne i A.M. Lauritzen og F. Stjernfelt, Dit opslag er blevet fjernet, 1. udgave (2018).

1496 Se f.eks. "Underpaid and overburdened : the life of a Facebook moderator" (25. maj 2017), The Guardian, https://www.theguardian.com/news/2017/may/25/facebook-moderator-underpaid-overburdened-extreme-content (senest tilgået den 2. september 2019).

1497 Se f.eks. J. Bostrup, "Zuckerberg udliciterer ansvar for censur på Facebook" i Politiken (23. november 2018).

1498 "Analyse: Facebooks globale domstol for ytringsfrihed og censur", Mandag Morgen, https://www.mm.dk/artikel/analyse-facebooks-globale-domstol-for-ytringsfrihed-og-censur (senest tilgået den 11. december 2019).

1499 Se rapporten "Facebook Transparency Report", Facebook (https://transparency.facebook.com/).

# 7. Kommissionens overvejelser

Kommissionen bemærker indledningsvist, at sociale medier – ligesom internettet i det hele taget – har haft nærmest revolutionerende betydning for ytrings- og informationsfriheden, fordi de har skabt adgang for enhver, der ønsker det, til at ytre sig i offentligheden, ligesom mulighederne for at tilegne sig information og viden med den nye teknologi er gjort nærmest uanede.

En anden styrke ved sociale medier er efter kommissionens opfattelse, at de mere generelt bidrager til at reducere afstanden mellem borgerne og de politiske magthavere, som typisk gør sig tilgængelige for offentligheden med åbne profiler, hvor borgerne (vælgerne) kan ytre sig om den førte politik, stille spørgsmål eller rejse sager.

Kommissionen finder således, 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. Det er derfor 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 dog samtidig, at diskussionen langt hen ad vejen har været berettiget. 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.

Både når det kommer til spørgsmål om eventuel regulering specifikt rettet mod ulovligt indhold på sociale medier samt sociale mediers praksis for redigering af indhold (indholdsmoderation) på deres platforme bør respekten for ytrings- og informationsfriheden efter kommissionens opfattelse være i førersædet – både hos myndigheder og virksomheder.

## 7.1 Ansvar for ulovligt indhold på sociale medier

### 7.1.1 Den ytrendes ansvar

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 således, at den, der ytrer sig på sociale medier – ligesom ved ytringer i alle andre henseender, har ansvaret for eventuelle ulovlige ytringer.

#### 7.1.1.1 Håndhævelse

Der bliver da også regelmæssigt afgjort sager, der drejer sig om forhold, som har fundet sted på de sociale platforme. Et eksempel er den såkaldte Umbrella-sag, som er gengivet mere detaljeret ovenfor. Men også en række sager om overtrædelse af racismeparagraffen på de sociale medier er efterhånden afgjort af domstolene, fordi de sociale medier er stedet, hvor langt de fleste af den type forbrydelser i dag begås.[1500]

Kommissionen anser det ikke som en realistisk mulighed, at der kan ske retsforfølgning af enhver overtrædelse af ytringsfrihedens grænser på sociale medier, ligesom der heller ikke sker retsforfølgning af enhver lovovertrædelse i den fysiske verden. Kommissionen lægger til grund, at enhver overtrædelse, der anmeldes til politiet, bliver efterforsket og retsforfulgt, hvis der er grundlag for det, men Kommissionen vil også understrege, at politiet af egen drift bør efterforske tilfælde af særligt grove og systematiske lovovertrædelser på nettet. Det gælder både af hensyn til de forurettede, der måske ikke har overskuddet til at anmelde lovovertrædelser, og til det generelle debatklima, som påvirkes negativt af tilstedeværelsen af trusler og chikane til skade for ytringsfriheden og demokratiet.

Det er kommissionens umiddelbare opfattelse, at der for nuværende er et misforhold mellem omfanget af ulovlige ytringer i opslag og kommentarer på de sociale medier, og det antal sager, som rent faktisk forfølges. Det kan der være mange forklaringer på, herunder det blotte antal af daglige opslag på sociale medier samt platformenes globale, grænseoverskridende struktur, som vanskeliggør efterforskningsarbejdet. En anden væsentlig årsag er formentlig, at en del sager finder deres løsning uden for retssystemet, fordi det afgørende for de forurettede ofte *ikke* er retsforfølgning, men derimod at indholdet fjernes, så krænkelsen ophører. Heri ligger formentlig en væsentlig del af forklaringen på, at man kan få det indtryk, at risikoen forbundet med at ytre sig i strid med lovgivningen på bl.a. de sociale medier er beskeden.

Uanset årssagerne finder kommissionen, at situationen er uacceptabel og bør ændres. Kommissionen anbefaler derfor et skærpet fokus på retshåndhævelse og dermed retsforfølgning af grove overtrædelser af ytringsfrihedens grænser online. Dette vil efter kommissionens opfattelse være egnet til at gøre op med forestillingen om sociale platforme som "retstomme rum" og bidrage til et tryggere debatmiljø online.

1500 Af Rigsadvokatens praksisoversigt over sager vedr. overtrædelse af § 266 b fremgår det, at 11 ud af 15 sager fra 2017 med domfældelse vedrørte ytringer, der var fremsat på Facebook.

#### 7.1.1.2 Ansvarsfrihed på grund af anonymitet

Det har endvidere 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. For nogle medier og tjenester er anonymitet en del af forretningskonceptet – det gælder bl.a. tjenesten Reddit, som er blandt de største sociale medier i USA. Andre medier og tjenester som eksempelvis Facebook afkræver en række identitetsoplysninger i forbindelse med oprettelsen af en personprofil, og bl.a. Facebook har (hvad navnet også antyder) haft en erklæret såkaldt "real name policy".

Ikke desto mindre er det en kendt sag, at falske profiler i meget stort omfang florerer på de sociale medier – herunder også Facebook – hvor de bl.a. benyttes som dække for personer, der spreder ulovligt og/eller krænkende indhold, udgiver sig for at være andre osv. Facebook har af den grund alene i første kvartal af 2019 slettet mere end 2 mia. konti på platformen.[1501]

Kommissionen har på denne baggrund drøftet, om der bør stilles krav til udbyderne af de sociale medier mv., som tager sigte på at fjerne eller i hvert fald begrænse adgangen til at optræde anonymt. Kommissionen er delt i spørgsmålet.

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 således 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

1501 Til sammenligning anslår Facebook selv, at man har 2,38 mia. aktive månedlige brugere, jf. "Facebook sletter over to milliarder profiler på tre måneder: Her er millionregningen for selskabet" (24. maj 2019), Computerworld, https://www.computerworld.dk/art/247626/facebook-sletter-over-to-milliarder-profiler-paa-tre-maaneder-her-er-millionregningen-for-selskabet (senest tilgået den 19. september 2019).

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 enigt 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 whistleblowerordninger, 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.

### 7.1.2 Sociale mediers medansvar

Kommissionen bemærker, 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 således 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 ikke endnu afklaret ved domstolene.

Også her anbefaler kommissionen derfor, at de eksisterende muligheder i lovgivningen udnyttes, når det er muligt, således at 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.

#### 7.1.2.1 Eventuelt yderligere ansvar for sociale medier?

Flere lande har som beskrevet med Tyskland i front gennemført restriktiv lovgivning, der med trussel om høje bødestraffe pålægger de (største) sociale medier en pligt til hurtigt at fjerne eller blokere ulovligt indhold, efter at have modtaget en anmeldelse herom. Der findes som nævnt ikke aktuelt tilsvarende dansk lovgivning.

Kommissionen har drøftet implikationerne af en sådan national – eller fælleseuropæisk – lovgivning. De umiddelbare fordele er, at der skabes et stærkt incitament til en resolut og effektiv fjernelse af ulovligt indhold. Det vil skåne særligt udsatte grupper og personer for (fortsatte) krænkelser, og alle, som færdes på de sociale medier, vil i mindre grad blive udsat for det ulovlige indhold. Det sidste vil muligvis også være gavnligt for det generelle debatklima og for lysten til at blande sig i debatten online, jf. diskussionen om tonen i debatten i kapitel 10 om ytringssikkerhed mv.

Argumenterne imod en lovregulering handler særligt om faren for, at det sletningsregime, som de sociale medier underlægges, vil føre til, at der vil blive slettet (lovligt) indhold i for stort omfang. Det vil kunne have som konsekvens, at den offentlige debat bliver mere steril og uinteressant, fordi synspunkter og udsagn mv., som måske nok er kontroversielle og provokerende, men som ikke er ulovlige, fjernes. Det kan også frygtes, at mere eller mindre autoritære regimer vil fremhæve legitime staters eventuelle regulering af sociale medier til at retfærdiggøre pligter over for sociale medier, som tilsidesætter brugerne af platformenes grundlæggende rettigheder for at opnå kontrol med den fri informationsudveksling på nettet. Det har f.eks. været tilfældet i forhold til den

tyske lovgivning.[1502] Herudover kan der peges på, at Danmark traditionelt har haft videre rammer for ytringsfriheden end mange andre lande, og at man derfor skal være varsom med ikke at forfalde til laveste fællesnævner.

Kommissionen har også drøftet den mulighed at opretholde *status quo,* hvor de sociale mediers ansvar for indhold alene kan indtræde efterfølgende ved passivitet. Dette vil eventuelt kunne kombineres med, at der lægges et større pres – formentlig med størst virkning i EU-regi – på teknologivirksomhederne for at få dem til i endnu højere grad at påtage sig et ansvar for, hvad der sker på deres platforme, og i kombination med at anlægge relevante sager om medansvar for sociale medier.

Som beskrevet er der endvidere allerede indgået aftaler, hvor nogle af de store teknologivirksomheder har påtaget sig en forpligtelse til hurtig fjernelse af visse typer af ulovligt indhold fra deres platforme. Det drejer sig først og fremmest om aftalen om et adfærdskodeks (Code of Conduct), som EU-Kommissionen i 2016 indgik med en række af de største teknologivirksomheder, herunder YouTube, Facebook og Twitter.

En række sociale medier har således 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.

Denne tilgang, hvor der – bl.a. af hensyn til ytringsfriheden – udvises tilbageholdenhed med at lovgive, bør efter kommissionens opfattelse være den danske, og den kunne som nævnt kombineres med andre tiltag, herunder øget opmærksomhed om de eksisterende reglers anvendelighed på aktiviteter, der finder sted på de sociale medier.

#### 7.1.2.2 Redaktøransvar for sociale medier?

De sociale medier er som beskrevet ikke massemedier i medieansvarslovens forstand, hvilket bl.a. betyder, at det objektive redaktøransvar ikke gælder i forhold til indholdet på de sociale medier.[1503] Det er blevet problematiseret, at fraværet af et redaktøransvar

1502 Se analysen "Analysis: The Digital Berlin Wall: How Germany (Accidentally) Created a Prototype for Global Online Censorship", Justitia (http://justitia-int.org/en/the-digital-berlin-wall-how-germany-created-a-prototype-for-global-online-censorship/).

1503 Hvis en side på et socialt medie er anmeldt til Pressenævnet, og siden (i forbindelse med en klagesag) anses for at opfylde betingelserne for at være omfattet af medieansvarsloven, vil reglerne i denne lov, herunder ansvarsreglerne, dog gælde for den pågældende side.

gør, at udbyderne af de sociale medier i modsætning til de publicistiske medier ikke på objektivt grundlag kan holdes ansvarlige for ulovligt indhold, hvis det ikke er muligt at gøre et ansvar gældende over for ophavsmanden til det ulovlige indhold (brugeren).[1504]

Kommissionen har på den baggrund også drøftet mulighederne for, at ændre den generelle *medieretlige regulering* for i højere grad at ligestille de sociale medier med de medier, som i dag er omfattet af medieansvarsloven, bl.a. ved at udbrede redaktøransvaret til disse medier. Argumenterne for en sådan ordning er navnlig, at de sociale medier først og fremmest er multinationale selskaber med enorm indtjening, som baserer sig på brugernes data, og at det derfor kun er ret og rimeligt at stille dem til regnskab i højere grad end tilfældet er i dag.

Dertil kommer, at sociale medier, selv om de typisk fastholder, at de alene yder teknisk bistand ved at stille deres platforme til rådighed, foretager indholdsredigering, når de af egen drift fjerner uønsket indhold, jf. nedenfor, eller ved hjælp af algoritmer prioriterer og rangerer det indhold, der vises for de enkelte brugere.

Kommissionen finder dog, at der må skelnes mellem de publicistiske mediers og de sociale mediers virksomhed. De sociale mediers særkende er, at indholdet stammer fra brugerne og lægges direkte op uden redaktionel godkendelse. Det vil derfor – både principielt og rent praktisk – være svært at forestille sig, at man kan overføre redaktør- eller udgiverbegrebet til de sociale mediers virksomhed.[1505] Frem for at forsøge overføre et ansvarsregime, som er udformet med en anden og ikke sammenlignelig virksomhed for øje, er der efter kommissionens opfattelse behov for at behandle spøgsmålet om udbydernes ansvar for indholdet på de sociale medier separat.[1506]

Kommissionen finder på denne baggrund, at der ikke bør indføres et redaktøransvar for sociale medier, og at den gældende retstilstand i stedet bør fastholdes. Det betyder, at de sociale medier efter omstændighederne fortsat skal kunne ifalde et medansvar for ulovligt indhold, som ligger på deres platforme. Kommissionen henviser i den forbindelse til sine overvejelser om sociale mediers medansvar ovenfor.

1504 Se om diskussionen f.eks. "Skal Facebook og Google have en chefredaktør" (16. januar 2019), Journalisten, https://journalisten.dk/skal-facebook-og-google-have-en-chefredaktoer (senest tilgået den 2. september 2019).

1505 Se i samme retning P. Collignon, Tilbage til virkeligheden, 1. udgave (2018), side 328 og 349 samt S. Sandfeld Jakobsen, " Misinformation ("fake news") i retlig belysning" i Juristen (nr. 1 af 2019), side 37ff.

1506 Kommissionen er i den forbindelse opmærksom på, at e-handelsdirektivet, som er gennemført i dansk ret ved e-handelsloven, sætter nogle begrænsninger for, hvilket ansvar udbyderne af de sociale medier i det hele taget kan pålægges.

### 7.1.3 Ansvar for særlige brugere af sociale medier?

Som nævnt ovenfor har det i den offentlige debat været rejst, 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 burde underlægges medieansvarslovens standard om at leve op til god presseskik. Bevæggrunden for dette forslag er, at disse brugere via sociale medier ofte når ud til en videre kreds end nogle massemedier, og at der derfor også i forbindelse med deres ytringer bør følge et særligt etisk ansvar for det indhold, der når ud til offentligheden.

Også her er der – uanset at der kan være tale om en reel problemstilling, særligt i relation til børn og unge – dog efter kommissionens opfattelse behov for at sondre skarpt mellem de publicistiske medier og deres funktion i samfundet, som på en række afgørende punkter adskiller sig væsentligt fra den funktion, som de fleste bloggere og influencere varetager online. Spørgsmålet om eventuelle regler eller retningslinjer for bloggere (som ikke er tilknyttet medier omfattet af medieansvarsloven) og influencere bør således behandles uden for reguleringen af massemedierne.

For så vidt angår disse bloggere og influencere vil der i sagens natur sjældent være tvivl om ophavsmanden(kvinden), hvorfor de eksisterende strafferetlige regler i princippet umiddelbart kan anvendes over for den pågældende. Pålægges der yderligere forpligtelser, f.eks. svarende til de presseetiske regler, oveni i de krav, som findes i f.eks. straffeloven og markedsføringsloven, vil det udgøre en begrænsning af de pågældendes ytringsfrihed, som efter kommissionens opfattelse ikke kan forsvares.

## 7.2 Overvejelser om sociale mediers indholdsmoderation

Kritikken mod sociale mediers indholdsmoderation har både handlet om, at der slettes for lidt indhold, og at der slettes for meget. Kritikken relaterer sig især til platformenes censurlignende indholdsmoderation – det vil sige den moderation, der sker på eget initiativ med udgangspunkt i virksomhedens globalt fastsatte fælleskabsregler, som ikke blot omfatter ulovligt indhold, men også indhold der ud fra tjenestens moralbegreber bør fjernes. Personer og grupper, der har oplevet at få fjernet eller blokeret indhold, har følt sig censureret, og mange har særskilt kritiseret, at der ikke følger nogen forklaring med, når indhold fjernes eller profiler blokeres.

De sociale medier er ikke offentlige myndigheder og er derfor heller ikke 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.

Det er kommissionens indtryk, at mange nærmest mener at have krav på uhindret at kunne udtrykke sig på de sociale medier. En forklaring er måske, at sociale medier først de senere år mere systematisk er begyndt at moderere i indholdet, og at mange brugere havde vænnet sig til den frihed, som de tidlige år med sociale medier var præget af.

Kommissionen er dog bevidst om, at en position 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 – i tillæg til kravene om fjernelse af ulovligt indhold, jf. ovenfor – skulle fastsættes f.eks. lovkrav om, hvad de sociale medier *ikke* må fjerne eller blokere, eller hvordan indholdsmoderation mere præcist skal udøves.

Kommissionen deler dog synspunktet om, at den rådighed og magt, som teknologivirksomhederne (platformsejerne) reelt har fået over ytringsfrihedens udfoldelse i store dele af verden, bør modsvares af ansvar. Platformsejerne er ikke medievirksomheder, hvis projekt handler om oplysning og nyhedsformidling, men derimod globale virksomheder, hvis forretningsmodel baserer sig på indsamling og brug af de data, som brugerne – som modydelse for adgang til platformen – afgiver, se også nærmere herom i kapitel 15 om informationsfrihed. Den position, som platformene har opnået, nødvendiggør efter kommissionens opfattelse, at teknologiselskaberne mødes med krav, som bedre afspejler deres reelle betydning for bl.a. ytringsfrihedens udfoldelse.

Kommissionen finder, at disse krav bl.a. bør omfatte, at de sociale medier – formentlig mest hensigtsmæssigt i EU-regi – pålægges at tilvejebringe større åbenhed og transparens om, hvad der er indholdsmoderationens grundlag, og hvordan den praktiseres samt krav om, at de tekniske moderationsværktøjer løbende forfines for at undgå de uforståelige sletninger, som i øvrigt nok vanskeligt helt kan undgås i den globale og differentierede kontekst, som omslutter de verdensomspændende platforme. Ved større transparens kan der skabes grundlag for en mere oplyst diskussion om moderationens rimelighed, herunder f.eks. om den som hævdet rammer politisk skævt, og om balancen i forhold til ytringsfriheden er reflekteret tilfredsstillende. Kravene bør også omfatte, at den konkrete fjernelse af indhold og eventuelt blokering af profiler ledsages af en begrundelse og anvisning af klageadgang.

En større åbenhed om indholdsmoderationens bevæggrunde må efter kommissionens opfattelse kunne bidrage til, at virksomhederne i højere grad end hidtil vil være motiverede til at forsøge at have en balanceret tilgang i sin indholdsmoderation. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at den balance ift. ytringsfriheden, som er reflekteret i FN's ytringsfrihedsrapportørs rapport om regulering af sociale medier, bør afspejles i de sociale mediers praksis i forbindelse med indholdsmoderation.

Det er kommissionens opfattelse, at mere håndfaste procedurekrav, herunder klageadgang, vil kunne bidrage til en styrket retsposition for den enkelte uden derved at regulere, hvilket indhold sociale medier skal acceptere på deres sider. En fast og ensartet praksis og myndighedsdialog må også formodes at være til gavn for virksomhederne bag de sociale medier, som herved lettere vil kunne indrette sig på, hvilke krav de konkret skal leve op til i forbindelse med deres virksomhed.

# Kapitel 14
# Disinformation

## 1. Indledning

Få emner har som disinformation – eller "fake news" – været genstand for en global debat de senere år. Derfor kan man også let få det indtryk, at der er tale om nyhedens interesse for et nyt fænomen, der kalder på en reaktion fra omverdenen. Det er imidlertid ikke tilfældet.

> "Nothing can now be believed which is seen in a newspaper. Truth itself becomes suspicious by being put into that polluted vehicle."[1507]

Ordene stammer fra en amerikansk præsident, som meget vel kunne have været den siddende, der er kendt for at slynge om sig med beskyldninger om "fake news" mod de amerikanske nyhedsmedier. Ophavsmanden er imidlertid USA's 3. præsident Thomas Jefferson, som i sin tid var kendt som en markant fortaler for både ytrings- og pressefrihed. Men efter selv at have været udsat for smædekampagner i datidens aviser, fik Jefferson tilsyneladende et lidt mere nuanceret syn på pressen som oplysningsorgan.[1508]

Når disinformation de senere år alligevel har påkaldt sig så stor opmærksomhed, at regeringsledere og internationale organisationer verden over beskæftiger sig med fænomenet som et "urgent matter," skyldes det naturligvis et reelt nybrud.[1509] For selv om disinformation – uanset hvordan man definerer det – formentlig har fandtes mindst ligeså længe som trykpressen, har den teknologiske udvikling med internettet og de sociale medier skabt en ny situation.

---

1507 Citatet stammer fra Jeffersons brev af 14. juni 1807 til redaktøren John Norvell (http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendI_speechs29.html).

1508 Hans forgænger i præsidentembedet John Adams havde i 1798 udtrykt sig tilsvarende desillusioneret om pressens rolle som formidler af sandheden (www.smithsonianmag.com/history/age-old-problem-fake-news-180968945/#ZZAywm1M1yiuGQ2k.99).

1509 Se f.eks. "The World Economic Forum is treating fake news as an urgent matter of global human rights" (25. januar 2017), Quartz, https://qz.com/889506/world-economic-forum-davos-fake-news-facebook/ (senest tilgået den 9. december 2019).

Indtil for få år siden stammede nyhedshistorier i vores del af verden stort set udelukkende fra betroede kilder, journalister og medier, som er underlagt visse faglige og etiske standarder i nyhedsformidlingen.

Som det er indgående beskrevet i kapitel 12 om medierne, har dette ændret sig radikalt med internettet og teknologien bag brugergenereret indhold (web 2.0), hvor der er opstået helt nye måder at offentliggøre, dele og tilgå nyhedsstof på. Enhver med adgang til en smartphone kan i dag poste indhold på f.eks. de sociale medier, hvor teknologien bidrager til, at det er historierne med de mest fængende overskrifter og indhold, som deles og spredes med den største hastighed. Den redaktionelle filtrering (gatekeeping), der er forbundet med at offentliggøre indhold i de publicistiske medier, er koblet af, og med et uoverskueligt og fragmenteret mediebillede, hvor mange tilgår nyheder via de sociale medier, kan det være svært at skelne de reelle historier fra de fabrikerede og vildledende.

Desuden har de veldokumenterede forsøg på at påvirke valg i en række lande, været medvirkende til at sætte disinformation på den internationale dagsorden. Ikke mindst de disinformationskampagner, som blev afsløret under og i kølvandet af den amerikanske præsidentvalgkamp i efteråret 2016, har i høj grad præget de seneste års diskussion om behovet for et effektivt værn mod disinformation.

Når diskussionen om disinformation er relevant i forhold til ytringsfriheden, hænger det bl.a. sammen med, at ytringsfriheden hviler på principperne om bl.a. sandhed, rationalitet og demokrati, som udfordres af bevidst bedrag og vildledning. Der er ganske vist ikke noget generelt forbud mod at lyve – hverken i private sammenhænge eller i offentligheden[1510] – men det er alligevel fundamentalt, at man kan have tiltro til, at det der fremstår som nyhedshistorier og fakta, som udgangspunkt er autentisk, uanset at der kan være vinklinger og andet, der slører.

Den franske udenrigsminister, Jean-Yves Le Drian, udtrykte dette meget præcist, da han på en konference om digital disinformation i Paris den 4. april 2018 bl.a. udtalte: "*…forudsætningen for autonomi er adgang til information, så befolkningen frit kan træffe deres valg*." Og "*.. journalistik er et instrument for frihed, foruden hvilket borgerskab ikke kan udøves på et oplyst grundlag*."[1511]

1510 Jf. dog det under afsnit 5 anførte om den sandhedspligt, der bl.a. påhviler offentligt ansatte.

1511 Der er tale om kommissionens egen oversættelse af udsagnene "the precondition of autonomy is access to information, so that citizens can freely exercise their judgment." Og ".. journalism is an instrument of freedom without which citizenship cannot be exercised in an enlightened way. Hele talen kan findes her: https://uk.ambafrance.org/Resilience-needed-to-combat-fake-news-says-Minister

Samtidig vil tiltag, der retter sig mod disinformation, have en tendens til at gå ytringsfriheden nær og rumme en risiko for overreaktion. Både fordi spørgsmålet om, hvorvidt noget er sandt eller falsk ofte ikke umiddelbart lader sig entydigt afklare, og fordi der – jf. nedenfor – stadig savnes dokumenteret viden om den reelle effekt af de falske historier. Desuden udfordrer f.eks. forslag om at gøre det til en statslig opgave at verificere nyhedshistorier formentlig manges grundforestilling om, hvordan stærke vestlige demokratier med udstrakt presse- og ytringsfrihed skal fungere, fordi tankerne hurtigt ledes hen på censurlignende ordninger.[1512]

## 2. Hvad er fake news – definitoriske udfordringer

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 så som:

- sjusket, tendentiøs og utroværdig journalistik
- harmløse, men usande beskyldninger om private og offentlige forhold
- forsøg på systematisk manipulation og grov vildledning af en befolkning i forbindelse med valghandlinger

Begrebsforvirringen er uheldig af flere grunde. For det første kan det være svært at have en meningsfuld diskussion om et emne, hvis ikke diskussionsdeltagerne er nogenlunde enige om, hvad der tales om. For det andet er det klart, at det relevante modsvar på eksempelvis forfejlet formidling af forskningsresultater er noget andet, end tiltag der skal imødegå, at statslige aktører ved hjælp af avanceret manipulation af nyhedsstrømmen forsøger at påvirke meningsdannelsen i et andet land.

**Sygefravær i det offentlige**
Flere af VLAK-regeringens ministre blev i forbindelse med offentliggørelsen af rapporten "Sygefravær i den offentlige sektor," i januar 2019 beskyldt for at fordreje fakta og bedrive fake news. Beskæftigelsesministeren havde udtalt til et medie, at det ikke kunne passe, at kommunalt ansatte havde fem dages mere sygefravær end privatansatte, mens innovationsministeren tilsvarende udtalte, at det var uforklarligt, at syge-

1512 Et forslag fra Radikale fra juni 2017 om – efter europæisk forbillede – at etablere et særligt statsstøttet agentur til bekæmpelse af falske nyheder blev således kritiseret for bl.a. at ville gøre sandheden til et myndighedsanliggende. Se f.eks. "Nej tak til statens agentur for sande nyheder" (9. juni 2017), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/blogs/olavskaaningandersen/ECE9639633/nej-tak-til-statens-agentur-for-sande-nyheder/ (senest tilgået den 9. december 2019) og "Collignon: Agentur mod fake news er en glidebane" (6. juni 2017), Journalisten, https://journalisten.dk/collignon-agentur-mod-fake-news-er-en-glidebane (senest tilgået den 9. december 2019).

fraværet var højere i den offentlige end i den private sektor på helt sammenlignelige arbejdspladser.[1513]

Eksperter pegede dog efterfølgende på, at faktorer i rapporten kunne forklare mere end halvdelen af forskellen i sygefraværet, og at der alene var en forskel i kortvarigt sygefravær på 0,5 arbejdsdag årligt, når der blev korrigeret for køn, alder, uddannelse og arbejdsbelastning. Det blev også påpeget, at der ikke var tale om helt sammenlignelige jobkategorier, idet en sygeplejerske i det offentlige ville være en hospitalssygeplejerske, mens en sygeplejerske i den private sektor både kunne dække over en sygeplejerske i en lægepraksis og en sygeplejerske hos en optiker.[1514]

Der er gjort flere forsøg på at definere disinformation. Fælles for dem er, at de anbefaler at forkaste det efterhånden noget slidte og udvandede udtryk "fake news" og erstatte det med noget andet og mere præcist.

I en rapport fra 2017 til Europarådet skelnes der mellem mis-, dis-, og malinformation.[1515] Misinformation bruges som betegnelse for den spredning af falske informationer, der sker uden nogen intention om at gøre skade, mens disinformation bruges som betegnelse for den bevidste vildledning, som sker med en skadelig hensigt. Malinformation dækker over spredningen af autentisk information med det formål at skade – f.eks. ved læk af oplysninger, som tilhører privatlivets fred.

En lignende afgrænsning findes i den rapport, som en uafhængig ekspertgruppe (High Level Group on fake news and online disinformation) i marts 2018 afgav til EU-Kommissionen.[1516] Ekspertgruppen afviser udtrykket fake news og bruger i stedet termen "disinformation", som defineres som:

1513 "Offentligt ansatte er markant mere syge end private: »Det er uforklarligt«" (1. januar 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/offentligt-ansatte-er-markant-mere-syge-end-private-det-er-uforklarligt (senest tilgået den 9. december 2019).

1514 "Eksperter: Regeringen vildleder om sygefravær i det offentlige" (4. januar 2019), Berlingske, https://politiken.dk/indland/art6948198/Eksperter-Regeringen-vildleder-om-sygefrav%C3%A6r-i-det-offentlige (senest tilgået den 9. december 2019) og "Troels Lund Poulsen og Sophie Løhde skal forklare sig efter kontroversielle udtalelser om sygefravær" (8. januar 2019), Politiken, https://politiken.dk/indland/art6957489/Troels-Lund-Poulsen-og-Sophie-L%C3%B8hde-skal-forklare-sig-efter-kontroversielle-udtalelser-om-sygefrav%C3%A6r (senest tilgået den 9. december 2019).

1515 Rapporten "Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research policy making (2017)", Europarådet (https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html).

1516 Rapporten "A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation.). Rapporten er omtalt nedenfor under afsnit 6.

> "Usand, upræcist eller misvisende information, som er fabrikeret, præsenteret eller udbredt med det formål at skade offentligheden eller skabe profit."[1517]

Her lægges altså vægt på den vildledende og skadelige hensigt og eventuelle profitmotiver.[1518]

Ytringsfrihedskommissionen finder af de nævnte grunde også, at udtrykket fake news bør undgås og er enig med ekspertgruppen i, at udtrykket "disinformation" er mere rammende, fordi det – også rent sprogligt – er udtryk for den intenderede vildledning, mens udtrykket "misinformation", som også ses anvendt, omfatter den utilsigtede vildledning.[1519]

Det er efter kommissionens opfattelse desuden 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."[1520]

Ligesom ekspertgruppens definition, omfatter den foreslåede afgrænsning ikke alene deciderede usandheder (løgne), men også vildledning. Det er således ikke afgørende, om information er verificerbart sand eller falsk, men derimod om informationen er vildle-

---

1517 I rapporten, som er affattet på engelsk, er ordlyden:"false, inaccurate or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or profit."

1518 Søren Sandfeld Jakobsen, som bruger termen "misinformation" lægger sig tæt op ad ekspertgruppens definition, men vil dog undtage den form for bevidst vildledning, der udelukkende sker med profit for øje, jf. S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i retlig belysning" i Juristen (nr. 1 af 2019), side 37ff.

1519 Der henvises til S. Obelitz Søe: "Information, misinformaton og disinformation – en sprogfilosofisk analyse" i Nordisk Tidsskrift for Informationsvidenskab og Kulturformidling (nr. 1 af 2014) og samme forfatters indlæg "Kampen mod falske nyheder bliver svær at vinde" (16 december 2016), Information, https://www.information.dk/debat/2016/12/kampen-falske-nyheder-svaer-vinde (senest tilgået den 9. december 2019).

1520 Definitionen er ikke ment som en (straffe-)retligt, funktionel definition, men derimod som en indkredsning af den kvalificerede form for "fake news," som efter kommissionens opfattelse er forbundet med særlige risici.

dende, 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.

De velkendte eksempler fra den amerikanske valgkamp i 2016 om, at paven åbent støttede Trumps kandidatur, eller at Hillary Clinton var del af et pædofilt netværk med udgangspunkt i en pizzarestaurant i Washington DC, er således oplagte eksempler på, at løgnehistorier kan blive så bizarre og utroværdige, at de fleste hurtigt vil gennemskue bedraget, hvorfor risikoen for vildledning er beskeden.[1521] Det samme gælder f.eks. internetmediet Infowars vilde konspirationshistorie om, at skoleskyderiet ved Sandy Hook-skolen i Connecticut i december 2012 aldrig har fundet sted, og at de sørgende pårørende i virkeligheden er betalte skuespillere.
I andre tilfælde lader en historie/information sig ikke uden videre forkaste som decideret usand eller fabrikeret, men hvis indholdet (bevidst) er så fordrejet, at modtageren føres bag lyset, vil der kunne være tale om den form for kvalificeret disinformation, som afgrænsningen omfatter. De egentlige løgnehistorier er med andre ord blot en delmængde af disinformationen. Og realiteten er formentlig, at den form for vildledning, der tager sit udgangspunkt i, eller sker i sammenhæng med, noget faktuelt rigtigt, ofte vil kunne få større skadevirkning end historier, der er grebet ud af den blå luft, fordi vildledningen i de "blandede" tilfælde er sværere at afsløre.[1522]

## 3. Disinformation – hvad er der på spil?

Når spørgsmålet om, hvordan man bedst imødegår disinformation opfattes som presserende, skyldes det især, at det man kan kalde disinformationens rammebetingelser og infrastruktur på afgørende måde har ændret sig.

De publicistiske mediers de facto monopol på nyhedsformidling er ophævet med den konsekvens, at en stor del af den information, som i dag er alment tilgængelig, offentliggøres uden den redaktionelle godkendelse, som tidligere var en forudsætning for offentliggørelse, og som bl.a. var med til at sikre autenticitet og kildekritik. På de sociale medier (digitale platforme) er det ikke altid klart, hvem der er afsender, og enhver kan give sig ud for at være medie med et seriøst lydende navn eller på anden måde sløre sin sande identitet.

1521 Den falske historie om pizzarestauranten blev dog af en enkelt person taget så bogstaveligt, at vedkommende mødte bevæbnet op på restauranten og gav sig til at skyde mod de ansatte, jf. "Edgar læste en falsk nyhed – og så greb han sin automatriffel" (5. december 2016), https://www.berlingske.dk/internationalt/edgar-laeste-en-falsk-nyhed-og-saa-greb-han-sin-automatriffel (senest tilgået den 9. december 2019).

1522 I samme retning P. Collignon, Tilbage til virkeligheden, 1. udgave (2018), side 56f.

**Den falske overlæge**

I foråret 2018 delte Venstre en grafik på Twitter og Facebook med et billede af statsminister Lars Løkke og en tekst om, at ventetiderne for kræftpatienter siden 2007 var faldet med 20 pct.[1523] Kort efter kommenterede en Twitter-bruger med navnet "Jack Vojs" opslaget med udtalelsen: "*Som overlæge på en kræftafdeling kan jeg skrive under på, at det i hvert fald IKKE er Venstres politik, der har ført til kortere ventetider – tværtimod!!! I burde skamme jer over at forsøge at tage æren.*" Ifølge "Jack Vojs" profil var han ansat som overlæge på Onkologisk Klinik på Rigshospitalet. En politisk rådgiver i Socialdemokratiet så svaret og satte det op ved siden af Venstres annonce og delte det herefter med teksten "*Nok ikke lige den reaktion, de håbet på i Venstre.*" Dette blev retweetet af flere Twitter-brugere, herunder en socialdemokratisk folketingspolitiker. Problemet var bare, at Jack Vojs var en falsk profil, og Rigshospitalet havde således ingen ansatte med dette navn.[1524]

Samtidig understøtter teknologien på de sociale medier, at historier med et sensationspræget indhold kan spredes med særlig høj hastighed, ligesom de indsamlede brugerdata bevirker, at den enkelte platformsbruger særligt eksponeres for indhold, som er egnet til at bekræfte og fastholde den pågældende i sine bestående opfattelser eller forstærke disse.

Disse mekanismer betyder, at de potentielle skadevirkninger af den kvalificerede disinformation, forstærkes – f.eks. når en fabrikeret historie med et sensationelt indhold rammes af viraliteten på de digitale platforme, eller når disinformation, som fremtræder i en form, hvor det er svært at fatte mistanke, målrettet bliver spredt blandt personer, som vil være særligt modtagelige for indholdet.

Bekymringen for disinformationen og dens konsekvenser kulminerede som nævnt i forbindelse med den amerikanske præsidentvalgkamp i 2016, hvor både fremmede magter og andre mere eller mindre professionelle aktører gjorde ihærdige forsøg på at påvirke valgresultatet ved bl.a. disinformation og forvrængning af debatten. Der er siden blevet spekuleret i, om disinformation ligefrem gjorde udslaget til Trumps fordel, bl.a. fordi undersøgelser har vist, at disinformationskampagnerne overvejende var iværksat til fordel for Trump-fløjens synspunkter.

1523 "En falsk overlæge angreb Venstre-kampagne og tog fusen på flere socialdemokrater – og ser ud til at slippe afsted med det" (10. marts 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/politik/en-falsk-overlaege-angreb-venstre-kampagne-og-tog-fusen-paa-flere (senest tilgået den 9. december 2019).

1524 Bemærk at "Vojs" er "sjov" skrevet bagfra.

Der ses dog ikke at foreligge forskning, der understøtter en sådan antagelse. Tværtimod har forskere peget på, at der formentlig har været en tilbøjelighed til at overvurdere den reelle betydning af bl.a. de russiske påvirkningskampagner, herunder fordi de hovedsageligt henvendte sig til personer, som i forvejen havde en pro-Trump præference, og fordi de falske historier mv. trods alt kun udgjorde en mindre betydende andel af den samlede nyhedsmængde, som den enkelte vælger blev udsat for.[1525]

Ikke desto mindre må den amerikanske valgkamp, og efterfølgende erfaringer fra valghandlinger i andre vestlige lande, betegnes som et globalt wake up-call, fordi forløbene har kastet lys over karakteren, omfanget og ikke mindst kompleksiteten af den disinformation, som i dag finder sted især på de sociale medier, og det skadespotentiale den rummer.[1526]

Skadespotentialet er en relativ størrelse, idet det enkelte samfunds *modstandskraft* over for den kvalificerede disinformation vil afhænge af flere faktorer.

Der ses ikke at foreligge forskning, som mere specifikt har undersøgt, hvilke forhold der har størst betydning for det enkelte lands samlede modstandskraft. I forbindelse med valghandlinger i en række europæiske lande, har forskere og kommentatorer dog peget på forhold, som gennemgående synes at virke begrænsende på forekomsten og effekten af disinformationskampagnerne i de enkelte lande.[1527]

Der er bl.a. blevet peget på, at det spiller en rolle, om der er tale om et land med et lille eller stort sprogområde. Sprogområdets størrelse har for det første betydning for, hvor mange der er i stand til at fabrikere falske nyheder på det pågældende sprog. Dertil kommer, at det kommercielle incitament til at fabrikere historier på sprog, som kun læses og forstås af relativt få personer, vil være beskedent, fordi spredningspotentialet og dermed udsigten til trafikgenererede annonceindtægter alt andet lige vil være begrænset.[1528]

Som en anden faktor, der har indflydelse på modstandskraften over for disinformation, er der blevet peget på borgernes medieforbrug.[1529] De journalistiske arbejdsmetoder

1525 Se f.eks. H. Allcott og M. Gentzkow, "Social media and Fake News in the 2016 Election" i Journal of Economic Perspectives (nr. 2 af 2017), side 211ff. og "Why Fears of Fake News Are Overhyped" (4. februar 2019), Medium, https://medium.com/s/reasonable-doubt/why-fears-of-fake-news-are-overhyped-2ed9ca0a52c9 (senest tilgået den 9. december 2019).

1526 Eksempelvis var der en eksplosiv vækst i antallet af Google-søgninger, hvori fake news indgik i 2016, jf. rapporten "The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc111529.pdf), side 8.

1527 "Here's why the Dutch election is resilient to fake news" (14. marts 2017), CNBC, https://www.cnbc.com/2017/03/14/heres-why-the-dutch-election-is-resilient-to-fake-news.html (senest tilgået den 9. december 2019).

1528 Collignon (2018), side 271f.

1529 Ibid. og "Here's why the Dutch election is resilient to fake news" (14. marts 2017), CNBC, https://www.cnbc.com/2017/03/14/heres-why-the-dutch-election-is-resilient-to-fake-news.html (senest tilgået den 9. december 2019).

betyder, at disinformation kun relativt sjældent finder vej til de publicistiske mediers spalteplads mv., mens de sociale medier typisk er dér, hvor falske nyheder spredes og får momentum. Derfor vil der i lande, hvor befolkningen fortrinsvis får deres informationer fra de traditionelle medier, generelt være en mindre udsathed over for disinformation. Befolkningens generelle tillid til de etablerede medier, og deraf følgende tilbøjelighed til at benytte disse som deres primære nyhedskilde har således betydning for modstandskraften.

Tæt forbundet hermed er borgernes kritiske sans og bevidsthed om, at falske nyheder eksisterer, som ligeledes antages at have betydning for sårbarheden over for disinformation. I international sammenhæng benyttes ofte udtrykket "media literacy," som bedst kan oversættes til borgernes mediedannelse eller mediekompetencer, og som grundlæggende dækker over, om befolkningen er i stand til at reflektere kritisk over det medieindhold, de konfronteres med, og forholde sig til afsenderen af indholdet samt indholdets relevans og troværdighed.[1530]

Mediedannelsen anses for at have nær sammenhæng med det generelle uddannelsesniveau. I en rapport om russisk indblanding i det amerikanske valg i 2016, som demokraterne i det amerikanske senats udenrigsudvalg fremlagde i 2018, peges der specifikt på, at Danmark og de øvrige nordiske lande vurderes at have en særlig stærk modstandskraft over for ondsindede udenlandske påvirkningsoperationer, og dette tilskrives først og fremmest, at de nordiske samfund har gode uddannelsessystemer, som fremmer kritisk tænkning.[1531]

Endelig er der blevet peget på, at den politiske kultur kan have betydning for et samfunds modstandskraft over for disinformation. Synspunktet er, at der i lande, hvor den politiske kultur er mere konfliktfyldt og polariseret, ofte også vil være en større sårbarhed over for påvirkning fra disinformation og falske nyheder end ilande, hvor det politiske klima er mindre polariseret.[1532] Det skyldes, at en polariseret politisk kultur antages i hø-

1530 Rapporten "Specialrapport: Media Literacy i en dansk kontekst", Kulturstyrelsen og Medierådet for Børn og Unge, (https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2015/Specialrapporter/Media_literacy/PDF-filer_dokumenter/Media_Literacy_rapport_ITU_final.pdf) side 9f. Noget kan tyde på, at der i Danmark har udviklet sig en muligvis overdreven stor mistro til de nyheder, som tilgås på de sociale medier. Se nærmere herom nedenfor i afsnit 4.

1531 At befolkningens mediekundskaber ("media literacy") udgør et væsentligt "våben" i kampen mod falske nyheder og disinformation understreges også i EU-Kommissionens meddelelse om disinformation samt i den rapport om "fake news," som en arbejdsgruppe nedsat af EU-Kommissionen fremlagde i marts 2018. Se nærmere om disse nedenfor i afsnit 6.2.2.

1532 "Ekspert: Falske nyheder har gode vilkår ved det amerikanske midtvejsvalg" (27. oktober 2018), DR, https://www.dr.dk/nyheder/udland/midtvejsvalg/ekspert-falske-nyheder-har-gode-vilkaar-ved-det-amerikanske-midtvejsvalg (senest tilgået den 9. december 2019).

jere grad at gøde jorden for, at mere ekstreme historier får gennemslagskraft på sociale medier.[1533] [1534]

For dem, der står bag disinformationen, kan *motivationen* være vidt forskellig. Mens statslige aktører normalt vil have et politisk formål – f.eks. fordi man af sikkerhedspolitiske grunde har en interesse i et bestemt valgresultat eller i destabilitet – er motivationen for andre primært økonomisk. De makedonske teenagere, der stod bag en række nyhedssider, der spredte skadelige fup-historier om Hillary Clinton under 2016-valgkampen, var således først og fremmest optaget at skabe så stor trafik på deres sider, at de blev attraktive for annoncering.[1535] For andre handler det måske kun i mindre grad om politik og penge, men der er i stedet gået sport i at afprøve grænserne for, hvad man kan få folk til at hoppe på.[1536]

Motivet er dog ikke i sig selv afgørende for, hvilken skade disinformationen kan gøre, selv om den disinformation, som er båret af en stærkere motivation, formentlig ofte også vil være mere veludført og derfor vanskeligere at afkode.

De skadevirkninger, som sættes i forbindelse med den kvalificerede disinformation (jf. den indledningsvise afgrænsning), omfatter for det første den konkrete risiko for, at *målrettede vildledningskampagner* kan få personer til at handle anderledes, end de ellers ville gøre – f.eks. ved stemmeafgivning.

Når regeringer i en række europæiske lande og bl.a. EU-kommissionen er akut optaget af at begrænse risikoen for, at især udenlandske disinformations- og påvirkningskampagner skal influere forestående valg, er det udtryk for, at risikoen opfattes som reel og overhængende, uanset at der som nævnt indtil videre mangler sikker viden om effekten af disinformation mv. i forbindelse med valg.[1537] Da den danske regering i september

1533 Collignon (2018), side 257f. I Sverige oplevede man en stor forekomst af disinformation ved valget i 2018, hvilket bl.a. tilskrives, at den politiske kultur er mere polariseret. Se nærmere om disinformation under det svenske valg nedenfor i afsnit 4.

1534 I forbindelse med at FE den 15. april 2019 offentligjorde en trusselsvurdering, hvor risikoen for russisk påvirkning af den kommende danske valgkamp nedjusteres udtalte chefen for FE og forsvarministeren bl.a., at den lave risiko hænger sammen med den samfundsmæssige modstandskraft, jf. artiklen: "Godt nyt – danskerne er så kloge, at vi formentlig slipper for russisk påvirkning af folketingsvalget" (15. april 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/globalt/godt-nyt-danskerne-er-saa-kloge-at-vi-formentlig-slipper-for-russisk (senest tilgået den 9. december 2019).

1535 Se herom f.eks. "The city getting rich from fake news" (5. december 2016), BBC, https://www.bbc.com/news/magazine-38168281 (senest tilgået den 9. december 2019).

1536 Se f.eks. "Selvfølgelig har Bernie Sanders russiske forbindelser – det står jo på nettet!" (19. august 2017), Information, https://www.information.dk/debat/2017/08/selvfoelgelig-bernie-sanders-russiske-forbindelser-staar-paa-nettet (senest tilgået den 9. december 2019).

1537 Facebook-stifter Mark Zuckerberg underspillede heller ikke ligefrem den betydning disinformationskampagner på de sociale medier vurderes at kunne have, da han i en opdatering umiddelbart før det tyske valg den 27. september 2017 skrev, at Facebook havde arbejdet på at sikre integriteten af det tyske valg, jf. Collignon (2018), side 43.

2018 præsenterede sine 11 initiativer mod udenlandske påvirkningskampagner, blev det således også betonet, at det var Forsvarets Efterretningstjenestes vurdering, at det var meget sandsynligt, at fremmede magter vil kunne gennemføre påvirkningskampagner mod Danmark, f.eks. i forbindelse med folketingsvalget i juni 2019, på samme måde, som det er set ved valg og folkeafstemninger i USA og flere europæiske lande.[1538]

Denne form for kvalificeret disinformation, der har som sit formål at manipulere meningsdannelsen og ultimativt udfaldet af valg i demokratiske samfund, strider mod den grundlæggende forestilling om, at ytrings- og informationsfrihedens rolle bl.a. er at sætte os i stand til at træffe veloplyste og rationelle beslutninger, når vi f.eks. udøver vores demokratiske rettigheder.[1539] Den forurening af informationsmiljøerne, som disinformationen forårsager, handler således ikke om at udfordre fast forankrede forestillinger og antagelser for at øge indsigten og gøre os klogere, men slet og ret om at føre os bag lyset og påvirke vores handlemåde.[1540]

En anden skadevirkning forbundet med den kvalificerede disinformation, er det *generelle tillidstab*, der kan følge med, hvis forekomsten af falske og fordrejede historier grundlæggende rykker ved forestillingen om, at vi som det klare udgangspunkt kan tro på det, vi læser, hører og ser i medierne.

Som beskrevet i kapitel 12 er det mediernes formentlig væsentligste funktion at fungere som oplysningsorgan for borgerne. I de demokratiske samfund er det således mediernes opgave at rapportere om, hvad der sker, og herunder kaste – kritisk – lys over magtens udøvelse. Der har sandsynligvis til enhver tid været kritik af medierne for at være partiske og tendentiøse i nyhedsdækningen, eller for ikke at være omhyggelige nok i deres research. Der har nok også altid været forskel på, hvor høj troværdighed de enkelte medier har haft. Men helt grundlæggende har der været tillid til, at det, der fremtræder som nyhedshistorier i de redaktørstyrede medier, substansmæssigt er til at stole på – i hvert fald i samfund som det danske med en rodfæstet tradition for en fri og uafhængig presse.

Meget tyder på, at disinformationskampagnerne og den opmærksomhed, de har fået, kan påvirke den overordnede tillid til medierne negativt. En Gallup-måling af amerikanernes tillid til massemedierne viser eksempelvis, at tilliden ramte bunden i netop 2016, hvor blot 32 pct. af amerikanerne angav at have enten en del eller rimelig grad af tillid til,

1538 Justitsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2018. FE har dog i en trusselsvurdering fra 14. april 2019 om risikoen for russisk påvirkning af det forestående folketingsvalg, vurderet, at risikoen – trods kapaciteten – er begrænset.

1539 Det er kernen i det såkaldte autonomiprincip, som er mere indgående beskrevet i kapitel I om bl.a. de principper, ytringsfriheden hviler på.

1540 Se også "Social media´s contribution to political misinterpretations in U.S. presidential elections", PloS ONE, (https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0213500&type=printable), side 2f.

at medierne rapporterede nyheder på en fyldestgørende, præcis og dækkende måde.[1541] Undersøgelsen kommer ikke ind på, hvilken betydning det kan have haft, at bl.a. den amerikanske præsident og andre centralt placerede personer rutinemæssigt har beskyldt navngivne, etablerede nyhedsmedier for at være "fake news-medier."

Med hensyn til de sociale medier, hvor disinformationen har haft særlige gunstige vilkår, forholder det sig lidt anderledes. En international undersøgelse udført af Reuters Institute i 2018, og som bl.a. omfatter USA, viser, at den gennemsnitlige tillid til nyheder fra sociale medier er på blot 23 pct.[1542]

Danskerne har i international sammenhæng stadig en høj grad af tillid til de publicistiske nyhedsmedier. 56 pct. angiver således at have tillid til nyheder fra nyhedsmedierne (62 pct. hvis det drejer sig om "egne" nyhedskilder), hvilket ligger væsentligt over undersøgelsens gennemsnit på 44 pct.[1543] [1544] Når det gælder nyheder, der stammer fra sociale medier, svarer dog kun 12 pct. af danskerne, at de har tillid til disse. Til gengæld er danskerne ikke så bekymrede for uforvarende at blive udsat for falske historier. Blot 36 pct. af de adspurgte danskere udtrykker således bekymring for ikke at kunne skelne sande historier fra falske, mens denne bekymring til sammenligning fylder hos 64 pct. af amerikanerne og gennemsnitligt hos 54 pct. Noget tyder altså på, at danskerne føler sig bedre i stand til at spotte disinformationen, end f.eks. amerikanerne gør.

Som en sidste skadevirkning er der blevet peget på, at kombinationen af disinformation og den målrettede spredning, der finder sted på de sociale medier, kan bevirke, at den enkelte bruger ikke alene bekræftes i sine synspunkter, men trækkes yderligere i en bestemt retning (ekkokammer-effekten). Synspunktet er, at hvis man f.eks. i forvejen mener, at indvandring er det største samfundsproblem, kan eksponeringen på de sociale medier for et tilpasset nyhedsfeed, som også indeholder bevidst vildledende historier om udlændinges kriminalitet, bidrage til at forstærke/radikalisere overbevisningen. Det samme gør sig gældende for personer med det modsatte udgangspunkt, og derved kan disinformationen øge den polariserende tendens, som de sociale mediers funktionsmåde i forvejen har lagt grundlaget for. I ny forskning fra Reuters Institute finder man dog

1541 "U.S. Media Trust Continues to Recover From 2016 Low" (12. oktober 2018), Gallup, https://news.gallup.com/poll/243665/media-trust-continues-recover-2016-low.aspx (senest tilgået den 9. december 2019). I 2018 var tallet steget til 45 pct.

1542 Rapporten "Digital News Report", Reuters Institute og University of Oxford (http://www.digitalnewsreport.org/).

1543 Der henvises til rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf).

1544 I denne del af undersøgelsen er der spurgt til nyhedsmedier i bred forstand. Andre dele af undersøgelsen belyser tillidsgraden til de enkelte nyhedsmedier, og her ligger DR (som er det eneste medie defineret som public service i undersøgelsen) højst, mens de "fritstående" digitale nyhedsmedier scorer lavest. Tilliden til trykte nyhedsmedier og kommercielle medier er generelt høj, jf. rapportens side 30f.

ikke evidens for teorien om, at sociale medier er ansvarlig for at skabe ekkokamre, hvor brugerne kun udsættes for synspunkter, der ligner deres egne.[1545]

Bekymringen går imidlertid på, at *disinformationen kan medvirke til at grave grøfterne dybere* ved at skubbe flere ud på holdningsmæssige yderpositioner, og at det kan skabe eller forstærke sociale spændinger i samfundet.[1546] Den tidligere omtalte pizzagate-sag fra den amerikanske valgkamp kan ses som et ekstremt eksempel på den dynamik. Her fik en opdigtet historie om, at Hillary Clinton var involveret i et pædofilt netværk med tilknytning til en pizzarestaurant i Washington DC, en mand til at møde bevæbnet op på restauranten, hvor han gav sig til at skyde mod personalet.[1547] Men der har været talrige andre eksempler på, at historier, som efterfølgende har vist sig at være fabrikerede, har gjort en i forvejen inflammatorisk debat endnu mere højspændt, som f.eks. da den tyske avis Bild i starten af 2017 bragte en historie om, hvordan en større gruppe arabiske mænd nytårsnat havde hærget i Frankfurts centrum bl.a. ved seksuelt at forulempe tilfældige kvinder. Sagen, som trak tråde til begivenhederne i Köln nytårsaften året før, fik hurtigt stor opmærksomhed, men viste sig at være helt uden hold i virkeligheden. Bild måtte derfor 10 dage efter offentliggørelsen beklage og trække historien tilbage, samtidig med at det tyske politi offentliggjorde, at man ville indlede en efterforskning rettet mod de to kilder, som avisen ukritisk havde baseret historien på.[1548] Også teorien om, at sociale medier skaber polarisering, er dog blevet svækket af nyere forskning, der generelt ikke finder en sammenhæng mellem sociale medier og politisk polarisering.[1549]

En særlig bekymring i den forbindelse knytter sig til den såkaldte deep fake-teknologi, som vil kunne udnyttes til at producere overbevisende billed- og lydmateriale med et falsk indhold, der kan manipulere den offentlige debat og fremprovokere uroligheder.[1550]

1545 Rapporten "Polarisation and the news media in Europe", EU-Parlamentet (https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-03/Polarisation_and_the_news_media_in_Europe.pdf).

1546 Se f.eks. "Efterretningstjeneste: Misinformation om indvandring og EU skal splitte danskerne", Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/15404-splitte-danskerne (senest tilgået den 9. december 2019).

1547 Der henvises til pkt. 2 ovenfor.

1548 Sagen er bl.a. omtalt i "Bild Apologizes for False Article on Sexual Assaults in Frankfurt by Migrants" (16. februar 2017), NY Times, https://www.nytimes.com/2017/02/16/world/europe/bild-fake-story.html (senest tilgået den 9. december 2019) og "Kritik af tysk avis for at bringe løgne om flygtninges sexovergreb" (28. februar 2017), Kristeligt Dagblad, https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/kritik-af-tysk-avis-bringe-loegne-om-flygtninges-sexovergreb (senest tilgået den 9. december 2019).

1549 Se Shelley Boulianne m.fl., "Right-Wing Populism, Social Media and Echo Chambers in Western Democracies", (https://academic.macewan.ca/bouliannes/files/2019/09/NMS_FINAL_March2019all.pdf).

1550 I USA har bekymringen for skadevirkningerne ført til deep fakes, at et en senator har fremsat et lovforslag mod computermanipulerede videoer for kongressen. Se "Ny teknologi frygtes at skabe »næste bølge af angreb mod USA og andre vestlige demokratier«", Berlingske, https://www.berlingske.dk/usa/ny-teknologi-frygtes-at-skabe-naeste-boelge-af-angreb-mod-usa-og-andre (senest tilgået den 9. december 2019). Se nærmere om deep fakes nedenfor i afsnit 4.

# 4. Hvad ved vi om disinformation?

Disinformation på de sociale medier er af gode grunde stadig et relativt nyt og uopdyrket forskningsfelt. Der findes dog nogen systematiseret viden, og der bliver løbende præsenteret nye forskningsresultater, der forøger vidensniveauet.

Hovedparten af den eksisterende viden om disinformation relaterer sig til den amerikanske valgkamp i 2016, som for alvor fik diskussionen om falske nyheder og disinformationskampagner til at blusse op.

Denne viden kan sige noget generelt om fænomenet, men der er en række faktorer, som gør, at de amerikanske resultater ikke uden videre kan overføres på danske forhold. Som nævnt har det bl.a. betydning, at det danske samfund i politisk henseende er betydeligt mindre polariseret end det amerikanske, ligesom det spiller en rolle, at Danmark er et lille sprogområde med en generelt veluddannet befolkning.[1551] Dertil kommer, at Danmark rent sikkerheds- og geopolitisk selvsagt er en langt mindre betydningsfuld spiller end USA og dermed også et mindre oplagt mål for udenlandske disinformationskampagner.[1552]

## 4.1 Disinformation i Danmark

Forskningen om disinformation i Danmark er sparsom, og der ses hovedsageligt gennemført undersøgelser, hvor der – ligesom i kommissionens befolkningsundersøgelse – specifikt er spurgt til danskernes syn på og oplevelser med disinformation, jf. nedenfor. Den foreliggende internationale forskning om emnet indikerer imidlertid, at omfanget af falske nyheder og disinformation i den samlede informationsstrøm er forholdsvis lille, og at der er en udbredt tendens til at overvurdere omfanget.[1553]

Det samme gør sig formentlig gældende i Danmark, hvor flere eksperter tilsvarende – uden dog at kunne pege på evidens – har givet udtryk for, at det reelle omfang af disin-

1551 Der henvises til den årlige publikation "Education at a glance 2019 – Denmark", OECD, (http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/DNK.pdf).

1552 R. Adler-Nissen m.fl., "Digital misinformation: Hvordan virker det egentlig?" i Puzzle Piece (nr. 6 af 2018), side 8. Se tilsvarende Collignon (2018), side 271. Se nærmere om disse faktorer ovenfor i afsnit 3.

1553 Se f.eks. "Why Fears of Fake News Are Overhyped" (4. februar 2019), Medium, https://medium.com/s/reasonable-doubt/why-fears-of-fake-news-are-overhyped-2ed9ca0a52c9 (senest tilgået den 9. december 2019), A. Guess m.fl., "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook" i Science Advances (nr. 1 af 2019) og H. Allcott og M. Gentzkow, "Social media and Fake News in the 2016 Election" i Journal of Economic Perspectives (nr. 2 af 2017), side 211ff.

formation i Danmark formentlig stadig er meget begrænset, og væsentlig mindre end den offentlige debat kan give indtryk af.[1554]

Der er heller ikke på nuværende tidspunkt dokumenterede tilfælde af systematisk og omfattende disinformations- eller påvirkningskampagner i Danmark, selv om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) vurderer, at Rusland er parat til at udføre påvirkningskampagner i Danmark med meget kort varsel.[1555] FE vurderede dog i en senere trusselsvurdering forud for folketingsvalget i juni 2019, at risikoen for, at russiske aktører vil forsøge at påvirke valget formentlig var meget lille,[1556] hvilket valgkampens forløb bekræftede. Daværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen konstaterede da også efterfølgende, at forsvaret ikke havde fundet eksempler på, at Rusland eller andre fremmede magter havde forsøgt at påvirke danskerne under valgkampen.[1557]

Uanset at der således ikke er konstateret omfattende tilfælde af disinformation i dansk sammenhæng, blev der i forbindelse med en ophedet offentlig debat om FN's migrantpagt i efteråret 2018 set klare tegn på, at automatiserede Facebook-profiler (de såkaldte bots) var blevet anvendt. Det står imidlertid ikke klart, i hvilket omfang de reelt havde en effekt på debatten.

**Facebook-debatten om Danmarks tiltrædelse af FN's migrantpagt**[1558] [1559]
I forbindelse med den omfattende debat om FNs pagt om migration (Marrakesh-erklæringen) i slutningen af 2018, opstod en mistanke om, at automatiserede profiler og robotter spredte meddelelser og budskaber imod Danmarks tilslutning til FN-pagten.[1560] Budskaberne drejede sig bl.a. om, at pagten indebar dansk suverænitetsafgivelse, og at migranter med pagten ville få samme retsstilling som flygtninge.

1554 "Fake news er ikke problem i Danmark – men misinformation er" (2. januar 2018), Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/13037-fake-news-er-ikke-problem-danmark-men-misinformation-er (senest tilgået den 9. december 2019) og "BLOG: Et statsligt kontor mod fake news kan gøre mere skade end gavn" (8. juni 2017), Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/et-statsligt-kontor-falske (senest tilgået den 9. december 2019).

1555 "FE-chef: Sådan kæmper vi imod Ruslands troldehær" (10. december 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/nyheder/fe-chef-saadan-kaemper-vi-imod-ruslands-troldehaer (senest tilgået den 9. december 2019).

1556 "Ikke-klassificeret trusselsvurdering for folketingsvalget 2019", Forsvarets Efterretningstjeneste (https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/UKL%20trusselsvurdering%20påvirkning.pdf).

1557 "Hjort slog alarm – men Forsvaret har ikke fundet ét eneste eksempel på russisk påvirkning af valget", Berlingske, https://www.berlingske.dk/danmark/hjort-slog-alarm-men-forsvaret-har-ikke-fundet-et-eneste-eksempel-paa (senest tilgået den 9. december 2019).

1558 Der henvises til den daværende forsvarsministers udtalelser, som bl.a. er gengivet i artiklen "Dagens valgoverblik: Rusland har ikke forsøgt at påvirke valget" (5. juni 2019), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/dagens-valgoverblik-rusland-har-ikke-forsoegt-at-paavirke-valget (senest tilgået den 9. december 2019).

1559 Udenrigsministeriet har i et dokument, som er oversendt til Udenrigspolitisk Nævn, samlet en række eksempler på de forkerte påstande om migrantpakken, som var i omløb på bl.a. de sociale medier. Dokumentet kan tilgås her: https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/upn/bilag/63/1983827/index.htm.

1560 "Robotter kan have pustet til debat om migrationspagt" (9. december 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/robotter-kan-have-pustet-til-debat-om-migrationspagt (senest tilgået den 9. december 2019).

Udenrigsministeriet undersøgte herefter flere af de offentligt tilgængelige Facebook-profiler, som i forbindelse med diskussionen havde delt budskaber mod tilslutning til pagten, og så "klare indikationer" på, at flere opslag på Facebook i stort omfang var blevet udbredt ved hjælp af automatiserede profiler. Mindst 16 profiler lignede ifølge ministeret automatiserede robotter.

Flere eksperter har siden bekræftet, at profilerne udviste en adfærd, som kunne antyde, at der var tale om automatiserede profiler (bots), der systematisk delte opslag med indhold imod migrationspagten. F.eks. havde en af profilerne delt 22 opslag inden for ét minut, ligesom en af de profiler, som delte opslag på dansk, øjensynlig tilhørte en indisk mand bosat i Indien.[1561]

I efteråret 2019 blev der spekuleret i, om det var et forsøg på påvirkning fra fremmede magter, da et forfalsket brev med et kontroversielt indhold dukkede op på de store amerikanske sociale medier Reddit og Indybay umiddelbart efter, at det var kommet frem, at den amerikansk præsident Donald Trump var klar til at købe Grønland af Danmark. Brevet blev udlagt som et forsøg på at skabe splid både internt i Rigsfællesskabet og mellem Danmark og USA.[1562] Der er imidlertid ikke noget der tyder på, at det forfalskede brev havde betydning for sagens forløb.

**Det Grønlandske brev**
Efter at det i august 2019 var kommet frem, at den amerikanske præsident Donald Trump var klar til at købe Grønland af Danmark[1563] – et forslag som den danske regering i øvrigt tog skarpt afstand fra – dukkede et forfalsket brev op på de store amerikanske sociale medier Reddit og Indybay. Brevet fremstår umiddelbart som et brev fra den grønlandske minister for udenrigsanliggender til den amerikanske senator Tom Cotton, som eftersigende har spillet en vigtig i rolle i forhold til planerne om at købe Grønland. Indholdet er kontroversielt, fordi det bl.a. fremgår, at USA i hemmelighed støtter en hurtig grønlandsk folkeafstemning om uafhængighed fra Danmark.

1561 "Mød de falske facebookkrigere fra Indien, Uganda og Køge" (10. december 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/moed-de-falske-facebookkrigere-fra-indien-uganda-og-koege (senest tilgået den 9. december 2019) og "Vi stoler ikke på nogen, men vi tror på alt" (14. december 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/vi-stoler-ikke-paa-nogen-men-vi-tror-paa-alt (senest tilgået den 9. december 2019).

1562 "Forfalsket ministerbrev designet til at splitte Danmark og USA spiller hovedrollen i et fake news-angreb" (11. november 2019), Politiken, https://politiken.dk/udland/art7487699/Forfalsket-ministerbrev-designet-til-at-splitte-Danmark-og-USA-spiller-hovedrollen-i-et-fake-news-angreb (senest tilgået den 9. december 2019).

1563 "Medie: Trump ville købe Grønland for stort beløb og bloktilskud" (21. august 2019), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/politik/ECE11564759/medie-trump-ville-koebe-groenland-for-stort-beloeb-og-bloktilskud/ (senest tilgået den 9. december 2019).

Der har også været andre eksempler på fabrikerede nyhedshistorier i forbindelse med hjemlige politiske debatter. F.eks. blev der under valgkampen op til folketingsvalget i juni 2015 bragt en historie om, at den daværende statsminister Helle Thorning-Schmidts mand havde fået betalt en privat ferierejse af den danske stat.[1564] Artiklen lignede til forveksling en artikel fra Ekstra Bladet, men Ekstra Bladets chefredaktør kendte ikke noget til historien, der viste sig at være opdigtet.

Et andet eksempel på en falsk historie, der involverede Danmark, drejede sig om, at Danmark ville legalisere dyrebordeller, hvor man lovligt kunne dyrke sex med dyr.[1565] Historien fik ikke den store gennemslagskraft herhjemme, men den florerede på flere russiske medier i 2017, hvorfra den spredte sig til bl.a. Hviderusland og Georgien. Historien indeholdt et falsk citat fra den daværende fødevareminister Dan Jørgensen, som blev citeret for, at: *"sex med dyr er en borgerret beskyttet af den danske forfatning."* Historien, der naturligvis var pure opspind, stammede formentlig fra et fransk satiremedie, men det nævnte det russiske medie, som viderebragte historien, ikke noget om.

Desuden har der de første måneder af 2019, hvor valg til både Folketinget og Europa-Parlamentet var umiddelbart forestående, været flere tilfælde, hvor falske politiske annoncer har floreret især på Facebook og tiltrukket sig stor opmærksomhed. Opslagene ligner rent typografisk til forveksling autentiske politiske annoncer for bestemte partier og indeholder typisk et billede af en politiker fra vedkommende parti og et opdigtet citat.

F.eks. er en grafik med et billede af Enhedslistens Johanne Schmidt Nielsen med citatet: "*Jeg bliver så sur, når syge og pensionister vil tage migranternes penge*" blevet flittigt delt på Facebook.[1566] Det samme gælder en fingeret annonce med et billede af Liberal Alliances Joachim B. Olsen, som citeres for et udsagn om, at: "*Det er for nemt at melde sig syg i Danmark. Og det er alt for let at få førtidspension og flexjob. Vi må have stoppet de syges ragen til sig-mentalitet af andre folks penge.*"[1567] En særlig grovkornet variant viser en pla-

1564 "Snydt: Falske historier der gik viralt" (18. april 2016), DR, https://www.dr.dk/skole/dansk/snydt-falske-historier-der-gik-viralt (senest tilgået den 9. december 2019).

1565 "EU-enhed: Russiske medier spreder fake news om dyresex i Danmark" (9. september 2017), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/eu-enhed-russiske-medier-spreder-fake-news-om-dyresex-i-danmark (senest tilgået den 9. december 2019).

1566 "Falske budskaber forklædt som partiannoncer vil vandalisere valgkampen" (28. februar 2019), Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/falske-budskaber-forklaedt-som-partiannoncer-vil-vandalisere-valgkampen (senest tilgået den 9. december 2019).

1567 "Facebook sletter falske opslag om LA-profiler" (24. januar 2019), Politiken, https://politiken.dk/viden/Tech/art6989478/Facebook-sletter-falske-opslag-om-LA-profiler (senest tilgået den 9. december 2019).

kat med et billede af Radikales leder Morten Østergaard og Radikales logo og velkendte typografi ledsaget af teksten: "*Gruppevoldtægt? – tag det som en oplevelse.*"[1568]

I Sverige blev der i forbindelse med rigsdagsvalget i september 2018 konstateret meget omfattende disinformationskampagner, herunder også i form af falske politiske annoncer.[1569] En undersøgelse udført af Oxford University om disinformation på det sociale medie Twitter i en periode på knap to uger i sidste fase af den svenske valgkamp viste, at hver 3. artikel, som blev delt, måtte betegnes som såkaldt "junk news," herunder ofte i form af fabrikerede historier. Undersøgelsen viste også, at en meget stor del af disinformationen (85 pct.), som især vedrørte udlændingepolitiske emner og islam, stammede fra tre nyhedssider, som en række tidligere medlemmer af partiet Sverigesdemokraterne viste sig at stå bag.[1570] Der var med andre ord ikke tale om udenlandsk påvirkning, men derimod om disinformation og propaganda, som stammede fra personer med relationer til et af Sveriges største politiske partier.

Der er som nævnt foretaget enkelte undersøgelser af danskernes erfaringer med og syn på falske nyheder.[1571]

En af disse undersøgelser er gennemført af EU-Kommissionen, og her svarer 25 pct. af de adspurgte danskere, at de støder på falske nyheder hver dag eller næsten hver dag, mens 33 pct. vurderer, at de møder falske nyheder mindst en gang om ugen.[1572]

I en årlig undersøgelse af danskernes medieforbrug for 2018 blev respondenterne tilsvarende spurgt, om de konkret havde oplevet at blive mødt af "fake news" i forbindelse med deres personlige medieforbrug inden for den seneste uge. Respondenterne blev dog i denne undersøgelse præsenteret for en række alternative svarmuligheder med forskellige bud på, hvad "fake news," kunne forstås som. 9 pct. af de adspurgte i denne undersø-

1568 Der henvises til "Grov manipulation hænger partileder ud: Tag gruppevoldtægt som en oplevelse" (11. april 2019), Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/grov-manipulation-haenger-partileder-ud-tag-gruppevoldtaegt-som-en-oplevelse?fbclid=IwAR1Yh_gsyJbQMC_dAwxciM4EiY8spoGYKD6YkcLuwJj43sVJ-zNGtP5aqLw (senest tilgået den 9. december 2019).

1569 Se f.eks. "Falske politiske annoncer ramte det svenske valg" (4. marts 2019), Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/falske-politiske-annoncer-ramte-det-svenske-valg (senest tilgået den 9. december 2019).

1570 Undersøgelsen "News and Political Information Consumption in Sweden: Mapping the 2018 Swedish General Election on Twitter", Oxford University (http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/09/Hedman-et-al-2018.pdf) med udtrykket "junk news" sigtes til andet og mere end decideret disinformation.

1571 Se f.eks. senest rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf).

1572 Rapporten "Fake news and disinformation online", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation), bilag T10.

gelse angav herefter, at de inden for den seneste uge havde været udsat for "fake news" i betydningen *"opdigtede historier med kommercielt eller politisk sigte."*[1573]

Den tilsyneladende meget markante forskel i resultatet af de to undersøgelser om danskernes møde med "fake news" skyldes formentlig primært, at der i Kommissionens undersøgelse spørges til mødet med "fake news" i bred forstand, mens den anden undersøgelse som nævnt opererer med en findelt kategorisering.

Som led i den befolkningsundersøgelse, som kommissionen har fået gennemført, er der bl.a. blevet spurgt ind til befolkningens oplevelser og bekymring i forhold til at blive udsat for bevidst usande historie både på sociale og traditionelle publicistiske medier. Undersøgelsen er gennemgået i sin helhed i kapitel 6.

Omkring 60 pct. af de adspurgte oplyser, at de inden for de seneste 6 måneder efter egen mening har været udsat for bevidst usande historier på både sociale medier og traditionelle medier.

Ser man i stedet på bekymringen for at blive udsat for bevidst usande historier, er det 44 pct. af de adspurgte, der i høj grad er bekymret for at blive udsat for bevidst usande historier på de sociale medier, mens 29 pct. i høj grad er bekymret for det i forhold til publicistiske medier.

Overordnet tegner undersøgelsen således et billede af, at en større andel af populationen efter egen mening har oplevet at blive udsat for bevidst usande historier end andelen, der i høj grad er bekymret herfor. Endvidere viser undersøgelsen, at det er på de *sociale medier,* at bekymringen for at blive udsat for usande historier er størst.

Ser man på svarene fordelt på køn, er der en betydelig 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 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 nævneværdigt fra hinanden.

1573 Rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf), side 35, figur 18.

## 4.2 Hvem spreder disinformationen?

En række undersøgelser har fokuseret på, hvordan spredningen af disinformation foregår, og hvem der står bag.

Disse undersøgelser har bl.a. vist, at det i vidt omfang er helt almindelige borgere, som – bevidst eller ubevidst – deler nyheder, der indeholder usand information. Derudover bidrager de teknologiske værktøjer, navnlig bots, i betydelig grad til spredningen.

Et forskningsprojekt om disinformation, som forskere fra Københavns Universitet gennemførte i 2018, fokuserede på, hvem der stod bag spredningen af den mis- og disinformation på Twitter, som ramte Twitter i tilknytning til nedskydningen af et Malaysian Airlines passagerfly (MH17) i juli 2014. Kortlægningen viste, at det helt overvejende var såkaldte almindelige mennesker og NGO'er, som spillede den største rolle i spredningen af mis- og disinformationen.[1574] Forskerne konkluderer på den baggrund forsigtigt, at det formentlig svarer ganske godt til det mere generelle billede.[1575]

Lidt i samme retning har amerikansk forskning påvist, at en af de befolkningsgrupper, som oftest deler materiale, der indeholder disinformation, er personer over 65 år.[1576] En undersøgelse gennemført af forskere fra Princeton University i USA om forekomsten og spredningen af falske nyheder på Facebook under præsidentvalgkampen i 2016 har således vist, at personer på 65 år eller ældre delte disinformation syv gange oftere end personer i aldersgruppen 18-29 år.[1577]

Forskning udført af forskere fra Aarhus Universitet har også vist, at nogle danskere er mere villige end andre, til bevidst at dele falske informationer og rygter. Danskere, som støtter brugen af politisk vold, synes således også at være mere villige til (bevidst) at dele og sprede fjendtlige politiske rygter på sociale platforme.[1578]

---

1574 R. Adler-Nissen, F. Hjorth og Y. Golovchenko:, "State, media and civil society in the information warfare over Ukraine: citizen curators of digital disinformation" i International Affairs (nr. 5 af 2018), side 975ff.

1575 Ibid. og R. Adler-Nissen m.fl., "Digital misinformation: Hvordan virker det egentlig?" i Puzzle Piece (nr. 6 af 2018), side 8.

1576 A. Guess m.fl., "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook" i *Science Advances* (nr. 1 af 2019) og rapporten "Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S presidential campaign", *Princeton University* (http://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2016.pdf).

1577 A. Guess m.fl., "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook" i Science Advances (nr. 1 af 2019) og "Falske nyheder" i Weekendavisen (11. januar 2019).

1578 Rapporten "A "need for Chaos" and the Sharing of Hostile Political Rumors in Advanced Democracies", Aarhus Universitet (https://psyarxiv.com/6m4ts/) og "Danskere deler fake news og er klar til at omstyrte samfundet: »Nogle mænd vil bare se verden brænde»" (15. april 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/politik/danskere-deler-fake-news-og-er-klar-til-at-omstyrte-samfundet-nogle-maend-vil-bare (senest tilgået den 11. december 2019).

Automatiserede profiler, såkaldte bots, spiller en nøglerolle i forhold til spredningen af falske nyheder på sociale medier.1579 Bots er software, som uden menneskelig indblanding kontinuerligt kan udsende f.eks. "tweets" og andre typer af onlineindlæg og opslag i et meget stort omfang. Bots kan altså øge den hastighed, hvormed falske nyheder spredes og dermed udbredelsen.[1580]

Også de såkaldte "trolls," spreder i vidt omfang disinformation. Trolls er en betegnelse for (fysiske) personer, som f.eks. ved anvendelse af en falsk identitet blander sig i onlinedebatter, og som også skaber og spreder falske historier.[1581] Det mest kendte eksempel er de ansatte på den statssponsorerede "troldefabrik" Internet Research Agency (IRA) i Skt. Petersborg i Rusland, som var særdeles aktive under den amerikanske valgkamp i 2016.[1582]

Etablerede nyhedsmedier sættes, som nævnt, ikke i samme grad som de sociale medier i forbindelse med disinformation. Et amerikansk studie har dog vist, at også velansete medier og nyhedssider (herunder The Guardian og Washington Times) i flere tilfælde under den amerikanske valgkamp, refererede og citerede indhold produceret af bl.a. IRA, f.eks. som eksempler på, hvad den menige amerikaner mente om forskellige emner.[1583]

**20.0000 bevæbnede migranter ved EU's grænse**[1584]
I december 2018 blev Jyllands Posten kritiseret af andre nyhedsmedier for – under diskussionen om FNs migrantpagt i november måned – at have bragt en opsigtsvækkende historie fra en østrigsk avis om, at der stod 20.000 bevæbnede migranter ved EU's ydre grænse på Balkan og truede med at storme grænsen. Det viste sig siden, at påstanden om de 20.000 migranter var uunderbygget ("åbenlyst forkert"), men ikke desto mindre tøvede Jyllands Posten med at berigtige eller trække artiklen tilbage.[1585] Historien var også blevet bragt i andre danske nyhedsmedier, herunder Den Korte Avis og Ditoverblik.dk.

1579 "First Evidence That Social Bots Play a Major Role in Spreading Fake News" (7. august 2017), Technology Review, https://www.technologyreview.com/s/608561/first-evidence-that-social-bots-play-a-major-role-in-spreading-fake-news/ (senest tilgået den 11. december 2019).

1580 Ibid.

1581 Se "Facebook says it identifies campaign to meddle in 2018 U.S. elections" (31. juli 2018), Reuters, https://www.reuters.com/article/us-usa-election-facebook/facebook-has-identified-ongoing-political-influence-campaign-nyt-idUSKBN1KL2FG (senest tilgået den 11. december 2019).

1582 "Bøsser + islam + Facebook. Sådan manipulerede 90 russere det amerikanske valg" (24. oktober 2017), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/soNVnMAZ-aOZj67pz-8c271 (senest tilgået den 11. december 2019).

1583 Analysen "Most major outlets have used Russian tweets as sources for partisan opinion: study", Columbia Journalism Review (https://www.cjr.org/analysis/tweets-russia-news.php).

1584 M. Kaae, "Østrig advarer om 20.000 migranter på vej ind i EU" i Jyllands Posten (7. november 2018).

1585 Se bl.a. "Jyllands-Posten fastholder forkert historie om migranter" (17. december 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/jyllands-posten-fastholder-forkert-historie-om-migranter (senest tilgået den 11. december 2019).

En anden væsentlig observation, når det gælder spredningen af disinformation, er, at amerikanske forskere har kunnet dokumentere, at falske nyheder spredes signifikant hurtigere end sandfærdig information og derved også får langt større udbredelse. Studiet, som dette bygger på, tager udgangspunkt i et omfattende datamateriale fra det sociale medie Twitter, og resultaterne forklares bl.a. med, at de falske historier ofte har en større nyhedsværdi (forstået som bl.a. clickbait-faktor), hvilket foranlediger folk til at dele sådanne historier. Dertil kommer den spredning, der skyldes de sociale mediers tekniske indretning.[1586]

## 4.3 Hvem eksponeres for disinformation?

Ligesom der er variation med hensyn til, hvem der deler disinformation, er der også forskel på eksponeringsgraden, idet nogle grupper i højere grad end andre mødes med falske nyheder, når de færdes på sociale medier. Den danske undersøgelse om mis- og disinformation i forbindelse med nedskydningen af MH17 viste således bl.a., at højreorienterede amerikanere i langt højere grad blev eksponeret for prorussisk disinformation end venstreorienterede amerikanere gjorde.[1587] Også andre studier peger i retning af, at eksponeringen over for disinformation har nær sammenhæng med den politiske observans, og at udsatheden over for disinformation i det hele taget er variabel.[1588]

Ud over at gruppen af ældre mere hyppigt end andre spreder falske nyheder, viser adskillige studier også, at denne gruppe også oftere eksponeres for mis- og disinformation.[1589]

## 4.4 Hvad er fremtidsperspektiverne inden for disinformation?

Som nævnt er en ny – og mere raffineret – form for disinformation i vækst. Der er tale om en særlig videomanipuleringsteknologi, som gør det muligt at producere f.eks. videoklip, hvor det eksempelvis fremstår som om, en bestemt person siger eller gør noget,

1586 "Study: On Twitter, false news travels faster than true stories" (8. marts 2018), MIT News, http://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308 (senest tilgået den 11. december 2019) og "Ny forskning: Folk spreder fake news meget hurtigere end sandheder" (9. marts 2018), DR, https://www.dr.dk/nyheder/viden/teknologi/ny-forskning-folk-spreder-fake-news-meget-hurtigere-end-sandheder (senest tilgået den 11. december 2019).

1587 R. Adler-Nissen m.fl., "Digital misinformation: Hvordan virker det egentlig?" i Puzzle Piece (nr. 6 af 2018), side 8 og samme forfattere: "State, media and civil society in the information warfare over Ukraine: citizen curators of digital disinformation" i International Affairs (nr. 5 af 2018), side 975ff.

1588 Rapporten "Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S presidential campaign", Princeton University (http://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2016.pdf).

1589 Ibid.

selv om det aldrig har fundet sted (såkaldte deep fakes). Mundbevægelser og stemmeføring mv. svarer således til den person, det drejer sig om.[1590]

Manipulation af videoer var indtil for få år siden både vanskeligt og dyrt, og derfor var der kun få, som havde adgang til at benytte denne teknologi. De senere år er teknologien bag deep fakes imidlertid blevet både mere tilgængelig og mere avanceret, hvilket bl.a. har betydet, at langt flere i dag har mulighed for at producere deep fake-videoer. Kigger man nogle år frem i tiden, vil det formentlig være en teknologi, som de fleste med internetadgang og lidt teknisk forståelse vil kunne anvende.[1591]

Forskere har udtrykt bekymring for, at deep fake-teknologien kan få alvorlige konsekvenser for demokratiet. Frygten går især på, at teknologien – i hænderne på de forkerte – vil kunne bruges til at skabe falske videoer med det formål at antænde eller forstærke en konfliktsituation.[1592]

Mere generelt frygter forskerne, at deep fake-teknologien – ved at sløre skellet mellem sandt og falsk – kan underminere offentlighedens tillid til videoer/filmklip som objektive, visuelle gengivelser af virkeligheden.

En fremtrædende forsker inden for området har beskrevet det sådan, at udviklingen kan føre til såkaldt "realitetsapati" – dvs. en situation, hvor borgerne generelt mister troen på oplysningers troværdighed og derfor resignerer og ophører med at følge med i nyheder mv., hvilket vil give demokratiet vanskelige levevilkår.[1593]

---

1590 Teknologien er bl.a. blevet brugt til at kreere pornografiske videoer med kendte skuespillerinder. Se "Manden, der forudså fake news, har en advarsel. Næste krise er i gang – og den bliver værre" (13. marts 2018), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/s85EE7EN-aOZj67pz-bfo8b (senest tilgået den 11. december 2019).

1591 I Belgien brugte et politisk parti en deep fake video af Donald Trump til at skabe opmærksomhed om klimaindsatsen. Skaberne af videoen udtalte, at de formodede at den dårlige kvalitet af videoen, ville gøre de borgere, der så videoen, opmærksomme på den ikke var autentisk. Kommentarsporet på Facebook, hvor videoen var uploadet, viste dog, at mange troede, at der var tale om en rigtig video. Se "You thought fake news was bad? Deep fakes are where truth goes to die" (12. november 2018), The Guardian, https://www.theguardian.com/technology/2018/nov/12/deep-fakes-fake-news-truth (senest tilgået den 11. december 2019).

1592 Den såkaldte SIRI-kommission nedsat af Ingeniørforeningen og Radikale, som afgav sin rapport i februar 2019, beskæftiger sig mere indgående med deep-fakes. Se rapporten "AI, Medier og Demokrati – hvordan styrker vi vores demokratiske immunforsvar", SIRI-kommissionen (https://ida.dk/media/3441/ai-medier-og-demokrati-2019-siri-komissionen.pdf).

1593 Se "Manden, der forudså fake news, har en advarsel. Næste krise er i gang – og den bliver værre" (13. marts 2018), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/s85EE7EN-aOZj67pz-bfo8b (senest tilgået den 11. december 2019), som indeholder et protræt af Aviv Ovadya, som er den førende forsker inden for deep fake-teknologien. Ligesom der arbejdes på at forfine teknologien bag deep fake arbejdes derpå at udvikle værktøjer, som kan afsløre deep fakes. Se herom "You thought fake news was bad? Deep fakes are where truth goes to die" (12. november 2018), The Guardian, https://www.theguardian.com/technology/2018/nov/12/deep-fakes-fake-news-truth (senest tilgået den 11. december 2019).

# 5. Det eksisterende retlige værn mod disinformation

Ligesom disinformation og falske nyheder formentlig har eksisteret (mindst) ligeså længe som trykpressen, er der historisk flere eksempler på, at lovgivningen har indeholdt regler rettet mod "falske nyheder" eller andre former for usandheder.

Eksempelvis indeholdt Trykkefrihedsforordningen af 1799 en bestemmelse, som gjorde det strafbart at udbrede løgnagtige beretninger om regeringens beslutninger mv. Tilsvarende kriminaliserede straffelovsprovisoriet af 2. november 1885 udbredelsen af opdigtede eller forvanskede kendsgerninger med henblik på, at gøre statens indretninger forhadte.[1594] Formålet med disse bestemmelser har formentlig været at beskytte de siddende magthavere mod kritik, men de er ikke desto mindre eksempler på, at det ikke er ukendt at lovgive mod, hvad der dengang ansås for disinformation og falske historier.

I gældende dansk ret findes ikke regler, som specifikt forbyder det at producere eller formidle disinformation. Der findes ikke desto mindre en række bestemmelser, som kan være anvendelige i forhold til nogle tilfælde af disinformation, og som bl.a. muliggør retsforfølgelse af dem, der står bag.

En generel udfordring her vil dog være, at den særlige regulering for medier, som bl.a. fastsætter, hvem der bærer ansvaret for mediernes indhold, ikke gælder for de sociale medier, hvor disinformationen typisk foregår. Som det er beskrevet i kapitel 13 om internettet og sociale medier, skyldes det bl.a., at udbyderne ikke foretager en forudgående redigering af indholdet på platformene, som genereres af brugerne. Det betyder dog ikke, at f.eks. disinformation, der samtidig er retsstridig, ikke vil kunne strafforfølges, men man vil her som udgangspunkt kun kunne gå efter ophavsmanden til det pågældende opslag mv.[1595] Det vil dog i mange tilfælde blive vanskeliggjort af, at spredningen af disinformation i stort omfang sker ved brug af falske profiler og sider.

## 5.1 Sandhedspligter

Der gælder som nævnt ikke en generel forpligtelse til at tale sandt. Men selv om man altså ikke i enhver sammenhæng har pligt til at holde sig strikt til sandheden, er der visse situationer, hvor det at tale usandt kan få retlige konsekvenser. Det gælder f.eks., hvis

1594 I denne sammenhæng kan også nævnes den første affattelse af § 266 b fra 1939, som indeholdt et forbud mod spredning af falske rygter eller beskyldninger, som ophidsede til had mv. mod en gruppe af den danske befolkning på grund af dens tro.

1595 For nærmere om ansvaret for indholdet på de sociale medier henvises til kapitel 13.

man skal afhøres som vidne i retten. Her fastsætter straffelovens § 158, at det er strafbart at tale usandt.[1596]

Offentlige myndigheder og offentligt ansatte har også pligt til at tale sandt i tjenesten.[1597] Denne sandhedspligt betyder bl.a., at embedsmænd ikke må medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende til Folketinget, ligesom embedsmænd heller ikke selv må videregive oplysninger, som er urigtige eller vildledende i den konkrete sammenhæng.[1598] Denne sandhedspligt gælder også for ministre, og udstrækker sig også til det, man siger eller skriver på f.eks. sociale medier.[1599]

## 5.2 Misbrug af mødeoffentlighed mv.

Efter straffelovens § 129 a, stk. 1, kan den, der offentliggør *bevidst usande* gengivelser eller *falske* citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat i retsmøder eller givet i Folketingets, kommunale eller offentlige råds eller myndigheders møder, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Denne bestemmelse giver et vist værn mod disinformation, fordi den netop kriminaliserer offentliggørelse af *bevidst usande* referater mv. af, hvad der er sket i retsmøder samt Folketinget mv. Det er alene usande gengivelser af *faktiske* oplysninger, der er strafbare, og usande eller falske citater af meningstilkendegivelser fremsat under de pågældende møder er således ikke omfattet af bestemmelsen.[1600]

Også bestemmelsens stk. 2 giver et vist retligt værn mod disinformation, idet den hjemler straf i form af bøde eller fængsel indtil 2 år til den, der skader landets interesser i forhold til udlandet ved bevidst usandfærdigt offentligt at tillægge regeringen eller nogen anden offentlig myndighed en handling, som den ikke har foretaget.

Bestemmelsen har ikke et stort praktisk anvendelsesområde, og der har tilsyneladende ingen sager været i en årrække.[1601]

---

1596 Jf. S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i retlig belysning" i Juristen (nr. 1 af 2019) og S. Bønsing, "Når sandheden skal frem - om sandhedspligten og vildledningsforbuddet" i U2017B.376.

1597 S. Bønsing, "Når sandheden skal frem - om sandhedspligten og vildledningsforbuddet," i U2017B.376.

1598 Se "Kodeks VII: "Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen", side 26f.

1599 Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

1600 Bestemmelsen suppleres for så vidt angår straffesager af retsplejelovens § 1017, stk. 2, nr. 1. Se kapitel 7, afsnit 5.6.2 for nærmere om denne bestemmelse.

1601 J. Mchangama, "Bør "misinformation" kriminaliseres?" i Juristen (nr. 3 af 2019), som er en replik til S. Sandfeld Jakobsens artikel samme sted.

## 5.3 God presseskik

Disinformationen foregår især på de sociale medier, men spredes også gennem traditionelle medier som radio, TV og dagblade. Både de traditionelle trykte medier og radio- og tv-medier er, som beskrevet i kapitel 12, umiddelbart omfattet af medieansvarslovens regler, hvilket bl.a. betyder, at disse medier skal overholde god presseskik.[1602] Det samme gælder de elektroniske medier, som ikke falder inden for de nævnte kategorier, men som har tilmeldt sig Pressenævnet.[1603] Er et massemedies side på et socialt medie tilmeldt Pressenævnet, vil sidens redaktionelle indhold være omfattet af medieansvarsloven på samme måde som mediets trykte avis.[1604] [1605]

De presseetiske regler indeholder bestemmelser, som kan have betydning i forhold til mediernes spredning af disinformation, fordi de har til formål at sikre, at medierne bringer korrekt information. Reglerne rækker dog videre og har formentlig størst praktisk betydning i forhold til at forhindre misinformation, dvs. den *utilsigtede* udbredelse af urigtige eller vildledende oplysninger.

Det følger af medieansvarslovens § 34, at massemediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik. Det er Pressenævnet, som vurderer, om god presseskik i det konkrete tilfælde er overtrådt, og Pressenævnets vurdering tager udgangspunkt i de vejledende regler for god presseskik, som er udviklet af mediebranchen.[1606]

Pkt. A i de vejledende regler for god presseskik har overskriften "korrekte meddelelser." Punktet drejer sig fortrinsvis om mediernes pligt til at efterprøve, at de oplysninger, de bringer, er korrekte, herunder at der skal udvises kildekritik, og at oplysninger, der kan være skadelige for andre, skal forelægges vedkommende i rimelig tid før offentliggørelsen. Desuden fastsætter reglerne, at skellet mellem, hvad der er faktuelle oplysninger, og hvad der er kommentarer, skal være tydeligt, og at et medie har pligt til på eget initiativ at korrigere offentliggjorte oplysninger, som viser sig at være urigtige, medmindre fejlen er ubetydelig.[1607]

---

1602 Se for nærmere om medieansvarslovens indhold kapitel 12, afsnit 3.

1603 Medieansvarsloven § 1, stk. 1, nr. 3. Tilmelding er dog ikke tilstrækkeligt i sig selv, idet mediet også skal opfylde krav om, at der sker en regelmæssig (periodisk) udbredelse, ligesom indholdet skal have karakter af nyhedsformidling, der kan ligestilles med indholdet i de andre kategorier af medier (trykte medier og radio- og tv-medier, MAL § 1, stk. 1, nr. 1-2.).

1604 Hvis mediet har en elektronisk/digital side, som er tilkendt mediestøtte af Medienævnet, er det som udgangspunkt automatisk omfattet af Pressenævnets kompetence, selv om der ikke er sket anmeldelse. Se liste over elektroniske medier, der modtager mediestøtte: https://www.pressenaevnet.dk/hvem-kan-man-klage-over/#elektroniske-mediestøtte.

1605 For så vidt angår det ikke redaktionelle brugergenererede indhold henvises til omtalen heraf i kapitel 12 om medierne.

1606 For nærmere om Pressenævnets behandling af sager mv., se kapitel 12. https://www.pressenaevnet.dk/god-presseskik/.

1607 De presseetiske regler falder i tre kategorier om henholdsvis "Korrekte meddelelser" (A), "Adfærd i strid med god presseskik" (B) og "Retsreportagen" (C) og indledes med et punkt med "Grundlæggende synspunkter."

Disse regler vil, hvis de efterleves, væsentligt begrænse risikoen for, at de publicistiske medier formidler disinformation.

Hvis et medie – f.eks. fordi man har forsømt at foretage den fornødne efterprøvelse af oplysninger – spreder disinformation (som korrekt information), vil dette højst sandsynligt være et brud på god presseskik, som vil blive mødt med (alvorlig) kritik af Pressenævnet.

Pressenævnets praksis synes dog endnu ikke at omfatte sager, som drejer sig om tilfælde, hvor medierne har viderebragt disinformation.[1608]

## 5.4 Straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser mv.

Mens de presseetiske regler som nævnt kun finder anvendelse på medier, der er omfattet af medieansvarsloven, er der en række andre bestemmelser, som kan have betydning for udbredelsen af disinformation, og som gælder generelt. Det er f.eks. tilfældet for straffelovens regler om freds- og ærekrænkelse, som også indeholder et vist retligt værn mod disinformation.

Materiale, der indeholder disinformation, kan bl.a. angå konkrete personer, f.eks. hvis der bevidst spredes falske eller vildledende oplysninger om en navngiven politiker. Udover falske oplysninger kan også billeder mv. udgøre disinformation, f.eks. hvis et billede er blevet manipuleret, så det giver et vildledende eller usandt indtryk. Sådanne tilfælde, hvor der med skadeshensigt er sket videregivelse af manipulerede billeder eller falske informationer (som ikke samtidig er ærekrænkende), vil efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 264 d, som kriminaliserer den uberettigede videregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold.[1609] Det gælder uanset, at den pågældende oplysning mv. i disse tilfælde ikke er sand.[1610]

Straffelovens regler om ærekrænkelser, hvis nærmere indhold er beskrevet i kapitel 7, afsnit 5.2.2, rummer også et vist værn mod den form for disinformation, som omhandler eller involverer konkrete personer, virksomheder mv.[1611]

1608 Pressenævnets praksis omfatter en enkelt sag, hvor "fake news" er omtalt. Denne sag (17-70-01086) omhandler et tilfælde, hvor et medie beskyldte en person, som havde deltaget i et tv-program, for at udbrede fake news.

1609 Efter praksis skal der være tale om tilfælde af en vis grovhed, hvis § 264 d skal finde anvendelse. For de tilfælde, som falder uden for anvendelsesområdet, vil erstatningsansvarsloven kunne finde anvendelse (se nedenfor).

1610 Jf. S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news")" i Juristen (nr. 1 af 2019). For nærmere om, hvilke oplysninger mv. som typisk vil være omfattet af § 264 d, se kapitel 7, afsnit 5.1.2.1.

1611 Formålet med reglerne om ærekrænkelse er for det første at beskytte den enkeltes ære og integritet, og for det andet at sikre at de oplysninger, som er tilgængelige om personer, generelt er pålidelige og troværdige. Se S. Schaumburg-Müller og S. Sandfeld Jakobsen, Medieretten, 1. udgave (2013) side 247f.

En ærekrænkelse foreligger, hvis der "*fremsættes en udtalelse eller anden meddelelse eller foretages en handling, der er egnet til at krænke nogens ære,*" og kan straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år.[1612] Hvis en alvorlig beskyldning er usand, eller hvis en beskyldning er fremsat eller udbredt gennem indholdet af et massemedie, og beskyldningen er egnet til væsentligt at skade den forurettede, vil straffen kunne stige til fængsel indtil 2 år.[1613]

En ærekrænkelse er straffri, hvis den er "*fremkommet i en sammenhæng, hvor der var rimelig anledning* til den."[1614] Når det skal vurderes, om en ærekrænkelse er straffri, skal der bl.a. tages hensyn til, om sandheden af en beskyldning kan 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.[1615] Ærekrænkelser skal altså for at være straffri som udgangspunkt have et vist faktuelt grundlag, være fremsat i god tro og i relation til et emne af offentlig interesse, eller kunne bevises at være sande.

Ved bevidst falske/fabrikerede historier vil der sjældent være noget faktuelt grundlag, og der vil desuden – i sagens natur – ikke foreligge god tro. Endelig vil der formentlig sjældent være nogen offentlig interesse i den falske eller vildledende information, som spredes.

Hvis den bevidste udbredelse af falske eller vildledende informationer, som er egnet til at forrette samfundsmæssig skade, sker i form af ærekrænkelser, eksisterer der således en retlig reaktionsmulighed.

Også racismebestemmelsen i straffelovens § 266 b rummer et vist værn mod disinformation. Hvis disinformationen tager form af udtalelser, billeder eller lignende, som truer, forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, vil forholdet kunne falde under § 266 b, hvis strafferamme er fængsel indtil 2 år.[1616] Bl.a. Tyskland har oplevet en sværm af fabrikerede nyhedshistorier om (grupper af) udlændinge, som tilsyneladende alene har haft til formål at nære den i forvejen meget polariserede udlændingedebat. I Danmark

1612 Straffelovens § 267. Også juridiske personer er omfattet af § 267, men der skal formentlig mere til for at straffe end ved ærekrænkelse af personer. Ibid., side 256ff.

1613 Straffelovens § 268. Straffelovens regler om ærekrænkelser er revideret i 2018 ved lov nr. 1719 af 27. december 2018, som bl.a. baserer sig på Straffelovrådets betænkning nr. 1563 (2017) om freds- og ærekrænkelser. Massemedie skal forstås i overensstemmelse med medieansvarslovens § 1, hvorfor f.eks. sociale medier ikke er omfattet af denne strafskærpelsesregel. Se lovforslag nr. L 20 af den 3. oktober 2017 om ændring af retsplejeloven (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 20, som fremsat), specielle bemærkninger til § 268.

1614 Straffelovens § 269, stk. 1.

1615 Straffelovens § 269, stk. 2. Se for nærmere herom, kapitel 7, afsnit 5.2.2.2.

1616 For nærmere om bestemmelsen, se kapitel 9.

vil sådanne historier efter omstændighederne kunne udgøre en overtrædelse af racisme-paragraffen.

## 5.5 Persondatareguleringen

Også persondatareguleringen giver en vis beskyttelse mod disinformation, idet bevist spredning af usande personoplysninger efter omstændighederne vil kunne stride mod persondatalovgivningen.[1617] Det skyldes, at reglerne om behandling af persondata ikke udelukkende finder anvendelse på korrekte persondata, men også på usande personoplysninger og personbilleder.[1618] Af reglerne følger bl.a. et krav om, at behandling af persondata for at være lovlig skal have en hjemmel, f.eks. et samtykke fra den pågældende. En bevidst udbredelse af falske personoplysninger, f.eks. på et socialt medie, vil ikke kunne finde hjemmel i persondataretten, hvorfor det er blevet anført, at udbredelse af bevidst usande personoplysninger vil kunne stride mod persondatalovgivningen og sanktioneres herefter.[1619]

Behandling af personoplysninger, som finder sted i journalistisk øjemed er dog i det væsentligste undtaget fra den persondataretlige regulering.[1620] Ved behandling i journalistisk øjemed forstås ifølge EU-Domstolen alle former for aktiviteter, der har til formål at udbrede oplysninger, synspunkter eller ideér til offentligheden.[1621] Hvor de publicistiske medier mv. med sikkerhed er omfattet af denne definition, er det nok mere tvivlsomt, om den aktivitet, der bedrives på sociale medier mv., i alle tilfælde kan siges at finde sted i journalistisk øjemed. Det vil bero på en konkret vurdering.[1622]

## 5.6 Andre relevante regler

Ud over det strafferetlige værn mod freds- og ærekrænkelser i kapitel 27 findes der også en civilretlig beskyttelse, som udvider det beskyttede område for privatlivet.[1623] Efter erstatningsansvarslovens § 26 (om torterstatning) kan der idømmes økonomiske sanktio-

1617 Forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger mv. (persondataforordningen) og lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

1618 H. Waaben og K. Korfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer, 3. udgave (2015), side 140 og S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i Juristen (nr. 1 af 2019).

1619 S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i Juristen (nr. 1 af 2019).

1620 Databeskyttelseslovens § 3, stk. 8.

1621 Se Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland. Alle medier, som er omfattet af medieansvarsloven, vil derfor være undtaget fra de persondataretlige krav for så vidt angår mediernes journalistiske virksomhed.

1622 S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i Juristen (nr. 1 af 2019). Persondatareguleringen vil heller ikke finde anvendelse, hvis det er i strid med EMRK artikel 10, jf. Databeskyttelseslovens § 3, stk. 1. Se for nærmere herom, kapitel 7 om de retlige rammer.

1623 Se nærmere herom i kapitel 7, afsnit 5.1.2.3.

ner (erstatning og godtgørelse), hvis der er begået en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person. Bestemmelsen giver et vist værn mod disinformation, fordi den kan finde anvendelse i sager, hvor en person f.eks. har fået spredt falske informationer om sig selv og sit privatliv.[1624]

Dette var tilfældet i en meget omtalt sag, hvor en dansk hjemmeside bragte en fabrikeret nyhed om, at politikeren Johanne Schmidt Nielsen var død. Historien, som nåede at gå viralt, før den blev tilbagevist, var alene fremstillet for at skabe trafik på hjemmesiden, hvor historien blev bragt, og derved generere annonceindtægter. Johanne Schmidt Nielsen lagde sag an mod ejeren af hjemmesiden og blev tilkendt 75.000 kr., i tortgodtgørelse efter EAL § 26.[1625]

Johanne Schmidt Nielsen blev samtidig tilkendt erstatning i medfør af markedsføringsloven for den uretmæssige brug af hendes billede, der var blevet anvendt kommercielt og uden hendes samtykke som illustration til den falske nyhedshistorie.

Markedsføringsloven giver således et vist retligt værn mod den kvalificerede disinformation, idet den bevidste brug af falske eller vildledende informationer i kommercielt øjemed konkret kan være en overtrædelse af lovens forbud mod vildledende markedsføring.[1626]

Efter retsplejelovens regler om foreløbige retsmidler kan der nedlægges et foreløbigt forbud (tidl. fogedforbud), f.eks. mod offentliggørelse. Formålet med midlertidige forbud er at forhindre, at der sker krænkelse af andres rettigheder.

Et foreløbigt forbud vil principielt også kunne nedlægges i disinformationstilfælde. Den praktiske anvendelighed af reglerne i denne sammenhæng vil dog formentlig være begrænset, ikke mindst fordi et foreløbigt forbud kun kan blive aktuelt, hvis formålet med forbuddet ikke allerede er forspildt.[1627] Et forbud vil således kun kunne blive aktuelt, hvis der ikke allerede er sket offentliggørelse – f.eks. på et socialt medie – af de vildledende og skadelige informationer, som forbuddet skulle rette sig mod.[1628]

1624 S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i Juristen (nr. 1 af 2019).

1625 Retten på Frederiksbergs dom af 11. oktober 2017 i sag BS-99-966/2017.

1626 Jf. §§ 5-6 (vildledning over for forbrugere) og § 20 (vildledning i erhvervsforhold). Se for nærmere for markedsføringslovens anvendelsesområde i forhold til sociale medier og udenlandske medier mv., S. Sandfeld Jakobsen, "Misinformation ("fake news") i Juristen (nr. 1 af 2019).

1627 Se f.eks. Københavns Byrets kendelse af 21. september 2009 (Jægerbogssagen), som er omtalt nærmere i kapitel 7.

1628 Der skal desuden være tale om konkret påtænkt handling om at udbrede en falsk eller vildledende nyhed, og der kan således ikke nedlægges et mere generelt forbud over for en person eller virksomhed. Derudover kan det give anledning til vanskeligheder at afgøre, hvem et forbud skal nedlægges imod.

# 6. Hvilke tiltag mod disinformation er iværksat?

Flere lande, internationale organisationer og også teknologivirksomhederne har de senere år implementeret tiltag specifikt rettet mod disinformation, bl.a. under indflydelse af, at det meste af Europa skulle til valgurnerne i foråret 2019 i forbindelse med Europa-Parlamentsvalget. Tiltagene omfatter alt fra håndfast lovgivning til oplysningskampagner, der skal styrke forskellige befolkningsgruppers kildekritiske sans og øge kendskabet til de sociale medier.[1629]

## 6.1 Nationale tiltag

Som nævnt har flere lande de senere år iværksat tiltag, som har til formål at imødegå disinformation. Der findes dog også lande, som er gået i en anden retning. F.eks. har Norge med virkning fra den 1. oktober 2015 ophævet en bestemmelse i den norske straffelov, som straffede "den som mot bedre vitende eller grovt uaktsomt utbrer offentlig eller meddeler til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare". Bestemmelsen, der blev indsat i straffeloven i 1950, er ophævet i overensstemmelse med anbefalinger fra både den norske Ytringsfrihetskommisjon (NOU 1999:27) og Straffelovskommisjon (NOU 2003:18), da "hensynet til ytringsfriheten [bør] slå gjennom".

### 6.1.1 Danmark

Herhjemme præsenterede den daværende VLAK-regering i september 2018 en handlingsplan med initiativer, der skal styrke værnet mod påvirkningskampagner, og som skal ses i lyset af de seneste års eksempler på, at Rusland har forsøgt at påvirke valg og folkeafstemninger i en række lande.[1630] [1631]

Som led i handlingsplanen har regeringen bl.a. nedsat en tværministeriel task force, der koordinerer myndighedernes indsats for at imødegå påvirkningskampagner, herunder i

1629 Både i EU-regi og i flere europæiske lande er der iværksat forskellige former for oplysningskampagner, som skal styrke borgernes modstandskraft mod disinformation.

1630 Justitsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2018, "Styrket værn mod udenlandsk påvirkning af danske valg og demokratiet" (http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2018/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og).

1631 "Efterretningstjeneste: Misinformation om indvandring og EU skal splitte danskerne", Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/15404-splitte-danskerne (senest tilgået den 9. december 2019).

forbindelse med danske valghandlinger, ligesom Udenrigsministeriet har styrket monitoreringen af tilfælde af disinformation i medierne rettet mod Danmark.[1632]

Justitsministeren fremsatte som led i handlingsplanen den 14. november 2018 forslag om ændring af straffeloven (ulovlig påvirkningsvirksomhed), som skal sikre, at det strafferetlige værn mod fremmede efterretningstjenesters påvirkningskampagner mod Danmark matcher den aktuelle trussel.[1633]

Efter straffelovens § 108 (den såkaldte "milde" spionagebestemmelse) er det strafbart at hjælpe et fremmed efterretningsvæsen til at virke i Danmark. Formålet med lovforslaget er at præcisere § 108, så det bliver klart, at bestemmelsen også omfatter tilfælde, hvor en person hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved at samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed, med henblik på at påvirke beslutningstagningen eller den almene meningsdannelse.

Det er en betingelse, at der består et *samarbejde* mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste.[1634] Påvirkningsvirksomhed er ikke begrænset til udelukkende at omfatte disinformation, men det vil være typetilfældene. Loven vil dog også kunne omfatte propagandavirksomhed for bestemte synspunkter, som finder sted efter aftale med en fremmed efterretningstjeneste.

Den version af lovforslaget, som blev sendt i høring, mødte omfattende kritik, særligt fordi det ikke fremgik udtrykkeligt af den foreslåede bestemmelse, at der skulle bestå et samarbejde mellem gerningsmanden og en fremmed efterretningstjeneste.[1635]

I lyset af høringssvarene, hvor bl.a. flere organisationer pegede på, at lovforslaget ville indebære en betænkelig begrænsning af borgernes legitime, demokratiske ytringer og adgangen til at udveksle information,[1636] blev kravet om et samarbejde med et fremmed

---

1632 Se f.eks. "Efterretningstjeneste: Misinformation om indvandring og EU skal splitte danskerne", Tjek Det, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/15404-splitte-danskerne (senest tilgået den 9. december 2019).

1633 Lovforslag nr. L 95 af 14. november 2018 om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed) (Folketingstiden-de 2018-2019, A, L 95, som fremsat). Lovforslaget er vedtaget ved 3. behandlingen den 19. marts 2019.

1634 Kravet om samarbejde blev indsat efter at lovforslaget havde været i høring. Se nærmere herom nedenfor.

1635 Lovforslag i høringsudgave: https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/ff7fad5b-8962-41dc-96f5-2233bcc85541/Lovforslag%20(h%C3%B8ringsudgave).pdf. Også i den offentlige debat markerede flere meningsdannere sig med lignende kritik af lovforslaget i høring. Se f.eks. Flemming Roses kritik af lovforslaget i høring, "Meningskorridoren skrumper" (8. oktober 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/meningskorridoren-skrumper (senest tilgået den 11. december 2019).

1636 Det blev bl.a. anført, at der med forslaget ville ske en kriminalisering af almindelige borgeres udbredelse af synspunkter og information på sociale medier. Det blev også gjort gældende, at staten med lovforslaget aktivt kunne styre meningsdannelsen i det danske samfund. Se kommenteret oversigt over høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed) af 14. november 2018: https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L95/bilag/1/1968134.pdf

lands efterretningstjeneste gjort til en del af gerningsindholdet. Denne justering skulle tydeliggøre, at lovforslagets genstand ikke er bestemte ytringer, men derimod påvirkningsvirksomhed, som sker i et samvirke med en fremmed efterretningstjeneste.[1637]

Den 5. april 2019 indgik de på daværende tidspunkt opstillingsberettigede partier[1638] til folketingsvalget i juni 2019 og valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 en aftale om værn mod illegitim påvirkningsvirksomhed i valgkampe.[1639] Med aftalen, som særligt sigter til udenlandsk påvirkning, forpligter partierne sig bl.a. til at afstå fra at dele materiale fra bots og fra selv at anvende bots til kampagneformål, at holde hinanden orienterede om mulige "troldeangreb," hacking og læk og til at arbejde for øget transparens i online-debatterne.

### 6.1.2 Frankrig

Et af de mest omtalte tiltag mod falske nyheder og disinformation er det lovforslag om bekæmpelse af manipulation af informationer ("fake news"), som den franske regering fremsatte i marts 2018, og som – efter at være blevet forkastet af senatet to gange – blev vedtaget i en lettere revideret version den 20. november 2018.

I loven defineres manipulation af informationer ("fake news") som "*upræcise påstande, beskyldninger eller nyheder, som fejlagtigt gengiver fakta, med det formål at påvirke/kompromittere stemmeafgivningen*" (sekretariatets oversættelse)[1640]

Loven fastsætter bl.a., at en dommer kan iværksætte forskellige foranstaltninger over for tredjeparter (bl.a. hosting-tjenesteudbydere og platforme) med henblik på at stoppe udbredelsen af falske informationer. Dommeren reagerer på baggrund af konkrete klager fra bl.a. borgere, politikere og politiske partier og skal inden for 48 timer afgøre, om der er tale om manipuleret information, og hvilken reaktion der i så fald skal iværksættes. Reaktionsmulighederne omfatter f.eks. blokering af en profil på et sociale medie, en hjemmeside eller en radioudsendelse. Loven gælder kun i selve valgperioden samt i en periode på tre måneder før et valg.

1637 Ibid. Lovforslaget har også efterfølgende mødt kritik. Se bl.a. O. Hasselbalch m.fl., "Regering truer ytringsfriheden" i Politiken (16. februar 2019). Se også "Regeringen trækker i land: Danskerne skal straffes for at »samarbejde« med fremmede tjenester" (14. november 2018), Berlingske, https://www.berlingske.dk/danmark/regeringen-traekker-i-land-danskerne-skal-straffes-for-at-samarbejde-med (senest tilgået den 11. december 2019).

1638 Partiet Stram Kurs har siden modtaget det tilstrækkelige antal vælgererklæringer til at blive opstillingsberettiget, jf. "Stram kurs har fået underskrifter nok til at stille op til Folketinget" (27. april 2019), TV2, http://nyheder.tv2.dk/politik/2019-04-27-stram-kurs-har-faaet-underskrifter-nok-til-at-stille-op-til-folketinget (senest tilgået den 11. december 2019).

1639 Aftaleteksten kan tilgås her: https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2019/04/gentlemannagreement

1640 Se under "France" i "A guide to anti-misinformation actions around the world" på https://www.poynter.org/fact-checking/2019/a-guide-to-anti-misinformation-actions-around-the-world/.

Med loven får det nationale råd for den audiovisuelle sektor (CSA) desuden mulighed for at suspendere fjernsynsudsendelser, som er styret af en fremmed stat, og som kan undergrave landets grundlæggende interesser, eller som bidrager til at underminere dets institutioner. CSA har også mulighed for – under valgperioder – at suspendere en ellers tilladt udsendelse.[1641]

Endelig forpligter loven platforme, såsom Facebook og YouTube mv., til at offentliggøre oplysninger om, hvem der har købt sponsoreret indhold, kampagner mv., samt oplysninger om, hvor meget der er betalt for det sponsorerede indhold.

Lovforslaget fik en kritisk modtagelse, hvor der navnlig blev udtrykt bekymring for, at reglerne vil begrænse ytringsfriheden i uforholdsmæssigt omfang, ligesom det blev kritiseret, at det med lovens system forudsættes, at det altid vil være muligt for en dommer at afgøre sandfærdigheden af en historie inden for 48 timer.[1642] Kritikken har ført til, at 50 franske senatorer efter lovens vedtagelsen har indbragt den for den franske forfatningsdomstol.[1643]

Den franske indsats mod disinformation omfatter også en række andre tiltag, herunder et omfattende uddannelsesinitiativ, hvor de franske myndigheder i samarbejde med journalister underviser større skolebørn i kildekritik og mediekendskab, samt en række fakta-tjek-initiativer og en guide til identifikation af falske fortællinger.[1644]

### 6.1.3 Tyskland

Tyskland har også iværksat tiltag for at bekæmpe disinformation og falske nyheder.[1645] Mest omtalt er den lov om retshåndhævelse på sociale medier (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz)*, som trådte i kraft den 1. januar 2018. Loven gælder for sociale netværkstjenester, der har mindst to millioner registrerede brugere i Tyskland, og dens anvendelsesområde er derfor begrænset til medier som bl.a. Facebook, Twitter og YouTube.

1641 Derudover indeholder loven også regler, som bl.a. forpligter hosting-tjenesteydere til bl.a. at etablere et lettilgængeligt system, hvor brugere kan gøre udbyderen opmærksom på indhold med fake news samt en pligt for udbyderen til straks at underrette den kompetente offentlige myndighed om sådanne indberetninger.

1642 "What does the future hold for French anti fake news laws?" (3. januar 2019), Lexology, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2bd6dde0-6e3c-4055-bce5-fcf3a31b868a (senest tilgået den 11. december 2019).

1643 "French opposition parties are taking Macron's anti-misinformation law to court" (4. December 2018), Poynter, https://www.poynter.org/fact-checking/2018/french-opposition-parties-are-taking-macrons-anti-misinformation-law-to-court/ (senest tilgået den 11. december 2019).

1644 Se "Myndigheder, civilsamfundet og medier i fælles front: Her er de franske initiativer mod desinformation" (11. april 2019), MandagMorgen, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/myndigheder-civilsamfundet-og-medier-i-faelles-front-her-er-de-franske-initiativer-mod-desinformation (senest tilgået den 11. december 2019).

1645 Se også "Tyskland: Jurister og "cyber-tropper" bekæmper desinformation og propaganda" (28. november 2018), MandagMorgen, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/tyskland-jurister-og-cyber-tropper-bekaemper-desinformation-og-propaganda (senest tilgået den 11. december 2019).

Loven forpligter medierne til at etablere klageprocedurer, hvor brugerne kan klage over indhold på platformene.[1646] Hvis der er tale om opslag, som indeholder "åbenbart strafbare" meddelelser, har mediet pligt til at slette opslaget inden for 24 timer, mens ikke-åbenbart strafbart indhold skal undersøges inden for syv dage. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor mediet modtager en klage over det potentielt ulovlige indhold.

Loven retter sig særligt mod hadefuld tale, børnepornografi og terrorpropaganda, men omfatter også kvalificeret disinformation.[1647] Omfattet vil f.eks. være opslag på sociale medier, som strider mod den tyske straffelovs (Strafgesetzbuch) § 100 a, som forbyder offentliggørelse af falske nyheder mv., som – hvis de var sande – ville kunne påvirke den nationale sikkerhed eller forholdet til fremmede magter.[1648]

Overholder et medie ikke sine forpligtelser efter loven, kan det straffes med bøde på op til 50 millioner Euro. Loven og især sanktionsniveauet har udløst kritik både internt i Tyskland og internationalt. Kritikken har især handlet om, at de høje bøder skaber et stærkt incitament til – i tvivlstilfælde – hellere at fjerne for meget end for lidt, og at dette kan skade ytringsfriheden på platformene.[1649] [1650]

### 6.1.4 Italien

I Italien er der set flere eksempler på, at bl.a. toppolitikere har været genstand for falske historier.[1651]

I foråret 2018 lancerede den italienske regering i forbindelse med et forestående parlamentsvalg en mulighed for, at borgere via en "rød knap" på en dertil indrettet hjemmeside kan indberette muligt falske nyheder direkte til en særlig enhed under det italienske "Polizia Postale," som herefter undersøger forholdet. Hvis politienheden vurderer, at der er tale om en falsk historie, vil dette blive kommunikeret på forskellige hjemmesider,

1646 Den sociale netværkstjeneste kan vælge at uddelegere vurderings- og sletteprocesserne til en ekstern, anerkendt tjenesteudbyder, under forudsætning af at denne besidder den fornødne sagkundskab.

1647 Det strafbare område i loven defineres med henvisning til 22 konkrete bestemmelser i den tyske straffelov (se Netzwerkdurchsetzungsgesetz § 1 (3)).

1648 Se også Strafgesetzbuch §§ 185-186 og § 269.

1649 For diskussionen herom henvises til kapitel 13 om sociale medier.

1650 I en evaluering af det første år med NetzDG, som det tyske justitsministerium offentliggjorde i februar 2019, blev det bl.a. konkluderet, at loven ikke vurderedes at have ført til unødige sletninger. Antallet af indberettede sager fra Facebook var dog påfaldende lavt (Facebook rapporterede om 1048 anmeldelser om ulovligt indhold, mens Google og Youtube til sammenligning rapporterede om mere end 500.000 sager for hvert medie). I juli 2019 var det omtalt i internationale medier, at de tyske myndigheder havde pålagt Facebook en bøde på 2 mio. euro for denne underrapportering, jf. f.eks. "Germany fines Facebook for under-reporting complaints" (16. september 2017), Reuters, https://www.reuters.com/article/us-facebook-germany-fine-idUSKCN1TX1IC (senest tilgået den 11. december 2019).

1651 "De har fået nok af fup! Her er Italiens initiativer mod desinformation" (5. februar 2019), MandagMorgen, https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/nok-af-fup-italiens-initiativer-mod-desinformation (senest tilgået den 11. december 2019).

ligesom enheden kan anmode den platform, hvor den falske historie er delt, om at fjerne den.[1652]

I retningslinjerne for den særlige politienheds arbejde er fastsat, at enheden bør udarbejde en såkaldt modfortælling til den usande information, som skal udbredes gennem enhedens kommunikationskanaler, f.eks. den tilknyttede Facebook-side.[1653]

Også den italienske ordning har mødt kritik. Kritikken er særligt gået på, at det er uklart, hvordan politiet skal undersøge og afgøre, om der er tale om falske informationer, fordi der ikke er formuleret en definition heraf. Det indebærer ifølge kritikerne, at den særlige politienhed er overladt meget vide skønsmæssige beføjelser til at vurdere, om et opslag kan kategoriseres som falsk.[1654]

### 6.1.5 Storbritannien

I Storbritannien eskalerede debatten om falske nyheder og disinformation, efter at der i forbindelse med Brexit-afstemningen i juni 2016 blev afsløret talrige eksempler på disinformationskampagner bl.a. – men ikke udelukkende – orkestreret fra Rusland.[1655]

En parlamentarisk arbejdsgruppe om fake news og misinformation, som blev nedsat i 2017, afgav i februar 2019 sin endelige rapport, hvis hovedbudskab er, at de store teknologivirksomheder grundlæggende har svigtet deres samfundsansvar ved ikke at have gjort tilstrækkeligt for at forhindre tilstedeværelsen og spredningen af bl.a. disinformation og ulovligt indhold på deres platforme.[1656] Arbejdsgruppen anfører desuden, at fremtidsperspektiverne inden for udviklingen af falske nyheder, herunder særligt "deep fake-teknologien" giver anledning til særlig bekymring og nødvendiggør indgriben.

1652 Ibid.

1653 "Tackling fake news, the Italian way" (22. maj 2018), RC Media Freedom, https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Legal-Resources/Tackling-fake-news-the-Italian-way (senest tilgået den 11. december 2019).

1654 Ibid.

1655 Bl.a. den tidligere britiske udenrigsminister Boris Johnson er blevet beskyldt for bevidst at have vildledt den britiske befolkning op til Brexit-afstemningen ved bl.a. voldsomt at overdrive Storbritanniens udgifter til EU. Der er i 2018 anlagt en privat straffesag mod Johnson af gruppen "Brexit Justice" for at have misbrugt befolkningens tillid til vildledning, jf. "Brexit: Campaign to prosecute Boris Johnson over £350m NHS bus claim raises £24,000 in two days" (8. september 2018), Independent, https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-boris-johnson-nhs-bus-claim-350-million-fundraiser-campaign-prosecute-a8528886.html (senest tilgået den 11. december 2019).

1656 Rapporten,"Disinformation and 'fake news': Final Report", House of Commons (https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/digital-culture-media-and-sport-committee/news/fake-news-report-published-17-19/).

Arbejdsgruppen anbefaler bl.a., at der fastsættes et etisk regelsæt, som teknologivirksomhederne forpligtes til at overholde, og hvis manglende overholdelse skal kunne mødes med følelige sanktioner, herunder i form af høje bøder.[1657]

Den daværende britiske regering fremlagde den 8. april 2019 bl.a. på bagrund af rapporten en hvidbog vedrørende "Online Harm".[1658] Hovedfokus i hvidbogen er internetudbydernes forpligtelse til at forhindre tilstedeværelsen af skadeligt og ulovligt indhold på platformene og de reaktionsmuligheder, der skal være, hvis udbyderne ikke lever op til deres forpligtelser. Hvidbogen beskæftiger sig ikke alene med ulovligt indhold (terrorpropaganda, børnepornografi, injurier etc.), men også med indhold, som antages at være lovligt – eller i hvert fald ikke klart ulovligt – men som desuagtet er skadeligt, herunder f.eks. disinformation.

I hvidbogen lægges der op til, at virksomhedernes overholdelse af deres forpligtelser skal påses af en såkaldt uafhængig regulator, som foreslås udstyret med en række beføjelser, herunder pålæggelse af bøder. Det fremgår, at regulatoren desuden forventes at få adgang til i visse tilfælde at blokere hjemmesider mv.

Hvidbogen er blevet mødt med højlydt kritik, hvor regeringen bl.a. er blevet beskyldt for at ville indføre nordkoreanske tilstande.[1659] Hvidbogen har været i offentlig høring, men er endnu ikke omsat til lovgivning.[1660]

### 6.1.6 Rusland

Også Rusland har gennemført lovgivning rettet mod fake-news og fornærmelse af statssymboler og myndigheder.[1661] Det er statslige myndigheder, som afgør, hvad der kan karakteriseres som *fake news,* og loven indeholder ikke nogen klar afgrænsning.[1662] Enkeltpersoner kan ved overtrædelse sanktioneres med bøder på op til ca. 40.000 kr., mens

1657 Arbejdsgruppen anbefaler også, at den britiske valglovgivning revideres, så den i højere grad beskytter Storbritannien mod fjendtlige statsmagters udbredelse af fake news mv.

1658 Hvidbogen kan tilgås her: https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper

1659 "Internet crackdown raises fears for free speech in Britain" (8. april 2019), The Guardian, https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/08/online-laws-threaten-freedom-of-speech-of-millions-of-britons (senest tilgået den 11. december 2019).

1660 Høringsperioden løb frem til 1. juli 2019, og det britiske parlaments sommerpause løber frem til 3. september 2019.

1661 "Russian Lawmakers Send 'Fake News' Bill to Putin for Approval" (13. marts 2019), The Moscow Times, https://www.themoscowtimes.com/2019/03/13/russian-lawmakers-send-fake-news-bill-to-putin-for-approval-a64794 (senest tilgået den 11. december 2019).

1662 "Insult the Government? Russians Could Go to Jail Under Proposed Law" (7. marts 2019), NY Times, https://www.nytimes.com/2019/03/07/world/europe/russia-internet-freedom-speech.html (senest tilgået den 11. december 2019).

juridiske enheder kan mødes med bøder på op til ca. 100.000 kr.[1663] Hjemmesider pålægges øjeblikkeligt at fjerne enhver falsk information "*af væsentlig vigtighed for offentligheden,*" og også her er det statslige myndigheder, som afgør, hvad der kan karakteriseres som fake news af denne karakter.[1664] Loven er bl.a. blevet kritiseret for, at den indebærer en uforholdsmæssig indskrænkning i ytringsfriheden og udgør et effektivt censurværktøj, som de russiske magthavere efter forgodtbefindende kan benytte til at slå ned på uønskede ytringer.[1665]

Herudover er vidtgående lovgivning rettet mod fake news gennemført i bl.a. Malaysia, Egypten og Bangladesh.

## 6.2 Tiltag mod fake news på EU-niveau

EU-Kommissionen har de senere år haft et skærpet fokus på disinformation og taget flere initiativer på området, men der er endnu ikke foreslået eller gennemført bindende EU-regler.[1666]

### 6.2.1 East StratCom Task Forcen

Et omdiskuteret EU-initiativ er etableringen i 2015 – bl.a. på dansk initiativ – af den såkaldte East StratCom Task Force, der bl.a. har som sin opgave at udfordre russiske disinformationskampagner.[1667]

Det sker bl.a. ved at styrke den strategiske kommunikation om EU's politikker og aktiviteter i de østlige nabolande, ved at støtte uafhængige medier og styrke mediemiljøet i de østlige nabolande, samt ved at identificere og respondere på pro-Kreml/russisk disinformation med fakta.[1668]

1663 "Putin Signs 'Fake News,' 'Internet Insults' Bills Into Law" (18. marts 2019), The Moscow Times, https://www.themoscowtimes.com/2019/03/18/putin-signs-fake-news-internet-insults-bills-into-law-a64850 (senest tilgået den 11. december 2019).

1664 "Insult the Government? Russians Could Go to Jail Under Proposed Law" (7. marts 2019), NY Times, https://www.nytimes.com/2019/03/07/world/europe/russia-internet-freedom-speech.html (senest tilgået den 11. december 2019).

1665 "Putin Signs 'Fake News,' 'Internet Insults' Bills Into Law" (18. marts 2019), The Moscow Times, https://www.themoscowtimes.com/2019/03/18/putin-signs-fake-news-internet-insults-bills-into-law-a64850 (senest tilgået den 11. december 2019) og "Putin-graffiti ramt af russisk lov om "fornærmelser mod staten"" (4. april 2019), DR, https://www.dr.dk/nyheder/udland/putin-graffiti-ramt-af-russisk-lov-om-fornaermelser-mod-staten (senest tilgået den 11. december 2019).

1666 På andre områder er dog taget lovgivningsinitiativer over for onlineindhold, f.eks. udbredelsen af terrorrelateret onlineindhold. Se https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DA/COM-2018-640-F1-DA-MAIN-PART-1.PDF.

1667 Det Europæiske Råd, Rådskonklusioner, EUCO 11/15, Bruxelles, 20. marts 2015.

1668 Udenrigsministerens besvarelse af 8. februar 2017 af spørgsmål nr. S 695. (§ 20-spørgsmål om styrkelse af East StratCom).

Interessen har især samlet sig om Task Forcens opgave med at identificere og imødegå russisk disinformation. Arbejdet foregår ved, at Task Forcen samarbejder med et netværk af frivillige journalister, eksperter, embedsmænd, NGO'ere mv. fra over 30 lande om at indsamle eksempler på disinformation. Efterfølgende udvælger Task Forcens eksperter disinformationstilfælde, som medtages i et ugentlig nyhedsbrev.[1669] Task Forcen har også lanceret en hjemmeside, hvor eksempler på russisk disinformation eksponeres og tilbagevises.[1670]

Etableringen af Task Forcen har mødt kritik i flere lande, herunder i Danmark.[1671] Det er bl.a. blevet anført, at ugebrevet og den tilhørende oversigt over artikler og indlæg som Task Forcen vurderer udgør eksempler på disinformation, kommer til at fungere som en offentlig gabestok.[1672]

Derudover er det blevet kritiseret, at Task Forcen indtager en problematisk dobbeltrolle, som udfordrer dens troværdighed, fordi den både udarbejder og kommunikerer materiale, der promoverer EU, og samtidig skal imødegå russisk disinformation.[1673]

### 6.2.2 EU-Kommissionens meddelelse om "bekæmpelse af disinformation på internettet: en europæisk tilgang"[1674]

En uafhængig ekspertgruppe (HLEG), som Kommissionen nedsatte i slutningen af 2017, fremlagde i marts 2018 sin rapport om fake news og disinformation.[1675]

Ekspertgruppens rapport indeholder en række anbefalinger vedrørende bekæmpelse af disinformation, som tager udgangspunkt i nogle overordnede principper og målsætnin-

1669 Resultatet af Task Forcens arbejde er ikke udtryk for EU-positioner. Se Notat om det russiske styres brug af misinformation og EU's tiltag herimod, Europaudvalget 2016-17, EUU Alm.del, Bilag 380.

1670 Se https://euvsdisinfo.eu.

1671 "Why the EU must close EUvsDisinfo" (28. marts 2018), EUobserver, https://euobserver.com/opinion/141458 (senest tilgået den 11. december 2019).

1672 Se Udenrigsministerens besvarelse af 1. marts 2017 af spørgsmål nr. S 738 (§ 20-spørgsmål om East StratCom), der vedrører denne sag: "28 kommentatorer: Udenrigsministeren støtter sortlistning af Iben Thranholm" (16. januar 2017), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/28-kommentatorer-udenrigsministeren-stoetter-sortlistning-af-iben-thranholm (senest tilgået den 11. december 2019).

1673 "Jacob Mchangama: Iben Thranholms påstande er fabrikerede og uden det mindste hold i virkeligheden" (1. februar 2017), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/jacob-mchangama-iben-thranholms-paastande-er-fabrikerede-og-uden-det-mindste (senest tilgået den 11. december 2019).

1674 I den danske sprogversion af meddelelsen omtales disinformation som "desinformation." (Tackling online disinformation: a European approach"). I det følgende benyttes termen disinformation.

1675 Rapporten "A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation.).

ger om bl.a. større gennemsigtighed om onlinenyheder, fremme af borgernes mediekendskab og beskyttelse og fremme af mediepluralisme.[1676]

Ekspertgruppen maner samtidig til forsigtighed i modsvaret på disinformation, og henstiller til, at der ikke gøres unødige indgreb i ytringsfriheden, som netop også beskytter retten til at formidle budskaber, som kan chokere og vække anstød. Det frarådes derfor at indføre generelle forbud mod disinformation.

Som opfølgning på ekspertgruppens rapport offentliggjorde Kommissionen i april 2018 en meddelelse om "*Bekæmpelse af disinformation på internettet: en europæisk tilgang.*"[1677]

Meddelelsen tager udgangspunkt i ekspertgruppens arbejde og beskriver de tiltag, som EU-Kommissionen vil iværksætte for at bekæmpe disinformation, og som falder i fire overordnede kategorier.

For det første skal der sikres en større grad af gennemsigtighed om informationers oprindelse og den måde, som information produceres, sponsoreres, udbredes og målrettes på. Ifølge Kommissionen kan dette bl.a. ske ved at skabe bedre muligheder for faktatjek samt for identifikation af, hvem der står bag bestemte typer af information. Også øget åbenhed om algoritmer og om, hvorfor den enkelte bruger eksponeres for bestemt indhold samt mere tydelig markering, når der er tale om brug af sponsoreret indhold, bør tilstræbes.

Et andet hovedfokus er, at mangfoldigheden af den information, der stilles til rådighed, og som skal sætte borgerne i stand til at træffe informerede beslutninger, skal fremmes. Det kan bl.a. gøres ved at udvikle tekniske redskaber, som gør det lettere for borgerne at finde frem til og tilgå alsidige perspektiver på samfundsrelevante emner. I relation hertil opfordrer Kommissionen staterne til at gennemføre tiltag, som understøtter mediemæssig pluralisme og kvalitetsjournalistik.

Et tredje fokus for Kommissionen handler om at fremme informationernes troværdighed, hvilket bl.a. skal ske ved at yde støtte til uafhængige kilde- og faktatjekkende organisationer.

1676 Rapporten "A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation.), side 35ff.

1677 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Bekæmpelse af desinformation på internettet: en europæisk tilgang." KOM (2018) 236 Endelig.

Det sidste overordnede fokusområde for Kommissionen omfatter såkaldte inklusive løsninger. Hermed sigtes til tiltag, der fremmer befolkningens almene medie- og informationsfærdigheder (media literacy) og ruster dem til at spotte falske nyheder.

De konkrete initiativer, som Kommissionen iværksætter, omfatter bl.a. støtte til oprettelse af et uafhængigt europæisk netværk af faktatjekkere, samt støtte til forskningsprojekter og initiativer, som skal fremme mediefrihed- og pluralisme og borgernes digitale færdigheder.

Kommissionen har som led i gennemførelsen af initiativerne bl.a. støttet lanceringen af et europæisk faktatjek-netværk samt lanceringen af et "Social Observatory for Disinformation and Social Media Analysis" (SOMA). SOMA er et tværdisciplinært samarbejde mellem bl.a. faktatjekkere og forskere, der skal udvikle bedre værktøjer til at afdække falske nyheder og forske i skadevirkningerne af disinformation.

### 6.2.3 Adfærdskodeks om disinformation

Et andet af de konkrete forslag, som allerede er gennemført, drejer sig om udarbejdelse af et adfærdskodeks, der skal være med til at sikre, at onlineplatformene reagerer hurtigt og effektivt for at beskytte brugerne mod disinformation.[1678]

I september 2018 kunne Kommissionen således meddele, at en række online-platforme, herunder nogle af verdens største sociale netværk og repræsentanter fra annonceindustrien mv., var nået til enighed om et (frivilligt) fælles adfærdskodeks, som skal være med til at forhindre spredningen af online disinformation.[1679] Aftaleparterne omfatter bl.a. Google og Facebook.

Adfærdskodekset forpligter bl.a. de deltagende virksomheder til at sikre gennemsigtighed om politisk annoncering, forhindre at virksomheder, der spreder disinformation, kan tjene penge på annoncer, optrappe bestræbelserne på at lukke aktive falske konti, foretage tydelig markering af ikke-menneskelige interaktioner (bots) og til at samarbejde med faktatjekkere og akademiske forskere for at påvise disinformationskampagner. Derudover skal virksomhederne sikre, at faktatjekket indhold fremtræder med stor synlighed.

1678 Også den af kommissionen nedsatte ekspertgruppe stillede forslag herom.

1679 "Code of Practice on Disinformation" (26. september 2018), EU-Kommissionen, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation (senest tilgået den 11. december 2019).

Kommissionen vil efter det første år (dvs. efteråret 2019) foretage en samlet evaluering af adfærdskodeksets efterlevelse og har tilkendegivet, at det – hvis resultatet viser sig at være utilfredsstillende – kan blive nødvendigt med skærpede krav til virksomhederne, herunder evt. i form af lovgivningstiltag.[1680] [1681]

## 6.3 Facebooks egne initiativer mod disinformation og falske nyheder

Facebook har spillet en særlig central rolle i faciliteringen og spredningen af den digitale disinformation, og virksomheden har derfor også været under et særligt pres for at påtage sig et langt større ansvar.[1682] Foranlediget heraf har Facebook iværksat flere initiativer specifikt rettet mod disinformation på platformen. Disse omfatter bl.a. fjernelse af falske konti, promovering af nyhedsviden, f.eks. ved visning af artikler fra uvildige faktatjekkere umiddelbart neden under en historie om samme emne, og fjernelse af økonomiske incitamenter for spammere, herunder profiler og sider, som deler falske nyheder.

Særligt falske konti har som nævnt i mange tilfælde vist sig at spille en nøglerolle i forbindelse med spredningen af falske historier, og alene i de tre første kvartaler af 2018 blokerede Facebook flere end to milliarder falske profiler, som bl.a. sættes i forbindelse med disinformation.[1683]

Facebook har derudover indgået partnerskaber med en række uafhængige faktatjekkere verden over.[1684] Disse faktatjekkere er certificeret af et internationalt netværk af uvildige faktatjekkere (IFCN), og deres opgave er at gennemgå og vurdere, om (tvivlsomme)

1680 "Code of Practice against disinformation" (29. januar 2019), EU-Kommissionen, https://ec.europa.eu/commission/news/code-practice-against-disinformation-2019-jan-29_en (senest tilgået den 11. december 2019).

1681 Frem mod EU-Parlamentsvalget i maj 2019 skal onlineplatformene månedligt rapportere til Kommissionen, så Kommissionen kan kontrollere, at der er sket en hurtigt og effektiv gennemførelse af de tiltag, som har særlig relevans for valgprocessernes integritet i forhold valget til EU-Parlamentet. Det sker som led i en handlingsplan, som EU-Kommissionen fremlagde i december 2018, jf. "EU optrapper indsatsen mod desinformation" (5. december 2018), Europakommissionens Repræsentation i Danmark, https://ec.europa.eu/denmark/news/disinformation-181205_da (senest tilgået den 11. december 2019) og EU-Kommissionens pressemeddelelse af 5. december 2018, A Europe that Protects: The EU steps up action against dinsinformation (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europe-protects-eu-steps-action-against-disinformation). Det følger desuden af handlingsplanen, at der bl.a. vil blive oprettet et særligt system til hurtig varsling mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne for at lette udvekslingen af oplysninger mv. om desinformation og for at kunne advare om desinformation i realtid.

1682 Se Facebooks politik for falske nyheder på dette link: https://da-dk.facebook.com/communitystandards/false_news.

1683 "Facebook har fjernet over to milliarder falske profiler i år" (20. december 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/facebook-har-fjernet-mere-end-to-milliarder-falske-profiler-i-aar?ref=newsletter&refid=29900&SNSubscribed=true&utm_source=nyhedsbrev&utm_medium=e-mail&utm_campaign=altingetdk (senest tilgået den 11. december 2019).

1684 Se "Faktatjek på Facebook: Det bør udgivere vide" (https://www.facebook.com/help/publisher/182222309230722) for en oversigt over, hvilke partnerskaber der er indgået. Listen omfatter pr. 11 december partnerskaber i 56 lande.

artikler og opslag, som spredes på Facebook, indeholder falske eller manipulerende oplysninger.[1685]

I Danmark har Facebook indgået samarbejde med TjekDet – bl.a. for at styrke indsatsen mod disinformation forud for folketingsvalget og valget til Europa-Parlamentet i foråret 2019.[1686] TjekDet er et faktatjekkerinitiativ, som Mandag Morgen står bag, og hvis formål er at efterprøve den offentlige debat på især sociale medier.

Samarbejdet sætter TjekDet i stand til – med hjælp fra Facebooks digitale værktøjer – at identificere, hvilke historier/opslag blandt de enorme mængder, der dagligt uploades, som får særlig stor opmærksomhed og udbredelse. [1687]

De uvildige faktatjekkere gennemgår herefter de konkrete historier/opslag, bedømmer nøjagtigheden af historien og udarbejder en artikel, som beskriver og forklarer ræsonnementet bag deres bedømmelse af historien.

Hvis faktatjekkerne når frem til, at et opslag eller en artikel mv. indeholder falske informationer, vil Facebook rangere ("ranke") historien på en måde, som vil indebære en meget betydelig reduktion af rækkevidden.[1688]

Derudover vil brugere mv., der prøver at dele en historie, som er faktatjekket og vurderet til at være falsk, blive mødt med en notifikation om, at de er ved at dele en historie, som er falsk. Også personer, som tidligere har delt den pågældende artikel mv. bliver gjort opmærksomme på, at der er tale om en historie, som vurderes at indeholde falske oplysninger.

Hvis en uvildig faktatjekker har skrevet en artikel om den falske historie, vil artiklen blive vist i tilknytning til den falske historie. Dermed bliver brugerne, hvis de støder på den falske historie, udtrykkeligt advaret om dens manglende validitet.

---

1685 "Hard Questions: How Is Facebook's Fact-Checking Program Working" (14. juni 2018), Facebook, https://newsroom.fb.com/news/2018/06/hard-questions-fact-checking/ (senest tilgået den 11. december 2019).

1686 "TjekDet indgår samarbejde med Facebook om at bekæmpe desinformation" (26. september 2018), MandagMorgen, https://www.mm.dk/artikel/tjekdet%C2%Aoindgaar-samarbejde-med-facebook%C2%Aoom-at-bekaempe%C2%Aodesinformation (senest tilgået den 11. december 2019).

1687 Facebook identificerer (mulige) falske nyheder på flere forskellige måder, herunder bl.a. på baggrund af brugernes feedback. Denne feedback bruges bl.a. også til at udvikle en maskinlæringsmodel, som skal identificere, hvilke historier der potentielt er falske.

1688 "Hard Questions: What's Facebook's Strategy for Stopping False News?" (23. maj 2018), Facebook, https://newsroom.fb.com/news/2018/05/hard-questions-false-news/ (senest tilgået den 11. december 2019). Facebook oplyser selv, at dette medfører, at et sådant opslag når 80 pct. færre, end hvis det ikke var markeret som falskt/usandt. Faktatjekkerne har ikke kun mulighed for at markere en historie som falsk. Der eksisterer 9 forskellige bedømmelsesmuligheder, som bl.a. omfatter at en historie f.eks. kan rubriceres under en af følgende kategorier: falsk, falsk overskrift, mening eller satire. Se "Faktatjek på Facebook: Det bør udgivere vide" (https://www.facebook.com/help/publisher/182222309230722).

Faktatjek-samarbejdet betyder således ikke, at de falske historier fjernes fra platformen, men derimod at der tones rent flag over for potentielle læsere med henblik på at reducere rækkevidden og gennemslagskraften.[1689]

## 7. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

Kommissionen vil indledningsvis fremhæve, at internettet og de sociale medier har skabt helt særligt gunstige vilkår for disinformation, fordi enhver kan offentliggøre indhold, fordi mulighederne for at sløre afsenderidentiteten er mange, og fordi teknologien samtidig understøtter en hurtig spredning af den type indhold, som vækker stærke reaktioner. Den digitale disinformation i bred forstand er først og fremmest en del af bagsiden af den informationsteknologiske udvikling, som træder stadig tydeligere frem, og som tilsyneladende intet vestligt samfund har været helt forberedt på.

Kommissionen mener, at diskussionen om disinformation er dilemmafyldt, fordi der også her skal findes en fornuftig balance mellem modstående hensyn. På den ene side hensynet til, at der ikke foretages unødige indskrænkninger i ytringsfriheden, og på den anden side hensynet til at sikre, at et nyheds- og informationsmiljø, som i forvejen kan virke uoverskueligt og kaotisk, ikke forplumres med vildledende eller fabrikerede historier.

Det er efter kommissionens opfattelse nødvendigt at sondre skarpt mellem den kvalificerede form for disinformation og den form for vildledning, som måske nok er intenderet, men som samtidig er relativt harmløs. Ved kvalificeret disinformation forstår kommissionen den bevidste 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, jf. definitionen under afsnit 2 ovenfor.

Formålet med ytrings- og informationsfriheden er bl.a., at vi skal være i stand til at træffe veloplyste og rationelle beslutninger, når vi f.eks. udøver vores demokratiske rettigheder i forbindelse med valg og lignende. Vores muligheder for at træffe sådanne beslutninger undermineres af den kvalificerede disinformation, som derfor skal bekæmpes. Det kan ske uden at gå på kompromis med ytrings- og informationsfriheden.

1689 "Hard Questions: How Is Facebook's Fact-Checking Program Working" (14. juni 2018), Facebook, https://newsroom.fb.com/news/2018/06/hard-questions-fact-checking/ (senest tilgået den 11. december 2019). Desuden kan Facebook fratage Facebook-sider, som igen og igen deler falske nyheder, muligheden for at annoncere og dermed tjene penge på deres indhold og i det hele taget har Facebook mulighed for at reducere en sådan sides rækkevidde.

I forhold til den ikke-kvalificerede form for disinformation, som måske nok er bevidst vildledende, men som ikke er egnet til at gøre samfundsmæssig skade, er der derimod efter kommissionens opfattelse grund til at mane til besindighed, idet der ellers er stor risiko for, at modsvaret bliver uproportionalt og går for vidt på bekostning af ytrings- og informationsfriheden.

## 7.1 Er der et problem med disinformation i Danmark?

Når man skal vurdere, om der er behov for yderligere initiativer for at imødegå disinformation, er det efter kommissionens opfattelse vigtigt at tage afsæt i viden og fakta, idet man let kan blive revet med af den globale bølge af bekymring og de skræmmende (fremtids-)scenarier, som tegnes op. Ikke for at bagatellisere problemets omfang og potentiale, men netop for at sikre, at modsvaret bliver proportionalt og ikke går for vidt på bekostning af ytrings- og informationsfriheden.

Den sikre viden om disinformation i en dansk sammenhæng er som beskrevet stadig sporadisk og siger primært noget om, i hvilket omfang befolkningen mener sig udsat for og i stand til at gennemskue disinformation. Det gælder også for kommissionens befolkningsundersøgelse, der bl.a. viser, at 61 pct. af de adspurgte oplyser, at de inden for de seneste 6 måneder efter egen mening har været udsat for bevidst usande historier på både sociale medier, mens 44 pct. i høj grad er bekymret for at blive det, jf. afsnit 4.1 ovenfor. De centrale spørgsmål om den kvalificerede disinformations reelle omfang og skadevirkningen heraf lader sig mere vanskeligt måle og står derfor fortsat ubesvarede hen.

Den internationale forskning, som især relaterer sig til den amerikanske præsidentvalgkamp 2016, har på den ene side bekræftet formodningen om omfattende og også sofistikerede disinformationskampagner bl.a. tilrettelagt af udenlandske aktører og ved målrettet brug af bots og trolls.

På den anden side synes det at være den gennemgående – forsigtige – konklusion i de undersøgelser, som har beskæftiget sig med årsagssammenhængen mellem disinformation og vælgeradfærd, at den amerikanske gennemsnitsvælger blev eksponeret for relativt få falske nyhedshistorier, og at de formentlig ikke rykkede mange stemmer, fordi spredningen især skete blandt politisk interesserede personer, hvis standpunkt blev bekræftet eller styrket af de falske eller vildledende nyheder.

Også herhjemme er der set enkelte tilfælde af forsøg på kvalificeret disinformation, blandt andet i forbindelse med debatten om FNs migrantpakke, men senest har valgkampen i forbindelse med folketingsvalget i juni 2019 omvendt vist, at frygten for mere omfattende udenlandske påvirkningsforsøg tilsyneladende var ubegrundet.

Det er på den baggrund 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., jf. afsnit 7.2 nedenfor.

Kigger man mod udlandet, er der 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 som nævnt 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.

## 7.2 Er der behov for yderligere regulering?

Kommissionen har hæftet sig ved, at den daværende VLAK-regering i september 2018 præsenterede en handlingsplan med initiativer, der skulle styrke værnet mod udenlandske påvirkningskampagner, jf. afsnit 6.1.1 ovenfor. 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 har på den baggrund overvejet, om 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 skride ind over for platformene, hvor disinformationen finder sted, med påbud om sletning, blokering af sider eller (byrdefulde) økonomiske sanktioner.

Kommissionens udgangspunkt er i den forbindelse, at en sådan lovgivning under alle omstændigheder ville 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 di-

gitale platforme til at fjerne indhold hurtigt og med "rund hånd", herunder ved brug af upload-filtre, der ofte beskyldes for at bære forhåndscensurens kendetegn.

Det er kommissionens vurdering, at lovgivning, der forudsætter en (hurtig) stillingtagen til, om f.eks. en artikel eller et udsagn er valid information eller disinformation, uvægerligt vil 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.

Der må derfor kræves særligt tungtvejende grunde for at gennemføre denne type lovgivning, og disse er efter kommissionens opfattelse ikke til stede på nuværende tidspunkt.[1690]

*For det første* er der som beskrevet ikke belæg for, at problemet med kvalificeret disinformation har en sådan karakter og betydning i en snæver dansk sammenhæng, at det ikke 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. En international undersøgelse har som nævnt vist, at danskernes tillid til nyheder på sociale medier, er rekordlav (12 pct.).[1691]

Ytringsfrihedskommissionen er således enig med EU-kommissionens Ekspertgruppe (HLEG), når den bl.a. peger på, at en væsentlig del af modsvaret på disinformationen handler om mediekundskaber og kritisk sans. Ambitionen må være, at befolkningen har de fornødne forudsætninger for at kunne navigere kritisk og kompetent i informationslandskabet uden samtidig at være overdrevent angste for at blive udsat for disinformation.

1690 I en fælles erklæring om ytringsfrihed og disinformation fra marts 2017 ("Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda", OSCE (https://OSCE.org/fom/302796?download=true)) udtalte bl.a. FN´s særlige rapportør for ytrings- og informationsfrihed, at en generel kriminalisering af falske nyheder eller lign. ikke vil være foreneligt med ytringsfriheden. Også EU's High Level gruppe advarede i sin rapport udtrykkeligt mod lovgivning af denne art, fordi sådanne initiativer kan udvikle sig til politisk dikterede definitioner af, hvad der er og ikke er acceptable ytringer, jf. rapporten "A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation", EU-Kommissionen (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation.).

1691 Rapporten "Danskernes brug af nyhedsmedier 2018", RUC (https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62624831/Danskernes_brug_af_nyhedsmedier_2018.pdf).

Det er efter kommissionens opfattelse desuden en åbenlys fordel, at det danske samfund bl.a. er kendetegnet ved et stærkt offentligt uddannelsessystem, som sikrer et generelt højt uddannelsesniveau i befolkningen. Kommissionen deler således synspunktet fra den omtalte rapport fra det amerikanske senats udenrigsudvalg om, at et offentligt uddannelsessystem, der fremmer kritisk tænkning, må antages at reducere risikoen for vildledning.

*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 (jf. afsnit 3 ovenfor).

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

## 7.3 Hvordan bør disinformation imødegås fremadrettet?

Den publicistiske mediebranche spiller efter kommissionens opfattelse en vigtig rolle i modsvaret på disinformationen. Det er et udbredt synspunkt i diskussionen om disinformation, som kommissionen kan tilslutte sig, at en professionel og pluralistisk mediebranche med etik og troværdighed i sig selv nedsætter sårbarheden over for disinformation.[1692] Også hvad dette angår, er det kommissionens vurdering, at det danske samfund har et godt udgangspunkt, fordi den etablerede danske mediebranche, som arbejder under det medieretlige og presseetiske regime, er optaget af at sikre autenticiteten af de oplysninger, der bringes, sådan som reglerne om god presseskik tilsiger.[1693] Samtidig er public service-ordningen med til at sikre alsidighed i det samlede medieudbud, og der er ikke den samme tradition for holdningsmedier, som i f.eks. USA, hvor selv store medievirksomheder åbenlyst er båret af en politisk holdning, som gennemsyrer den redaktionelle linje.[1694] Disse forhold er givet medvirkende til den høje tillid, som de danske, redaktørstyrede medier nyder, jf. ovenfor.

1692 Se bl.a. rapporten "AI, Medier og Demokrati – hvordan styrker vi vores demokratiske immunforsvar", SIRI-kommissionen (https://ida.dk/media/3441/ai-medier-og-demokrati-2019-siri-komissionen.pdf) og Collignon: "Tilbage til virkeligheden," side 272.

1693 Det følger som bekrevet i kapitel 12 om medierne, af pkt. A i de vejledende regler for god presseskik, at det er mediernes opgave at bringe korrekte meddelelser.

1694 Som nævnt i kapitel 12 om medierne, er der dog de senere år kommet netmedier til, som enten har en relation til et bestemt politisk parti, eller som forfølger en klar politisk agenda – typisk inden for bestemte politikområder. Flere af disse medier falder i kategorien "junk medier," jf. ovenfor.

Og den tillid skal mediebranchen aktivt pleje – bl.a. ved at have som ambition at holde disinformationen ude af de professionelle medier og ved at medvirke til at gøre det lettere for medieforbrugerne at adskille det seriøse medieindhold fra indhold, som stammer fra pseudo-medier, hvis ærinde er vildledning. Ikke mindst på de sociale platforme, hvor de faktatjekkede nyhedshistorier fra velansete medier kan stå side om side med konspirationshistorier af tvivlsomt ophav, kan den øvelse være svær.

Kommissionen finder endvidere, at det er væsentligt, at der fastholdes et fokus på, at der bl.a. i uddannelsessystemet undervises relevant og tidssvarende i digitale færdigheder mv., jf. herved det føromtalte franske uddannelsesinitiativ som led i disinformationsindsatsen.[1695] Kommissionen har i den forbindelse noteret sig de oplysninger, der fremgår af et notat af 14. maj 2019 fra Undervisningsministeriet, hvori der redegøres for, hvordan der i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne undervises i bl.a. digital dannelse og mediekritik.[1696] Herudover kan det efter kommissionens opfattelse overvejes, om der er behov for initiativer rettet mod bestemte grupper uden for uddannelsessystemet. Som beskrevet er der bl.a. meget, der tyder på, at den ældre del af befolkningen, som ikke er vokset op med internet og sociale medier, kan være tilbøjelige til mere ukritisk at dele falske nyheder.[1697]

De sociale medier – herunder ikke mindst Facebook – spiller selvsagt også en nøglerolle i forhold til disinformation, fordi det er på disse platforme, at disinformationen især finder sted. Som beskrevet har bl.a. Facebook iværksat en række initiativer til bekæmpelse af disinformation, herunder ved etablering af faktatjek-samarbejder, ligesom de største teknologivirksomheder 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.[1698]

Det er positive takter, men vidner samtidig om, hvor let og attraktivt det er at udnytte de muligheder for at optræde anonymt, som findes på platformene. Kommissionen kan, hvad dette angår, henvise til sine mere generelle overvejelser om anonymitet på sociale medier i kapitel 13.

1695 Blandt SIRI-kommissionens anbefalinger er etableringen af et digitalt dannelsesprogram, som bl.a. skal gennemføres i samarbejde med civilsamfundet, jf. rapporten "AI, Medier og Demokrati – hvordan styrker vi vores demokratiske immunforsvar", SIRI-kommissionen (https://ida.dk/media/3441/ai-medier-og-demokrati-2019-siri-komissionen.pdf), side 36.

1696 Undervisningsministeriets notat af 14. maj 2019 er optrykt som bilag til betænkningen.

1697 Se ovenfor afsnit 4.

1698 Se bl.a. A. Sjöberg og J. Fejerskov, "Vi kommer aldrig til at udrydde alle fake news" i Politiken (2. maj 2019).

Kommissionen anbefaler på denne baggrund, 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.

# Kapitel 15
# Informationsfrihed

## 1. Indledning

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.[1699]

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.

Den frie presse fremhæves ofte som garant for informationsfriheden i demokratiske samfund. Både som formidler af oplysninger og meninger i samfundet, men også som selvstændig skaber af information og meningsdanner gennem det redaktionelle stof.[1700] Massemediernes særlige ytringsprivilegier er da også navnlig – som beskrevet i kapitel 7 og 12 – et udslag af offentlighedens ret til at modtage information og tanker om alle forhold af offentlig interesse.

Informationsfriheden varetager således – ligesom ytringsfriheden – en række forskellige hensyn, herunder hensynene til den enkeltes autonomi, til sandhed, til demokrati og til mangfoldighed. Der henvises til kapitel 3, afsnit 3 for en nærmere gennemgang af

1699 J.E. Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 3. udgave (2019), side 289.
1700 Rytter (2019), side 290.

disse hensyn. Som nærmere beskrevet i kapitel 7 om ytringsfrihedens retlige rammer beskytter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 både ytrings- og informationsfriheden.

Dette kapitel handler om *informationsfrihedens aktuelle vilkår*. Kapitlet gennemgår to overordnede emner, der hver for sig har stor betydning for informationsfriheden: 1) Nationale regler om offentlighed, der helt eller delvist har til formål at understøtte informationsfriheden som grundlæggende rettighed og 2) forskningsfrihedens sammenhæng med og betydning for informationsfriheden.

Informationsfriheden beskrives også flere andre steder i betænkningen i andre sammenhænge. Der henvises navnlig til kapitel 12 om publicistiske medier, kapitel 13 om internettet og sociale medier, kapitel 14 om disinformation samt kapitel 7 om ytringsfrihedens retlige rammer, der også i afsnit 3.1.1.1 beskriver EMD-praksis vedrørende informationsfriheden i EMRK artikel 10.

# 2. Ret til aktindsigt og oplysninger

## 2.1 Retsregler, der understøtter informationsfriheden

I Danmark har vi en række nationale regler, der helt eller delvist har til formål at understøtte retten til informationsfrihed og et grundlæggende princip om offentlighed som grundlag for demokratiet.

Der findes forskellige regler om offentlighed, hvis fælles formål er at sikre borgernes adgang til information om samfundets institutioners gøren og laden. Populært sagt er målet altså, at offentligheden – ofte ved massemediernes mellemkomst – skal kunne se magthaverne over skulderen, når de forvalter det mandat, de har fået via demokratiske processer. I det følgende præsenteres de – for informationsfriheden – vigtigste tværgående regler om offentlighed ved henholdsvis Folketinget, domstolene og forvaltningen.

### 2.1.1 Folketinget

Der er som udgangspunkt mødeoffentlighed i Folketinget. Det følger af grundlovens § 49, som har følgende ordlyd:

> "Folketingets møder er offentlige. Formanden eller det i forretningsordenen bestemte antal medlemmer eller en minister kan dog forlange, at alle

uvedkommende fjernes, hvorpå det uden forhandling afgøres, om sagen skal forhandles i et offentligt eller lukket møde."[1701]

Grundlovens bestemmelse om mødeoffentlighed suppleres i vidt omfang af Folketingets Forretningsorden, som regulerer, hvordan arbejdet i Folketinget foregår.[1702] Heraf fremgår bl.a., at 17 folketingsmedlemmer, formanden eller en minister kan forlange dørlukning.[1703] Dette er dog ikke sket siden 1920'erne.[1704] Folketingets formand kan også fjerne forstyrrende mødetilhørere, ligesom formanden kan lade samtlige tilhørere fjerne, hvis det er nødvendigt.[1705] Fjernelse af enkelte forstyrrende mødetilhørere er i et informationsfrihedsperspektiv mindre indgribende, da det ikke forhindrer tilbageværende tilhørere i at referere fra mødet.[1706]

En væsentlig del af Folketingets funktion er at føre kontrol med regeringen.[1707] Et af de praktisk vigtigste redskaber i den forbindelse er muligheden for Folketingets medlemmer, for at stille spørgsmål til den relevante minister, f.eks. via såkaldte § 20-spørgsmål, udvalgsspørgsmål eller ved spørgsmål i forbindelse med samråd.[1708] En minister er ikke retligt forpligtet til at besvare disse spørgsmål, men i det omfang ministeren vælger at svare – hvilket i praksis er det klare udgangspunkt – har ministeren pligt til at svare sandt og må ikke fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagen.[1709]

Grundlovens bestemmelse om mødeoffentlighed omfatter ikke møder i Folketingets forskellige stående udvalg, f.eks. Retsudvalget eller Kulturudvalget. Udgangspunktet er her lukkede døre.[1710] Den omstændighed, at udvalgsmøder som udgangspunkt ikke er åbne for offentligheden, ændrer dog ikke på, at der i vidt omfang er åbenhed om udvalgenes arbejde. Det skyldes navnlig, at udvalgenes dokumenter og de dokumenter, der danner grundlag for udvalgenes arbejde, i reglen er offentligt tilgængelige på Folketingets hjemmeside. Som nævnt ovenfor har udvalgene endvidere mulighed for at afholde samråd

1701 Bestemmelsen er af betydning til sikring af informationsfriheden, som ikke er beskyttet af grundlovens § 77. Se J.P. Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 329f.
1702 Folketingets Forretningsorden vedtaget den 17. december 1953 med senere ændringer (seneste ændring den 20. december 2018).
1703 Folketingets Forretningsorden § 37.
1704 Christensen m.fl. (2015), side 331.
1705 Folketingets Forretningsorden § 38.
1706 Christensen m.fl. (2015), side 331.
1707 J.P. Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2. udgave (2016), side 86.
1708 Folketingets forretningsorden § 20 henholdsvis § 8, stk. 6 og § 20. Folketingets øvrige kontrolbeføjelser over for regeringen er nærmere beskrevet i Christensen (2016), kap. 4.
1709 Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 2. Se også Christensen (2016), side 87.
1710 Folketingets Forretningsorden § 8, stk. 3.

for åbne døre.[1711] I folketingsåret 2017-2018 var der 253 åbne og 91 lukkede samråd.[1712] Udvalgene kan også afholde offentlige høringer og andre åbne møder om emner inden for udvalgets arbejde ligesom en gruppe borgere eller repræsentanter for organisationer mv., som ønsker at fortælle udvalget om deres holdninger og viden, kan få foretræde for udvalget.[1713]

Der udarbejdes referat af Folketingets forhandlinger, som kan findes på Folketingets hjemmeside.[1714] På Folketingets hjemmeside kan man som nævnt også finde udvalgsberetninger og lovforslag mv.[1715] Det er også muligt f.eks. at se videooptagelser af åbne samråd samt gøre sig bekendt med ministres svar på udvalgsspørgsmål mv., medmindre de undtagelsesvist er afgivet i fortrolig form. Der er altså i vidt omfang offentlighed om Folketingets arbejde.

Lovgivningsinitiativer og politiske forlig forhandles typisk i ministerierne med kredsen af forligspartier forud for behandling i Folketinget, og er ikke som udgangspunkt undergivet offentlighed. Omverdenens indsigt i disse processer afhænger derfor ofte af, om de involverede parter udtaler sig f.eks. til medierne eller via sociale medier.[1716] Dette kan ses som en væsentlig begrænsning af informationsfriheden, jf. også nærmere om den såkaldte folketingspolitikerregel i afsnit 2.3.1. om forvaltningen nedenfor.

### 2.1.2 Domstolene

Grundloven indeholder også princippet om offentlighed ved domstolene. Efter grundlovens § 65 gennemføres offentlighed og mundtlighed i retsplejen i videst muligt omfang. Det følger også af EMRK artikel 6, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang, herunder at domme skal afsiges offentligt. Det gælder både i civile sager og straffesager. Offentlighedsprincippet er hverken efter grundloven eller EMRK absolut. De væsentligste undtagelser fra udgangspunktet, herunder navnlig dørlukning og referat- og navneforbud, er beskrevet i kapitel 7, afsnit 5.6.2.

1711 Folketingets Forretningsorden § 8, stk. 8. Samrådet skal afholdes for åbne døre, hvis tre medlemmer forlanger det.

1712 "Året, der gik, i Folketinget – Beretning om folketingsåret 2017-18", s. 43 (https://www.ft.dk/~/media/sites/ft/pdf/publikationer/aarsberetning/aaret-der-gik-i-folketinget-2017_18.ashx?la=da). Der blev i perioden besvaret 755 samrådsspørgsmål.

1713 Folketingets forretningsorden § 8, stk. 5 (deputationer) og stk. 9.

1714 Denne dokumentoffentlighed suppleres af Regler om adgang til Folketingets parlamentariske dokumenter m.v. (vedtaget af Folketingets Præsidium den 25. februar 2015).

1715 www.ft.dk

1716 I det omfang ministerierne udarbejder skriftligt materiale til brug for processen omfattes dette materiale af offentlighedslovens regler, jf. afsnit 2.2. om offentlighedsloven nedenfor.

Offentlighedsprincippets formål er dels, at ingen udsættes for hemmelig retspleje, dels at sikre offentlighedens viden om og tillid til retsvæsenet. Navnlig sidstnævnte formål bidrager i en bredere kontekst til at sikre adgangen til information og understøtter dermed informationsfriheden.

Princippet om offentlighed i retsplejen finder også udtryk i retsplejelovens regler om aktindsigt. Udgangspunktet efter loven er, at enhver har ret til aktindsigt i domme og kendelser mv. Der gælder dog en række undtagelser fra retten hertil, som navnlig begrundes i hensynet til privatlivets fred for f.eks. ofre og tiltalte i straffesager.[1717] Aktindsigt kan også nægtes helt eller delvist af hensyn til f.eks. beskyttelse af erhvervshemmeligheder, statens sikkerhed eller enkeltpersoners rent private forhold mv.[1718]

Retsplejeloven indeholder derudover en række særlige regler om aktindsigt, som udelukkende finder anvendelse i forhold til videnskabeligt og journalistisk/redaktionelt arbejde. F.eks. har massemedierne adgang til ældre straffedomme end offentligheden, ligesom det fremgår af forarbejderne til loven, at myndighederne særligt bør imødekomme *journalisters* rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, selvom de ikke er forpligtet til det efter loven.

Den såkaldte meroffentlighedsvurdering skærpes altså, når anmodningen kommer fra massemedierne. Begrundelsen herfor er – ligesom ved offentlighedslovens meroffentlighedsprincip, der beskrives straks nedenfor – at der bør *tages særligt hensyn* til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse. De særlige journalistprivilegier afspejler således hensynet til informationsfriheden, fordi de er til af hensyn til almeninteressen.

### 2.1.3 Forvaltningen

En central adgang til information om landets administration findes i offentlighedsloven. Loven har til formål at sikre åbenhed hos de omfattede myndigheder med henblik på at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.[1719]

1717 Reglerne om aktindsigt findes i retsplejelovens § 41 a - § 41 g.
1718 I nogle tilfælde kan der meddeles aktindsigt, hvis sådanne oplysninger effektivt kan anonymiseres.
1719 Jf. offentlighedslovens § 1.

Der findes også andre regelsæt om adgang til aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder.[1720] Disse regelsæt beskrives ikke nærmere her, fordi offentlighedsloven ud fra et informationsfrihedsperspektiv udgør den praktisk vigtigste adgang for den brede offentlighed til at søge information om den offentlige forvaltnings virksomhed.

Offentlighedslovens udgangspunkt er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Loven giver således en adgang til information, som ikke ellers følger af andre regler.[1721] Der gælder en række undtagelser til udgangspunktet om aktindsigt. I første række gælder der ikke ret til aktindsigt i *visse sagstyper*.[1722] Dernæst kan forvaltningsmyndighederne afslå aktindsigt i *visse typer af dokumenter*.[1723] Endelig kan der være *visse oplysninger*, der efter en konkret vurdering kan eller ligefrem skal undtages fra aktindsigt.[1724] Omvendt kan der være visse oplysninger, der skal udleveres, selvom de fremgår af dokumenter, som myndighederne i øvrigt kan afslå aktindsigt i.[1725]

I forbindelse med revisionen af offentlighedsloven i 2013 indsattes bl.a. to meget omdiskuterede undtagelser vedrørende dokumenter. Den første vedrører undtagelse af ministerbetjeningsdokumenter, dvs. dokumenter, der udveksles med enten en underordnet myndighed eller et andet ministerium på et tidspunkt, hvor der konkret er grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Den anden vedrører dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, som også kan undtages. Reglerne har – som nævnt – givet anledning til omfattende debat. Debatten, som beskrives nærmere nedenfor, har navnlig drejet sig om balancen mellem på den ene side hensynet til ytrings- og informationsfriheden og på den anden side behovet for fortrolighed og hensynet til interne politiske beslutningsprocesser.

---

1720 F.eks. indeholder forvaltningsloven regler om aktindsigt for personer, der er part i en sag ved en offentlig myndighed. Miljøoplysningsloven regulerer særligt aktindsigt i sager hos offentlige myndigheder, der vedrører miljøoplysninger og sundhedsloven indeholder særlige regler om adgang til oplysninger i sundhedsvæsenet.

1721 Se dog beskrivelsen af EMRK art. 10 i kapitel 7, afsnit 3, hvoraf det fremgår, at der i EMD-praksis er udviklet en særskilt, begrænset ret til aktindsigt efter denne bestemmelse.

1722 Det drejer sig om sager inden for strafferetsplejen, sager om lovgivning, når der endnu ikke er fremsat lovforslag i Folketinget, sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold og sager om førelse af en kalender, f.eks. ministres kalendere. Se offentlighedsloven §§ 19 - 22.

1723 Det drejer sig bl.a. om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udeforstående samt såkaldte ministerbetjeningsdokumenter. Alle dokumentundtagelser fremgår af lovens §§ 23 – 25 og § 27.

1724 Det drejer sig f.eks. om oplysninger, der kan undtages af hensyn til privatlivsforhold, erhvervshemmeligheder, statens sikkerhed, udenrigspolitiske interesser, politiets efterforskning af lovovertrædelse mv. Se lovens §§ 30-33. Der vil ofte være tale om oplysninger, der er tavshedsbelagte, som derfor som udgangspunkt ikke må udleveres, jf. forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, der i vidt omfang afspejler offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse af oplysninger.

1725 Se offentlighedsloven § 28 og § 29.

Offentlighedsloven er en såkaldt minimumslov, der ikke som udgangspunkt afholder myndigheder fra at meddele altindsigt i videre omfang end, hvad der følger af loven. En myndighed skal således altid overveje, om der kan gives aktindsigt, uanset at det ønskede materiale kan undtages (*meroffentlighed*). I forbindelse med journalister og forskeres anmodning om aktindsigt, skal myndigheden lægge til grund, at den, der søger om aktindsigt, har en *berettiget interesse* i at få det ønskede materiale. Dette udgangspunkt begrundes med, at der bør tages *særligt hensyn* til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.[1726]

## 2.2 Debat om offentlighedslovens balance mellem ret til information over for andre hensyn

Den nuværende offentlighedslov, som blev vedtaget af et bredt flertal i 2013, baserer sig på Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009.[1727] [1728] Der har op til og siden lovens vedtagelse været stor debat om dens prioritering af offentlighedens adgang til information fra den offentlige forvaltning i mødet med andre modstående hensyn. Loven kritiseres således især for at indskrænke muligheden for aktindsigt i forhold af offentlig interesse og dermed stække nødvendig demokratisk kontrol med statsmagten.

I forbindelse med behandlingen af loven i Folketinget mødte 3.000 demonstranter op på Christiansborg Slotsplads og mere end 85.000 skrev under på en protest mod loven.[1729] Lovforslaget gav også anledning til stor debat i folketingssalen. Debatten drejede sig særligt om den nye ministerbetjeningsregel og folketingspolitikerreglen, som var nyskabelser, der ikke fandtes i den tidligere offentlighedslov, der havde været i kraft siden 1985. Begge regler blev indført ud fra et ønske om at sikre et rum for fortrolighed omkring politiske processer, herunder understøtte en åben og ærlig dialog mellem ministre og embedsværk.[1730]

Kritikken af de nye regler var og er helt overordnet, at de skyder over målet og i alt for vidt og løst omfang giver forvaltningen mulighed for at undtage dokumenter fra aktindsigt.[1731] I den righoldige offentlige debat på tidspunktet for lovens fremsættelse blev

1726 Betænkning nr. 1510 (2009) om offentlighedsloven, kap. 20, afsnit 2.2.

1727 Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, vedtaget af S, RV, SV, V og KF.

1728 Offentlighedskommissionen blev nedsat den 16. maj 2002 og afgav i (november) 2009 betænkning nr. 1510 (2009) om offentlighedsloven.

1729 A. Bæksgaard og C.E. Arnfred, "Partiers kamp for mere åbenhed standser brat, når magten skifter, og ministertaburetterne fordeles" i Politiken (24. februar 2018).

1730 Se f.eks. daværende justitsminister, Morten Bødskovs, debatindlæg i anledning af kritikken, "Ny offentlighedslov sikrer mere åbenhed" i Information (8. februar 2013).

1731 Se bl.a. høringssvar fra medier og organisationer i forbindelse med Justitsministeriets redegørelse om offentlighedsloven af den 31. maj 2017 (bilag 5): http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/redegoerelse-om-offentlighedsloven

det bl.a. fremhævet af Danske Medier, at ministerbetjeningsreglen giver mulighed for at undtage alt for mange dokumenter, idet alle sager potentielt kan havne på en ministers bord, hvorefter ministeren kan få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand.[1732] Andre formulerede sig mere malerisk og fandt, at bestemmelsen "bevidst var gjort så løs, at det minder om at sømme en budding fast til en væg".[1733]

I forhold til folketingspolitikerreglen blev det navnlig kritiseret, at reglen – som Offentlighedskommissionen anbefalede med snævrest mulige flertal[1734] – foruden mediernes og borgernes indsigt også skadede Folketingets mulighed for at føre kontrol med regeringens lovgivningsarbejde. Dette arbejde indledes i dag typisk i de såkaldte forligskredse, hvor ofte kun regeringens støttepartier inddrages i regeringens overvejelser om ny lovgivning eller politiske initiativer. Kritikerne fremhævede, at bestemmelsen svækkede oppositionens mulighed for – på et oplyst og kvalificeret grundlag – at kunne forholde sig kritisk over for flertallets kurs, hvilket kunne skade kvaliteten af den samlede beslutningsproces. Det vil i sidste ende – i kritikernes optik – være til skade for befolkningen, som underlægges lovgivning, der måske ikke er så nøje efterprøvet og "tryktestet" som tidligere.[1735]

Også undtagelsen af kalendere fik hårde ord med på vejen for at forhindre afsløringer af væsentlig samfundsinteresser, og der blev i den forbindelse peget på en række sager, som ifølge kritiske røster ikke ville have set dagens lys under den nye offentlighedslovs ordning.[1736] Overordnet blev det også fremført, at politikerne med de nye regler bad offentligheden om at udvise en tillid til dem, som ikke gik den anden vej, idet man i samme periode indførte en række kontrolbestemmelser, der skulle øge det offentliges kontrol med privat virksomhedsudøvelse.[1737]

Ministerbetjeningsreglen blev indført ud fra en betragtning om, at centraladministrationen i vidt omfang havde undergået en decentralisering, som – suppleret af nye, komplekse og tværfaglige politiske problemstillinger – medførte et behov for at udstrække det hidtidige fortrolige rum inden for et departement til også at vedrøre kommunikation mellem departementer og mellem departementer og styrelser i visse politiske sager. Dette skyldtes, at ministerbetjeningen i anledning af en sag ofte reelt ikke (længere) var begrænset til at foregå inden for ministerens eget departement.[1738]

---

1732 Lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (Folketingstidende, 2012-2013, A, som fremsat), bilag 2, side 4.
1733 U. Dahlin, "Ny offentlighedslov begrænser åbenhed" i Information (9. december 2010).
1734 11 medlemmer for og 10 imod. Se betænkning nr. 1510 (2009) om offentlighed i forvaltningen, side 612-16.
1735 T. Knudsen, "Mørke over Christiansborg" i Information (22. april 2013).
1736 E. Valeur og L. Rugaard, Ministerbetjening – En journalistisk hvidbog om offentlighedsloven, 1. udgave (2010), side 57ff.
1737 Analysen "Offentlighedsloven: åbenhed hos befolkningen, ikke i forvaltningen", CEPOS (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2013/05/2013-05-09-%C3%85benhed-hos-befolkningen-ikke-i-forvaltningen.pdf).
1738 Betænkning nr. 1510 (2009) om offentlighed i forvaltningen, side 592ff.

For så vidt angik folketingspolitikerreglen, fremhævede det flertal i offentlighedskommissionen, der anbefalede reglen, at der altid havde været fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og at man ved revisionen af offentlighedsloven derfor alene sikrede denne sædvanlige fortrolige dialog.[1739] På den baggrund blev det også fremført i den offentlige debat, at den store kritik af de nye regler var forfejlet, fordi det fortrolige rum mellem dels embedsmænd og ministre, dels folketingsmedlemmer og ministre, ikke var nyt, og at det var en illusion at tro, at man hidtil havde haft adgang til dette rum i kraft af den tidligere offentlighedslov.[1740]

I lyset af den heftige debat om navnlig ministerbetjenings- og folketingspolitikerreglen besluttede flertallet bag offentlighedsloven at etablere en evalueringsordning af myndighedernes praktiske brug af disse regler, når loven havde været i kraft i tre år. Det blev aftalt, at Folketingets Ombudsmand skulle udarbejde en redegørelse om reglernes anvendelse i praksis til brug for evalueringen.[1741]

Folketingets Ombudsmand fremlagde i 2016 sine konklusioner på redegørelsen.[1742] Ombudsmanden konkluderede bl.a., at ministerierne gennemgående anvender ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt. Han konkluderede samtidig, at reglen i praksis har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. Samtidig bemærkede ombudsmanden, at ministerierne ofte kun gav meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, som ikke kunne antages at have særlig interesse for offentligheden. Det var på den baggrund Ombudsmandens vurdering, at ministerierne med fordel kunne overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

I forbindelse med evalueringen af offentlighedsloven blev det endvidere undersøgt, i hvilket omfang hensynet til interne politiske beslutningsprocesser kan begrunde undtagelser for aktindsigt i en række andre europæiske lande. Undersøgelsens overordnede observationer var, at alle de undersøgte landes lovgivning indeholdt regler, der skal beskytte den politisk-administrative beslutningsproces. Der var i disse lande således en generel accept af behovet for et såkaldt frirum, som tillader fortrolig udveksling af vurderinger blandt politikere og embedsmænd.[1743]

1739 Ibid., side 613.

1740 E. Smith, "Debat om offentlighedslov ligner mest af alt en hetz" i Politiken (25. april 2013).

1741 Justitsministeriets pressemeddelelse af 30. april 2013 "Offentlighedslov skal evalueres efter tre år" (http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2013/offentlighedslov-skal-evalueres-efter-tre-aar).

1742 FOB 2016-43: Folketingets Ombudsmands egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed.

1743 N. Fenger og J.G. Christensen, "Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces – En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande", Justitsministeriet, side 114 (http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/aabenhed_og_fortrolighed_i_den_ministerielle_beslutningsproces.pdf).

Den daværende VLAK-regering havde allerede forud for evalueringen af loven i sit regeringsgrundlag fra 2016 bebudet en revision af offentlighedsloven henimod en lempelse af ministerbetjeningsreglens beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces.[1744] Trods forhandlinger i forligskredsen bag loven, blev der imidlertid ikke fremsat lovforslag om ændring af de omdiskuterede regler forud for Folketingsvalget i 2019.

I sommeren 2019 afgav Europarådets antikorruptionsorgan GRECO (Group of States Against Corruption) sin femte evalueringsrapport om Danmark.[1745] Her anbefalede GRECO bl.a. – for at forbedre offentlighedens adgang til information – en indsnævring af ministerbetjenings- og folketingspolitikerreglen, eller at Danmark som minimum tog skridt til at sikre en praksis fremover, hvor reglerne anvendes mindre hyppigt.[1746]

Det ser dog ikke umiddelbart ud til, at anbefalingen om at ændre disse regler vil blive imødekommet foreløbig. I et svar til Folketingets Retsudvalg den 11. september 2019 oplyste justitsministeren således følgende:

> "Forligskredsen bag offentlighedsloven forsøgte at nå til enighed om en ændring af offentlighedsloven, men dette var imidlertid ikke muligt, og forhandlingerne afsluttedes i efteråret 2018.
>
> Jeg finder på den baggrund ikke behov for at genåbne drøftelserne om at ændre offentlighedsloven."[1747]

# 3. Forskningsfrihed

## 3.1 Sammenhængen mellem forskningsfrihed og informationsfrihed

Universiteterne er en helt central aktør i bestræbelserne for at sikre fri adgang til information og viden. Universiteterne er forpligtede til gennem forskning at skaffe ny viden, at videregive den i undervisningen og formidle resultaterne til samfundet.

Det fremgår bl.a. af formålsbestemmelsen i universitetsloven, at universitetet har til opgave at drive forskning og give forskningsbaseret undervisning indtil højeste niveau in-

1744 Regeringsgrundlaget fra november 2016 "For et friere, rigere og mere trygt Danmark", side 52 (https://www.regeringen.dk/media/2711/finalo2_regeringsgrundlag2016_upload.pdf).

1745 GRECOs rapport er en del af den løbende overvågning af gennemførelsen af Europarådets strafferetskonvention om korruption mv.

1746 Se "Evaluation Report, Denmark (fifth evaluation round)" (21. juni 2019), side 18-20. Sendt til Folketingets Retsudvalg den 2. september 2019, se Retsudvalget 2018-19 (2. samling) (Alm. del), bilag 64.

1747 REU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 164, 2018-19 (2. samling), 11. september 2019.

den for sine fagområder. Universitetet skal også udbrede kendskabet til videnskabens metoder og resultater.[1748]

Denne samfundsmæssige forpligtelse indebærer, at universitetet skal samarbejde med det omkringliggende samfund og bidrage til udvikling af det internationale samarbejde. Universitetets forsknings- og uddannelsesresultater skal endvidere bidrage til at skabe vækst, velfærd og udvikling i samfundet. Universitetet skal også som central viden- og kulturbærende institution udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og tilskynde medarbejdere til at deltage i den offentlige debat.[1749]

For at sikre, at universiteterne kan leve op til alle disse pligter, fastlægger lovens formålsbestemmelse samtidig, at universitet har forskningsfrihed, og at universitetet skal værne om denne frihed.[1750]

Forskningsfriheden sikrer således den stræben efter sandhed og uafhængighed, som har været et ideal, lige siden de første universiteter blev dannet. Idealet er uændret i dag, selvom de danske universiteter – på trods af, at de er selvejende – ikke er fuldt uafhængige af statsmagten.[1751]

Ideen om uafhængige universiteter, som adskilt fra statsmagt og økonomiske interesser, og princippet om forskningsfrihed går helt tilbage til middelalderen. Med inspiration herfra formulerede en lang række europæiske universiteter i 1988 et dokument, der har til formål at forpligte universiteterne på en række grundlæggende principper for forskningen.[1752] Nogle af de grundlæggende principper indeholdt i dette dokument er, at universiteterne skal være uafhængige af politisk, økonomisk og ideologisk magt, ligesom universitetet skal opretholde dialog, udvikle viden og sikre formidling heraf.[1753] Princippet om forskningsfrihed og koblingen til informationsfrihed i kraft af universiteternes vigtige rolle som garant for velfunderet og uafhængig viden i samfundet, er således dybt rodfæstet i den akademiske historie og er stadig en levende del af den akademiske selvforståelse.

1748 Se universitetslovens § 2, stk. 1.
1749 Se universitetslovens § 2, stk. 3.
1750 Se universitetslovens § 2, stk. 2.
1751 De danske universiteter er i dag statsfinansierede og underlagt Forsknings- og Uddannelsesministeriets tilsyn. Universiteterne indgår også hvert år en udviklingskontrakt med ministeriet.
1752 Magna Charta Universitatum: http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/read-the-magna-charta. Dokumentet blev lavet i anledning af 900-års-jubilæeet for Bologna Universitetet.
1753 Se princip 1 og 3.

Nedenstående citat fra professor Heine Andersens bog *Forskningsfrihed* illustrerer koblingen mellem forskningsfrihed og informationsfrihed, som er sigtet med dette afsnit:

> "Forskningsfriheden skal sikre, at forskerne får frihed til at stille åbne spørgsmål, finde og anvende de bedste metoder til at give svar, frihed til at vurdere resultaterne og rapportere til andre, så disse frit kan efterprøve dem, og hvis de godtages, kan føje dem til, hvad vi ved i forvejen. *På den måde sikrer forskningsfriheden en gradvis forøgelse af oplysning og dermed forøgelse af frihed*."[1754] (Kursivering indsat)

Forskningsfriheden indebærer som nævnt en pligt til publicering af resultater og analyser. Publicering sker ofte i videnskabelige tidskrifter, hvor de optages efter at være underkastet kritisk granskning af kolleger (peer review). Forskningsresultater kan også danne grundlag for undervisning og formidles ad mere populære kanaler som f.eks. foredrag, via medier osv.

Forskningens frie udfoldelse og uafhængighed af navnlig økonomiske og politiske interesser spiller således en vigtig rolle for kvaliteten af den viden, som ofte ligger helt eller delvist til grund for væsentlige beslutninger i samfundet. Forskningsfriheden har også afledt betydning for borgerne, som – eventuelt via forskningsformidling i medierne – bruger forskningens resultater til at tage stilling til og deltage i en fri og oplyst debat i et åbent demokrati.[1755]

## 3.2 Forskningsfrihed under pres?

Universitetsloven fra 2003 vedrører både forskningsfrihed for universitetet som institution, men også forskningsfrihed for den enkelte forsker. Forskningsfriheden er imidlertid ikke absolut. En universitetsleder kan pålægge den enkelte forsker opgaver, dog ikke i så stort omfang eller over så lang tid, at forskeren reelt fratages sin forskningsfrihed. Universitetslovens udgangspunkt om fri og uafhængig forskning er heller ikke til hinder for, at universiteterne kan interagere med det omkringliggende samfund. Det er tværtimod forudsat i loven, at universiteterne kan og i visse tilfælde skal udføre opgaver for mini-

1754 H. Andersen, Forskningsfrihed, 1. udgave (2017), side 53.
1755 Andersen (2017), side 9 og 15.

sterierne.[1756] Der kan også indgås aftaler om samarbejde med andre eksterne parter om konkrete forskningsprojekter inden for bestemte samfundsområder.[1757]

Ved universitetsreformen i 2007 reduceredes antallet af universiteter fra 12 til 8, mens størstedelen af landets 14 daværende sektorforskningsinstitutioner blev fusioneret ind under universiteterne.[1758] De såkaldte sektorforskningsinstitutioners primære opgave er at løse forskningsopgaver for myndighederne inden for bestemte sektorer, f.eks. på landbrugs- og miljøområdet. Denne opgave har således i vidt omfang siden 2007 været varetaget på universiteterne. I forbindelse med reformen var der bl.a. bekymring for, at sektorforskningens fusionering med universiteterne kunne påvirke graden af forskningsfrihed på universiteterne pga. kulturforskelle mellem den klassiske universitetsforskning og sektorforskningen.[1759]

Det har gennem en del år været debatteret, om forskningsfriheden er under pres. Det diskuteres dels, om de mange kontrakter universiteterne og forskerne indgår og udfører for myndigheder eller private parter mod betaling påvirker forskningsresultaternes kvalitet og dermed udgør en risiko for informationsfriheden, dels om forskerne reelt stilles frit, eller om de i for høj grad er udsat for udefrakommende pres.

Et nyligt eksempel vedrørende privatbetalt forskning er den såkaldte oksekødssag om en rapport om oksekøds klimebelastning udarbejdet på et institut på Aarhus Universitet. I den forbindelse blev det afsløret, at en landbrugsinteresseorganisation, uden at det fremgik, havde skrevet afsnit i rapporten, som derved fejlagtigt fremstod som uaf-

1756 Universitetslovens § 2, stk. 4.

1757 Se i den forbindelse f.eks.: Københavns Universitets kodeks for god videnskabelig praksis i forskningssamarbejder med eksterne parter (https://erhverv.ku.dk/samarbejdsformer/bokse/kodeks_samarbejde/Kodeks_for_samarbejde_med_eksterne_final.pdf), Aarhus Universitet: Samarbejdsaftaler – retningslinjer (https://www.au.dk/om/organisation/regelsamling/6/60/2000-au2/), Syddansk Universitet (https://www.sdu.dk/da/samarbejde/samarbejde_forskere), RUC: Forskningssamarbejde med RUC – Information om indgåelse af aftaler om forskningssamarbejde (https://typo3.ruc.dk/fileadmin/assets/samarbejdsaftaler/Folder_forskningssamarbejde.pdf) og DTU: Samarbejdsaftale om samfinansieret forskning (2 parter) (https://www.dtu.dk/Samarbejde/Samarbejde-med-forskere/Samfinansieret-forskning/Skabeloner).

1758 Der er dog fortsat en række sektorforskningsinstitutioner tilbage, herunder f.eks. medlemmerne af Sektorforskningens Direktørkollegium (SEDIRK). Det gælder bl.a. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA), Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), Institut for Menneskerettigheder, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) Statens Serum Institut (SSI), Det Kgl. Bibliotek, Rigsarkivet (Statens Arkiver), Designmuseet, Statens Museum for Kunst, Danmarks Meteorologiske Institut (DMI), Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Forsvarsakademiet.

1759 Se bl.a. om forskelle i graden af forskningsfrihed i sektorforskningen over for den klassiske universitetsforskning i Københavns Universitets Praksisudvalgs redegørelse "Den akademiske frihed set i forhold til Sektorforskning/myndighedsberedskab" (12. september 2006) (https://praksisudvalget.ku.dk/publikationer/sektorforskning_praksisudvalg.pdf/).

hængig forskning.[1760] Sagen er foreløbig endt med, at rapporten er trukket tilbage, og at den relevante institutleder har taget sin afsked. Det er desuden besluttet, at rapporten skal underkastes en international peer review-proces i lighed med videnskabelige artikler.[1761] Aarhus Universitet har også gennemgået lignende rapporter[1762] fra de sidste 5 år fra det pågældende institut med henblik på at afklare eventuelle, lignende problematiske forhold. [1763] Gennemgangen viste, at der var fejl og mangler i 34 ud af 55 gennemgåede rapporter, heraf alvorlige mangler i tre af de undersøgte rapporter.[1764] Den er dog efterfølgende blevet kritiseret af eksperter for at være uigennemskuelig, mangelfuld og problematisk. Eksperterne gør endvidere gældende, at der reelt er tale om flere alvorlige fejl og mangler i de undersøgte rapporter, end universitetet hævder.[1765]

Oksekødssagen står således ikke alene. Andre sager har afsløret brister i kontrakter, hvor det ikke er tilstrækkeligt defineret, hvordan og hvorledes forskningsresultaterne publiceres.[1766] I særligt grove tilfælde er der afsløret forsøg på at forhindre offentliggørelse af undersøgelser f.eks. gennem tavshedsklausuler, hvis resultatet af forskningen er uventet eller uønsket.

**"Gylle-gate"**

I 2016 kom det frem, at forskerne bag tallene i den daværende regerings kontroversielle landbrugspakke i henhold til kontrakten mellem ministeriet og AU var underlagt en udvidet tavshedspligt, hvorfor de end ikke måtte udtale sig om, at de var pålagt tavshedspligt med hensyn til forskningsresultaterne ("dobbelt mundkurv"). Den daværende miljø- og fødevareminister havde til Folketinget flere gange oplyst, at landbrugspakken ville have positive miljøeffekter. En række forskere stod imidlertid senere hen frem og udtalte, at der var tale om "kreativ bogføring", og at regeringen havde benyttet sig af særegne regnemetoder for at få resultaterne til at vise en positiv miljø-

1760 Se bl.a. M. Bahn m.fl. "Eksperter i kor: Oksekødsrapport er så fuld af fejl, at man ikke kan bruge den til noget" i Information (16. august 2019) og M. Bahn m.fl. "Mails afslører: Aarhus Universitet lod landbrugslobby skrive med på oksekødsrapport" i Information (30. august 2019).

1761 Se "DCA trækker oksekødsrapport tilbage" (2. september 2019), DCA AU (http://dca.au.dk/aktuelt/nyheder/vis/artikel/dca-traekker-oksekoedsrapport-tilbage/).

1762 Dvs. rapporter, som er udarbejdet af Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) på Aarhus Universitet i samarbejde med private virksomheder og interesseorganisationer.

1763 Se "Aarhus Universitet kulegraver rapporter efter oksesag" (10. september 2019), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/indland/ECE11607407/aarhus-universitet-kulegraver-rapporter-efter-oksesag/ (senest tilgået den 19. september 2019).

1764 "Intern undersøgelse på Aarhus Universitet finder fejl og mangler i 34 ud af 55 rapporter" (5. november 2019), Information, https://www.information.dk/indland/2019/11/intern-undersoegelse-paa-aarhus-universitet-finder-fejl-mangler-34-55-rapporter (senest tilgået den 25. november 2019).

1765 Se M. Bahn m.fl. " Eksperter: Undersøgelse efter oksekødsrapport er utroværdig og bagatelliserer alvorlige fejl" i Information (16. november 2019).

1766 Se hertil f.eks. Heine Andersens gennemgang af sager i Andersen (2017), side 295ff.

effekt. De Konservative – et af regeringens støttepartier – valgte derefter at udtrykke mistillid til ministeren, hvilket ledte til ministerens afgang.

Omend den pågældende sag fik meget opmærksomhed, blandt andet på grund af anvendelsen af en "dobbelt mundkurvskontrakt", var der ikke tale om et enestående tilfælde. Det kom efterfølgende frem, at mundkurvsklausuler var en del af en kontraktskabelon, som Kammeradvokaten havde udarbejdet, og som rutinemæssigt blev anvendt i flere styrelser og ministerier.

I kølvandet på bl.a. sagen om Landbrugspakken fik ledelsen på Aarhus Universitet i 2018 Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) til at udarbejde en rapport om forskningsfrihed i forhold til offentliggørelse af forskningsresultater.[1767] Rapporten viste bl.a., at i alt 16 pct. af de deltagende forskere fra universitetet havde oplevet et pres for enten at ændre forskningsresultater, udskyde offentliggørelsen af forskningsresultater eller helt undlade at publicere deres forskning.[1768] 7 pct. angav således at have oplevet pres for at ændre forskningsresultater, 10 pct. havde oplevet pres for at udskyde offentliggørelse af forskningsresultater, mens 5 pct. havde oplevet pres for helt at undlade offentliggørelse af forskningsresultater.

Undersøgelsen viste også, at det pres, forskerne oplevede, ikke kun kom fra eksterne interessenter, men også internt på universitetet. Dette var blandt andet tilfældet, når forskningsresultater potentielt kunne skade muligheden for at skaffe midler fra eksterne interessenter.[1769]

## 3.3 Nyere debat om forskningsfrihed og forskeres rolle i samfundet

De sager, der er fremhævet ovenfor, samt VIVE-rapportens konklusioner om forskeres oplevede pres har givet anledning til offentlig debat om forskningsfrihedens sundhedstilstand i Danmark. Debatten har navnlig drejet sig om, hvorvidt fri forskning og privat finansiering eller myndighedsbetjening kan følges ad uden skadelige kompromiser.

Det er i den forbindelse generelt blevet fremhævet, at der i nyere tid er sket en større og større fokusering af forskning vedrørende samfundets strategiske og teknologiske udfor-

1767 Rapporten "Undersøgelse af forskningsfrihed i forhold til offentliggørelse på Aarhus Universitet" (2018), VIVE (http://omnibus.au.dk/fileadmin/user_upload/Undersoegelse-af-forskningsfrihed-aarhus-universitet-2.pdf).

1768 Det bemærkes i VIVE-rapporten at kun 34 pct. af de forskere, der var inviteret til at deltage i undersøgelsen faktisk afgav svar, se rapporten side 8f.

1769 Rapporten "Undersøgelse af forskningsfrihed i forhold til offentliggørelse på Aarhus Universitet" (2018), VIVE (http://omnibus.au.dk/fileadmin/user_upload/Undersoegelse-af-forskningsfrihed-aarhus-universitet-2.pdf), side 5ff.

dringer. Man taler i den forbindelse om, at der i højere grad fokuseres på såkaldt *anvendt forskning*, hvor der lægges vægt på skabelsen af den umiddelbart praktisk anvendelige vidensproduktion på bekostning af *grundforskning,* som drives mere af den enkelte forskers lyst og frie initiativ, som ikke nødvendigvis sigter mod konkrete løsninger af problemer i samfundet.[1770] Det hænger bl.a. sammen med, at forskningen i stigende grad finansieres af private midler, herunder formålsbestemte fonde, som har til formål at sikre ny viden inden for bestemte – ofte forretningsprægede – områder.

Det er blevet fremhævet til fordel for brug af eksterne forskningsmidler, at de bidrager til øgede muligheder for at bedrive forskning og styrker kvaliteten. Eksterne forskningssamarbejder er i den optik stærkt medvirkende til, at der på baggrund af et konkret samarbejdes problemstillinger opnås viden og nye erkendelser på aktuelle og akutte samfundsproblemer.[1771]

Kritikere anfører heroverfor, at selvom eksterne bevillinger, som modtageren *frit* kan bruge, giver "mere positiv frihed",[1772] er det mere tvivlsomt, om såkaldt samfinansieret forskning virkelig er fri.[1773] Der er til støtte for den antagelse peget på en række konkrete sager, herunder de ovennævnte, som ifølge skeptikerne viser, at "universiteter er parate til at strække sig meget langt for at imødekomme eksterne samarbejdspartneres ønsker om hemmeligholdelse, efter juridiske eksperters mening også længere, end der er juridisk grundlag for".[1774] Det er endvidere blevet problematiseret, at ingen danske universiteter har retningslinjer for, hvem universiteterne må tage imod eksterne forskningsmidler fra.[1775]

En anden, men dog beslægtet problematik, vedrører forskeres rolle og optræden i den offentlige debat. Forskere optræder i stigende grad som eksperter i nyhedsdækningen og lever i den forbindelse op til universitetslovens formål om deltagelse i den offentlige debat. I perioden 1961-2001 tredobledes antallet af artikler, hvori en forsker optrådte som såkaldt ekspertkilde.[1776]

---

1770 J. Faye og D.B. Pedersen, "Videnssamfundets dilemmaer" i J. Faye og D.B. Pedersen, Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering, 1. udgave (2012), side 15ff.

1771 "Dansk forskning skal ikke tilbage i elfenbenstårnet" (13. oktober 2017), Information, https://www.information.dk/debat/2017/10/dansk-forskning-tilbage-elfenbenstaarnet (senest tilgået den 5. august 2019).

1772 H. Andersen, Forskningsfrihed, 1. udgave (2017), side 157.

1773 Andersen (2017), side 211f.

1774 Ibid., side 218f.

1775 "Ingen etiske retningslinjer for eksterne penge på danske universiteter" (23. august 2018), *Sciencereport.dk*, https://sciencereport.dk/samfund/ingen-etiske-retningslinjer-eksterne-penge-paa-danske-universiteter/ (senest tilgået den 7. august 2019).

1776 E. Albæk m.fl., "Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001" (2004), Magtudredningen, side 30 (https://unipress.dk/media/14473/87-7934-839-4_eksperter_i_medierne.pdf).

I forhold til den udvikling er der peget på særligt tre overordnede problemer, som påvirker den måde, hvorpå viden præsenteres og tilgængeliggøres i samfundet. For det første er det fremført, at der ikke altid er en klar deklarering af, hvornår en forsker udtaler sig som sådan, og hvornår den pågældende udtaler sig på egne vegne som "almindelig borger". Det er i den forbindelse blevet fremført, at eksperter, når de stiller sig til rådighed for pressen, bør være omhyggelige med at holde sig inden for deres fagligheds rammer.[1777] For det andet kan den øgede brug af eksperter i medierne måske være med til at videnskabeliggøre problemstillinger, som ikke er videnskabelige, men i stedet udtryk for politiske positioner. Det kan give modtageren indtrykket af, at problemstillinger i mindre grad er til diskussion, end tilfældet faktisk er. Endelig fremhæves, at den måde, forskere og andre eksperter udtrykker sig på, kan være med til at fremmedgøre den resterende del af befolkningen fra den offentlige debat om emner, som vedrører os alle sammen, og som alle bør kunne deltage i debatten om.[1778]

I kapitel 10 om ytringssikkerhed mv. beskrives i øvrigt, hvordan bl.a. offentligt ansatte, herunder forskere, af frygt for repressalier enten af social eller ansættelsesmæssig karakter, måske undlader at debattere kontroversielle emner offentligt. Ytringstilbageholdenhed – og således fraværet af input i den offentlige debat – har den negative refleksvirkning på informationsfriheden, at visse emner og navnlig holdninger hertil ikke bliver kendte i offentligheden.

# 4. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

Kommissionen bemærker indledningsvist, at informationsfriheden som nævnt i kapitlets indledning er afgørende for ytringsfrihedens reelle udfoldelse i et demokratisk samfund. Derfor er det essentielt, at informationsfrihedens frie udfoldelse kun inddæmmes, når der er tungtvejende samfundsmæssige behov herfor.

## 4.1 Ret til aktindsigt

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.

1777 J. Steen Sørensen, "Juridiske eksperters rolle i medierne" i Juristen (nr. 10 af 2011).

1778 Se udredningen "Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001", Magtudredningen (https://unipress.dk/media/14473/87-7934-839-4_eksperter_i_medierne.pdf), side 61ff.

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 er samtidig kommissionens opfattelse, at forudsætningerne for at kunne yde minister og regering en tilstrækkelig kvalificeret bistand forbedres, hvis embedsværket – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde kan foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. 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.

Kommissionen har imidlertid noteret sig, at de nye regler som nævnt har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. Efter kommissionens opfattelse bør retten til aktindsigt alene begrænses, når – og i det omfang – det reelt er nødvendigt for at sikre det legitime fortrolige rum for ministerbetjening og politiske forhandlinger. De nuværende regler går videre end det. Samtidig anvendes lovens muligheder for at begrænse adgangen til aktindsigt efter kommissionens opfattelse langt fra indskrænkende i praksis. Det er således kommissionens indtryk, at det alt for ofte sker, at aktindsigt også nægtes i tilfælde, hvor der reelt ikke foreligger et tvingende behov for at nægte offentligheden aktindsigt. Som nævnt i afsnit 2.2 har Folketingets Ombudsmand f.eks. tidligere konkluderet, at meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningssager ofte kun fører til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.

Sammenfattende er det kommissionens opfattelse, at man med revisionen af offentlighedsloven i 2013 og den efterfølgende praksis 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, således at 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 at adskille faktiske oplysninger fra politiske overvejelser mv. Formålet med en ændring er således 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.

## 4.2 Forskningsfrihed

Kommissionen bemærker indledningsvist, at det er af afgørende betydning, at der kan være tillid til universiteternes forskningsresultater og analyser. Forskningsfriheden er i den forbindelse garant for informationsfriheden og bør derfor sikres og forsvares mod indgreb fra uvedkommende interesser af navnlig politisk og økonomisk karakter.

Det er en grundlæggende præmis for universiteternes berettigelse, at de i vid udstrækning interagerer med det samfund, de er en del af. Dertil kommer, at universiteterne hovedsageligt er statsfinansierede, og de bør derfor også af den grund forsyne samfundet med viden, som skaber grundlaget for fornuftige beslutningsprocesser.

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

Kommissionen finder på den baggrund, at der er grund til bekymring, da de eksempler, som er fremhævet i kapitlet, både i de konkrete tilfælde, men også generelt, er egnede til at så tvivl om denne uangribelighed. De enkelte sager efterlader således pletter på universiteternes ry, og de kan derfor mere generelt og grundlæggende skade offentlighedens tiltro til forskningen. Hertil kommer, at en rapport fra Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), som nævnt under afsnit 3.2. viser, at 16 pct. af de deltagende forskere fra Aarhus Universitet havde oplevet et pres for enten at ændre forskningsresultater, udskyde offentliggørelsen af forskningsresultater eller helt undlade at publicere deres forskning. Presset kom desuden ikke kun fra eksterne interessenter, men også internt på universitetet.

De anførte sager indikerer, at problemerne er blevet større, efter at sektorforskningen blev del af universiteterne. Kommissionen er dog samtidig bevidst om, at der også forud herfor var eksempler på sager, der kunne så tvivl om forskningsfrihedens sundhedstilstand.

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 er endvidere 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. Tilsvarende gør sig efter kommissionens opfattelse gældende for så vidt angår de tilbageværende sektorforskningsintuitioner.

Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at ledelserne på de enkelte institutioner etablerer en kvalitetssikring af bestilte rapporter på universiteterne mv., ligesom de er vant til både i forhold til undervisning og forskningspublicering i videnskabelige artikler, f.eks. i form af uvildig gennemlæsning (peer review). Netop disse mange kvalitetssikringer, der allerede findes imod f.eks. direkte videnskabelig uredelighed, burde kunne give inspiration også på dette område.

Samtidig bør universiteterne mv. efter kommissionens opfattelse ikke fremover 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 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.

Kommissionen påpeger endelig, 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, således at den enkelte forsker ikke – f.eks. på grund af ønsket om adgang til eksternt samarbejde, midler og/eller data – går på kompromis med grundlæggende principper for uafhængig forskning.

Kommissionen anbefaler derfor, at universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes ledelser tager skridt til en samlet vurdering af, hvordan forsknings-, informations- og ytringsfriheden kan styrkes til gavn for den enkelte forsker, forskningsinstitutionernes renommé og i sidste ende det danske demokrati.

# Kapitel 16
# Nyere lovgivningstendenser

## 1. Indledning

Ytringsfrihedens rammer og vilkår er tæt forbundet med samfundsudviklingen. Særligt når ytringsfriheden har udfordret demokratiet, landets sikkerhed eller andre grundlæggende frihedsrettigheder, er det gennem tiden blevet diskuteret, om den bør begrænses, eller om anvendelsen af frihedsrettighederne i sig selv – f.eks. ved udnyttelse af ytringsfriheden til at komme med modargumenter – udgør et tilstrækkeligt værn.

Som beskrevet i kapitel 4 var problemstillingen bl.a. aktuel efter 2. Verdenskrig, hvor det i Danmark og andre europæiske lande blev diskuteret, om ytringsfriheden burde begrænses, f.eks. ved forbud mod nazisme og holocaust-benægtelse. Dengang valgte man i Danmark først og fremmest at værne om ytringsfriheden, og man kriminaliserede derfor ikke bestemte partier, holdninger eller udsagn, sådan som det bl.a. var tilfældet i Tyskland, Østrig og Frankrig.[1779]

I den sammenhæng er det også værd at bemærke, at der i folketinget i en længere årrække var repræsenteret et kommunistisk parti, hvis virksomhed i vid udstrækning var finansieret fra Moskva. Partiets erklærede mål var grundlæggende at ændre den danske samfundsmodel i retning af det totalitære styre i Sovjetunionen. Bortset fra en kortere periode under og efter besættelsen var der kun få, der så det som en fare for det danske demokrati. Partiets repræsentation i folketinget ophørte i 1979.

I nyere tid – særligt fra omkring årtusindskiftet – synes der imidlertid at være sket en udvikling, hvor demokratiet nu i videre omfang søges beskyttet gennem indskrænkninger af ytringsfriheden.

1779 Efter krigen blev nazistpartiet forbudt i bl.a. Tyskland (1952) og Østrig (1956). Til gengæld er det faktisk først fra 1990'erne og frem, at der i en række lande er indført forbud mod at benægte eller retfærdiggøre holocaust og andre forbrydelser mod menneskeheden. Sådanne forbud findes – i forskellige versioner – således i dag i bl.a. Belgien, Frankrig, Liechtenstein, Luxembourg, Polen, Portugal, Rumænien, Schweiz, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. Se "Hvor er det ulovligt at benægte Holocaust?" (https://folkedrab.dk/artikler/hvor-er-det-ulovligt-at-benaegte-holocaust).

De senere års udvikling har ikke overraskende givet anledning til en del debat, hvor nogle på den ene side finder det nødvendigt og fornuftigt, at der foretages visse indgreb, men hvor andre omvendt peger på, at ytringsfrihedens kår i Danmark er forringet unødigt meget.[1780] Kritikerne har f.eks. anført, at de begrænsninger i ytringsfriheden, der er indført de senere år, samlet giver anledning til at overveje, hvorvidt ytringsfriheden stadig tillægges samme fundamentale værdi som førhen.[1781] Der er endvidere blevet peget på, at selv om Danmark sammenlignet med andre lande fortsat ligger i top, når det gælder retssikkerhed og frihedsrettigheder, er vores placering i visse internationale undersøgelser om ytringsfrihedens vilkår i forskellige lande faldet en smule de senere år.[1782]

Formålet med dette kapitel er at se nærmere på tendenserne i lovgivningen fra årtusindskiftet og frem, med henblik på at vurdere, hvilken udvikling der har fundet sted. Kapitlet vil fokusere 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. Ikke alle lovændringer, der har haft betydning for ytringsfriheden, vil således blive beskrevet, da langt de fleste indgreb har været af mere eller mindre snæver betydning.

## 2. Lovændringer siden årtusindskiftet

### 2.1 Bestemmelser om terror og medvirken hertil samt kriminalisering af terrorfinansiering mv. (Anti-terrorpakke I)

Da terrorangrebene ramte USA den 11. september 2001 havde det vidtrækkende konsekvenser.

Efter angrebet indledte NATOs medlemslande det, der blev kaldt krigen mod terror. "Krigen" var ikke udelukkende militær, men foregik også på politisk og lovgivningsmæssigt plan.[1783] I mange lande, herunder Danmark, blev der således umiddelbart efter an-

1780 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne" (1. marts 2019), Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf) og "Forbud på forbud på forbud: Danske frihedsrettigheder skrider" (10 april 2018), DR, https://www.dr.dk/nyheder/indland/forbud-paa-forbud-paa-forbud-danske-frihedsrettigheder-skrider (senest tilgået den 2. juli 2019).

1781 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne" (1. marts 2019), Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf), side 2.

1782 Ibid., side 1 med henvisning til bl.a. rapporten "V-Dem Annual Democracy Report 2018", V-Dem Institute (https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf).

1783 "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019).

grebene sat flere penge af til terrorbekæmpelse, ligesom der blev vedtaget ny lovgivning for at forebygge terror, bl.a. efter opfordring fra FN.[1784]

I Danmark førte terrorangrebene mod USA i første omgang til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning sikrede en tilstrækkeligt effektiv indsats mod terrorisme. Vurderingen resulterede i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som blev samlet i en fælles "anti-terrorpakke" (anti-terrorpakke I), der omfattede lovforslag fra ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, økonomi- og erhvervsministeren, skatteministeren og justitsministeren.[1785] I det følgende fokuseres alene på lovforslaget fra justitsministeren, der indeholdt en række ændringer af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, udleveringsloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, som bl.a. skulle gøre det muligt at ratificere FN s terrorfinansieringskonvention, gennemføre FNs Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001), styrke det strafferetlige værn mod terrorister og styrke politiets efterforskningsmuligheder.

Et af de væsentligste elementer i anti-terrorpakke I var gennemførelsen af en særlig bestemmelse om terrorisme i straffelovens § 114, som har en strafferamme på livstid for handlinger som f.eks. drab, grov vold eller frihedsberøvelse, når handlingen er foretaget med henblik på at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller for uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

Bestemmelsen i § 114 medfører ikke i sig selv begrænsninger i borgernes frihedsrettigheder, men har betydning for anvendelsen af straffelovens § 136, stk. 2, der kriminaliserer offentlig udtrykkelig billigelse af de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens 12. og 13. kapitel, herunder straffelovens § 114. Det skyldes, at straffelovens § 114 efter lovændringen ikke længere er begrænset til at beskytte danske samfundsforhold mv. Denne ændring betyder således, at straffelovens § 136, stk. 2, nu ikke længere kun omfatter offentlige, udtrykkelige billigelser af terrorhandlinger rettet mod danske myndigheder, men også offentlig udtrykkelig billigelse af terrorhandlinger rettet mod udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Ændringen af straffelovens § 114 indebærer således indirekte, at flere typer af ytringer er blevet kriminaliseret, hvilket også fremgår af lov-

1784 FNs Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001.

1785 Lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven mv. Herudover bestod pakken af følgende forslag, som dog ikke vil blive behandlet nærmere i det følgende: Lov nr. 422 af 6. juni 2002 om ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge, lov nr. 387 af 6. juni 2002 om ændring af toldloven og lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven.

forslagets bemærkninger.[1786] [1787] Bestemmelsen er bl.a. blevet kritiseret for, at det er for uklart, hvornår man kan straffes for at billige eller støtte terror.[1788]

Med anti-terrorpakke I blev der i straffeloven endvidere indsat en ny § 114 a (nu § 114 b), som kriminaliserer direkte eller indirekte finansiering af terror. Kriminalisering af terrorfinansiering er som sådan ikke nyt, men bestemmelsen udvider det strafbare område, så det nu f.eks. også er strafbart at låne midler til en person, man ved er terrorist. Det gælder også, selv om man tror, at pengene går til legitime formål.[1789]

Kriminaliseringen af terrorfinansiering er blevet kritiseret for at ramme for bredt, bl.a. fordi også frihedsbevægelser, der modarbejder udemokratiske regimer, kan være omfattet af bestemmelsen.[1790] Det har desuden været gjort gældende, at håndhævelsen af forbuddet i praksis har karakter af censur, idet politiet har fjernet indlæg om indsamlinger til udenlandske oprørsgrupper, der af EU blev karakteriseret som terrorgrupper.[1791]

Med anti-terrorpakke I indførtes endelig en ny § 114 b (nu § 114 e) i straffeloven. Bestemmelsen udvider det strafferetlige medvirkensbegreb til at omfatte enhver form for støtte til terrororganisationer, uden at støtten kan henføres til konkrete terrorhandlinger.[1792] Det er en opsamlingsbestemmelse, som kriminaliserer medvirken til fremme af terror ved tilskyndelse, råd eller dåd.

Bestemmelsen er bl.a. blevet kritiseret for at udgøre en kriminalisering af "medvirken til medvirken" og for potentielt at gøre indgreb i ytringsfriheden, herunder i ytringer der

1786 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), tillæg A, side 808ff.) i de alm. bemærkninger til pkt. 2.3.1.1, side 832ff.

1787 Bestemmelsen om billigelse af terror er særligt set anvendt i de senere år, bl.a. efter angrebet på det franske satire magasin Charlie Hebdo og angrebene mod krudttønden og den jødiske synagoge i København den 14.-15. februar 2015, hvor der efterfølgende blev rejst flere sigtelser om terrorbilligelse. Blandt de mest omtalte sager er sagerne mod Sam (Said) Mansour (også kendt som "Boghandleren fra Brønshøj"), der flere gange er dømt for terrorbilligelse. Se også analysen "Kriminalisering af "udtrykkelig billigelse" af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/08/Analyse_Danmarks-kriminalisering-af-billigelse-af-terror-brugen-af-straffelovens-%C2%A7136-stk.pdf).

1788 "Terrorpakke: Danmark strammer skruen" (30. maj 2002), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/terrorpakke-danmark-strammer-skruen (senest tilgået den 2. juli 2019).

1789 Lovforslag L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), tillæg A, side 808ff.), de alm. bemærkninger til pkt. 2.3.2.4, side 839f.

1790 Udtalelser fra Professor i strafferet Gorm Toftegaard Nielsen og Line Barfod (Ø) gengivet i "Terrorpakke: Danmark strammer skruen" (30. maj 2002), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/terrorpakke-danmark-strammer-skruen (senest tilgået den 2. juli 2019).

1791 U2009.1453H: sagen vedr. Foreningen Oprør – indsamling til FARC og PFLP og kritik af denne sag og politiets håndtering heraf: "Ytringsfriheden under pres" (6. marts 2006), Enhedslisten.dk, https://org.enhedslisten.dk/ytringsfrihed-under-pres (senest tilgået den 25. november 2019).

1792 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), tillæg A, side 808ff.) i de alm. bemærkninger til pkt. 2.3.1.1, side 832ff.

ikke medvirker til terror i traditionel forstand.[1793] Tilsvarende bekymringer fremførtes allerede i forbindelse med den offentlige høring over lovforslaget, hvor Justitsministeriet imidlertid bemærkede, at der efter bestemmelsen kræves medvirken, som "fremmer" den kriminelle virksomhed, og at rene sympatitilkendegivelser eller lignende derfor ikke vil være omfattet.[1794]

I praksis er bestemmelsen til en vis grad endt med at kriminalisere ytringer. Særligt i nyere tid er der således faldet en række domme for overtrædelse af bestemmelsen, herunder om fremme af terror gennem tv-udsendelser,[1795] Facebook-opslag og e-mails.[1796] [1797]

Det oprindelige lovforslag indeholdt desuden en bestemmelse, der ville have kriminaliseret det at ytre sig positivt om terrorisme. Bestemmelsen blev kritiseret massivt for at være et (for) voldsomt indgreb i ytringsfriheden, og den udgik bl.a. derfor også af det lovforslag, der blev vedtaget.

### 2.1.1 Debat om loven

Bemærkningerne til lovforslaget lægger ikke skjul på, at flere af ændringerne medfører indgreb i borgernes frihedsrettigheder. Indgrebene forsvares imidlertid med, at terror er så alvorlig en forbrydelse, at der må tages særlige midler i brug, og at visse begrænsninger i borgernes frihedsrettigheder derfor må accepteres ud fra sikkerhedshensyn, herunder internationalt samarbejde om beskyttelse af sagesløse borgere mod terrorhandlinger.[1798] I den forbindelse må man huske på, at anti-terrorpakke I blev indført under indtryk af det historiske terrorangreb på bl.a. World Trade Center i New York.

Anti-terrorpakke I er generelt blevet kritiseret for at medføre unødigt store indgreb i frihedsrettighederne i sikkerhedens navn,[1799] og det er bl.a. blevet anført, at vi ikke skal

1793 J. Mchangama, "Hvor er den borgerlige kritik af anti-terrorpakken?" i Nyhedsmagasinet Ræson, (16. juni 2016) og J. Vestergaard, "Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme" i TfK2006.2.

1794 Lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven mv. (Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), tillæg A, side 808 ff.) i de alm. bemærkninger til pkt. 2.3.1.1, side 832ff.

1795 U2014.1540H 27. februar 2014 i sag 231/2013 (1. afd.).

1796 U2016.3235H.

1797 Bestemmelsen er dog siden vedtagelsen blevet ændret og udvidet med anti-terrorpakke II, så den i dag også omfatter medvirken til overtrædelse af de bestemmelser, der blev indført med anti-terrorpakke II (fx hvervning og oplæring til terror).

1798 Udover at forhindre terrorangreb, har lovgivningsinitiativerne antageligvis også haft til formål at signalere handlekraft og berolige en skræmt befolkning. Se herom bl.a. "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019).

1799 Se bl.a. udtalelser i "Terrorpakke: Danmark strammer skruen" (30. maj 2002), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/terrorpakke-danmark-strammer-skruen (senest tilgået den 2. juli 2019).

frygte, at terror ødelægger den danske frihedstradition. Derimod skal vi passe på, at vi ikke selv opløser selvsamme rettigheder i panik over truslen.[1800]

Der har endvidere været peget på, at ekstremistiske holdninger skal ud i det fri, hvor de bedst bekæmpes med modargumenter og mere demokrati, og at det derfor bør overvejes, om straffelovens § 136, stk. 2, helt bør ophæves.[1801]

Heroverfor er det anført, at anti-terrorpakke I var et nødvendigt og proportionalt indgreb, og at pakken har haft en reel og positiv betydning for politiets arbejde, fordi politiet fik en række væsentlige og nye arbejdsredskaber.[1802]

Debatten om anti-terrorpakke I kan med andre ord sammenfattes til, at den efter tilhængernes opfattelse bidrog til at sikre et trygt og frit demokratisk samfund, mens kritikerne omvendt er af den opfattelse, at pakkens indgreb i stedet underminerer demokratiske værdier og frihedsrettigheder.[1803]

I september 2010 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om erfaringerne med anti-terrorpakke I og den senere anti-terrorpakke II. Redegørelsen er beskrevet nærmere i afsnit 3.1.

## 2.2 Kriminalisering af hvervning til terror og forbud mod oplæring i at begå eller fremme terror mv. (Anti-terrorpakke II)

Efter terrorangrebet den 11. september 2001 rykkede terroren til Europa med anslag bl.a. i Madrid den 11. marts 2004 og i London den 7. juli 2005. Angrebene viste, at også de europæiske lande var sårbare over for international terrorisme, og trusselsvurderingerne i Europa skærpedes. Det var også tilfældet i Danmark, hvor vurderingen desuden var høj i kraft af vores krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak, samt krisen efter publiceringen af Muhammed-tegningerne.[1804]

Den daværende regering nedsatte efter terrorangrebet i London en arbejdsgruppe, der på ny skulle undersøge, hvordan Danmark bedre kunne sikres mod terror. På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremsatte regeringen endnu en række lovforslag kaldet

1800 J. Mchangama, "Hvor er den borgerlige kritik af anti-terrorpakken?" i Nyhedsmagasinet Ræson, (16. juni 2016).
1801 "Enhedslisten: Ekstremistiske holdninger skal ud i det fri" (16. august 2015), Berlingske, https://www.berlingske.dk/politik/enhedslisten-ekstremistiske-holdninger-skal-ud-i-det-fri (senest tilgået den 2. juli 2019).
1802 B. Christensen og M. Thrane, "Terrorpakke er en gave til politiet" i Berlingske (13. december 2001).
1803 "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019).
1804 "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019).

anti-terrorpakke II,[1805] der blev vedtaget i 2006. Anti-terrorpakke II blev fremlagt som en opdatering og udvidelse af den første pakke, hvor formålet nu særligt var at give PET yderligere beføjelser til f.eks. indhentning af oplysninger for bedre at kunne efterforske, forebygge og afværge terror.[1806] Anti-terrorpakke II indeholdt samtidig flere bestemmelser, der begrænser ytringsfriheden.

Det gælder bl.a. forslaget til straffelovens § 114 c, som kriminaliserer hvervning til terror, f.eks. gennem personlig henvendelse, annoncer, kampagner, hvor gerningsindholdet bl.a. kan opfyldes ved ytringer. Herudover indeholdt anti-terrorpakke II en ny § 114 d, der forbyder oplæring i at begå eller fremme terror. Da oplæring f.eks. kan ske ved undervisning, instruktion, vidensformidling eller vejledning, kriminaliserer også denne bestemmelse ytringer.

Bestemmelserne havde for det første til formål at implementere dele af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Herudover var formålet grundlæggende at fremrykke værnet mod terror, ved at kriminalisere forberedende handlinger til terrorhandlinger (rekruttering til terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger).[1807]

Med anti-terrorpakke II indførtes også en bestemmelse i retsplejeloven (§ 791 c), hvorefter politiet på grundlag af retskendelse kan forbyde eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det. Da bestemmelsen kan afskære ytringer gennem de omfattede kanaler, udgør den en begrænsning af ytringsfriheden.

I 2010 oplyste PET dog, at man kun havde anvendt bestemmelsen en enkelt gang, og at bestemmelsen f.eks. tænkes anvendt i situationer, hvor der er konkrete oplysninger om, at sprængstof vil blive udløst via mobiltelefon eller radioudstyr.[1808] Hvis det også fremover viser sig at være tilfældet, vil bestemmelsens betydning for ytringsfriheden i praksis være begrænset.

### 2.2.1 Debat om loven

Den daværende regering var ifølge lovforslagets bemærkninger opmærksom på, at den rette balance mellem sikkerhed og retssikkerhed skulle sikres, så indsatsen for at beskytte

1805 Lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

1806 Lovforslag nr. L 217 31. marts 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) (Folketingstidende, 2005-2006, tillæg A, side 7137), de alm. bemærkninger pkt. 1.2

1807 Ibid., alm. bemærkninger pkt. 2.5.1.

1808 Redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 og anti-terrorpakke II fra 2006, Retsudvalget 2009-10, REU alm. del bilag 699, side 27

samfundet ikke skete på bekostning af hensynet til den enkeltes frihed.[1809] Langt fra alle er dog enige i, at man lykkedes med det.

Ligesom den første anti-terrorpakke mødte anti-terrorpakke II således en del kritik, der bl.a. gik på, at man i for høj grad lod sig rive med af folkestemningen og frygten for angreb, og at man derfor vedtog en række indgreb uden større beviselig effekt, på bekostning af væsentlige frihedsrettigheder.[1810]

Kritikken gik ikke så meget på begrænsning af ytringsfriheden, men i højere grad på PET's udvidede beføjelser til at foretage aflytning uden dommerkendelse.[1811] Det blev dog bemærket, at indgrebene i ytringsfriheden var svært forenelige med det kompromisløse forsvar for ytringsfriheden, som politikerne bag lovgivningen førte under Muhammed-sagen, hvor der ellers også kunne peges på sikkerhedsmæssige grunde til, at tage afstand fra Muhammed-tegningerne.[1812]

Nogle kritikere frygtede desuden, at anti-terrorpakke I og II startede en glidebane, der ville bane vej for yderligere svækkelser ved senere angreb.[1813] I den forbindelse blev der bl.a. henvist til følgende udtalelse fra den britiske dommer, Lord Hoffmann, som blev afgivet, da House of Lords fandt dele af den britiske terrorpakke fra 2001 ugyldig:

> "Den reelle trussel mod nationens liv, forstået som folks evne til at leve i overensstemmelse med landets traditionelle love og politiske værdier, kommer ikke fra terrorisme, men fra [anti-terror]love som disse. Det er den sande målestok for, hvad terrorismen kan opnå."[1814]

Kritikerne pegede desuden på, at der burde være indført såkaldte solnedgangsklausuler i terrorlovgivningen, så lovene automatisk bortfaldt på et senere tidspunkt, hvis truslen

1809 L 217 (som fremsat) 31. marts 2006 de alm. bemærkninger pkt. 1.2

1810 "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019) og "Bred kritik: Terrorpakke går for vidt" (27. marts 2006), Information, https://www.information.dk/2007/07/bred-kritik-terrorpakke-gaar-vidt (senest tilgået den 2. juli 2019).

1811 C. Juul, "Terrorpakke 2 – et demokratisk problem" i Arbejderen (20. september 2016).

1812 J. Mchangama, "Hvor er den borgerlige kritik af anti-terrorpakken?" i Nyhedsmagasinet Ræson (16. juni 2016).

1813 Ibid. og udtalelse fra O. Jørgensen citeret i "Terrorpakke: Danmark strammer skruen" (30. maj 2002), Berlingske, https://www.berlingske.dk/samfund/terrorpakke-danmark-strammer-skruen (senest tilgået den 2. juli 2019).

1814 Udtalelse fra dommer Lord Hoffmann i forbindelse med at House of Lords erklærede dele af den engelske terrorpakke fra 2001 ugyldig, citeret af J. Mchangama, "Hvor er den borgerlige kritik af anti-terrorpakken?" i Nyhedsmagasinet Ræson (16. juni 2016).

ikke længere var aktuel. Synspunktet, der tilsyneladende fandt støtte hos 61 procent af danskerne,[1815] blev imidlertid ikke imødekommet af lovgiver.

Ligesom ved anti-terrorpakke I findes også dem, der mener, at anti-terrorpakke II var nødvendig og proportional. Der har i den forbindelse været henvist til, at en – trods alt – lille begrænsning af ytringsfriheden må anses for en beskeden pris for potentielt at afværge terrorangreb.[1816]

I september 2010 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om erfaringerne med anti-terrorpakke I og II. Justitsministeriet vurderede i den forbindelse, at de gældende bestemmelser i straffeloven alt i alt gav et dækkende strafferetligt værn mod terrorisme, og ministeriet fandt derfor ikke anledning til at ændre de bestemmelser i straffeloven, som blev indført med terrorpakkerne. Ministeriet lagde herved bl.a. vægt på, at Rigsadvokaten havde vurderet, at en række af de hidtidige vanskeligheder i forbindelse med f.eks. bevisførelsen skyldtes, at der var tale om nye bestemmelser. Rigsadvokaten havde desuden oplyst, at anklagemyndighedens erfaringer med en række af de sager, som havde været ført ved domstolene, havde været anvendt i senere sager med gode resultater, og at disse erfaringer og retspraksis ville være et godt udgangspunkt i forbindelse med fremtidige sager om overtrædelse af straffelovens terrorismebetemmelser.[1817]

Justitsministeriet vurderede, at der ikke var behov for ændring af de regler i retsplejeloven, som blev indført med anti-terrorpakkerne. Ministeriet henviste i den forbindelse bl.a. til, at det på baggrund af udtalelser fra PET kunne konstateres, at de redskaber, som tjenesten havde fået stillet til rådighed, generelt var blevet anvendt med positive resultater. Herudover bemærkede ministeriet, at der i forbindelse med indførelsen af anti-terrorpakkerne havde været fokus på at skabe en lovgivning, der kunne sikre en effektiv terrorbekæmpelse uden at kompromittere borgernes grundlæggende rettigheder. Henset til erfaringerne med anvendelsen af reglerne, fandt ministeriet derfor ikke anledning til, at overveje ændringer af den gennemførte lovgivning ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn.

Redegørelsen blev kritiseret af en række interesseorganisationer, bl.a. fordi den først og fremmest var baseret på høringssvar fra PET, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, som ifølge

1815 "Den danske antiterrorlov" (marts 2013), Faktalink, https://faktalink.dk/titelliste/den-danske-antiterrorlov (senest tilgået den 2. juli 2019) og udtalelse af Jacob Mchangama, daværende chefjurist i CEPOS, i C. Aagaard, "Jurister foreslår solnedgangsklausul på terrorlove" i Information (5. juni 2010) og J. Mchangama, "Hvor er den borgerlige kritik af anti-terrorpakken?" i Nyhedsmagasinet Ræson (16. juni 2016) med henvisning til et notat udarbejdet af CEPOS.

1816 Se f.eks. udtalelse fra den eneste af de i alt fem regionsformænd, der bakkede op om terrorpakke II, Anton Yding, udtalelse gengivet i M. Børsting og S. French, "Venstre-bagland støtter Rønn Hornbech" i Information (30. marts 2006).

1817 Redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 og anti-terrorpakke II fra 2006, Retsudvalget 2009-10, REU alm. del Bilag 699, side 30.

kritikerne har en (forståelig) interesse i så vidtgående anti-terrorlovgivning som muligt. Der blev i den forbindelse peget på, at det ville have været nærliggende også at høre f.eks. telebranchen, advokatsamfundet, domstolene, universiteterne og Institut for Menneskerettigheder, så redegørelsen i højere grad kunne have inkluderet synspunkter, som trækker i den modsatte retning af PETs, Rigspolitiets og Rigsadvokatens positive syn på ændringerne. Det ville ifølge kritikerne have givet en mere afbalanceret redegørelse, hvor retssikkerhed og frihedsrettigheder blev balanceret med hensynet til at forebygge og forhindre terrorisme.[1818]

Det affødte en række spørgsmål til justitsministeren fra Folketingets Retsudvalg, hvor ministeren bl.a. blev bedt om at forholde sig til kritikken. I februar 2011 afholdt Retsudvalget desuden en høring om anti-terrorpakkerne, hvor der var oplæg fra en lang række aktører, herunder flere som ikke var blevet hørt i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen. Det gjaldt bl.a. forskere, domstolene, Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden.[1819]

I marts 2015 nedsatte den daværende SR-regering "Udvalget vedrørende den danske terrorbekæmpelse", der fik til formål at gennemgå de danske myndigheders indsats og beredskab i terrorbekæmpelsen, herunder de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den danske indsats imod terror.[1820] Udvalget blev imidlertid nedlagt senere samme år af den nytiltrådte V-regering, da udvalget efter regeringens opfattelse var blevet overhalet af virkeligheden. Daværende justitsminister Søren Pind henviste i den forbindelse til, at der som opfølgning på angrebene i Paris og København i begyndelsen af 2015 var blevet iværksat en større evaluering af det danske terrorberedskab, og at man i forlængelse heraf stod foran en række nye initiativer på terrorbekæmpelsesområdet. På den baggrund var det efter regeringens opfattelse ikke det rette tidspunkt for en bredere evaluering af den samlede danske terrorbekæmpelse.[1821]

1818 Se f.eks. J. Mchangama, "Justitsministeriets redegørelse om anti-terrorpakke I og II er ensidig og ukritisk" (7. oktober 2010), CEPOS (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2010/09/2010-10-07-Justitsministeriets-redeg%C3%B8relse-om-terrorloven-er-ensidig-og-ukritisk.pdf). Se endvidere "Behov for et reelt eftersyn af de danske anti-terrorlove", henvendelse af 28. oktober 2010 fra Amnesty International til Folketingets Retsudvalg, Retsudvalget 2010-11, REU alm. del, bilag 53.

1819 Se program til Retsudvalgets høring om anti-terrorpakkerne den 24. februar 2011, Retsudvalget 2010-11, REU alm. del, bilag 279.

1820 Udvalget blev sammensat med repræsentanter på afdelingschefniveau for Justitsministeriet (formand), Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Herudover blev der udpeget to repræsentanter efter indstilling fra henholdsvis præsidenterne for Østre og Vestre Landsret og Advokatrådet, en professor i strafferet og et særligt sagkyndigt medlem med internationalt kendskab til terrorisme og terrorbekæmpelse.

1821 Se besvarelse af 17. december 2015 af spørgsmål nr. 75 (alm. del).

## 2.3 Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger i forbindelse med religiøs oplæring (imamloven)

Efter anti-terrorpakke II gik der 10 år uden større eller mere omdiskuterede lovændringer i forhold til ytringsfriheden. I de 10 år fremsatte bl.a. SF og DF dog en række forslag, der ville have begrænset ytringsfriheden væsentligt, men som ikke blev vedtaget af Folketinget.[1822]

Det første større indgreb siden anti-terrorpakke II kom i december 2016 med en ændring af straffeloven, hvorved billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring blev kriminaliseret.[1823] Kriminaliseringen – der i offentligheden blev kendt som imamloven – var et led i en række initiativer mod religiøse forkyndere, der bl.a. også skærpede tilsynet med relevante trossamfund, udvidelse af mulighederne for at fratage trossamfund økonomisk støtte og forhindring af indrejse for visse udenlandske religiøse forkyndere.[1824]

Baggrunden for lovforslaget var en række programmer på TV2 med titlen "Moskeerne bag sløret". Programmerne viste, at der i nogle moskeer blev forkyndt en udlægning af islam, som bl.a. indebar accept af vold mod kvinder og børn. De skabte stor debat og forargelse, og det er bl.a. billigelse af sådanne handlinger, der kriminaliseres med loven.[1825]

Loven forbyder billigelse af en række nærmere bestemte strafbare handlinger som terror, drab, voldtægt, voldhandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og bigami. Billigelse af andre handlinger, herunder f.eks. tyveri, bedrageri og dokumentfalsk, er derimod ikke kriminaliseret. Herudover er det et krav, at der er tale om en "billigelse" af den strafbare handling, dvs. at ytringen skal have en sådan karakter, at den er med til at legitimere den handling, som ytringen angår.[1826]

Forbuddet er til gengæld ikke begrænset til ytringer, der er fremsat offentligt, men omfatter også ytringer afgivet til en lukket kreds. Herved adskiller forbuddet sig fra en række af de øvrige begrænsninger i ytringsfriheden, der findes i straffeloven, f.eks. racis-

1822 Se f.eks. SFs forslag om at forbyde surfing på terrorrelaterede hjemmesider i "SF vil forbyde terror-surf på nettet" (4. januar 2010), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/politik/article4284796.ece/ (senest tilgået den 16. september 2019) og DFs forslag om at lukke Al-Qaedas hjemmesider i spørgsmål nr. S 2861 af 18. august 2009: https://www.ft.dk/samling/20081/spoergmaal/s2861/svar/642486/716596.pdf

1823 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, A, L 18, som fremsat).

1824 Politisk aftale af 31. maj 2016, Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser

1825 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, A, L 18, som fremsat), de alm. bemærkninger side 2f.

1826 Ibid., de alm. bemærkninger side 3.

meparagraffen (§ 266 b), hvor ytringerne skal fremsættes offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds for at være strafbare.[1827] Baggrunden er ifølge lovforslagets bemærkninger, at den form for forkyndelse, som det er hensigten at ramme med forslaget, oftest vil blive fremsat i ikke-offentlige sammenhænge, og at afgrænsningen derfor er nødvendig, for at ramme den relevante type af forkyndelse.[1828]

Det er kun ytringer, der fremsættes som led i religiøs oplæring, der kriminaliseres med loven. I lovforslagets bemærkninger er det begrundet med, at religiøse forkyndere m.v. har en særlig position og autoritet i forhold til deres menigheder, og at det derfor er særligt problematisk, hvis netop disse personer gennem deres adfærd modarbejder og undergraver danske værdier.[1829] Det følger også af bemærkningerne, at netop fordi sådanne forkyndere (f.eks. imamer) har en særlig autoritet, vil deres billigelse af forskellige handlinger, selvom der ikke nødvendigvis direkte opfordres til at begå handlingerne, kunne få den virkning, at f.eks. medlemmer af menigheden vil anse det som en tilskyndelse eller opfordring til at handle således.

Justitsministeriet overvejede forud for fremsættelsen, om det var i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at indføre en sådan begrænsning i ytringsfriheden. Ministeriet fandt i den forbindelse, at begrænsningen kunne retfærdiggøres efter EMRK artikel 10, stk. 2, da den er nødvendig af hensyn til at *forebygge uorden eller forbrydelse* og *sikre andres rettigheder*. Begrænsningen var efter ministeriets opfattelse desuden proportional, da hensynet til at beskytte den offentlige orden og andres rettigheder og friheder, måtte veje tungerere end beskyttelsen af ytringer om f.eks. billigelse af drab. Sådanne ytringer er der således en ringe samfundsmæssig interesse i at beskytte.[1830]

### 2.3.1 Debat om loven

Udsendelserne "Moskeerne bag sløret" udløste voldsomme politiske reaktioner og gav anledning til en bred samfundsmæssig debat om parallelsamfund og radikalisering, som fortsatte efter vedtagelsen af loven. Debatten var i hovedsagen en klassisk debat om

1827 Straffelovens § 136, stk. 1, om tilskyndelse til forbrydelse, og § 136, stk. 2, om udtrykkelig billigelse af terror er andre eksempler på forbud, hvor ytringerne skal fremsættes enten offentligt eller med fortsæt til udbredelse i en videre kreds for at være strafbare.

1828 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, A, L 18, som fremsat), de alm. bemærkninger side 3.

1829 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, A, L 18, som fremsat), de alm. bemærkninger side 2f.

1830 Lovforslag nr. L 18 af 5. oktober 2016 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2016-2017, A, L 18, som fremsat), de alm. bemærkninger side 6.

ytringsfrihedens grænser, herunder navnlig hvorvidt holdninger og meninger og ikke kun handlinger bør forbydes.[1831]

Tilhængere af loven mener, at den udgør et meget lille offer for den beskyttelse, der opnås.[1832] For kritikerne var loven derimod endnu et eksempel på det skred, de mener har fundet sted i forhold til prioriteringen af ytringsfriheden.[1833] Dertil kommer, at også ytringer i private sammenhænge kriminaliseres, hvilket kritikerne af loven fandt meget indgribende.[1834]

Nogle kritiserede også, at loven indførte andre (strengere) krav for, hvad der kan siges i religiøse sammenhænge.[1835] Det blev i den forbindelse gjort gældende, at lovgiver ikke har sandsynliggjort, at religiøse forkyndere adskiller sig fra andre ledere, f.eks. i politiske organisationer eller andre typer af bevægelser, eller fra autoriteter som lærere eller læger.[1836] Forbuddet ses derfor af kritikerne som et udtryk for forskelsbehandling, da eksempelvis politikere fortsat lovligt kan ytre sig på måder, som nu er strafbare for religiøse forkyndere.[1837]

Det blev også stillet spørgsmål ved, om forslaget var i overensstemmelse med EMRK artikel 10. Der blev i den forbindelse peget på, at der ikke ses at være praksis fra EMD, der understøtter, at billigelse af mindre alvorlige lovovertrædelser som f.eks. bigami og simpel vold kan forbydes.[1838]

---

1831 F.eks. "Ytringsfrihed a la Venstre" (10. juni 2016), Berlingske, https://www.berlingske.dk/kommentatorer/ytringsfrihed-a-la-venstre (senest tilgået den 2. juli 2019).

1832 Bertel Haarders udtalelse gengivet i C. Kamil, "Præster og imamer på banen for ytringsfriheden" i Berlingske (4. juni 2016).

1833 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf ) side 2 og "Ytringsfrihed a la Venstre" (10. juni 2016), Berlingske (10. juni 2016), https://www.berlingske.dk/kommentatorer/ytringsfrihed-a-la-venstre (senest tilgået den 2. juli 2019).

1834 "Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionen", Justitia,( http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/08/Analyse_Lovudkast-om-kriminalisering-af-religiøse-ytringer-er-uklart-og-problematisk-i-forhold-til-menneskerettighedskonventionen_11-08-16.pdf ), side 13 og K. Winkel Holm, "Imampakken er både god og dårlig" i Berlingske (6. juni 2016).

1835 "Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionen", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/08/Analyse_Lovudkast-om-kriminalisering-af-religiøse-ytringer-er-uklart-og-problematisk-i-forhold-til-menneskerettighedskonventionen_11-08-16.pdf ), side 14ff. og "Tænketank: Forbud mod hadprædikanter rammer ytringsfriheden" (27. december 2016), Ritzau Fokus (senest tilgået den 2. juli 2019 via infomedia), hvor der henvises til kritik fra Justitia, Advokatrådet, Institut for menneskerettigheder og Landsforeningen af Forsvarsadvokater.

1836 "Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionen", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/08/Analyse_Lovudkast-om-kriminalisering-af-religiøse-ytringer-er-uklart-og-problematisk-i-forhold-til-menneskerettighedskonventionen_11-08-16.pdf), side 13 og C. Kamil, "Præster og imamer på banen for ytringsfriheden" i Berlingske (4. juni 2016).

1837 F.eks. J. Mchangama, "Ytringsfriheden er blevet politisk kastebold" i Berlingske (3. juni 2016).

1838 "Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionen", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2016/08/Analyse_Lovudkast-om-kriminalisering-af-religiøse-ytringer-er-uklart-og-problematisk-i-forhold-til-menneskerettighedskonventionen_11-08-16.pdf), side 1.

Enkelte har herudover peget på, at omfanget af indgrebet er uklart, fordi loven i sig selv er uklar.[1839] Indtil videre er der ikke megen vejledning at hente i praksis, hvor der kun er afsagt dom i en enkelt sag. Dommen ramte dog kernen af, hvad lovgiver ønskede at ramme med loven. Sagen vedrørte en prædikant, der ved en fredagsprædiken i en moske i København den 31. marts 2017 udtalte:

> "Dommedag oprinder ikke, førend muslimerne bekæmper jøderne, således at muslimerne slår dem ihjel, og jøden vil skjule sig bag sten og træer, og stenen og træerne vil sige: "O muslim, O Guds tilbeder, der er en jøde bag mig, så kom og dræb ham".[1840]

En enig domsmandsret idømte den 26. marts 2019 prædikanten 6 måneders betinget fængsel for overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, og § 266 b (racismeparagraffen). Østre Landsret har den 30. januar 2020 stadfæstet dommen.

## 2.4 Skærpelse af strafferammen for trusler mod tjenestemænd

Som en del af den såkaldte respektpakke[1841] skærpede Folketinget i december 2016 straffen for at begå forskellige forbrydelser mod nogen i offentlige tjeneste. Med skærpelsen blev strafferammen for ytring af hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale af personer i offentlige tjeneste forhøjet til et års fængsel, mens normalstraffen blev forhøjet fra en bøde på 1.500 kr. til 5.000 kr.[1842] Formålet var at gøre op med det normskred, der efter Justitsministeriets opfattelse havde fundet sted, og som ifølge ministeriet medførte at flere troede, at de uden konsekvenser kunne tiltale f.eks. politiet eller en socialrådgiver med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale.[1843]

Skærpelsen blev til en vis grad kritiseret for også at omfatte ytringer overfor f.eks. meningsdannere, herunder ministre og folketingsmedlemmer. Ifølge skeptikerne blev borgernes frihed til at kritisere magthaverne begrænset, bl.a. fordi kritik, der befinder sig på grænsen til hån og skældsord, undlades. De frygtede således en "chilling effect", hvor ytringer i grænselandet tilbageholdes af frygt for straf.[1844]

---

1839 Ibid., side 2 og 10.

1840 "Hadprædikat dømt i byret" (26. marts 2019), TV2, http://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-03-26-hadpraedikant-domt-i-byret (senest tilgået den 25. november 2019).

1841 Politisk aftale af maj 2016 kaldet Respekt for det fælles – Respektpakke I.

1842 Lovforslag nr. L 73 af 9. november 2016 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forskellige andre love (Folketingstidende 2016-2017, A, L 73, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 2.6, side 17f.

1843 Ibid., de alm. bemærkninger pkt. 2.6.2, side 18.

1844 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne", Justitia, (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf).

Forslaget gav dog bortset herfra ikke anledning til større kritik. Til gengæld hilste de offentligt ansatte, der ofte udsættes for denne type ytringer, skærpelsen velkommen.[1845]

## 2.5 Indrejseforbud for visse udenlandske religiøse forkyndere

Efter fremsættelsen af imamloven fortsatte debatten om, hvordan ekstremistiske udlægninger af islam og parallelsamfund bedst modvirkes. I den forbindelse fremlagde den daværende regering en række initiativer.[1846] Initiativerne var begrundet med det fortsat høje trusselsniveau i Danmark, som i regeringens optik nødvendiggjorde yderligere tiltag, for at modvirke ekstremisme og radikalisering som et led i indsatsen mod terror.[1847]

Et af initiativerne bestod i en ændring af udlændingeloven, der blev vedtaget den 19. december 2016. Ændringen indførte bl.a. en offentlig, national sanktionsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse til Danmark, hvis de vurderes at være til fare for den offentlige orden.[1848] [1849]

Den form for adfærd, som kan begrunde optagelse på sanktionslisten, kan f.eks. bestå i ytringer, men også i andre handlinger. Adfærden kan både være udvist i udlandet eller i forbindelse med tidligere ophold i Danmark.

Det er dog alene adfærd i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste. Adfærden skal give grund til at tro, at udlændingen ved indrejse og ophold i Danmark (fortsat) vil udgøre en trussel mod den offentlige orden. Det beror på en konkret vurdering, om det er tilfældet, og der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på tidspunktet for og grovheden af den udviste adfærd.

Både "officielle" forkyndere for et bestemt trossamfund, som imamer, rabbinere, goder (præster i asatroen), brahmaner og præster og andre religiøse forkyndere og personer, der udbreder en religion eller tro, herunder missionærer, er omfattet af loven. Det gælder, uanset om den pågældende tilhører en monoteistisk eller polyteistisk religion eller

1845 "FOA hilser respektpakke velkommen" (9. maj 2016), FOA, https://www.lfs.dk/11076 (senest tilgået den 5. juli 2019).

1846 Se herom Regeringens nationale handlingsplan "Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering" (oktober 2016).

1847 Lovforslag nr. L 192 af 26. april 2017 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Folketingstidende 2016-17, A, L 192, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 2.1, side 11.

1848 Lovforslag nr. L 48 af 9. november 2016 om ændring af udlændingeloven (Folketingstidende 2016-17, A, L 48, som fremsat).

1849 Listen omfatter ikke udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv. (statsborgere i et EU/EØS-land eller Schweiz og deres familiemedlemmer), og udlændinge, som allerede har opholdstilladelse her i landet, jf. de alm. bemærkninger, pkt. 2.2, side 7ff.

tro. Det afgørende er altså, om den pågældendes aktiviteter har karakter af forkyndelse af et religiøst budskab, eller en anden form for udbredelse af en religion eller tro, og ikke f.eks. hvilken stilling, titel eller uddannelse den pågældende har. Personer, der virker inden for mere interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger, er derimod ikke omfattet.

Formålet med sanktionslisten er grundlæggende at forhindre, at udenlandske religiøse forkyndere, der er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, får adgang til Danmark, hvor de kan opildne til uroligheder, radikalisere andre eller på anden måde påvirke eller hverve nogen og dermed bidrage til polarisering, eller ligefrem udgøre en fare for landets sikkerhed.[1850]

Der er pt. 14 personer på sanktionslisten. I april 2019 blev en religiøs forkynder for første gang fjernet fra listen. Siden er yderligere fire forkyndere blevet fjernet.[1851]

### 2.5.1 Debat om loven

Som med imamloven, der blev vedtaget omtrent samtidig, blev også sanktionslisten omdiskuteret og kritiseret fra flere sider.

I debatten blev det bl.a. anført, at indrejseforbuddet udgør en begrænsning i ytringsfriheden, idet man kan rammes af forbuddet, hvis man har ytret sig på bestemte, men ikke klart definerede måder. Det blev herudover problematiseret, at loven kun rammer religiøse forkyndere og ikke f.eks. politikere, der modarbejder demokrati og menneskerettigheder. Nogle mener også, at loven medførte forskelsbehandling. Det er endvidere blevet hævdet, at man med forbuddet har forsøgt at forsvare demokratiet med udemokratiske midler.[1852] I samme retning fandt nogle, at forbuddet begrænsede borgernes ret til at gøre sig bekendt med og deltage i kontroversielle diskussioner.[1853]

Også implementeringen og anvendelsen af loven og sanktionslisten er blevet kritiseret. Der er i den forbindelse bl.a. blevet fremhævet, at ikke alle på sanktionslisten har ytret

1850 Lovforslag nr. L 48 af 9. november 2016 om ændring af udlændingeloven (Folketingstidende 2016-17, A. L 48, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 1.2, side 4ff.

1851 "Støjbergs liste over hadprædikanter skrumper" (18. juni 2019), *24syv*, https://www.24syv.dk/udvalgte-nyhedshistorier/stoejbergs-liste-over-hadpraedikanter-skrumper/ (senest tilgået den 16. september 2019) og "Bandlyste hadprædikanter må igen rejse ind i Danmark" (14. august 2019), *Jyllands-Posten,* https://jyllands-posten.dk/indland/ECE11549981/Bandlyste-hadpr%C3%A6dikanter-m%C3%A5-igen-rejse-ind-i-Danmark/ (senest tilgået den 16. september 2019).

1852 C. Kirkeby Theilgaard og F. Steffensen, "Luk hadprædikanterne ind i landet" i Jyske Vestkysten (20. februar 2019).

1853 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf).

sig så voldsomt og radikalt, som lovforslagets bemærkninger lægger op til. Tværtimod mener en række forskere, at det har virket noget tilfældigt, hvem der er endt på listen.[1854]

## 2.6 Blokering af hjemmesider

Folketingsåret 2016/2017 bød ud over imamloven og indrejseforbuddet på endnu et lovgivningsinitiativ, der havde til formål at modvirke radikalisering, men som herved greb ind i ytringsfriheden.

Loven, der rettede sig mod online radikalisering, blev vedtaget den 1. juni 2017.[1855] Med loven blev der bl.a. indsat en ny bestemmelse i retsplejeloven, hvorefter der kan ske blokering af en hjemmeside, hvis der er grund til at antage, at der fra den pågældende hjemmeside bliver begået overtrædelse af terrorbestemmelserne eller bestemmelserne om trusler, chikane eller måludpegning mod og af offentligt ansatte.[1856] Bestemmelsen tænkes anvendt over for hjemmesider, der f.eks. indeholder propaganda til fordel for terrororganisationer.[1857]

Baggrunden for forslaget var bl.a., at ekstremister og terrorister i stigende grad bruger internettet og sociale medier til rekruttering.[1858] Formålet var således at værne om de frihedsrettigheder, som det danske samfund bygger på, ved at søge at modvirke radikalisering, der er en trussel mod Danmarks frihed og sikkerhed.[1859]

### 2.6.1 Debat om loven

Den udgave af lovforslaget, der blev sendt i offentlig høring, lagde op til en endnu videre adgang til at blokere hjemmesider, idet blokering skulle kunne ske ved mistanke om enhver form for straffelovsovertrædelse. Denne udgave af forslaget blev imidlertid kri-

1854 "Professorer: De færreste hadprædikanter på listen opfordrer til vold og terror" (31. januar 2019), 24syv, https://www.24syv.dk/udvalgte-nyhedshistorier/listen-over-hadpraedikanter (senest tilgået den 5. juli 2019).

1855 Lovforslag nr. L 192 af 26. april 2017 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Folketingstidende 2016-17, A, L 192, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 1, side 11.

1856 Lov nr. 674 af 8. juni 2017: retsplejelovens § 791 d.

1857 Lovforslag nr. L 192 af 26. april 2017 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Folketingstidende 2016-17, A, L 192, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 1, side 11.

1858 Ibid.

1859 Regeringens nationale handlingsplan fra oktober 2016 "Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering" (http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-og-bekaempelse-af-ekstremisme-og-radikalisering.pdf).

tiseret massivt for at gå for vidt,[1860] og bl.a. derfor ændredes forslaget, så blokering i den endelige version kun kan ske, hvis der begås terrorrelaterede handlinger eller fremsættes trusler el.lign. mod offentligt ansatte. Herved blev en stor del af kritikken imødekommet, men forslaget blev fortsat klandret for at indskrænke ytringsfriheden.

Adgangen til at blokere hjemmesider blev ligeledes kritiseret for det – ifølge skeptikerne – paradoksale i, at man for at beskytte frihedsrettighederne begrænser ytringsfriheden. Herudover blev det gjort gældende, at loven fortsatte en tendens, hvor kampen mod terror blev brugt til at foretage indgreb i borgernes frihedsrettigheder, og hvor der foretages stramninger, der også kan ramme andet end decideret terrorvirksomhed.[1861] Nogle så således forslaget som begyndelsen på en potentiel glidebane, hvor man gradvist kan lukke hjemmesider af flere forskellige grunde.

## 2.7 Ophævelse af forbuddet mod blasfemi

Blasfemi har siden 1683 og indtil for nylig været forbudt i Danmark. I nyere tid kriminaliserede straffelovens § 140 offentlig spot (latterliggørelse) eller forhånelse (foragt eller nedgørelse på en ondskabsfuld måde) af lovlige religionssamfund el.lign. Bestemmelsen, som i daglig tale kaldtes blasfemiparagraffen, levede et omstridt liv. Fortalere for at bevare forbuddet har gennem historien ment, at det var nødvendigt for at beskytte det danske samfunds værdier og religion, mens kritikere løbende har anført, at bestemmelsen var udtryk for en unødvendig og udemokratisk begrænsning af ytringsfriheden.

I løbet af 70'erne og i tiden herefter blev religiøs satire mere og mere anvendt og accepteret i Danmark. Bestemmelsen blev derfor efterhånden fortolket mere og mere indskrænkende, og i 1971 blev en satirisk vise, der lavede sjov med gud, f.eks. ikke anset for at overtræde blasfemiparagraffen.[1862] Rigsadvokaten har også med tiden fremstået mindre tilbøjelig til at rejse tiltale efter bestemmelsen, f.eks. blev det afvist at rejse tiltale efter bestemmelsen for Muhammed-tegningerne i 2006.

Det indskrænkede anvendelsesområde medførte i første omgang, at debatten om bestemmelsen stilnede lidt af. Den blussede dog op igen i 00'erne i forbindelse med den hårde kritik af islam, der blev fremført i den offentlige debat. Nye aktører ønskede nu at

1860 Se f.eks. "Høringssvar om bekæmpelse af udbredelse af terrorpropaganda", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/02_februar_17/hoeringssvar_om_bekaempelse_af_udbredelse_af_terrorpropaganda_.pdf) og "Analyse: Lovforslag om blokeringsfiltre og forbud mod terrorpropaganda", Justitia (http://justitia-int.org/wpcontent/uploads/2017/01/Analyse_Lovforslag-om-blokeringsfiltre-og-forbud-mod-terrorpropaganda_31-01-17.pdf).

1861 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne" (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf), side 3.

1862 Gladsaxe Rets dom af 21. oktober 1971 om Trilles vise "Ham gud (Øjet)".

afskaffe blasfemiforbuddet for at sikre, at man straffrit kunne ytre sig særligt islamkritisk, men blasfemiparagraffen bestod.[1863]

Når man på trods af kritikken af bestemmelsen, og dens i øvrigt ringe praktiske betydning i nyere tid, var tilbageholdende med at afskaffe bestemmelsen, skyldtes det særligt sikkerhedsmæssige bekymringer.[1864] Af en betænkning fra Straffelovrådet om konsekvenserne af en ophævelse af blasfemibestemmelsen fremgår det f.eks., at en ophævelse i andre lande kunne blive fortolket, forenklet og evt. bevidst fordrejet på en sådan måde, at det vil medføre risiko for, "*at politiske eller religiøse ledere vil kunne udbrede en opfattelse om en ophævelse af straffelovens § 140 som et religionsfjendtligt signal og i værste fald som et fjendtligt signal ikke alene mod religion generelt, men i særlig grad mod bestemte religioner*".[1865]

Tilsvarende udtalte PET tidligere, at en ophævelse af blasfemiparagraffen kunne få sikkerhedsmæssige konsekvenser for Danmark i form af et skærpet trusselsbillede, særligt hvis ophævelsen blev udnyttet i militant islamistisk propaganda.[1866] Heroverfor har det været anført, at tiltalerejsning og en retssag om spottende ytringer kan skabe øget opmærksomhed om ytringen, hvilket kan medføre større sikkerhedsmæssige problemer, end hvis ytringerne ikke kunne retsforfølges.[1867] [1868]

I 2017 rejste anklagemyndigheden for første gang siden 1971 tiltale efter bestemmelsen i en sag, hvor en mand havde lagt en video på Facebook, hvor han brændte Koranen.[1869] I kølvandet på sagen fremsatte Enhedslisten et forslag til lov om afskaffelse af bestemmelsen for Folketinget. Forslaget blev vedtaget af et bredt flertal den 2. juni 2017.[1870]

Muhammed-krisen satte for alvor ytringsfriheden på dagsordenen i Danmark, og nogle mener, at stemningen omkring bl.a. blasfemiparagraffen derfor begyndte at vende, så fle-

1863 "Her er grunden til, at blasfemidebatten har vendt Christiansborg på hovedet" (27. april 2017), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/s04E29GX-aevmJ36a-ef360 (senest tilgået den 5. juli 2019) og betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 6-15.

1864 "Her er grunden til, at blasfemidebatten har vendt Christiansborg på hovedet" (27. april 2017), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/s04E29GX-aevmJ36a-ef360 (senest tilgået den 5. juli 2019).

1865 Betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 33.

1866 Besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (L 170), Folketingstidende 2016-17, af 25. april 2017.

1867 Betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 30.

1868 Der findes desuden undersøgelser, som tyder på, at blasfemibestemmelser i nogle lande – som har muslimsk flertal – i virkeligheden kan være med til at fremme terror, fordi de er med til at skabe en kultur, hvor selvjustits mod blasfemikere retfærdiggøres. Se F. Rose, "Danmark bøjer sig for jihadisternes veto" i Weekendavisen (11. maj 2017).

1869 "Mchangama: Her er grunden til, at blasfemidebatten har vendt Christiansborg på hovedet" (27. april 2017), Zetland, https://www.zetland.dk/historie/s04E29GX-aevmJ36a-ef360 (senest tilgået den 25. november 2019).

1870 Lovforslag nr. L 170 om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse) (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 170, som fremsat).

re prioriterede ytringsfrihed over religionsbeskyttelse – måske også fordi det gik op for mange, hvor snævert bestemmelsens anvendelsesområde egentlig var, når tegningerne ikke var omfattet af forbuddet.[1871]

Det kan diskuteres, hvor stor retsvirkning ophævelsen af bestemmelsen havde i praksis. Det skyldes dels det ringe antal sager, der har været rejst efter bestemmelsen, dels det store overlap mellem blasfemiparagraffen og forbuddet mod racisme i straffelovens § 266 b. Mange af de ytringer, der tidligere kunne straffes efter blasfemibestemmelsen, kan fortsat straffes efter racismeparagraffen. Det betyder dog ikke, at ophævelsen var helt uden retsvirkninger. Afbrænding eller anden forhånelse af religiøse bøger, der var strafbart efter blasfemiparagraffen, er således normalt ikke omfattet af racismeparagraffen.[1872] Ytringer, der spotter en religion, men ikke samtidig gruppen af religiøse, er med ophævelsen af bestemmelsen således ikke længere strafbare.

### 2.7.1 Debat om loven

Ophævelsen blev navnlig begrundet i, at blasfemiparagraffen var en unødvendig indskrænkning af ytringsfriheden. Det anføres således i lovforslaget, at lovgivningen ikke bør beskytte religion og guder i anden og højere grad end mennesker beskyttes, og at religion bør være grundlag for diskussion og kritik.[1873]

Herudover talte retssikkerhedsmæssige hensyn for ophævelsen, da bestemmelsen i praksis blev fortolket så snævert, at den kunne give indtryk af at omfatte flere typer af kritiske ytringer, end tilfældet var.[1874]

Ophævelsen var også i overensstemmelse med tendensen i sammenlignelige (vestlige) lande, hvor kun få fortsat forbyder blasfemi. Hertil kommer, at både Europarådet og FN har anbefalet, at blasfemi ikke kriminaliseres.[1875]

Det skabte ikke desto mindre en del debat om ytringsfrihedens grænser, da bestemmelsen blev ophævet. Mange så ophævelsen som en sejr for ytringsfriheden, der ligestiller troende og ikke-troendes overbevisninger,[1876] men der var også dem, der mente, at op-

1871 B. Winther, "Hvorfor beskytter politiet ham? spurgte chaufføren. Jeg forsøgte at svare og tænkte på Fogh" i Berlingske (16. april 2019).

1872 Betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 20.

1873 Lovforslag nr. L 170 om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse) (Folketingstidende, 2016-2017, A, L 170, som fremsat).

1874 Betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 26.

1875 Ibid., side 27.

1876 Udtalelse fra J. Mchangama i "Tænketank: Farvel til blasfemi-paragraf er en sejr for ytringsfriheden" (30. maj 2017), Mediawatch, https://m.mediawatch.dk/article/9614944 (senest tilgået den 5. juli 2019).

hævelsen først og fremmest var en gave til hadprædikanter og deslige. Sidstnævnte var imod ophævelsen, fordi den lovliggør ytringer, som efter deres opfattelse ikke bidrager positivt til den offentlige debat, og som kan sende et uhensigtsmæssigt religionsfjendtligt signal.[1877] Endelig mente nogle, at bestemmelsens anvendelsesområde alligevel var så snævert og debatten om religion så fri, at det næppe ville få nogen praktisk betydning, at bestemmelsen blev ophævet.[1878]

Debatten om ytringsfrihedens grænser i almindelighed og blasfemiparagraffens ophævelse i særdeleshed er efterfølgende blusset op igen i forbindelse med de demonstrationer, som lederen af det politiske parti Stram Kurs, Rasmus Paludan, har afholdt, og hvor der bl.a. sket afbrænding af koranen. Nogle har således peget på, at blasfemiparagraffen kunne have virket som et værn mod denne type af grov forhånelse.[1879] I den forbindelse bemærkes, at Straffelovrådet allerede i 2014 gjorde opmærksom på, at en ophævelse af blasfemiparagraffen ville fjerne en præventiv foranstaltning i form af muligheden for at skride ind overfor visse typer af forstyrrelser mod den offentlige orden, f.eks. i form af forsamlinger, som på offentlige steder forhåner eller spotter religion, og som bliver mødt med hærværk, vold eller lignende af dem, der føler sig krænkede.[1880] Kritikere af ophævelsen har desuden peget på, at det er svært at se, hvad eksempelvis koranafbrænding bidrager med i den offentlige debat.[1881]

Selvom mange har kritiseret Paludans anvendelse af ytringsfriheden, er det samlet set dog meget få, der har talt for at genindføre blasfemiparagraffen eller andre lignende begrænsninger i ytringsfriheden.[1882]

1877 E. Abaz, "Blasfemiparagraffens afskaffelse var en gave til hadprædikanterne" i Århus Stiftstidende (2. februar 2019) og "Det betyder afskaffelsen af blasfemiparagraffen" (7. juni 2017), Folkekirken.dk, https://www.folkekirken.dk/aktuelt/nyheder/det-betyder-afskaffelsen-af-blasfemiparagraffen (senest tilgået den 5. juli 2019).

1878 "Det betyder afskaffelsen af blasfemiparagraffen" (7. juni 2017), Folkekirken.dk, https://www.folkekirken.dk/aktuelt/nyheder/det-betyder-afskaffelsen-af-blasfemiparagraffen (senest tilgået den 5. juli 2019).

1879 F. Fogde, "Provokatøren og voldsmændene. Nørrebroballade udstiller ytringsfrihedens dilemma" i Kristeligt Dagblad (16. april 2019), J.C. Nielsen, pastor, "Debat: Genindfør blasfemiparagraffen" i Kristeligt Dagblad (25. april 2019) og B. Winther, "Hvorfor beskytter politiet ham? spurgte chaufføren. Jeg forsøgte at svare og tænkte på Fogh" i Berlingske (16. april 2019).

1880 Betænkning nr. 1548 (2014) om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi, side 33.

1881 F. Fogde, "Provokatøren og voldsmændene. Nørrebroballade udstiller ytringsfrihedens dilemma" i Kristeligt Dagblad (16. april 2019) og T. Reinwald, "Politisk debat om blasfemiparagraffen er blusset op efter balladen på Nørrebro" i Berlingske (16. april 2019).

1882 "Enhedslisten er pennefører bag lov, som gør det lettere for Stram Kurs at brænde koraner" (25. april 2019), Berlingske, https://www.berlingske.dk/nyheder/enhedslisten-er-pennefoerer-bag-lov-som-goer-det-lettere-for-stram-kurs-at (senest tilgået den 5. juli 2019).

## 2.8 Forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet (tildækningsforbud)

Den 11. april 2018 fremsatte justitsministeren et forslag til ændring af straffeloven, som skulle gøre det forbudt på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, som skjuler ansigtet.[1883]

Dette såkaldte tildækningsforbud var kulminationen på en debat, der havde kørt siden 2009, hvor de konservative på et sommergruppemøde foreslog at forbyde burkaer i det offentlige rum. Siden fulgte en række beslutningsforslag fra Dansk Folkeparti, som dog ikke samlede flertal i Folketinget.

Justitsministerens forslag opnåede derimod flertal og blev vedtaget den 31. maj 2018. Med ændringen af straffeloven er der indsat en ny § 134 c, som forbyder at bære beklædningsgenstande på offentligt sted, der skjuler ansigtet, medmindre tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Et anerkendelsesværdigt formål kan f.eks. være, hvis man bærer hue og halstørklæde som beskyttelse mod kulde, sædvanlig og rimelig anvendelse af masker og hjelme i forbindelse med sport, jagt el.lign., forbindinger og anvendelse af kostume i forbindelse med en udklædningsfest.[1884] Tildækning, der finder sted i forbindelse med en konkret religiøs handling, der er nært forbundet med religionsfriheden, f.eks. til et bryllup eller en begravelse, vil som udgangspunkt også være straffri. Derimod vil tildækning under transport til sådanne begivenheder eller tildækning af religiøse årsager, der ikke skyldes en konkret religiøs begivenhed, ikke være straffri.[1885]

Tildækningsforbuddet adskiller sig fra mange af de øvrige forslag, som er beskrevet i dette kapitel ved, at det ikke er sikkerhedsmæssigt begrundet.[1886] Det er ifølge bemærkningerne til lovforslaget derimod båret af "et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund".

Tildækningsforbuddet udgør en begrænsning af ytringsfriheden, som efter Justitsministeriets vurdering imidlertid ikke strider mod grundlovens § 77 eller EMRK artikel 10, bl.a. fordi forbuddet retter sig mod enhver form for beklædningsgenstand, uanset om

1883 Lovforslag nr. L 219 af 11. april 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2017-2018, A, L 219, som fremsat).
1884 Ibid., de specielle bemærkninger side 10.
1885 Ibid., de alm. bemærkninger side 4.
1886 Ibid., de alm. bemærkninger side 2.

den er udtryk for et politisk eller religiøst tilhørsforhold.[1887] [1888] I den forbindelse bemærkes, at EMD da også tidligere har accepteret tilsvarende forbud i Frankrig og Belgien.

Tildækningsforbud er – ud over Frankrig og Belgien – desuden gennemført i bl.a. Italien, Schweiz, Nederlandene, Bulgarien og Østrig.

### 2.8.1 Debat om loven

Forslaget fik meget stor opmærksomhed i offentligheden, hvor det bl.a. blev kritiseret for at være uklart og svært at håndhæve i praksis, herunder ikke mindst i forhold til vurderingen af, hvornår en tildækning tjener et anerkendelsesværdigt formål.[1889] Andre har dog peget på, at forbuddet på det punkt ikke adskiller sig fra mange af de øvrige bestemmelser i straffeloven, og at håndhævelsen derfor trygt kan overlades til politi og retsvæsen.[1890]

Det er endvidere gjort gældende, at tildækningsforbuddet er et særdeles vidtgående indgreb i en grundlæggende frihedsrettighed,[1891] bl.a. fordi lovforslaget kan indikere, at vestlige frihedsrettigheder ikke gælder for alle,[1892] idet forbuddet særligt rammer muslimske kvinder.[1893] Nogle har i den forbindelse hævdet, at forslaget kan medføre, at disse kvinder som følge af forbuddet isolerer sig fra samfundet, og at forbuddet dermed bidrager til dannelsen af de parallelsamfund, som det ellers søger at modvirke.[1894]

---

1887 Lovforslag nr. L 219 af 11. april 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2017-2018, A, L 219, som fremsat), de alm. bemærkninger side 7.

1888 Da tildækning, der finder sted i forbindelse med en konkret religiøs handling, der er nært forbundet med religionsfriheden, f.eks. til et bryllup eller en begravelse, som udgangspunkt vil være tilladt, var forslaget efter Justitsministeriets opfattelse også i overensstemmelse med grundlovens § 67 (religionsfrihed), da denne bestemmelse først og fremmest omfatter de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. f.eks. A. Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave v. Ole Espersen (1980), side 754.

1889 "Høringssvar til Forslag om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/03/H%C3%B8ringssvar_Lovforslag-om-maskeringsforbud_6-03-2018.pdf) og "Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/03_marts_18/hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_str._.pdf), side 9f.

1890 A. Libak, "Borgere går ikke i Burka" i Ekstra Bladet (8. februar 2018).

1891 Høringssvar til Forslag om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/03/H%C3%B8ringssvar_Lovforslag-om-maskeringsforbud_6-03-2018.pdf) og "Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/03_marts_18/hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_str._.pdf).

1892 R. Straka og M. Skærbæk, "Nu er der flere forbud og mindre frihed" i Politiken (10 april 2018).

1893 Institut for menneskerettigheders høringssvar vedr. Forslag til lov om ændring af straffeloven (Tildækningsforbud) (6. marts 2018), side 3 og S.A.S mod Frankrig (afsagt den 1. juli 2014), pr. 151.

1894 Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Institut for menneskerettigheder (https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/03_marts_18/hoeringssvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_str._.pdf), side 3.

Nogle mener også, at formålet med loven er for vagt til at legitimere et intensivt indgreb i ytringsfriheden, og at loven derfor er et skridt i en retning, hvor der i for høj grad gøres indgreb i de grundlæggende frihedsrettigheder.[1895] Andre kritikere finder desuden, at de liberale frihedsrettigheder, debatten og det gode argument bedre bekæmper parallelsamfund og radikalisering end lovindgreb.[1896]

Det har også været fremført, at det at bære f.eks. en burka slet ikke udgør en ytring. Dem, der mener det, ser derfor ingen problemer med tildækningsforbuddet i forhold til ytringsfriheden.[1897]

Endelig er der naturligvis også dem, der ligesom flertallet i Folketinget mener, at lovforslaget udgør et både nødvendigt og proportionalt indgreb i ytringsfriheden.[1898] Det har til støtte for forbuddet således f.eks. været anført, at påklædning som burkaer, elefanthuer o. lign. skaber utryghed, og at det er en forudsætning for, at vi som borgere kan omgås hinanden afslappet, at vi kan se hinanden.[1899]

## 2.9 Forbud mod at bære forbudte eller opløste foreningers kendetegn

I forbindelse med en lovpakke om forbud og opløsning af foreninger vedtog Folketinget den 31. maj 2018[1900] et indgreb, der på visse punkter minder om tildækningsforbuddet, idet der i straffeloven blev indsat en bestemmelse (§ 132 a, stk. 2), som gør det strafbart at bære forbudte eller opløste foreningers kendetegn på offentlige steder el.lign., f.eks. i form af påklædning, rygmærker, emblemer, tatovering o. lign.[1901] Formålet med lovændringen var for det første at sikre håndhævelse af foreningsforbud og dernæst at undgå den utryghed, som kendetegn forbundet med foreninger, der er kendt for f.eks. per-

1895 "Høringssvar til Forslag om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/03/H%C3%B8ringssvar_Lovforslag-om-maskeringsforbud_6-03-2018.pdf), "Institut for Menneskerettigheder: Danskernes frihed er under pres" (10. april 2018), Altinget, https://www.altinget.dk/artikel/institut-for-menneskerettigheder-vi-truer-vores-egen-frihed (senest tilgået den 5. juli 2019) og "Det generelle burkaforbud er en absurd glidebane" (2. august 2018), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/blogs/gitteseeberg/ECE10780657/det-generelle-burkaforbud-er-en-absurd-glidebane/ (senest tilgået den 5. juli 2019).

1896 "Et burkaforbud er et svaghedstegn" (27. januar 2018), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/leder/ECE10250819/et-burkaforbud-er-et-svaghedstegn/ (senest tilgået den 5. juli 2019).

1897 K. Winkel og A. Fog, "Burkaforbud kan aldrig blive et spørgsmål om ytringsfrihed" i Jyllands-Posten (25. februar 2018).

1898 "Tak til Folketinget for at forbyde burka og niqab" (1. august 2018), Jyllands-Posten, https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE10778017/tak-til-folketinget-for-at-forbyde-burka-og-niqab/ (senest tilgået den 5. juli 2019).

1899 A. Libak, "Borgere går ikke i Burka" i Ekstra Bladet (8. februar 2018).

1900 Lov nr. 715 af 8. juni 2018 om ændring af straffeloven og retsplejeloven.

1901 Lovforslag nr. L 208 af 23. marts 2018 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Folketingstidende 2017-2018, A, L 208, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 2.2.3.2, side 8f.

sonfarlig kriminalitet, kan medføre.[1902] Forslaget gav ikke anledning til den store debat, selvom enkelte dog fandt, at der var tale om et vidtgående indgreb i ytringsfriheden.[1903]

## 2.10 Styrkelse af det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark (påvirkningslov)

Den 14. november 2018 fremsatte justitsministeren forslag om at ændre straffelovens § 108, der indeholder et forbud mod spionage.[1904] Forslaget blev vedtaget den 19. marts 2019.

Det har gennem årene løbende været diskuteret, om § 108 kun omfattede spionvirksomhed, hvor der videregives information til et fremmed lands efterretningsvæsen, eller om bestemmelsen også omfattede påvirkningsvirksomhed – altså den situation, hvor oplysninger strømmer ind i Danmark for at påvirke beslutningstagere eller den almene meningsdannelse.

Bestemmelsen har været anvendt flere gange i forhold til udlevering eller videregivelse af oplysninger,[1905] men der er aldrig sket domfældelse i en sag om påvirkningsvirksomhed. I 1982 blev der ganske vist rejst en sag efter § 108 for udøvelse af påvirkningsvirksomhed, men tiltalen blev frafaldet. Det fremgik dog af tiltalefrafaldet, at det var Justitsministeriets opfattelse, at påvirkningsvirksomhed efter omstændighederne kunne være omfattet af § 108.[1906] Den juridiske litteratur har derimod normalt antaget, at § 108 ikke omfattede påvirkningsvirksomhed.[1907]

De senere år har vist, at risikoen for udenlandske påvirkningsoperationer er en stadigt større udfordring for vestlige lande, herunder Danmark.[1908] Truslen er særligt nærværen-

1902 Lovforslag nr. L 208 af 23. marts 2018 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Folketingstidende 2017-2018, A, L 208, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 2.2.2.2, side 6f.

1903 "Statusrapport: Retssikkerhed i Danmark 2018", Justitia, (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/12/Statusrapport2018-1.pdf).

1904 Lovforslag nr. L 95 om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed) (Folketingstidende, 2018-2019, A, L 95, som fremsat).

1905 F.eks. U2002.936Ø.

1906 PET-Kommissionens beretning (2009), bind 13, side 120ff.

1907 F.eks. J. Vestergaard, "Påvirkningsagenter" i Juristen (nr. 4 af 1994), side 154ff. og G. Toftegaard Nielsen m.fl., Kommenteret straffelov – Speciel del, 11. udgave (2017).

1908 Det fremgik f.eks. af Forsvarets Efterretningstjenestes Efterretningsmæssige Risikovurdering fra 2017, at det vurderedes sandsynligt, at russiske påvirkningskampagner vil udgøre en stigende trussel mod Danmark. Af vurderingen fra november 2019 fremgår følgende: "Det er fortsat sandsynligt, at Danmark uden eller med meget kort varsel vil kunne blive ramt af en russisk påvirkningskampagne. Rusland har i 2019 gennemført påvirkning på sociale medier i Norden og på nordiske sprog. Det er meget sandsynligt, at Rusland har kapacitet til at målrette og tilpasse påvirkningskampagner mod Danmark, som fokuserer på politiske problemstillinger, der har en vis klangbund i offentligheden, som for eksempel immigration og forholdet til EU. Derudover fortsætter Rusland en langsigtet indsats for at opbygge evnen til at påvirke beslutningstagere, også i Danmark."

de i forbindelse med valg, hvor der bl.a. var eksempler på påvirkningsoperationer i forbindelse med det amerikanske præsidentvalg den 8. november 2016, og senere også ved forskellige europæiske valg.[1909] Hertil kommer, at den teknologiske udvikling betyder, at påvirkningen kan foregå på nye og mere effektive måder, f.eks. via sociale medier, hvilket kan øge påvirkningsoperationernes gennemslagskraft.[1910]

Med lovændringen er der skabt en klar hjemmel for, at påvirkningsvirksomhed er omfattet af bestemmelsen. Tydeliggørelsen gør det samtidig klart, at påvirkningsvirksomhed er en forbrydelse, som PET skal forebygge, efterforske og modvirke efter PET-loven,[1911] ligesom myndighederne generelt har fået et klart juridisk grundlag, til at søge at imødegå trusler fra påvirkningsoperationer.[1912]

For at der er tale om strafbar påvirkningsvirksomhed, skal virksomheden ske i samarbejde med fremmede efterretningstjenester, med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Herudover skal der være tale om en gerning, der hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område. Sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk efterretningsvirksomhed, der udøves inden for rammerne af folkeretten, er således ikke omfattet af forbuddet.[1913] Det er endvidere forudsat i lovbemærkningerne, at der normalt kun vil skulle rejses tiltale i tilfælde af mere systematisk virksomhed, som kan skade danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed.[1914]

Hensynet til ytringsfriheden vil efter en konkret vurdering desuden kunne medføre, at påvirkningsvirksomhed vil være straffri.[1915] Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det er af samfundsmæssig interesse, at der er viderebragt budskaber fra fremmede efterretningstjenester, fordi det bidrager til den offentlige debat. I disse tilfælde vil påvirkningsvirksomheden ikke kunne straffes, da § 108 skal anvendes i overensstemmelse med EMRK artikel 10.[1916]

---

1909 Lovforslag nr. L 95 af 14. november 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2018-2019, A, L 95, som fremsat), de alm. bemærkninger side 2.

1910 Ibid.

1911 Ibid., de alm. bemærkninger side 2 og 4.

1912 Ibid., de alm. bemærkninger side 3 og 4.

1913 Ibid., de alm. bemærkninger side 6 og Rigsdagstidende, 1949-50, tillæg A, spalte 7198 samt Betænkning til overvejelse af forslag til ændring i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), side 41.

1914 Lovforslag nr. L 95 af 14. november 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2018-2019, A, L 95, som fremsat), de alm. bemærkninger, side 7.

1915 Ibid., de alm. bemærkninger side 6.

1916 Lovforslag nr. L 95 af 14. november 2018 om ændring af straffeloven (Folketingstidende 2018-2019, A, L 95, som fremsat), de alm. bemærkninger side 6.

### 2.10.1 Debat om loven

Den daværende justitsminister, Søren Pape Poulsen, anførte i en kronik om lovforslaget, at det skal beskytte Danmarks demokrati, og at ingen fremmed efterretningstjeneste skal have lov til, at putte falske lodder i vægtskålen på de demokratiske processer. Han bemærkede endvidere, at forslaget ikke gik videre end nødvendigt, og at det aldrig vil være strafbart blot at have eller viderebringe synspunkter.[1917]

Forslaget blev ikke desto mindre kritiseret for at indskrænke ytringsfriheden i for vid og uklar grad.[1918] Kritikken lød særligt på, at det efter nogles opfattelse ikke er nødvendigt eller ønskværdigt at kriminalisere påvirkningsvirksomhed i form af ytringer, da det bedste og mest demokratiske værn mod påvirkningsvirksomhed er fri debat og pluralistisk meningsdannelse. Kritikerne så derfor lovindgrebet som både unødvendigt og udemokratisk.[1919] Enkelte gik endda så vidt som til at kalde lovforslaget "den største indskrænkning af ytringsfriheden siden Anden Verdenskrig".[1920]

Der har fra kritikernes side desuden været peget på, at der ikke findes konkrete eksempler på, at den trussel om russiske påvirkningskampagner, som lovændringen navnlig skal imødegå, har ført til mere systematiske angreb endsige "slitage" på det danske folke-

1917 J. Mchangama og S. Pape Poulsen, "Pro et contra – Er påvirkningsloven udemokratisk?" i Berlingske (23. marts 2019) og S. Pape Poulsen, "Regeringen skærer ikke lunser af ytringsfriheden" i Jyllands-Posten (14. februar 2019).

1918 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne", *Justitia* (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf), U. Dahlin, "Lovforslag fra Pape skaber "kolossal retsusikkerhed, mener kritikere" i *Information* (11. oktober 2018) og M. Sylvest, "Strafbart at påvirke" i *Arbejderen* (21. november 2018).

1919 J. Mchangama og S. Pape Poulsen, "Pro et contra – Er påvirkningsloven udemokratisk?" i Berlingske (23. marts 2019) og J. Beck Nielsen, "Tænketank: "Overkill" at straffe borgere med 12 års fængsel for at hjælpe fremmede efterretningstjeneste" i Berlingske (9. oktober 2018).

1920 A. Fog og M. Pihl, "Den største indskrænkning af ytringsfriheden siden Anden verdenskrig" i Jyllands-Posten (13. februar 2019).

styre.[1921] [1922] Det har derfor været gjort gældende, at truslen ikke er nærværende,[1923] og at forslaget er udtryk for "usaglig motivforskning" og "sindelagskontrol".[1924]

## 2.11 Skærpelse af straffen for krænkelser af privatlivets fred og ærekrænkelser

Den 18. december 2018 vedtog Folketinget et lovforslag, som har betydning for ytringsfriheden, men som hverken udspringer af krigen mod terror eller bekæmpelse af radikalisering.[1925] Lovforslaget skærper straffen for krænkelser af privatlivets fred og ærekrænkelser.

Baggrunden for forslaget var formentlig en række konkrete sager, hvor kendte personer havde fået krænket deres privatliv af forskellige medier (særligt kulørte ugeblade). De var efterfølgende blevet tilkendt en godtgørelse ved domstolene, som efter manges opfattelse var alt for lille, når den blev sammenholdt med den fortjeneste, som bladene måtte formodes at have haft ved krænkelserne.[1926] [1927] Tidligere justitsminister Søren Pind udtalte allerede i 2015, at der havde været for mange eksempler i praksis på, at medierne var gået for langt i forhold til privatlivets fred.[1928] Herudover var baggrunden for lovforslaget, at det i den digitale tidsalder er blevet meget nemt, at dele og sprede freds- og ærekræn-

1921 I forbindelse med 1. behandlingen af lovforslaget gav ordførerne fra Venstre og Liberal Alliance ordføreren fra Enhedslisten ret i, at der ikke er set konkrete eksempler på den trussel, som lovforslaget havde til formål at forebygge.

1922 Der har dog tidligere været gennemført påvirkningsvirksomhed i Danmark. Sovjetunionen iværksatte således særligt i tiden op til den kolde krigs afslutning en række påvirkningsoperationer mod vestlige lande, herunder Danmark. Emnet er nærmere afdækket i PET-Kommissionens beretning (2009), bind 13, side 9ff.

1923 J. Mchangama og S. Pape Poulsen, "Pro et contra – Er påvirkningsloven udemokratisk?" i Berlingske (23. marts 2019) og "Påvirknings-debat uden eksempler" (29. november 2018), Arbejderen, https://arbejderen.dk/indland/p%C3%A5virknings-debat-uden-eksempler (senest tilgået den 5. juli 2019) - Til det kan det bemærkes, at op til Folketingsvalget i 2019 har Forsvarets Efterretningstjeneste udtalt i en rapport, at danskerne er så oplyste, at det vurderes mindre sandsynligt, at Rusland vil forsøge at påvirke det danske valg, idet omkostningerne og risici ved en større påvirkningskampagne sandsynligvis ikke vil stå mål med det man kan opnå. FE afviser dog ikke, at der vil kunne blive gennemført mindre og mere impulsive påvirkningskampagner for at skabe splittelse i Danmark. Herudover vurderer man, at valgkampen op til europaparlamentsvalget kan blive ramt, idet russerne her kan udnytte den større grad af uvidenheden om EU. FE forventer at Rusland derfor vil støtte modstandere af EU, men at påvirkningsvirksomheden først og fremmest vil være målrettet andre lande af større interesse for Rusland end Danmark, jf. forsvarets efterretningstjenestes Ikke-klassificeret trusselsvurdering for folketingsvalget 2019 den 14. april 2019.

1924 A. Fog og M. Pihl, "Den største indskrænkning af ytringsfriheden siden Anden verdenskrig" i Jyllands-Posten (13. februar 2019).

1925 Lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og mediansvarsloven (Folketingstidende 2018-2019, A, L 20, som fremsat).

1926 C. Kjær Jessen og S. Jensen, "Søren Pind vil straffe mediefejl hårdere" i JydskeVestkysten (28. august 2015).

1927 J. Albrecht, "Advokat: Tiltrængt med højere straffe til medierne" (7. januar 2018), Journalisten, https://journalisten.dk/advokat-tiltraengt-med-hojere-straffe-til-medierne/ (senest tilgået den 5. juli 2019).

1928 Udtalelse fra Søren Pind i C. Kjær Jessen og S. Jensen, "Søren Pind vil straffe mediefejl hårdere" i JydskeVestkysten (28. august 2015).

kelser på nettet hurtigt og med potentiel stor skadevirkning. Forslaget havde derfor til formål at beskytte den enkeltes privatliv på en tidssvarende måde.[1929]

Lovforslaget indebærer en ændring og nyaffattelse af reglerne om krænkelse af privatlivets fred, æreskrænkelse og påtale af disse forbrydelser, dvs. regler der navnlig har til formål at beskytte enkeltpersoner mod privatlivskrænkelser.[1930] Herudover blev som noget nyt indsat en bestemmelse i straffelovens § 271, som giver mulighed for ved dom at pålægge dem, der har overtrådt reglerne om freds- eller ærekrænkelse, at slette den relevante udtalelse, meddelelse eller billede.

Det anerkendes i lovforslagets bemærkninger, at ændringerne vil kunne medføre begrænsninger i ytringsfriheden. I den forbindelse anføres det, at bestemmelserne skal tolkes i overensstemmelse med EMRK artikel 10, således at der i de konkrete sager foretages en afvejning af på den ene side hensynet til ytringsfriheden og på den anden side hensynet til andre personers gode navn, rygte og rettigheder.[1931]

### 2.11.1 Debat om loven

I den offentlige debat blev det fremhævet, at man med de forhøjede bøde- og godtgørelsesniveauer gik i den modsatte retning af lande som f.eks. Norge, der har afkriminaliseret injurier med henblik på, at minimere risikoen for at begrænse presse- og ytringsfriheden. Lovforslaget blev derfor af nogle opfattet som del af en tendens, hvor man for villigt begrænser ytringsfriheden.[1932]

Forslaget blev desuden kritiseret for, at skærpelserne af bødeniveauerne for chefredaktører retter sig særligt mod massemedierne og ikke f.eks. sociale medier, som mange ser som det største problem. Heroverfor har andre dog fremhævet, at forskellen må ses i lyset af, at der skal kunne forventes mere af etablerede medier.[1933]

Det er også blevet problematiseret, at anklagemyndigheden som noget nyt kan rejse tiltale i mere alvorlige sager. Her blev det gjort gældende, at det ikke er statens opgave at

1929 Lovforslag nr. L 20 af 3. oktober 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og mediansvarsloven (Folketingstidende 2018-2019, A, L 20, som fremsat), de alm. bemærkninger pkt. 1, side 5f.

1930 Ibid.

1931 F.eks. for så vidt angår ærekrænkelser: Ibid., de alm. bemærkninger pkt. 2.8.1.2, side 22ff.

1932 Analysen "Ytringsfriheden under V- og VLAK-regeringerne", Justitia (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf), side 5.

1933 Henholdsvis formand for Politi- og Retsreporternes Forening, Sune Fischers og Trine Bramsens (S) udtalelser i J. Albrecht, "Medier skal straffes hårdere for injurier end sociale medier" (27. november 2018), Journalisten, https://journalisten.dk/medier-skal-straffes-hardere-for-injurier-end-sociale-medier/ (senest tilgået den 5. juli 2019).

forsvare borgeres ære og rygte.[1934] Denne del af kritikken fik dog mindre opmærksomhed.

Fokus var således navnlig på de markante skærpelser af sanktions- og godtgørelsesniveauerne. Her advarede kritikere om, at skærpelserne kunne betyde, at nogle måske bliver mere tilbageholdende med at udgive kritisk journalistik af bekymring for økonomiske konsekvenser.[1935] Der har således været frygtet en "chilling effect", som i praksis kan betyde en begrænsning af ytringsfriheden i form af selvcensur. Andre har dog modsat anført, at forhøjelserne ikke er tilstrækkelige, når der henses til den store avance visse medier kan opnå ved at bringe kulørte og undertiden krænkende historier.[1936] Endelig mener nogle, at lovforslaget er udtryk for en passende balance.[1937]

Den nye hjemmel til at kræve krænkende materiale slettet, blev i øvrigt også kritiseret for at bevæge sig på grænsen til at komme i strid med ytringsfriheden, som denne er beskyttet i EMRK artikel 10.[1938]

## 3. Kommissionens overvejelser

Kommissionen bemærker indledningsvis, at ytringsfriheden er en helt grundlæggende forudsætning for vores demokrati, som derfor alene bør begrænses undtagelsesvis i de tilfælde, hvor særdeles tungtvejende hensyn til legitime samfundsmæssige interesser som f.eks. den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed mv. gør det nødvendigt.

Det har traditionelt også været tilgangen i Danmark, og det er efter kommissionens opfattelse derfor heller ikke overraskende, at Danmark konsekvent har scoret højt i internationale undersøgelser om ytringsfrihedens vilkår i forskellige lande.[1939]

1934 Udtalelse fra Jacob Mchangama i C. Kjær Jessen og S. Jensen, "Søren Pind vil straffe mediefejl hårdere" i JydskeVestkysten (28. august 2015).

1935 Ibid. og udtalelser fra Enhedslistens retsordfører Rosa Lund i J. Albrecht, "Advokat: Tiltrængt med højere straffe til medierne" (7. januar 2018).

1936 Udtalelse fra Anders Lund Madsen i C. Kjær Jessen og S. Jensen, "Søren Pind vil straffe mediefejl hårdere" i JydskeVestkysten (28. august 2015).

1937 Udtalelser fra advokat Michael Christiani Havemann i J. Albrecht, "Advokat: Tiltrængt med højere straffe til medierne" (7. januar 2018).

1938 Dansk Journalist forbunds høringssvar vedrørende lovforslaget af den 24. august 2018.

1939 "Ytringsfriheden under V- og VLAK- regeringerne", *Justitia* (http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/03/Ytringsfrihed-under-v-og-vlak-regeringen.pdf), side 1 med henvisning til bl.a. "V-Dem Annual Democracy Report 2018", *V-Dem Institute* (https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf).

Som gennemgangen af de enkelte love i afsnit 2-12 viser, er der siden 2001 imidlertid sket en udvikling, hvor man fra lovgivers side har virket mere tilbøjelig end tidligere, til at begrænse borgernes grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ytringsfriheden. Udviklingen synes at være 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.

Der er ingen tvivl om, at verden har ændret sig meget de sidste 20 år, og at et ændret trusselsbillede og nye teknologier har skabt helt nye udfordringer, som det er nødvendigt at tage hånd om. Efter kommissionens opfattelse kan dette dog ikke i sig selv forklare, hvorfor udviklingen navnlig har taget fart fra 2016 og frem – og det gælder ikke blot i forhold til antallet af love, der indskrænker ytringsfriheden, men også de hensyn, der begrunder indskrænkningerne.

Kommissionen noterer sig i den forbindelse, at anti-terrorpakkerne blev vedtaget på et bagtæppe af en række terrorangreb rettet mod USA og Europa, og at de grundlæggende havde til formål at forebygge og bekæmpe terror. Selvom sådanne *sikkerhedshensyn* normalt vejer særligt tungt, har anti-terrorpakkerne ikke været forskånet for kritik. Tværtimod er de blevet kritiseret for generelt at medføre unødigt store indgreb i ytringsfriheden.

Efter kommissionens opfattelse er det på den ene side vanskeligt at vurdere indskrænkninger i ytringsfriheden, som er begrundet i sikkerhedshensyn. Det skyldes bl.a., at man fra offentlighedens side normalt ikke vil have de oplysninger, der er nødvendige til at efterprøve de vurderinger, som kommer fra bl.a. efterretningstjenesterne, og som ligger til grund for forslagene. Netop af den grund er EMD normalt også meget tilbageholdende, når den skal vurdere indskrænkninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed, jf. kapitel 6, afsnit 5.5.

På den anden side gør disse vanskeligheder det efter kommissionens opfattelse ikke mindre vigtigt at sikre, at indskrænkninger i ytringsfriheden kun gennemføres, når det er absolut nødvendigt. Når ytringsfriheden begrænses ud fra sikkerhedshensyn, bør det derfor som minimum tilstræbes, at grundlaget bliver så transparent som muligt.

Langt fra alle indskrænkninger af ytringsfriheden, der er gennemført, har i øvrigt været begrundet alene i sikkerhedshensyn. Siden 2016 har flere af indskrænkningerne således snarere været begrundet i et bredere hensyn til *den offentlige orden*, idet formålet med lovene bl.a. har været at bekæmpe radikalisering og parallelsamfund. Det gælder f.eks. den såkaldte imamlov samt indrejseforbuddet for visse udenlandske religiøse forkyndere. Også tildækningsforbuddet falder umiddelbart i denne kategori.

Både radikalisering og parallelsamfund er selvsagt udfordringer, der skal tages alvorligt. Det er efter kommissionens opfattelse imidlertid tvivlsomt, om indskrænkninger af ytringsfriheden er den rette vej at gå for at forebygge udfordringerne. F.eks. kan det frygtes, at bl.a. imamloven og indrejseforbuddet for visse udenlandske forkyndere blot fører til, at kontroversielle holdninger mv. ikke kommer frem i lyset, hvor de kan blive diskuteret og imødegået med argumenter.

Endelig har hensynet til respekten for *privatlivet* ført til, at ytringsfriheden er blevet indskrænket. Det er sket med skærpelsen af straffen for krænkelser mod privatlivets fred mv., som blev vedtaget i 2018. Skærpelsen skal bl.a. ses i lyset af, at freds- og ærekrænkelser i dag kan spredes nemt og hurtigt på internettet med stor skadevirkning. Selvom denne risiko naturligvis skal tages alvorligt, kan det efter kommissionens opfattelse også her diskuteres, om vejen er den rigtige. Værd er det i hvert fald at bemærke, at man med skærpelserne er gået i den modsatte retning af lande som f.eks. Norge, der som nævnt i afsnit 12.1 har afkriminaliseret injurier med henblik på at minimere risikoen for at begrænse presse- og ytringsfriheden.

Perioden fra 2001 og frem har dog ikke kun budt på indskrænkninger af ytringsfriheden. Der er også gennemført en styrkelse heraf med ophævelsen af forbuddet mod blasfemi i 2017. Ophævelsen har som nævnt i afsnit 8.1 efterfølgende været genstand for en debat som følge af de koranafbrændinger mv., der har fundet sted i forbindelse med demonstrationer arrangeret af partiet Stram Kurs. Kommissionen noterer sig, at det samlet set kun har været meget få, der har talt for at genindføre forbuddet mod blasfemi eller for andre indskrænkninger af ytringsfriheden af den årsag.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at der navnlig siden 2016 er gennemført en lang række væsentlige indskrænkninger af ytringsfriheden. 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 forventer således, at vi også fremover vil opleve, at indvandring fra ikke-vestlige lande vil give anledning til væsentlige samfundsmæssige diskussioner, der vil resultere i politiske beslutninger, som kan påvirke ytringsfriheden negativt. Det samme gælder i forhold til udviklingen af nye teknologier, hvor internettet og særligt sociale medier allerede i dag medfører diskussioner om, hvordan den enkeltes privatliv bedst beskyttes.

Problemstillingen forstærkes af, at der hidtil kun i begrænset omfang er lagt op til at revidere indskrænkningerne af ytringsfriheden på et senere tidspunkt. Af de ændringer, som kommissionen har vurderet har betydning for ytringsfriheden, er det således reelt kun den såkaldte imamlov, hvor der på forhånd er lagt op til en revision.[1940] Her skal justitsministeren fremsætte forslag til revision af loven i folketingsåret 2021-22. Herudover har Justitsministeriet i 2010 afgivet en redegørelse om erfaringerne med anti-terrorpakkerne, men redegørelsen ligger dels snart 10 år tilbage, dels blev den dengang som nævnt i afsnit 3.1 udsat for en del kritik. Kommissionen har samtidig også noteret sig, at den daværende V-regering i efteråret 2015 valgte at nedlægge "Udvalget vedrørende den danske terrorbekæmpelse", som ellers skulle have gennemgået de danske myndigheders indsats og beredskab i terrorbekæmpelsen, herunder de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den danske indsats imod terror.

Kommissionen bemærker, 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 "overreagere" og indskrænke 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. På det tidspunkt må der normalt forventes at være tilstrækkelige erfaringer med reglerne til at kunne vurdere, om de har virket efter hensigten – og om forudsætningerne for indskrænkningen fortsat holder. Samtidig vil de begivenheder, der evt. ligger til grund for indskrænkningen, være kommet lidt på afstand, så hensynet til f.eks. den offentlige orden eller sikkerhed vil kunne afvejes over for hensynet til ytringsfriheden uden evt. indblanding af de følelser, som raser lige efter f.eks. et terrorangreb.

I praksis vil en pligt til at evaluere f.eks. kunne sikres ved, at der i de enkelte love, som medfører indskrænkninger af ytringsfriheden, indsættes såkaldte revisionsklausuler, som pålægger den ansvarlige minister at fremsætte forslag for Folketinget om revision af loven, når den har været i kraft nogle år. Alternativt vil loven kunne undergives lovover-

1940 Anti-terrorpakke II pålagde ganske vist justitsministeren at fremsætte lovforslag i folketingsåret 2011-12 om en revision af den pligt til at opbevare trafikdata (logning), som med loven blev indført for udbydere af telenet mv. Da kravet om logning ikke berører ytringsfriheden, tæller denne revisionsbestemmelse dog ikke i denne sammenhæng. Der er i øvrigt ikke fremsat lovforslag endnu, da fristen er udskudt flere gange ved senere lovændringer.

vågning, som er en måde til at styrke og systematisere vurderingen af, om målene med lovgivningen faktisk nås, og om forudsætningerne holder.[1941]

Kommissionen anbefaler på denne baggrund *for det første*, at man fra lovgivers side vender tilbage til den tilgang, der var den fremherskende herhjemme i mange år efter 2. verdenskrig. Det betyder, at vi i langt højere grad, end det har været tilfældet de senere år, bør møde udfordringerne ved at værne om ytringsfriheden i stedet for at begrænse den.

Kommissionen anbefaler *for det andet*, at det sikres, at der i overensstemmelse med ovenstående fremover sker en grundig evaluering af de love, hvor en indskrænkning af ytringsfriheden helt undtagelsesvis har været nødvendig. En tilsvarende grundig evaluering bør efter kommissionens opfattelse også gennemføres i forhold til de allerede vedtagne lovændringer, som kommissionen har gennemgået under pkt. 2 ovenfor.

1941 Lovovervågning er nærmere omtalt i pkt. 8.9 i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet.

# Bilag 1
# Oversigt over indskrænkninger i ytringsfriheden i Danmark

**1. Indledning**

Det er i kommissoriet for Ytringsfrihedskommissionen forudsat, at kommissionen i sit arbejde skal beskrive de retlige rammer for ytringsfriheden i Danmark. Som led heri har Ytringsfrihedskommissionens sekretariat, via de respektive danske ministerier, indhentet oversigter over indskrænkninger i ytringsfriheden på de enkelte ministeriers ressortområder. Oversigten indeholder alene indskrænkninger, der er fastsat i medfør af lov. Indskrænkninger i ytringsfriheden, der efter bemyndigelse er fastsat i administrative forskrifter, er således ikke medtaget. Det vil dog fremgå, at vedkommende lov indeholder en bemyndigelse til at fastsætte regler, som kan udgøre indskrænkninger i ytringsfriheden, ligesom det er anført, om bemyndigelsen er udnyttet. Oplysningspligter mv. er ikke medtaget.

Oplysningerne er indhentet i periode […], og eventuelle indskrænkninger, der er vedtaget herefter, fremgår derfor ikke af oversigten.

**2. Oversigt**

**2.1 Indskrænkninger på Børne og Socialministeriets område**

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om ægteskabets indgåelse og opløsning** (LBK nr. 54 af 23/01/2018) | § 58 a<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om behandling i separations- og skilsmissesager – bl.a. om vilkårsforhandling og mægling. | Ved lov nr. 525 af 24. juni 2005 om ændring af lov om forældremyndighed og samvær, lov om ægteskabets indgåelse og opløsning og forskellige andre love. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1860 af 23. december 2015 om separation og skilsmisse. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Forældreansvarsloven** (LBK nr. 1417 af 01/12/2017) | § 23<br>*Stk. 1, 3. pkt.:* Skoler, børneinstitutter, social- og sundhedsvæsenet samt private sygehuse, privat praktiserende læger og tandlæger må ikke videregive fortrolige oplysninger om forældremyndighedsindehaver til en forælder, der ikke har forældremyndighed. | Ved lov nr. 499 af 6 juni. 2007 og er en videreførelse af § 19, stk. 1, 3. pkt. i lov om forældremyndighed og samvær, som blev indført ved lov nr. 387 af 14. juni 1995 om forældremyndighed og samvær. | |
| | § 42<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om behandling af forældre-myndighedssager, overvåget samvær mv. | Ved lov nr. 499 af 6. juni 2007 om forældreansvar. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 146 af 22. februar 2016 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær mv. |
| **Adoptionsloven** (LBK nr. 1041 af 03/08/2018) | § 25 a<br>*Stk. 5, 2. pkt.:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for samråd. | Ved lov nr. 137 af 24. marts 1976 om ændring af adoptionsloven. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1865 af 23. december 2014 om forretningsordenen for adoptionssamrådet. |
| | § 25 b<br>*Stk. 1, 5. pkt.:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for Adoptionsnævnet. | Ved lov nr. 137 af 24. marts 1976 om ændring af adoptionsloven. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 284 af 20. marts 2019 om forretningsordenen for Adoptionsnævnet. |
| | § 32<br>*Stk. 2:* Annoncering af (lovligt) døgnplejetilbud til børn under 14 år skal ske med samtykke fra offentlig myndighed. | Ved lov nr. 326 af 4. juni 1986 om ændring af adoptionsloven og indfødsretsloven. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 33<br>*Stk. 2:* Forbud mod annoncering med henblik på at opnå forbindelse mellem en kvinde og en anden, der ønsker, at kvinden skal føde et barn til denne. | Ved lov nr. 326 af 4. juni 1986 om ændring af adoptionsloven og indfødsretsloven. | |
| **Lov om voksenansvar for anbragte børn og unge**<br>(LBK nr. 507 af 02/05/2017) | § 4<br>Bemyndigelse for leder på anbringelsessted at fastsætte husorden. Børn og unge anbragt på anbringelsessted, som har fastsat en husorden, skal gøres bekendt med denne. | Ved lov nr. 619 af 8, juni 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge. | |
| | § 15<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for børn- og ungeudvalg at træffe afgørelse om kontrol med barnets eller den unges kommunikation med nærmere angivne personer uden for institutionen.<br><br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler herom. | Ved lov nr. 619 af 8, juni 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge. | Bemyndigelsen i stk. 4 er udnyttet ved BEK nr. 1438 af 6. december 2017 om voksenansvar for anbragte børn og unge. |
| | § 18<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om besøg og kommunikation for anbragte børn og unge. | Ved lov nr. 619 af 8, juni 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1438 af 6. december 2017 om voksenansvar for anbragte børn og unge. |
| | § 19<br>Bemyndigelse for kommunalbestyrelse til at fastsætte regler om, at personale på visse anbringelsessteder kan foretage indgreb i anbragte børn/unges kommunikation. | Ved lov nr. 619 af 8, juni 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om socialtilsyn** (LBK nr. 42 af 19/01/2018) | § 11<br>*Stk. 2-3:* Tavshedspligt under strafansvar for myndigheder og personer på et tilbud. Endvidere tavshedspligt for Socialtilsynet, som ikke over for tilbuddet eller andre må oplyse, at det har modtaget henvendelse om bekymringer. | Ved lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn. | |

## 2.2 Indskrænkninger på Finansministeriets område

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om tjenestemænd** (LBK nr. 511 af 18/05/2017) | § 5, stk. 3-5<br>Tavshedspligt vedrørende oplysninger indhentet i forbindelse med tjeneste-mandsansøgning, såfremt ansøgeren skriftligt indgiver anmodning herom. | Lov nr. 265 af 22. maj 1986 om ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. | |
| | § 8, stk. 3<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om behandling af forfremmelses-sager. | Lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. | Bestemmelsen er udnyttet i BEK nr. 53 af 2. februar 1977 om tavshed med hensyn til behandling i forfremmelsesnævn. |
| | § 21, stk. 7-9<br>Tavshedspligt vedrørende tjenestemandsforhør og retsmøder, der ikke er offentlige. | Lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. | |
| | § 54 f, stk. 2<br>Tavshedspligt, såfremt retsformand vælger at lukke dørene for domsforhandling i Tjenestemandsretten. | Lov nr. 346 af 2. juni 1999 om ændring af tjeneste-mandspensionsloven, tjenestemandsloven og en række andre love. | |
| **Lov om tjenestemandspension** (LBK nr. 510 af 18/05/2017) | § 32, stk. 2<br>Tavshedspligt vedrørende helbredsoplysninger tilvejebragt til brug for afgørelser om ret til pension, medmindre der gives samtykke hertil. | Lov nr. 447 af 30. juni 1993 om ændring tjeneste-mandspensionsloven og forskellige andre love. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om supplerende bestemmelser til forordning om elektronisk identifikation og tillids-tjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked** (LBK nr. 617 af 08/06/2016) | § 5<br>Tavshedspligt vedrørende oplysninger om tillidstjenesteudbydernes systemers indretning mv. | Lov nr. 617 af 8. juni 2016 om supplerende bestemmelser til forordning om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked | |
| **Lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.** (LBK nr. 225 af 20/03/2018) | § 91<br>*Stk. 9:* Tavshedspligt med hensyn til arbejdsløshedskassen oplysninger om enkeltpersoners indkomstforhold. | Lov nr. 387 af 13. juni 1990 om ændring af forskellige lovbestemmelser om kontrol med udbetaling af offentlige ydelser mv. | |

## 2.3 Sundheds- og Ældreministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Sundhedsloven** (LBK nr. 191 af 28/02/2018) | § 40<br>Tavshedspligt for sundhedspersoner og studerende vedrørende patienters helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger. | Lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling. | |
| | § 48<br>*Stk. 1:* Begrænsning af anvendelse af oplysninger indhentet efter §§ 46 og 47.<br><br>*Stk. 2:* Forbud mod offentliggørelse af oplysninger indhentet i forskningsmæssigt øjemed, hvis oplysningerne kan henføres til enkeltpersoner.<br><br>*Stk. 3:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om videregivelse af fortrolige oplysninger anvendt i forskningsmæssigt øjemed. | Lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling. | Bemyndigelsen i stk. 3 er ikke udnyttet. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 49<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om videregivelse af helbredsoplysninger til tredjelande. | Lov nr. 482 af 1. juli 1998<br>om patienters retsstilling. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 509 af 13. maj 2018, der angår samtykke vedrørende behandling, videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger<br>mv. |
| | § 216<br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for Sundhedsstyrelsen vedrørende oplysninger, der indhentes til brug for evalueringer. | Lov nr. 141 af 5. marts 2001 om ændring af lov om sundhedsvæsenets central-styrelse mv. med flere love og om ophævelse af lov om et forebyggelsespolitisk råd<br>og et tobaksskaderåd. | |
| **Lov om markedsføring af sundhedsydelser**<br>(LOV nr. 326 af 06/05/2003) | § 2<br>Forbud mod urigtige, vildledende eller urimeligt mangelfulde angivelser ved markedsføring af sundhedsydelser | Lov nr. 463 af 10. juni 1997 om reklamering af sundhedsydelser. | |
| **Lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet**<br>(LBK nr. 995 af 14/06/2018) | § 17<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt vedrørende oplysninger om, at en sag er overgivet til politiet. | Lov nr. 547 af 24. juni 2005 om klage- og erstatnings-adgang inden for sundhedsvæsenet | |
| **Lov om lægemidler**<br>(LBK nr. 99 af 16/01/2018) | § 63<br>Begrænsninger for reklamering af lægemidler. Reklamen skal være saglig, og den må ikke være vildledende. | Lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler. | |
| | § 64<br>Forbud mod reklamering af magistrelle lægemidler og lægemidler, som ikke lovligt kan forhandles og udleveres her i landet. | Lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 65<br>Forbud mod at bruge ordet apotek i reklamer for ikkeapoteksforbeholdte lægemidler eller andre varer end lægemidler, medmindre den for reklamen ansvarlige kan dokumentere, at varen i almindelighed forhandles på landets apoteker. | Lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler. | |
| | § 66<br>*Stk. 1-2:* Forbud mod over for offentligheden at reklamere for lægemidler, som er receptpligtige, uegnede til anvendelse, uden at patienten forinden har søgt læge med henblik på diagnosticering eller overvågning, eller er omfattet af lov om euforiserende stoffer. | Lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler. | |
| | § 70<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om reklame for lægemidler, rabatter og andre ydelser eller fremgangsmåder, som kan have en tilsvarende virkning. | Lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1153 af 22. oktober 2014 om reklame mv. for lægemidler. |
| **Lov om apotekervirksomhed** (LBK nr. 801 af 12/06/2018) | § 3 a<br>*Stk. 1-2:* Tavshedspligt vedrørende fortrolige oplysninger, som er indsamlet af apotekere i forbindelse med deres virksomhed<br><br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler om apotekernes adgang til at videregive oplysninger om apotekets omsætning af bestemte lægemidler til privatpersoner og private organisationer. | Lov nr. 280 af 6. maj 1993 om ændring af lov om lægemidler mv. | Bemyndigelsen er ikke udnyttet. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om videnskabsetisk behandling af sundhedsvidenskabelige forskningsprojekter**<br><br>(LBK nr. 1083 af 15/09/2017) | § 26 a<br>Tavshedspligt for den, som virker eller har virket i en videnskabsetisk komité eller i et sekretariat herfor mv., vedrørende personoplysninger om forsøgspersoner. | Lov nr. 604 af 18. juni 2012 om ændring af lov om videnskabsetisk behandling af sundhedsvidenskabelige forskningsprojekter. | |
| **Lov om assisteret reproduktion i forbindelse med behandling, diagnostik og forskning m.v.**<br>(LBK nr. 93 af 19/01/2015) | § 12<br>Forbud mod at sælge, formidle salg eller på anden måde medvirke til salg af ubefrugtede eller befrugtede menneskelige æg. | Lov nr. 460 af 10. juni 1997 om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning mv. (Kunstig Befrugtningsloven). | |
| **Lov om medicinsk udstyr**<br>(LBK nr. 139 af 15/02/2016) | § 2 d<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om reklame for medicinsk udstyr, økonomiske fordele eller andre fremgangsmåder, der kan medvirke til fremme af salg og udlevering af medicinsk udstyr. | Lov nr. 518 af 26. maj 2014 om ændring af lov om medicinsk udstyr og forskellige andre love. | Bemyndigelsen i stk. 1 er udnyttet i BEK nr. 1155 af 22. oktober 2014 om reklame mv. for medicinsk udstyr. |
| **Blodforsyningsloven**<br>(LBK nr. 295 af 27/04/2005) | § 7<br>Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler om oplysninger fra donorer og anonymisering af disse. | Lov nr. 295 af 27. april 2005 om fremskaffelse af humant blod til behandlingsformål (Blodforsyningsloven). | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 366 af 23. april 2012 om sikkerhed i forbindelse med bloddonation. |
| **Lov om tobaksvarer m.v.**<br>(LBK nr. 608 af 07/06/2016) | § 13<br>Forbud mod markedsføring af tobak, der indtages oralt. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | |
| | § 14<br>*Stk. 1:* Forbud mod markedsføring af cigaretter og rulletobak med en kendetegnende aroma.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler herom. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen i stk. 2 er ikke udnyttet. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 15<br>Forbud mod markedsføring af cigaretter og rulletobak, der indeholder aromastoffer, der gør det muligt at ændre deres duft eller smag eller deres røgudviklingsintensitet. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | |
| | § 16<br>Forbud mod markedsføring af cigaretter og rulletobak, der består af filtre, papir eller kapsler med indhold af tobak eller nikotin. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | |
| | § 17<br>Forbud mod markedsføring af tobaksvarer og røgtobak, der indeholder visse tilsætningsstoffer. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | |
| | § 18<br>*Stk. 1*: Forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indeholder tilsætningsstoffer, der øger tobaksvarens toksiske eller afhængighedsskabende virkning eller kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske egenskaber.<br><br>*Stk. 2*: Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler herom. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen i stk. 2 er ikke udnyttet. |
| | § 19<br>*Stk. 1:* Markedsføring af tobaksvare skal indeholde sundhedsadvarsler på dansk på hver enkeltpakning og evt. ydre emballage.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler herom. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen i stk. 2 er udnyttet ved BEK nr. 669 af 30. maj 2016 om grænseværdier, sundhedsadvarsler og alderskontrolsystem mv. af tobaksvarer mv. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 20<br>*Stk. 1-2:* Markedsføring af en tobaksvare må ikke give fejlagtigt indtryk, fremhæve produktet som sundere, bedre eller mindre skadelig eller få produktet til at ligne fødevare eller kosmetisk produkt mv.<br><br>*Stk. 3:* Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler om krav til mærkning. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 1064 af 4. juli 2016 om undersøgelser af konkrete tilsætningsstoffer i tobaksvarer og nærmere krav til mærkning og emballering af cigaretter og rulletobak mv. |
| | § 21<br>Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler om krav til enkeltpakningen af cigaretter og rulletobak. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 1064 af 4. juli 2016 om undersøgelser af konkrete tilsætningsstoffer i tobaksvarer og nærmere krav til mærkning og emballering af cigaretter og rulletobak mv. |
| | § 22<br>Forbud mod kuponer, der tilbyder gratis uddeling eller tilbud, på tobaksvarers emballage. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | |
| | § 30<br>*Stk. 1:* Markedsføring af urtebaseret rygeprodukt skal indeholde sundhedsadvarsler på dansk på hver enkelt-pakning og evt. ydre emballage<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler herom. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 669 af 30. maj 2016 om grænseværdier, sundhedsadvarsler og alderskontrolsystem mv. af tobaksvarer mv. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 31<br>*Stk. 1:* Markedsføring af urtebaseret produkt må ikke give fejlagtigt indtryk, fremhæve produktet som sundere, bedre eller mindre skadelig eller få produktet til at ligne fødevare eller kosmetisk produkt mv<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for Sundhedsstyrelsen til at fastsætte nærmere regler om krav til mærkning. | Lov nr. 608 af 7. juni 2016 om tobaksvarer mv. | Bemyndigelsen i stk. 2 er ikke udnyttet. |
| **Lov om elektroniske cigaretter m.v.**<br>(LBK nr. 426 af 18/05/2016) | § 8<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om mærkning af elektroniske cigaretter og genopfyldnings-beholdere med nikotin. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 499 af 30. maj 2016 om kvalitet, mærkning, alderskontrolsystem og reklame mv. af elektroniske cigaretter og genopfyldnings-beholdere mv. |
| | § 9<br>*Stk. 1:* Markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere mv. skal indeholde sundhedsvarsel.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler herom. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 499 af 30. maj 2016 om kvalitet, mærkning, alderskontrolsystem og reklame mv. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere mv. |
| | § 15<br>Forbud mod markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere over for personer under 18. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |
| | § 16<br>Forbud mod reklamering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere over for offentligheden. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 17<br>Forbud mod økonomisk støtte til radioprogrammer, arrangementer, aktiviteter, enkeltpersoner el.lign. med det formål eller den direkte eller indirekte virkning, at salget af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere fremmes. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |
| | § 18<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om reklame mv. for elektronisk cigaretter og genopfyldnings-beholdere. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | Bemyndigelsen er udnyttet i BEK nr. 499 af 30. maj 2016 om kvalitet, mærkning, alderskontrolsystem og reklame mv. af elektroniske cigaretter og genopfyldnings-beholdere mv. |
| | § 25<br>Bemyndigelse for Sikkerheds-styrelsen til at forbyde markedsføring af visse elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |
| | § 26<br>Bemyndigelse for Sikkerheds-styrelsen til i visse tilfælde at påbyde leverandører at tilbagetrække eller tilbagekalde elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 27<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for Sikkerhedsstyrelsen til at påbyde leverandører at tilbagetrække eller tilbagekalde elektroniske cigaretter og genopfyldnings-beholdere med nikotin, såfremt det vurderes, at produkterne udgør en alvorlig risiko for menneskers sundhed. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |
| | § 28<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for Sikkerhedsstyrelsen med hensyn til drifts- eller forretningsforhold, der er undtaget fra aktindsigt. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | |
| | § 29<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler med henblik på gennemførelse af EU-retsakter, der forbyder bestemte elektroniske cigaretter eller genopfyldnings-beholdere med nikotin eller en bestemt type elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere med nikotin. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | Bemyndigelsen er ikke udnyttet. |
| | § 30<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om, at skriftlig kommunikation til og fra Sikkerhedsstyrelsen skal foregå digitalt.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler herom. | Lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter mv. | Bemyndigelserne i stk. 1 og stk. 2 er udnyttet i BEK nr. 499 af 3. juni 2016 om anmeldelse af elektroniske cigaretter og genopfyldnings-beholdere mv. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om forbud mod tobaksreklame m.v.** (LBK nr. 1021 af 21/10/2008) | § 3, stk. 1<br>*Stk. 1:* Forbud mod alle former for reklame for tobaksvarer med undtagelse af de i stk. 2 og 3 nævnte omstændigheder.<br><br>*Stk. 4:* Forbud mod, at hylder, skabe og bokse får en størrelse eller udformning, som giver reklameeffekt i undtagelses-tilfældene. | Lov nr. 536 af 17. juni 2008 om bl.a. ændring af lov om forbud mod tobaksreklame mv. (Aromastoffer, aldersgrænser for salg af tobak og udstilling af tobaksvarer på tobaksudsalgssteder). | |
| | § 4<br>Forbud mod sponsorering til fordel for tobaksvarer. | Lov nr. 492 af 7. juni 2001 om forbud mod tobaksreklame mv. | |
| | § 5<br>Forbud mod enhver form for uddeling, der har til formål at fremme afsætningen af tobaksvarer. | Lov nr. 492 af 7. juni 2001 om forbud mod tobaksreklame mv. | |
| **Lov om kvalitets- og sikkerhedskrav ved håndtering af menneskelige organer til transplantation** (LBK nr. 151 af 28/02/2012) | § 14<br>Forbud mod annoncering, hvori der efterlyses eller tilbydes organer til donation, med henblik på at der ydes eller modtages betaling eller anden økonomisk fordel. | Lov nr. 151 af 28. februar 2012 om kvalitets- og sikkerhedskrav ved håndtering af menneskelige organer til transplantation. | |

## 2.4 Miljø- og Fødevareministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Fødevareloven** (LBK nr. 999 af 02/07/2018) | § 14<br>Forbud mod, at forhold vedrørende varen på nogen måde er vildledende eller egnet til at vildledende. | Lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer.<br><br>Bestemmelsen er en revideret videreførelse af § 19, stk. 1 i lov nr. 471 af 1. juli 1998. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 15<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om mærkning, markedsføring eller reklame for fødevarer.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om omtale af egenskaber ved markedsføring. | Lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer.<br><br>Er en videreførelse af § 19, stk. 2 og 3 og § 20, stk. 2 i lov nr. 471 af 1. juli 1998. | Bemyndigelsen er ikke udnyttet til at fastsætte rent nationale bestemmelser. |
| **Lov om foderstoffer** (LBK nr. 1000 af 02/07/2018) | § 1<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om foderstoffer, herunder bl.a. om markedsføring. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 282 af 8. maj 1991 om foderstoffer. Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 376 af 28. maj 2003. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 935 af 27. juni 2018 om foder og fodervirksomheder. |
| **Landbrugsstøtteloven** (LBK nr. 231 af 22/03/2018) | § 23<br>*Stk. 3:* Overtrædelse af bestemmelser om tavshedspligt i de i § 1, stk. 4 nævnte forordninger straffes med bøde. | Sætningen, hvori ordet "tavshedspligt" står, blev indført ved lov nr. 414 af 13. juni 1990 om administration af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer mv. (Bemyndigelsesloven). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Kemikalieloven** (LBK nr. 115 af 26/01/2017) | § 10<br>*Stk. 3:* Forbud mod salg af stof eller blanding, der er egnet til at vildlede med hensyn til den risiko, der kan være forbundet hermed.<br><br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler herom.<br><br>*Stk. 5:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om eller bestemme, i hvilket omfang der ved salg og import af stoffer og blandinger kan henvises til, at stoffet eller blandingen ikke har været gjort til genstand for forsøg med dyr for at opfylde kravene i loven mv. | Stk. 3 er indført ved den første kemikalielov nr. 212 af 23. maj 1979. Den gældende ordlyd blev indført ved lov nr. 294 af 11. april 2011 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter og forskellige andre love.<br><br>Stk. 4 er indført ved lov nr. 341 af 24. maj 1989 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter.<br><br>Stk. 5 er indført ved lov nr. 315 af 5. maj 2004 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter og lov om dyreforsøg. | Bemyndigelsen i stk. 4 er udnyttet ved BEK nr. 815 af 18. juni 2018 om bekæmpelsesmidler. |
| | § 58<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for den, der udøver eller har udøvet opgaver efter loven.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om tavshedspligt. | Stk. 1 er indført ved den første kemikalielov nr. 212 af 23. maj 1979. Den gældende ordlyd blev indført ved lov nr. 341 af 24. maj 1989 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter.<br><br>Stk. 2 er indført ved lov nr. 1067 af 23. december 1992 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Naturbeskyttelsesloven** (LBK nr. 1122 af 03/09/2018) | § 21<br>*Stk. 1:* Forbud mod opsætning af skilte, plakater mv. i reklame- og propagandaøjemed.<br><br>*Stk. 2*: En lang række undtagelser til stk. 1. | Stk. 1 og 2 er indført ved lov nr. 140 af 7. maj 1937 om naturfredning. Seneste ændring ag den gældende bestemmelser er indført ved lov nr. 466 af 14. maj 2018 om ændring af lov om naturbeskyttelse. | |

## 2.5 Forsvarsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Militær retsplejelov** (LOV nr. 531 af 24/06/2005) | § 4<br>*Stk. 1, nr. 5:* Tavshedspligt for vidne, såfremt retten vælger dette af hensyn til den militære sikkerhed.<br><br>*Stk. 2, nr. 4:* Tavshedspligt for forsvarer, såfremt auditør vælger dette af hensyn til den militære sikkerhed. | Stk. 1, nr. 5, er indsat ved lov nr. 198 af 11. juni 1954 om militær retspleje.<br><br>Stk. 2, nr. 4, er indsat ved lov nr. 531 af 24. juni 2005 om militær retspleje. | |
| **Militær straffelov** (LOV nr. 530 af 24/06/2005) | § 28<br>*Stk. 1, nr. 4:* Tavshedspligt (under ansvar for krigsforræderi) med hensyn til videregivelse af oplysninger om det danske militærs forhold til fjenden. | Straffelov for krigsmagten af 1881. | |
| | § 32<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt (under fængselsansvar) for den, der forsætligt røber en militær hemmelighed, hvis afsløring kan skade landets forsvar- | Straffelov for krigsmagten af 1881. | |

## 2.6 Undervisningsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse** (LBK nr. 812 af 21/06/2018) | § 7<br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for arbejdsløshedskasser med hensyn til oplysninger fra indkomst-registeret indhentet til brug for administration af godtgørelse og tilskud til befordring. | Lov nr. 573 af 7. juni 2011 om ændring af lov om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse og lov om arbejdsmarkedsuddannelser mv. | |
| **Lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag** (LBK nr. 811 af 21/06/2018) | § 26 b<br>*Stk. 2:*Tavshedspligt med hen-syn til data på individniveau om uddannelsesniveau, der er imputerede eller hidrører fra spørgeskemaundersøgelser. | Lov nr. 745 af 8. juni 2018 om ændring af en lang række love, herunder lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag. | |
| **Lov om efterskoler og frie Fagskoler** (LBK nr. 94 af 08/02/2018) | § 7<br>*Stk. 5:* Tavshedspligt for bestyrelsen, forstanderen og andre ansatte på skoler efter forvaltningslovens regler. | Lov nr. 478 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner. | |
| | § 23 c<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for Efterskoleforeningen efter forvaltningslovens og offentlighedslovens regler. | Lov nr. 208 af 31. marts 2008 om ændring af lov om befordringsrabat til uddannelsessøgende i ungdomsuddannelse mv. og forskellige andre love. | |
| | § 27<br>*Stk. 5:* Bemyndigelse for minister til at træffe beslutning om, at tavshedspligt skal gælde for skoleforeningernes administration af tilskud. | Lov nr. 479 af 31. maj 2000 om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler). | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 631 af 2. juli 2003 om tilskud mm. til efteruddannelse og forsøgs- og udviklingsarbejde ved folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om friskoler og private grundskoler m.v.**<br>(LBK nr. 1111 af 30/08/2018) | § 5<br>*Stk. 10:* Tavshedspligt for bestyrelsen, ledelsen, andre ansatte og tilsynsførende efter forvaltningslovens og offentlighedslovens regler. | Lov nr. 478 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner. | |
| | § 11<br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for fordelingssekretariatets virksomhed efter forvaltningslovens og offentlighedslovens regler.<br><br>*Stk. 4:* Tavshedspligt for Deutscher Schul- und Sprachverein fûr Nordschleswig efter forvaltningslovens og offentlighedslovens regler. | Stk. 3 er indført ved lov nr. 287 af 23. april 2003 om ændring af lov om friskoler og private grundskoler mv. og en række andre love.<br><br>Stk. 4 er indført ved lov nr. 1594 af 20. december 2006 om ændring af lov om friskoler og private grundskoler mv. | |
| | § 41 b<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under straffelovsansvar med hensyn til henvendelser fra borgere, der angår bekymrende forhold på frie grundskoler.<br><br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for Undervisningsministeriet over for skolen eller andre med hensyn til sådanne henvendelser. | Lov nr. 397 af 2. maj 2018 om ændring af lov om friskoler og private grundskoler mv. og lov om folkeskolen.<br><br>Bestemmelsen ophæves 31. juli 2029, jf. § 3, stk. 4, i lov nr. 397 af 2. maj 2018.11.19 | |
| **Lov om folkeskolen**<br>(LBK nr. 1510 af 14/12/2017) | § 55 b<br>Tavshedspligt med hensyn til testresultater. | Lov nr. 313 af 19. april 2006 om ændring af lov om folkeskolen. | |
| **Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse**<br>(LBK nr. 1269 af 29/11/2017) | § 5<br>*Stk. 9:* Tavshedspligt for leder, bestyrelse og andre ansatte efter forvaltningslovens regler. | Lov nr. 478 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner. | |
| **Lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser**<br>(LBK nr. 928 af 03/07/2017) | § 4<br>*Stk. 5:* Tavshedspligt for bestyrelsen, rektor og andre ansatte efter forvaltningslovens regler. | Lov nr. 478 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om produktionsskoler** (LBK nr. 97 af 26/01/2017) | § 6<br>*Stk. 5:* Tavshedspligt for leder, bestyrelsen og andre ansatte efter forvaltningslovens regler. | Lov nr. 478 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige love om selvejende uddannelsesinstitutioner.<br><br>Loven ophæves 1. august 2019, jf. § 30, stk. 7 i lov nr. 745 af 8. juni 2018. | |
| **Lov om kommunernes overtagelse af de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud** (LBK nr. 632 af 16/06/2014) | § 7<br>Tavshedspligt med hensyn til aftaleudkast efter § 5, stk. 1, indtil den endelige aftale er indgået. | Lov nr. 632 af 16. juni 2014 om kommunernes overtagelse af de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud. | |
| | § 9<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt for repræsentanter for ansatte vedrørende orientering om aftaleudkast. | Lov nr. 632 af 16. juni 2014 om kommunernes overtagelse af de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud. | |

## 2.7 Kirkeministeriet

| **Lov** | **Bestemmelse** | **Indført ved** | |
|---|---|---|---|
| **Lov om trossamfund uden for folkekirken** (LOV nr. 1533 af 19/12/2017) | § 3<br>Forbud mod at udøve sin religion, hvis der ved udøvelsen opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov. | Lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken.<br><br>Bestemmelsen er en lovfæstelse af gældende praksis og understreger den enkelte borgers ret til religionsfrihed. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om valg til menighedsråd** (LBK nr. 772 af 24/06/2013) | § 3 a<br>Et menighedsrådsmedlem mister sin valgbarhed, hvis denne aktivt, vedholdende og offentligt har udbredt synspunkter, der er i åbenlys modstrid med folkekirkens lære og dermed har bragt sig i afgjort modsætning til folkekirken. | Genindført ved lov nr. 531 af 6. juni 2007 om ændring af lov om valg til menighedsråd og forskellige andre love. | |

## 2.8 Økonomi- og Indenrigsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Folketingsvalgloven** (LBK nr. 1426 af 08/12/2017) | § 42<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt vedr. kandidatanmeldelser, partiers meddelelse om godkendelse af kandidater og anmeldelse om opstillingsform indtil anmeldelsesmyndigheden har udsendt fortegnelser. | Lov nr. 1742 af 22. december 2015 om ændring af lov om valg til Folketinget og en række andre love. | |
| | § 50<br>Valgstyrerne påser, at vælgerne ikke udsættes for valgagitation eller anden form for holdningsmæssig påvirkning i valglokalerne eller andre steder i umiddelbar tilknytning hertil. De tilstedeværende skal i øvrigt rette sig efter valgstyrernes anvisninger. | Lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget. | |
| | § 51<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for personer, der forestår eller yder personlig bistand til afstemning, om, hvorvidt en vælger har været til stede og andre forhold herved samt forbud mod valgpåvirkning. | Lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til Folketinget. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 61<br>*Stk. 8:* Stemmemodtageren påser, at vælgere, der ønsker at brevstemme, ikke udsættes for valgagitation eller anden form for holdningsmæssig påvirkning i umiddelbar tilknytning til brevstemme-afgivningen. | Lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget. | |
| | § 62<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for stemmemodtager og personer, der yder personlig bistand til brevstemmeafgivning, om, hvorvidt en vælger har været til stede og andre forhold herved samt forbud mod valgpåvirkning. | Lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget. | |
| | § 107<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler, der skal sikre, at der ikke på eller ud til offentlig vej eller plads udøves valgagitation på en måde, der forstyrrer den offentlige orden. | Lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 645 af 12. oktober 1989 om valgagitation. |
| **Den kommunale og regionale valglov** (LBK nr. 1030 af 06/07/2018) | § 43<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt med hensyn til kandidatlister indtil bekendtgørelse af de godkendte kandidatlister har fundet sted. | Lov nr. 1742 af 22. december 2015 om ændring af lov om kommunale og regionale valg og en række andre love. | |
| | § 56<br>Valgstyrerne påser, at vælgerne ikke udsættes for valgagitation eller anden form for holdningsmæssig påvirkning i valglokalerne eller andre steder i umiddelbar tilknytning hertil. De tilstedeværende skal i øvrigt rette sig efter valgstyrernes anvisninger. | Lov nr. 140 af 8. marts 1989 om kommunale valg. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 57<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for personer, der forestår eller yder personlig bistand til afstemning, om, hvorvidt en vælger har været til stede og andre forhold herved samt forbud mod valgpåvirkning. | Lov nr. 140 af 8. marts 1989 om kommunale valg.<br><br>Bestemmelsen er oprindeligt indsat ved lov nr. 101 af 29. marts 1924 om kommunale valg. | |
| | § 67<br>*Stk. 8:* Stemmemodtageren påser, at vælgere, der ønsker at brevstemme, ikke udsættes for valgagitation eller anden form for holdningsmæssig påvirkning i umiddelbar tilknytning til brevstem-me-afgivningen. | Lov nr. 1252 af 18. december 2012. | |
| | § 68<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for stemmemodtager og personer, der yder personlig bistand til brevstemmeafgivning, om, hvorvidt en vælger har været til stede og andre forhold herved samt forbud mod valgpåvirkning. | Lov nr. 140 af 8. marts 1989 om kommunale valg. | |
| | § 109<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler, der skal sikre, at der ikke på eller ud til offentlig vej eller plads udøves valgagitation på en måde, der forstyrrer den offentlige orden. | Lov nr. 140 af 8. marts 1989 om kommunale valg.<br><br>Bestemmelsen er oprindeligt indsat ved lov nr. 446 af 21. december 1965. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 645 af 12. oktober 1989 om valgagitation. |
| **Europa-Parlamentsvalgloven** (LBK nr. 226 af 21/03/2018) | § 48<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler, der skal sikre, at der ikke på eller ud til offentlig vej eller plads udøves valgagitation på en måde, der forstyrrer den offentlige orden | Lov nr. 746 af 7. december 1988 om<br><br>Bestemmelsen er oprindeligt indsat ved lov nr. 609 af 14. december 1977. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 645 af 12. oktober 1989 om valgagitation. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Partiregnskabsloven** (LBK nr. 974 af 11/08/2017) | § 2<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt med hensyn til oplysninger om, hvem der er fritaget for betaling af bidrag eller har anmodet herom. | Lov nr. 404 af 13. juni 1990 om valg af danske repræsentanter til Europa-Parlamentet. | |
| **Kommunestyrelsesloven** (LBK nr. 1031 af 06/07/2018) | § 20<br>*Stk. 4 og 5:* Tavshedspligt med hensyn til synspunkter og argumenter fremført af andre mødedeltagere under udvalgsdrøftelser. | Lov nr. 629 af 23. december 1980 om ændring af de kommunale styrelseslove. | |
| **Regionsloven** (LBK nr. 1032 af 06/06/2018) | § 15<br>Tavshedspligt med hensyn til synspunkter og argumenter fremført af andre mødedeltagere under udvalgsdrøftelser i forretningsudvalget. | Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab. | |
| **Lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre** (LOV nr. 490 af 07/06/2006) | § 2<br>Kommunalbestyrelser og regionsråd kan anvende fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, såfremt reklameringen er i overensstemmelse med markedsføringsloven og anden lovgivning. | Lov nr. 490 af 7. juni 2006 om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre. | |

## 2.9 Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Olieberedskabsloven** (LOV nr. 354 af 24/04/2012) | § 5<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om den centrale lagerenheds opgaver og om tavshedspligt. | Lov nr. 345 af 24. april 2012 om olieberedskab. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1340 af 10. december 2014 om lagringspligt mv. for olie. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 20<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om tavshedspligt. | Lov nr. 345 af 24. april 2012 om olieberedskab. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1359 af 5. december 2013 om delegation af administrative opgaver efter olieberedskabs-loven til den centrale lagerenhed. |
| **Undergrundsloven** (LBK nr. 960 af 13/09/2011) | § 6<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for udvalgsmedlemmer og andre, der er til stede under forhandlinger med hensyn til, hvad de erfarer. | Lov nr. 293 af 10. juni 1981 om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrunds-loven). | |
| | § 12<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for udvalgsmedlemmer og andre med hensyn til oplysninger, de under visse redegørelser bliver bekendt med. | Lov nr. 310 af 17. maj 1995 om ændring af lov om anvendelse af Danmarks undergrund. | |
| | § 18 a<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for udvalgsmedlemmer og andre med hensyn til oplysninger, de under visse redegørelser bliver bekendt med. | Lov nr. 541 af 30. maj 2011 om ændring af lov om anvendelse af Danmarks undergrund. | |
| | § 23 b<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for udvalgsmedlemmer og andre med hensyn til oplysninger, de under visse redegørelser bliver bekendt med. | Lov nr. 541 af 30. maj 2011 om ændring af lov om anvendelse af Danmarks undergrund. | |
| | § 26<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt under straffeansvar med hensyn til visse oplysninger, som ministeren modtager. | Lov nr. 293 af 10. juni 1981 om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrunds-loven). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om radiofrekvenser** (LBK nr. 1100 af 10/08/2016) | § 6<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for Energistyrelsen til at fastsætte regler om radiofrekvensers anvendelse. | Lov nr. 421 af 6. juni 2002 om radiofrekvenser. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1335 af 27. november 2018 om anvendelse af radiofrekvenser uden tilladelse samt om amatørradioprøver og kaldesignaler mv. |
| | § 31<br>Bemyndigelse for Energistyrelsen til at fastsætte regler om tavshedspligt for alle, der modtager radiosignaler, uden at radiosignalerne er tiltænkt modtageren eller almenheden. | Lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1335 af 27. november 2018 om anvendelse af radiofrekvenser uden tilladelse samt om amatørradioprøver og kaldesignaler mv. og BEK nr. 1334 af 27. november 2018 om tilladelser til at anvende radiofrekvenser. |
| | § 32<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om anvendelse af radiosignaler i tilfælde af krise og krig samt katastrofer og andre ekstra-ordinær situationer i fredstid. | Lov nr. 421 af 6. juni 2002 om radiofrekvenser. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 916 af 13. november 2002 om de maritime radiotjenester i ekstraordinære situationer. |
| **Lov om radioudstyr og elektromagnetiske forhold** (LOV nr. 260 af 16/03/2016) | § 1<br>*Stk. 3, 5 og 6:* I visse situationer er der mulighed for politiet, forsvaret og et fængsel at blokere muligheden for at ytre sig via elektroniske kommunikationstjenester, f.eks. ved at blokere mobilsignal. | Lov nr. 232 af 5. april 2000 om ændring af lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om elektroniske kommunikationsnet- og tjenester** (LBK nr. 128 af 07/02/2014) | § 31<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for slutbruger til at kræve tavshedspligt med hensyn til nummeroplysningsdata. | Lov nr. 392 af 10. juni 1997 om tildeling og anvendelse af nummerressourcer mv. | |
| | § 35<br>Tavshedspligt for udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester med hensyn til visse oplysninger, som fås fra andre udbydere. | Lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. | |
| | § 51 a<br>*Stk. 5:* Tavshedspligt for Erhvervsstyrelsens ansatte med hensyn til oplysninger vedrørende fusionssager. | Lov nr. 741 af 1. juni 2015 om ændring af lov om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester og forskellige andre love. | |
| | § 60<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om tavshedspligt med hensyn til visse oplysninger. | Lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester. | Bemyndigelsen er ikke udnyttet. |
| | § 65<br>Forbud mod at fremstille, omsætte, annoncere for, besidde eller ændre dekodere eller andet dekodningsudstyr, hvis formål det er at give uautoriseret adgang til informations- og indholds-tjenester, der normalt ydes mod betaling. | Lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. | |
| | § 72<br>*Stk. 3:* Tavshedspligt med hensyn til visse oplysninger ved offentliggørelse af afgørelser. | Lov nr. 450 af 10. juni 2003 om ændring af lov om konkurrence- og forbruger-forhold på telemarkedet med flere love. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 74<br>Visse oplysninger, der modtages eller stammer fra nationale tilsynsmyndigheder i andre EU-medlemsstater, betragtes som fortrolige, og er derfor omfattet af tavshedspligt. | Lov nr. 450 af 10. juni 2003 om ændring af lov om konkurrence- og forbruger-forhold på telemarkedet med flere love. | |
| **Lov om miljøvenligt design af energirelaterede produkter** (LBK nr. 1068 af 15/09/2010) | § 11<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at udstede forbud mod markedsføring eller erhvervsmæssig ibrugtagning af et energirelateret produkt, som ikke opfylder krav i stk. 1<br><br>*Stk. 3:* Minister kan påbyde virksomheder at tage fornødne skridt til at trække produktet tilbage fra markedet. | Lov nr. 308 af 30. april 2008 om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter. | |
| | § 11<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at udstede forbud mod markedsføring eller erhvervsmæssig ibrugtagning af et energirelateret produkt, hvis der ikke stilles dokumentation til rådighed.<br><br>*Stk. 5:* Minister kan påbyde virksomheder at tage fornødne skridt til at trække produktet tilbage fra markedet, hvis der ikke stilles dokumentation til rådighed. | Lov nr. 1876 af 29. december 2015 om ændring af lov om energimærkning af energirelaterede produkter og forskellige andre love. | |
| **Lov om landinspektørvirksomhed** (LBK nr. 680 af 17/06/2013) | § 8<br>*Stk. 1:* Straffelovens §§ 150-152 og §§ 155-157 finder tilsvarende anvendelse på landinspektører med beskikkelse og personer omfattet af § 4, stk. 2. | Lov nr. 220 af 31. maj 1963 om landinspektør-virksomhed. | |

## 2.10 Erhvervsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om forretnings-hemmeligheder** (LOV nr. 309 af 25/04/2018) | **§ 4**<br>Erhvervelse, videregivelse og brug af forretnings-hemmelighed er ulovligt uden forretningshemmeligheds-haverens samtykke. | Lov nr. 309 af 25. april 2018 om forretnings-hemmelig-heder. | |
| | § 6<br>Brug eller videregivelse af forretningshemmeligheder, som en person bliver bekendt med under en retssag vedrørende ulovlig erhvervelse, brug eller videregivelse af en forretnings-hemmelighed, er underlagt straffeansvar. | Lov nr. 309 af 25. april 2018 om forretnings-hemmeligheder. | |
| **Lov om hemmelige patenter** (LBK nr. 107 af 24/01/2012) | § 3<br>Forbud mod at offentliggøre eller røbe oplysninger om opfindelser, der vedrører krigsmateriel eller fremgangsmåder til fremstilling heraf, som er genstand for ansøgning om patent, uden ministerens tilladelse. | Bestemmelsen indgår i lov nr. 18 af 1960 om hemmelige patenter. | |
| **Lov om arbejdstageres opfindelser** (LBK nr. 104 af 24/01/2012) | § 7<br>*Stk. 2:* Forbud for arbejdstager mod at disponere over eller åbenbare en opfindelse uden arbejdsgivers skriftlige samtykke. | Loven er fra 1955. Bestemmelsen indgår i LBK nr. 131 af 1986, som er den ældste tilgængelige lov på Retsinformation. | |
| **Selskabsloven** (LBK nr. 1089 af 14/09/2015) | § 132<br>Tavshedspligt for medlemmer af bestyrelsen mv. med hensyn til oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv har fået kendskab til. | Bestemmelsen er udtryk for et selskabsretligt princip, som stammer helt tilbage fra de tidligste selskabslove ca. 1930. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om erhvervsdrivende fonde** (LOV nr. 712 af 25/06/2014) | § 57<br>Tavshedspligt for medlemmer af ledelsen, vurderingsmænd mv. med hensyn til oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv har fået kendskab til. | Lov nr. 712 af 25. juni 2014 om erhvervsdrivende fonde. | |
| **Markedsføringsloven** (LOV nr. 426 af 03/05/2017) | § 5<br>Forbud for erhvervsdrivende mod i deres handelspraksis at vildlede eller kunne forventes at vildlede gennemsnits-forbrugeren. | Oprindeligt indført ved lov nr. 1547 af 20. december 2006 om ændring af lov om markedsføring.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |
| | § 6<br>Forbud for erhvervsdrivende mod i deres handelspraksis at vildlede eller skjule væsentlig oplysninger eller præsentere væsentlige oplysninger på en uklar, uforståelig, dobbelttydig eller uhensigtsmæssig måde. | Oprindeligt indført ved lov nr. 1547 af 20. december 2006 om ændring af lov om markedsføring.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |
| | § 7<br>Forbud for erhvervsdrivende mod i deres handelspraksis at benytte chikane, ulovlig tvang, vold eller utilbørlig påvirkning. | Oprindeligt indført ved lov nr. 1547 af 20. december 2006 om ændring af lov om markedsføring.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 10<br>*Stk. 1:* Forbud for erhvervsdrivende mod at rette uanmodet henvendelse til nogen ved brug af elektronisk post, et automatisk opkaldssystem eller telefax med henblik på direkte markedsføring. | Oprindeligt indført ved lov nr. 442 af 31. maj 2000 om ændring af markedsføringsloven og forskellige andre love.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |
| | § 10<br>*Stk. 5:* Forbud for erhvervsdrivende mod at rette uanmodet henvendelse til en bestemt fysisk person med henblik på direkte markedsføring ved brug af anden fjernkommunikation end nævnt i stk. 1, hvis den pågældende er tilmeldt Robinsonlisten eller har frabedt sig dette. | Lov nr. 442 af 31. maj 2000 om ændring af markedsføringsloven og forskellige andre love. | |
| | § 11<br>Forbud mod opfordring til vold, anden farlig eller hensynsløs adfærd, billeder og henvisninger til rusmidler og brug af vold, frygt eller overtro som virkemidler i handelspraksis rettet mod børn og unge under 18 år. | Oprindeligt indført ved lov nr. 1389 af 21. december 2005 om markedsføring.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |
| | § 20<br>Forbud for erhvervsdrivende mod at drive handelspraksis, som er egnet til at vildlede. | Oprindeligt indført ved lov nr. 1547 af 20. december 2006 om ændring af lov om markedsføring.<br><br>Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 21<br>Forbud mod sammenlignende reklame under visse omstændigheder, herunder f.eks. at reklamen ikke må være vildledende eller miskreditere en konkurrents varemærker. | Lov nr. 164 af 15. marts 2000 om ændring af lov og markedsføring og lov om en rejsegarantifond. | |
| | § 22<br>Forbud for erhvervsdrivende mod at benytte forretnings-kendetegn og lign., der ikke tilkommer dem, eller benytte egne kendetegn på en måde, der er egnet til at fremkalde forveksling med andre. | Bestemmelsen har været i markedsføringsloven siden 1974 og stammer fra den tidligere konkurrencelov, og har eksisteret i dansk lovgivning siden 1972. | |
| **E-handelsloven**<br>(LOV nr. 227 af 22/04/2002) | § 6<br>Bemyndigelse for myndighederne til at træffe foranstaltning, som begrænser adgangen til at levere en informationssamfundstjeneste, over for en tjenesteyder, der er etableret inden for EU under visse betingelser. | Lov nr. 227 af 22. april 2002 om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel (E-handelsloven). | |
| **Udbudsloven**<br>(LOV nr. 1564 af 15/12/2015) | § 5<br>*Stk. 1:* Forbud for ordregiver mod at udlevere fortrolige oplysninger, som en ansøger eller tilbudsgiver i forbindelse med en udbudsprocedure har fremsendt.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for ordregiver til at pålægge ansøgere eller tilbudsgivere tavshedspligt.<br><br>*Stk. 3:* Forbud mod mundtlig kommunikation om grundlæggende elementer. | Lov nr. 1564 af 15. december 2015 om udbud. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Konkurrenceloven** (LBK nr. 155 af 01/03/2018) | § 13<br>*Stk. 4:* Forbud for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mod at offentliggøre visse oplysninger. | Bestemmelsen er indført ved lov nr. 384 af 1997 om konkurrence. | |
| **Lov om sikkerhedsundersøgelse af ulykker til søs** (LOV nr. 724 af 25/07/2014) | § 5<br>*Stk. 3*: Havarikommissionen, de tilkaldte sagkyndige og andre, der medvirker i en undersøgelse, som foretages af havarikommissionen, er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og § 152 a-e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de bliver vidende om i forbindelse med undersøgelsen. | Lov nr. 457 af 18. maj 2011 om sikkerhedsundersøgelse af ulykker til søs. | |
| **Lov om finansiel virksomhed** (LBK nr. 1140 af 26/09/2017) | § 43<br>*Stk. 2, 1. pkt.:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for finansielle virksomheder. | Lov nr. 501 af 7. juni 2001 om finansiel virksomhed.<br><br>Bestemmelsen er en videre-førelse af bestemmelser i særtilsynslove. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 330 af 7. april 2016 om god skik for finansielle virksomheder. |
| | § 117<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for bestyrelsesmedlemmer mv. med hensyn til fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv bliver bekendt med.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for andre, der modtager fortrolige oplysninger. | Lov nr. 501 af 7. juni 2001 om finansiel virksomhed.<br><br>Bestemmelsen er en videre-førelse af bestemmelser i særtilsynslove. | |
| | § 354<br>*Stk. 1-2:* Tavshedspligt under strafansvar for Finanstilsynets ansatte med hensyn til fortrolige oplysninger, som de gennem deres arbejde får kendskab til, uanset om den beskyttede samtykker. | Lov nr. 1171 af 9. juni 2004 om finansiel virksomhed. Bestemmelsen er videreført fra tidligere særtilsynslove. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 354 g<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering.<br><br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for alle, der modtager personoplysninger i forbindelse med en persons indberetning. | Bestemmelsen er indført ved lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| **Lov om kapitalmarkeder**<br>(LBK nr. 12 af 08/01/2018) | § 56<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for bestyrelsesmedlemmer, revisorer samt direktører og øvrige ansatte hos operatører af et reguleret marked mv. med hensyn til, hvad de under udøvelsen af deres stilling eller hverv har fået kendskab til. | Lov nr. 1072 af 20. december 1995 om værdipapirhandel mv. | |
| **Lov om forsikringsformidling**<br>(LOV nr. 41 af 22/01/2018) | § 12<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for forsikringsformidlere og accessoriske forsikrings-formidlere og om udlevering af informationsmateriale. | Lov nr. 238 af 21. april 1999 om forsikringsmæglervirksomhed. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 455 af 30. april 2018 om god skik for forsikringsdistributører. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 15<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for forsikringsformidlere, gen-forsikringsformidlere og accessoriske forsikrings-formidlere og deres ansatte med hensyn til fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv har fået kendskab til.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for alle, der modtager personoplysninger. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 238 af 21. april 1999 om forsikrings-mæglervirksom-hed.<br><br>Stk. 2 er indført ved lov nr. 41 af 22. januar 2018 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| | § 32<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering.<br><br>*Stk. 4:* Tavshedspligt for alle, der modtager personoplysninger i forbindelse med en persons indberetning. | Lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| **Lov om investeringsforeninger m.v.** (LBK nr. 1154 af 19/09/2018) | § 29<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for danske og udenlandske UCITS' markedsføring af andele her i landet. | Lov nr. 428 af 6. juni 2002 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 556 af 1. juni 2016 om den klageansvarlige og finansielle virksomheders håndtering af klager. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 62<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for bestyrelsesmedlemmer, direktører, øvrige ansatte og revisorer i UCITS mv. med hensyn til, hvad de under udøvelse af deres stilling eller hverv er blevet bekendt med.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for den, der modtager oplysninger nævnt i stk. 1 | Stk. 1 er indført ved lov nr. 476 af 10. juni 1997 om investeringsforeninger og specialforeninger.<br><br>Stk. 2 er indført ved lov nr. 1169 af 19. december 2003 om investeringsforeninger og specialforeninger smat andre kollektive investeringsordninger. | |
| | § 175 a<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering.<br><br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for alle, der modtager personoplysninger i forbindelse med en persons indberetning. | Lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| **Lov om finansielle rådgivere, investeringsrådgivere og boligkreditformidlere** (LBK nr. 1160 af 19/09/2018) | § 7<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for finansielle rådgivere, investeringsrådgivere og boligkreditformidlere. | Lov nr. 599 af 12. juni 2013 om finansielle rådgivere. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 331 af 7. april 2016 om god skik for finansielle rådgivere, BEK nr. 747 af 7. juni 2017 om investorbeskyttelse ved værdipapirhandel og BEK nr. 332 af 7. juni 2016 om god skik for boligkredit. |
| | § 17<br>Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om person, der indgiver indberetning. | Lov nr. 599 af 12. juni 2013 om finansielle rådgivere. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om ejendomskreditselskaber** (LBK nr. 1023 af 30/08/2017) | § 8 a<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for ejendomskreditselskaber. | Lov nr. 532 af 29. april 2015 om ændring af lov om værdipapirhandel mv. og forskellige andre love. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 332 af 7. april 2016 om god skik for bolig-kredit. |
| | § 13<br>Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om person, der indgiver indberetning. | Lov nr. 697 af 25. juni 2010 om pantebrevsselskaber. | |
| **Lov om betalinger** (LOV nr. 652 af 08/06/2017) | § 93, nr. 1<br>Pålægger en pligt for en betaler, der har fået udstedt et betalingsinstrument, til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte den til betalingsinstrumentet hørende personlige sikkerhedsforanstaltning. | Lov nr. 385 af 2009 om betalingstjenester. | |
| | § 125<br>*Stk. 6:* Tavshedspligt for erhvervsdrivende med hensyn til betalingsoplysninger. | Lov nr. 652 af 8. juni 2017 om betalinger. | |
| **Lov om tilsyn med firmapensionskasser** (LBK nr. 1165 af 19/09/2018) | § 66 f, stk. 1 og stk. 3<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering.<br><br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for alle, der modtager personoplysninger i forbindelse med en persons indberetning. | Lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond** (LBK nr. 1109 af 09/10/2014) | § 10 f<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for Finanstilsynets ansatte.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering. | Lov nr. 365 af 19. maj 2004 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| **Lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension** (LBK nr. 1110 af 10/10/2014) | § 27 f<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for Finanstilsynets ansatte.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte med hensyn til oplysninger om en person, når vedkommende har lavet en indberetning til Finanstilsynet for overtrædelse af den finansielle regulering. | Lov nr. 365 af 19. maj 2004 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love. | |
| **Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme** (LOV nr. 651 af 08/06/2017) | § 38<br>Tavshedspligt for virksomheder og personer omfattet af loven, ledelse og ansatte i disse virksomheder og hos disse personer mv. med hensyn til, at der er givet underretning. | Lov nr. 348 af 9. juni 1993 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge. | |
| Statut om det europæiske selskab (SE), Rådets forordning (EF) nr. 2157/2001<br><br>Dansk gennemførelseslov: Lov om det europæiske selskab (SE-loven), jf. LBK nr. 654 af 15/06/2006. | Art. 49<br>Tavshedspligt for ledelses-medlemmer og rådgivere med hensyn til oplysninger om selskabets forhold, som de har fået kundskab til ved udførelsen af deres hverv. | I 2004 i forbindelse med forordningen. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Statut for det europæiske andelsselskab (SCE)<br>Rådets forordning (EF) nr. 1435/2003<br><br>Dansk gennemførelseslov:<br>Lov om det europæiske andelsselskab (SCE-loven), jf. LBK nr. 454 af 22/05/2006. | Art. 49<br>Tavshedspligt for ledelses-medlemmer og rådgivere med hensyn til oplysninger om selskabets forhold, som de har fået kundskab til ved udførelsen af deres hverv. | I 2006 i forbindelse med forordningen. | |

## 2.11 Justitsministeriet

| **Lov** (titel og nr.) | **Bestemmelse** | **Indført ved** (titel og nr.) | **Er bemyndigelsen udnyttet?** Hvis ja, ved hvilke(n) bekendtgørelse(r)? |
|---|---|---|---|
| **Retsplejeloven** (LBK nr. 1284 af 14/11/2018) | § 29<br>*Stk. 1:* Retten kan bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning) under visse betingelser.<br><br>*Stk. 2:* Retten kan efter anmodning fra parter i borgerlige sager træffe afgørelse om dørlukning, hvis visse betingelser er opfyldt. | Lov nr. 90 af 11. marts 1916 om rettens pleje. | |
| | § 29 a<br>I visse straffesager kan dørene lukkes under afspilning eller forevisning af visse lyd- og billedoptagelser og under forurettedes forklaring, når denne anmoder herom.<br>På anklagemyndighedens anmodning kan der ske dørlukning i sager, hvor en agent provocateur efter § 754 a har medvirket. | Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 29 c<br>Retten kan ved kendelse bestemme dobbelt dørlukning. | Lov nr. 90 af 11. marts 1916 om rettens pleje (oprindeligt som § 30). | |
| | § 29 d<br>Forbud mod offentlig gengivelse ved dørlukning, medmindre dørlukning alene er sket af hensyn til ro og orden i retslokalet . | Lov nr. 362 af 2. januar 1999 om ændring af retsplejeloven. | |
| | § 30<br>Retten kan under visse betingelser træffe kendelse om referatforbud. | Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen) | |
| | § 31<br>Retten kan under visse omstændigheder nedlægge navneforbud eller forbud mod offentlig gengivelse af juridisk persons navn mv. | Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen). | |
| | § 32<br>Forbud mod at optage eller transmittere billeder og lyd og offentliggøre disse optaget i strid hermed. Retten kan endvidere forbyde gengivelse af billeder og lyd, der er optaget under et retsmøde. | Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen) | |
| | § 32 a<br>Retten kan forbyde tegning under retsmøde og offentliggørelse heraf. | Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven. | |
| | § 41 b<br>*Stk. 2*: Retten til aktindsigt gælder ikke i visse tilfælde.<br><br>*Stk. 3*: Begrænsning af retten til aktindsigt i visse tilfælde. | Lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 41 h<br>*Stk. 2*: Retten kan pålægge tavshedspligt under strafansvar for person uden for domstolene og den offentlige forvaltning, når denne har modtaget fortrolige oplysninger fra retten, som retten ikke var forpligtet til at videregive. | Lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (oprindeligt som § 41 g). | |
| | § 56<br>En dommer skal fremtræde religiøst og politisk neutralt i retsmøder. | Lov nr. 495 af 12. juni 2009 om ændring af retsplejeloven (Dommeres fremtræden i retsmøder) | |
| | § 120<br>Forbud for personer, der ikke har fået beskikkelse som advokat, eller som er udelukket fra at udøve advokatvirksomhed mv., mod at benytte titlen "advokat". | Lov nr. 90 af 11. april 1916 om Retsplejeloven | |
| | § 126<br>Stk. 1: Advokater må ikke udvise uværdig adfærd og har tavshedspligt. | | |
| | § 129<br>Advokater er underlagt strafansvar for uberettiget videregivelse af fortrolig viden. | Lov nr. 90 af 11. marts 1916 om rettens pleje (oprindeligt som § 136, stk. 1). | |
| | § 168<br><br>*Stk. 2:* Forbud mod at bære beklædningsgenstand, der skjuler ansigt. | Lov nr. 90 af 11. marts 1916 om rettens pleje. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 169<br><br>Stk. 1: Offentligt ansatte kan ikke afkræves vidneforklaring uden samtykke fra vedkommende myndighed vedrørende forhold, der er underlagt tavshedspligt i henhold til det offentliges interesse.<br><br>Stk. 2: Retten kan bestemme at vidneforklaring skal afgives, uanset stk. 1, hvis afvejning vægter sagens oplysning højere. | Lov nr. 90 af 11. marts 1916 om rettens pleje. | |
| | § 189<br>*Stk. 1:* I visse tilfælde kan der gives vidnepålæg om tavshedspligt. | Indført ved lov nr. 149 af 21. april 1965 om ændringer i lov om rettens pleje. | |
| | § 277<br>*Stk. 1:* Oplysninger fra retsmægling er fortrolige og må derfor ikke videregives. | Indført ved lov nr. 168 af 12. marts 2008 om ændring af retsplejeloven, lov om retsafgifter og arveloven. | |
| | § 411<br>Retten kan efter anmodning meddele forbud eller påbud efter reglerne i rpl. kap. 40. | Indført ved lov nr. 1387 af 23. december 2012 om ændring af retsplejeloven, lov om retsafgifter, designloven, varemærkeloven, markedsføringsloven og lov om forbud til beskyttelse af forbrugernes interesser. | |
| | § 430<br>Straf ved overtrædelse af forbud eller påbud. | Indført ved lov nr. 1387 af 23. december 2012 om ændring af retsplejeloven, lov om retsafgifter, designloven, varemærkeloven, markedsføringsloven og lov om forbud til beskyttelse af forbrugernes interesser. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 453<br>I sager om ægteskab og forældremyndighed foregår retsmøderne for lukkede døre. | Indført ved lov nr. 260 af 6. marts 1969 om ændringer i lov om rettens pleje. | |
| | § 456 m<br>*Stk. 2*: I sager om faderskab og medmoderskab foregår retsmøderne for lukkede døre. | Indført ved lov nr. 460 af 7. juni 2001 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. | |
| | § 462<br>*Stk. 2*: I værgemålssager kan retten bestemme, at retsmøder skal foregå for lukkede døre. | Indført ved lov nr. 389 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. | |
| | § 473<br>I sager om prøvelse af administrativ frihedsberøvelse kan retten forbyde offentlig offentliggørelse af oplysninger, der kan identificere de under sagen nævnte personer. | Indført ved lov nr. 173 af 11. juni 1954 om ændringer i lov om rettens pleje mv. | |
| | § 475 g<br>*Stk. 2*: I adoptionssager foregår retsmøderne for lukkede døre. | Indført ved lov nr. 731 af 21. juli 1988 om ændring af retsplejeloven, lov om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter m.v. og lov om retsafgifter. | |
| | § 641<br>*Stk. 1*: Bistand til opretholdelse af forbud og påbud. | Indført ved lov nr. 731 af 21. juli 1988 om ændring af retsplejeloven, lov om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter m.v. og lov om retsafgifter. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 752<br>*Stk. 3:* Forbud mod at anvende løfter, urigtige foregivender eller trusler under afhøring af en sigtet. | Lov nr. 243 af 8. juni 1978 om ændring af retsplejeloven m.v. (Efterforskning i straffesager, anholdelse og varetægtsfængsling, erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, herunder frakendelse eller inddragelse af førerretten, m.v.). | |
| | § 791 c<br>*Stk. 1*: Forstyrrelse af radio- eller telekommunikation | 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.) | |
| | § 791 d<br>*Stk. 1*: Blokering af hjemmeside. | Lov nr. 674 af 8. juni 2017 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Blokering af hjemmesider og stop for offentlige ydelser til fremmedkrigere). | |
| | § 845<br>Retten kan træffe afgørelse forud for hovedforhandlingen om dørlukning mv., såfremt anklagemyndigheden, forsvareren eller et vidne anmoder herom | Lov nr. 428 af 31. maj 2000 (som § 841) om ændring af retsplejeloven og straffeloven (varetægtsfængsling i isolation, varetægtsfængsling under domsforhandlingen, vidnebeskyttelse, vidneudelukkelse mv.) | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 1017<br>*Stk. 1:* Offentlig gengivelse af retsforhandlinger skal være objektiv og loyal.<br><br>*Stk. 2:* Forbud mod at give urigtig meddelelse om en straffesag, der endnu ikke er endeligt afgjort og fremsætte udtalelser, der er egnet til på uforsvarlig måde at påvirke dommere mv. med hensyn til sagens afgørelse. | Lov nr. af 3. juni 1919 om Ændringer i og Tilføjelser til Lov om Rettens Pleje af 11te April 1916 m.v. | |
| | § 1017 b<br>*Stk. 1:* Forbud mod at offentliggøre identifikations-oplysninger på forurettede i forbindelse med omtale af en sag om overtrædelse af straffelovens § 210 og kap. 24 om seksualforbrydelser. | Lov nr. 253 af 16. juni 1980 om ændring af retsplejeloven (Advokatbistand til den forurettede) | |
| | § 1017 c<br>Forbud mod at offentliggøre identifikationsoplysninger på medvirkende lægdommer. | Lov nr. 298 af 6. juni 1984 om ændring af retsplejeloven (Lægdommere i straffesager, rationalisering af sagsbehandlingen ved domstolene m.v.) | |
| **Straffeloven**<br>(LBK nr. 1156 af 20/09/2018) | § 100<br>Forbud mod ved offentlig udtalelse at tilskynde til fjendtlige handlinger mod Danmark. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 73). | |
| | § 101 a<br>*Stk. 2*: Forbud mod offentligt at tilskynde danske statsborgere eller personer med bopæl i Danmark til at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. | Lov nr. 1880 af 29. december 2015 om ændring af straffeloven (Tilslutning til fjendtlig våbnet styrke). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 102<br>*Stk. 2, nr. 4:* Forbud mod at udøve propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, som svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed. | Lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 | |
| | § 107<br>Forbud mod spionage | Lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 115. april 1939 | |
| | § 108<br>Forbud mod i øvrigt at fremme fremmed efterretningsvæsens virke inden for den danske stats område. | Lov nr. 150 af 2. august 1914 om tillæg til almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866. | |
| | § 109<br>Tavshedspligt under strafansvar med hensyn til oplysninger mv., hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 80). | |
| | § 110 a<br>Forbud mod forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse på nogen måde at afbilde ikke almentilgængelige militære forsvarsanlæg mv. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig Straffeloven (som § 104, stk. 1, nr. 1 og 2). | |
| | § 110 e<br>Forbud mod offentligt at forhåne en fremmed nation, fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt national-mærke eller De Forenede Nationers eller Det Europæiske Råds flag. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 82). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 114 e<br>Forbud mod fremme af terror. | 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.).<br>(Bygger dog på tidligere § 114 b, der blev indsat ved L 378 af 6. juni 2002). | |
| | § 119<br>Forbud mod vold og trussel om vold mod personer i offentlig tjeneste- eller hverv. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som §§ 98-100 og 102). | |
| | § 121<br>Forbud mod ved hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale at overfalde personer i offentlig tjeneste eller hverv. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 101). | |
| | § 127<br>Forbud mod at tilskynde værnepligtige til ulydighed mod tjenstlige befalinger. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som §§ 77 og 78). | |
| | § 129<br>Forbud mod uberettiget at give offentlig meddelelse om det ved de i § 116 nævnte valghandlinger og stemmeafgivninger foregåede eller om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder. Forbuddet gælder også uberettiget offentlig meddelelse om forhandlinger inden for kommissioner og udvalg, under visse omstændigheder. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig Straffeloven. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 129 a<br>Forbud mod at offentliggøre bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat i retsmøder eller givet i Folketingets, kommunale eller offentlige råd eller myndigheders møder. | Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om Ændringer og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov. | |
| | § 132<br>Forbud mod retsstridig benyttelse af kendetegn eller dragt mv. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig Straffeloven. | |
| | § 132 a<br>*Stk. 1:* Forbud mod at fortsætte aktiviteter i en forbudt/opløst forening.<br><br>*Stk. 2:* Forbud mod benyttelse af en forbud / opløst forenings kendetegn. | Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om Ændringer og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov. | |
| | § 134 b<br>Maskeringsforbud. | Lov nr. 440 af 31. maj 2000 om ændring af straffeloven (maskeringsforbud). | |
| | § 134 c<br>Tildækningsforbud. | Lov nr. 717 af 8. juni 2018 om ændring af straffeloven (tildækningsforbud). | |
| | § 136<br>Forbud mod offentlig tilskyndelse til forbrydelse. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov. | |
| | § 152<br>Tavshedspligt for offentligt ansatte med hensyn til fortrolige oplysninger, som denne har fået kendskab til i medfør af sit hverv. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 139). | |
| | § 152 a<br>Den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed, er også underlagt forbuddet i § 152. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov (som § 152, stk. 3). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 152 b<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, med hensyn til oplysninger, som er fortrolige af hensyn til private interesser, og hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt efter stk. 1 gælder også den, som virker eller har virket som ansat ved De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, eller som arbejder eller har arbejdet i kontorets lokaler. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov (som § 263, stk. 2) | |
| | § 152 c<br>Tavshedspligt efter §§ 152-152 b gælder også for de pågældende personers medhjælpere. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov (som § 263, stk. 2). | |
| | § 152 d<br>Tavshedspligt efter §§ 152-152 c gælder også den, som skaffer sig eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov (som § 152, stk. 5 og § 264 c). | |
| | § 158<br>Forbud mod at afgive falsk forklaring i retten. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som §§ 145. 146, 149-153) | |
| | § 160<br>Forbud mod urigtig forklaring afgivet ved grov uagtsomhed. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som §§ 148, 149, stk. 2) | |
| | § 161<br>Forbud mod at afgive falsk tro- og loveerklæring for eller til offentlig myndighed. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 154) | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 162<br>Forbud mod at afgive urigtig erklæring for eller til offentlig myndighed om forhold, angående hvilke den pågældende er pligtig til at afgive forklaring. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov. | |
| | § 163<br>Forbud mod at afgive urigtig erklæring til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 155) | |
| | § 164<br>Forbud mod falsk anklage. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 225) | |
| | § 232<br>Forbud mod blufærdighedskrænkelse. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 185) | |
| | § 234<br>Forbud mod salg af utugtige billeder eller genstande til person under 16 år. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 184) | |
| | § 235<br>Forbud mod at udbrede eller mod vederlag mv. at gøre sig bekendt med pornografiske fotografier eller film, andre pornografiske visuelle gengivelser el.lign. af personer under 18 år. | Lov nr. 252 af 16. juni 1980 om ændring af borgerlig straffelov (Pornografiske billeder af børn) | |
| | § 260<br>Ulovlig tvang. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 210) | |
| | § 264 c<br>Forbud mod at skaffe sig eller uberettiget udnytte oplysninger, som er fremkommet ved overtrædelse af §§ 263, 264 eller 264 a. | Lov nr. 89 af 29. marts 1972 om ændring af borgerlig straffelov, af lov om ikrafttrædelse af borgerlig straffelov m.m. | |
| | § 264 d<br>Forbud mod uberettiget at videregive meddelelser og billeder om private forhold. | Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866 (som § 220) | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 266<br>Forbud mod at fremsætte trussel om strafbart forhold, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov (som § 264) | |
| | § 266 a<br>Forbud mod at fremsætte udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk. | Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om Ændringer og Tilføjelser til borgerlig Straffelov af 15. april 1930 | |
| | § 266 b<br>Racismeparagraffen | Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om Ændringer og Tilføjelser til borgerlig Straffelov af 15. april 1930 | |
| | § 267<br>Forbud mod ærekrænkelse (injurier). | Lov nr. 1719 af 27. december 2018 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatningsansvar og medieansvarsloven (Freds- og æreskrænkelser mv.) | |
| | § 296<br>Forbud mod at afgive urigtige oplysninger om juridiske personers og visse andre erhvervsmæssige forhold. | Lov nr. 126 af 15. april 1930 Borgerlig straffelov | |
| | § 297<br>Forbud mod forsætligt eller groft uagtsomt at udsprede urigtige eller vildledende oplysninger, hvorved prisen på varer, fast ejendom eller tilsvarende aktier kan påvirkes væsentligt. | Lov nr. 366 af 24. maj 2005 om ændring af straffeloven og visse andre love (Berigelseskriminalitet rettet mod offentlige midler, kriminalitet i juridiske personer, klagebegrænsning og hvidvaskning i spillekasinoer m.v.) | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 301<br>Forbud mod at fremstille, skaffe sig, besidde eller videregiver visse betalingskortoplysninger. | Lov nr. 352 af 19. maj 2004 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, markedsføringsloven og ophavsretsloven (It-kriminalitet m.v.) | |
| **Straffuldbyrdelsesloven**<br>(LBK nr. 1491 af 13/12/2017) | § 34<br>*Stk. 4*: Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om gennemførelsen af de indsattes medindflydelse. | Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 432 af 31/05/2000) | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 413 af 9. april 2015 om gennemførelsen af medindflydelse for indsatte i kriminalforsorgens institutioner (talsmandsbekendtgørelsen) |
| | § 36<br>*Stk. 2*: En indsat har ikke ret til at medtage, besidde eller råde over mobiltelefon og lignende kommunikationsudstyr i institutionen, medmindre det er foreneligt med hensynet til orden og sikkerhed. | Lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 1540 af 18/12/2018) | |
| | § 37<br>*Stk. 3:* Kriminalforsorgsområdet kan under visse betingelser forbyde offentliggørelse af bestemte artikler i forbindelse med indsattes udgivelse af blade.<br><br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler til gennemførelse af bestemmelserne i stk. 2 og 3. | Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 432 af 31/05/2000) | Bemyndigelsen i stk. 4 er udnyttet ved BEK nr. 422 af 9. april 2015 om indsattes udgivelse af blad i kriminalforsorgens institutioner |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 55<br>*Stk. 6:* I tilfælde, hvor gennemlæsning har fundet sted, kan et brev efter bestemmelse af kriminalforsorgsområdet under visse betingelser tilbageholdes.<br><br>*Stk. 7:* Et tilsendt brev, der af grunde som nævnt i stk. 6 ikke bør udleveres, skal tilbagesendes. Et tilsendt brev kan dog tilbageholdes, hvis det af sikkerhedsmæssige hensyn anses for påkrævet.<br><br>*Stk. 9:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af de indsattes ret til brevveksling. | Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 432 af 31/05/2000)<br><br>Stk. 6 er indsat i sin nuværende form ved Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven, straffeloven og lov om folkeskolen (LOV nr. 1541 af 18/12/2018) | Bemyndigelsen i stk. 9 er udnyttet ved BEK nr. 110 af 30. januar 2019 om adgangen til brevveksling for indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (brevbekendtgørelsen) |
| | § 57<br>*Stk. 2:* Den indsattes adgang til at føre telefonsamtaler kan under visse omstændigheder nægtes.<br><br>*Stk. 7:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om gennemførelsen af de indsattes ret til at føre telefonsamtaler. | Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 432 af 31/05/2000)<br><br>Indsat i sin nuværende form ved Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 1541 af 18/12/2018) | Bemyndigelsen i stk. 7 er udnyttet ved BEK nr. 111 af 30. januar 2019 om adgangen til at telefonere for indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (telefonbekendtgørelsen) |
| | § 59<br>*Stk. 2:* Indsattes ret til kontakt til medierne kan begrænses under visse omstændigheder.<br><br>*Stk. 3:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om gennemførelsen af indsattes ret til kontakt med medierne. | Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LOV nr. 432 af 31/05/2000) | Bemyndigelsen i stk. 3 er udnyttet ved BEK nr. 405 af 9. april 2015 om adgangen til kontakt til medierne for indsatte i kriminalforsorgens institutioner (mediebekendtgørelsen). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om undersøgelseskommissioner** (LOV nr. 357 af 02/06/1999) | § 25<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under strafansvar for medlemmer og andre deltagende i en undersøgelseskommission.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt efter stk. 1 gælder også for bisidder. | Lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner. | |
| | § 26<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under strafansvar med hensyn til materiale, der udleveres efter stk. 1. | Lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner. | |
| **Danmarks Riges Grundlov** (LOV nr. 169 af 05/06/1953) | § 67<br>Religionsfriheden må ikke udøves på en måde, der strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. | Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 (§ 81) | |
| | § 77<br>Ytringsfriheden skal udøves med respekt for domstolene. | Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 (§ 91) | |
| | § 78<br>Foreninger kan opløses ved dom eller foreløbigt forbydes, såfremt de virker ved eller søger deres mål ved vold, anstiftelse af vold el.lign. strafbar påvirkning af anderledes tænkende. | Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 (§ 92) | |
| | § 79<br>Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred. | Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 (§ 93) | |
| **Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet** (LOV nr. 1705 af 27/12/2018) | § 45<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt under strafansvar for bisidder. | Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet (Lov nr. 1705 af 27. december 2018) | |
| **Våbenloven** (LBK nr. 1005 af 22/10/2012) | § 4 a<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om forbud mod annoncering med salg af visse våben. | Lov nr. 861 af 23. december 1987 om ændring af våbenloven (knive, slangebøsser m.v.) | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1444 af 12. januar 2016 (våbenbekendtgørelsen.) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester** (LBK nr. 937 af 26/08/2014) | § 5<br>Tavshedspligt for udvalgets medlemmer og sekretærer om, hvad de erfarer i udvalget. | Lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester. | |
| **Politiloven** (LBK nr. 956 af 20/08/2015) | § 7, stk. 3-5<br>*Stk. 3:* Politiet kan under visse betingelser fastsætte vilkår for en forsamlings afholdelse.<br><br>*Stk. 4:* Politiet kan forbyde forsamlinger under åben himmel, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.<br><br>*Stk. 5:* Politiet kan give påbud om opløsning af forsamling under åben himmel, når den er til fare for den offentlige fred. | Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed. | |
| | § 8<br>Politiet kan under visse omstændigheder gribe ind over for forsamlings-deltagere, herunder udstede påbud over og frihedsberøve den pågældende. | Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed. | |
| | § 9<br>Politiet kan under visse omstændigheder gribe ind over for opløbs-deltagere, herunder udstede påbud over og frihedsberøve den pågældende. | Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 23<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om sikring af den offentlige orden mv. | Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed. | Bemyndigelsen er bl.a. udnyttet ved BEK nr. 511 af 20/06/2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger med senere ændringer. |
| **Databeskyttelsesforordningen** | Navnlig artikel 5, 6, 9 og 17<br><br>Generelle principper og regler for behandling af personoplysninger | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 | |
| **Databeskyttelsesloven**<br>(LOV nr. 502 af 23/05/2018) | § 22<br>Det fremgår, at oplysningspligten efter forordningen ikke gælder, såfremt den registreredes interesse i oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv. | Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om ændring af lov om tv-overvågning og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger. | |
| **TV-overvågningsloven**<br>(LBK nr. 1190 af 11/10/2007) | § 4 c<br>Forbud mod at videregive billed- og lydoptagelser med personoplysninger, der optages i forbindelse med tv-overvågning i kriminalitetsforebyggende øjemed, medmindre visse betingelser er tilstede. | Lov nr. 506 af 23. maj 2018 om ændring af lov om tv-overvågning og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger. | |
| **Forvaltningsloven**<br>(LBK nr. 433 af 22/04/2014) | § 11<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke straffesager. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 12<br>Stk. 1: Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| | § 14<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke statsrådsprotokoller, ministermødereferater og en række andre dokumenter. | | |
| | § 15<br>Retten til aktindsigt kan under visse betingelser begrænses på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| | § 15 a<br>Retten til aktindsigt kan under visse betingelser begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| | § 15 b<br>Retten til aktindsigt kan under visse betingelser begrænses af hensyn til de i bestemmelsen opregnede afgørende hensyn. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| | § 15 c<br>Nr. 1-3: Undtagelse til stk. 1, som undtagelsesvis giver ret til aktindsigt. | Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| | § 18<br>Stk. 1, 2. pkt.: Undtagelse til 1. pkt. om, at part har ret til aktindsigt.<br><br>Stk. 2: Retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt. gælder ikke med hensyn til dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 571 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.<br><br>Stk. 2 er indført ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 27<br>Stk. 1-4: Tavshedspligt under strafansvar for den, der virker inden for den offentlige forvaltning, med hensyn til en række oplysninger.<br><br>Stk. 6-7: Forvaltningsmyndighed kan pålægge person uden for forvaltningen tavshedspligt under strafansvar med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil. | Lov nr. 638 af 12. december 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. | |
| **Offentlighedsloven** (LOV nr. 606 af 12/06/2013) | § 8<br>2. pkt.: Retten til egenaccess gælder ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. | Det er angivet, at bestemmelsen er indført ved lov nr. 638 af 12. december 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. Dette er dog ikke tilfældet. | |
| | § 9<br>Stk. 1, nr. 2: En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.<br><br>Stk. 2: Anmodning om behandling af aktindsigt kan under visse betingelse afslås. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 10<br>Stk. 1: Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser mv. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 11<br>Stk. 2: Retten til dataudtræk gælder ikke for personoplysninger omfattet af § 10 i lov om behandling af personoplysninger. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 12<br>Stk. 1: Retten til indsigt i databeskrivelsen gælder ikke, såfremt forholdet er omfattet af undtagelserne i §§ 31-33. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 14<br>Stk. 1, 2. pkt.: Retten til aktindsigt efter 1. pkt. gælder ikke, såfremt det vil være i strid med anden lovgivning. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 19<br>Stk. 1: Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen.<br><br>Stk. 3: Retten til aktindsigt omfatter ikke bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 20<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 21<br>Stk. 1-2: Retten til aktindsigt omfatter ikke ansættelsessager og andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste.<br><br>Stk. 6: Stk. 1-5 gælder også for institutioner mv., der i medfør af §§ 3 og 4 er omfattet af loven. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 22<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 23<br>Stk. 1: Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 24<br>Stk. 1: Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 25<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke visse interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 27<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke visse andre dokumenter. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 28<br>Stk. 2: Retten til aktindsigt efter stk. 1 gælder ikke under visse betingelser. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 29<br>Stk. 1, 2. pkt.: Retten til aktindsigt omfatter uanset 1. pkt. ikke visse oplysninger om interne faglige vurderinger.<br><br>Stk. 2: § 28, stk. 2 finder tilsvarende anvendelse. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 30<br>Retten til aktindsigt omfatter ikke visse oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 31<br>Retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 32<br>Retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 33<br>Retten til aktindsigt kan begrænses for visse andre oplysninger. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |
| | § 35<br>Oplysningspligten er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. | Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. | |

## 2.12 Beskæftigelsesministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Offshoresikkerhedsloven**<br>(LBK nr. 125 af 06/02/2018) | § 60<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler for havarikommissionens virksomhed. | Lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af lov om sikkerhed mv. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbringer, lov om beskyttelse af havmiljøet og miljøskade-loven (gennemførelse af offshoresikkerhedsdirektivet). | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1194 af 9. oktober 2015 om Havarikommissionen for større ulykker i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter mv. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 63 a<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for myndigheder og personer, der udøver tilsynsmyndighed i forbindelse med arbejdsskader mv.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for tilsynsmyndighed over for arbejdsgiver med hensyn til indberetninger.<br><br>*Stk. 3:* Tavshedspligt for tilsynsmyndighed over for arbejdsgiver og andre med hensyn til undersøgelse foretaget på baggrund af indberetning. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 467 af 18. maj 2011 om ændring af offshore-sikkerhedsloven.<br><br>Stk. 2 og 3 er indført ved lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af lov om sikkerhed mv. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbringer, lov om beskyttelse af havmiljøet og miljøskade-loven (gennemførelse af offshoresikkerheds-direktivet). | |
| **Lov om arbejdsmiljø** (LBK nr. 1084 af 19/09/2017) | § 2 a<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om en række forhold angående arbejdsmiljø. | Lov nr. 54 af 27. januar 2015 om ændring af lov om arbejdsmiljø. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1504 af 4. december 2015 om arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid. |
| | § 14 a<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om branchefællesskaberne for arbejdsmiljø. | Lov nr. 379 af 10. juni 1997 om ændring af lov om arbejdsmiljø. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1758 af 27. december 2016 om branche-fællesskaber for arbejdsmiljø. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 49<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om fremstilling, import, oplagring, transport og anvendelse af stoffer og materialer, der kan være farlige for eller i øvrigt forringe sikkerhed eller sundhed, herunder om emballering, omfyldning og mærkning.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om forbud mod fremstilling, import og anvendelse af særligt farlige stoffer og materialer. | Lov nr. 247 af 8. juni 1979 om ændring af lov om arbejdsmiljø og forskellige andre love. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 103 af 9. februar 2018 om produktregisteret. |
| | § 79<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for myndigheder og personer, der udøver opgaver i forbindelse med arbejdsmiljø.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for Arbejdstilsynet over for arbejdsgiver og andre med hensyn til modtagelse af klage. | Lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø.<br><br>Fremgik også af den tidligere Lov om alm. Arbejderbeskyttelse fra 1954. | |
| | § 81 a<br>*Stk. 12:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for klagenævnet. | Lov nr. 379 af 10. juni 1997 om ændring af lov om arbejdsmiljø. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 987 af 29. juni 2018 om forretningsorden for Arbejdsmiljøklagenævnet. |
| **Lov om arbejdsskadesikring**<br>(LBK nr. 216 af 27/02/2017) | § 9<br>*Stk. 5.* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for Erhvervssygdomsudvalget. | Lov nr. 272 af 26. maj 1976 om ændring af lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 902 af 24. juni 2016 om forretningsorden for Erhvervssygdomsudvalget. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 76 a<br>Tavshedspligt for Finans-tilsynet efter § 354 i lov om finansiel virksomhed finder anvendelse på denne lov. | Lov nr. 365 af 19. maj 2004 om ændring af lov om arbejdsskadesikring og en række andre love. | |
| | § 76 b<br>*Stk. 3:* Begrænsninger for Finanstilsynets offentliggørelse af reaktioner.<br><br>*Stk. 7:* Begrænsninger for Finanstilsynets offentliggørelse af reaktioner i forbindelse med overgivelse af en sag til politimæssig efterforskning. | Stk. 3 er indført ved lov nr. 515 af 17. juni 2008 om ændring af lov om værdipapirhandel mv. og forskellige andre love.<br><br>Stk. 7 er indført ved lov nr. 1549 af 13. december 2016 om ændring af lov om finansiel virksomhed og en række andre love. | |
| **Lov om indretning m.v. af visse produkter**<br>(LOV nr. 155 af 20/02/2013) | § 18<br>Tavshedspligt under straffe-ansvar for personer, der udøver eller yder bistand til kontrolmyndighed efter loven. | Lov nr. 155 af 20. februar 2013 om indretnings mv. af visse produkter. | |
| **Varslingsloven**<br>(LOV nr. 414 af 01/06/1994) | § 10 a<br>Offentlighedsloven finder ikke anvendelse op dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang efter denne lov. | Lov nr. 1612 af 26. december 2013 om ændring af varslingsloven og forskellige andre love. | |
| **Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen**<br>(LOV nr. 1482 af 23/12/2014) | § 32<br>*Stk. 6:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om registrering og anvendelse af oplysninger i det fælles it-baserede datagrundlag. | Lov nr. 1482 af 23. december 2014 om organisering af understøttelse af beskæftigelsesindsatsen.<br><br>Bestemmelsen er en videre-førelse af en bekendtgørelsesbestemmelse. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 1145 af 14. september 2018 om det fælles it-baserede datagrundlag og det statistiske datavarehus på beskæftigelsesområdet. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 41<br>*Stk. 2:* Forbud mod anvendelse og udveksling af personoplysninger til andet formål end det aftalte. | Lov nr. 1482 af 23. december 2014 om organisering af understøttelse af beskæftigelsesindsatsen.<br><br>Bestemmelsen er en videre-førelse af § 32 i styrings-loven. | |
| **Lov om mægling i arbejdsstridigheder** (LBK nr. 709 af 20/08/2002) | § 13<br>Tavshedspligt for parterne med hensyn til, hvad der kommer frem under mægling. | Lov nr. 5 af 18. januar 1934 om mægling i arbejdsstridigheder. | |
| **Lov om medarbejderindflydelse i SCE-selskaber** (LOV nr. 241 af 27/03/2006) | § 45<br>Bemyndigelse for deltagende juridiske personer og SCE-selskabets tilsyns- eller administrations-organ til at pålægge tavshedspligt. | Lov nr. 241 af 27. marts 2006 om medarbejder-indflydelse i SCE-selskaber. | |
| | § 46<br>Bemyndigelse for deltagende juridiske personer og SCE-selskabets tilsyns- eller administrations-organ til at pålægge tavshedspligt, såfremt der er aftalt en informations- og hørings-procedure. | Lov nr. 241 af 27. marts 2006 om medarbejder-indflydelse i SCE-selskaber. | |
| **Lov om medarbejderindflydelse i SE-selskaber** (LOV nr. 281 af 26/04/2004) | § 41<br>Bemyndigelse for deltagende selskaber og SE-selskabets tilsyns- eller administrations-organ til at pålægge tavshedspligt. | Lov nr. 281 af 26. april 2004 om medarbejderindflydelse i SE-selskaber. | |
| | § 42<br>Bemyndigelse for deltagende selskaber og SE-selskabets tilsyns- eller administrations-organ til at pålægge tavshedspligt, såfremt der er aftalt en informations- og hørings-procedure. | Lov nr. 281 af 26. april 2004 om medarbejderindflydelse i SE-selskaber. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om brug af helbreds-oplysninger mv. på arbejdsmarkedet** (LBK nr. 286 af 24/04/1996) | § 2<br>Begrænsninger i arbejdsgivers adgang til at anmode om oplysninger i forbindelse med ansættelse af lønmodtager. | Lov nr. 286 af 24. april 1996 om brug af helbreds-oplysninger mv. på arbejdsmarkedet. | |
| | § 11<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt for læger, klinikker, laboratorier, offentlige myndigheder mv. med hensyn til helbreds-oplysninger omfattet af loven. | Lov nr. 286 af 24. april 1996 om brug af helbreds-oplysninger mv. på arbejdsmarkedet. | |
| **Lov om information og høring af lønmodtagere** (LBK nr. 303 af 02/05/2005) | § 7<br>Tavshedspligt for lønmodtagerrepræsentanter eller særligt sagkyndige, der bistår dem, med hensyn til fortrolige oplysninger. | Lov nr. 303 af 2. maj 2005 om information og høring af lønmodtagere. | |
| **Lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter** (LBK nr. 1003 af 24/08/2017) | § 16<br>*Stk. 4:* Forberedende retsmøder afholdes for lukkede døre.<br><br>*Stk. 5:* Bemyndigelse for retsformand til at beslutte, at møder, der afholdes med henblik på sagens afgørelse kan ske for lukkede døre. | Lov nr. 106 af 26. februar 2008 om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter. | |
| | § 17<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for retsformand til at beslutte, at hoved-forhandling skal ske for lukkede døre af hensyn til ro og orden i retslokalet. | Lov nr. 106 af 26. februar 2008 om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter. | |
| | § 29<br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for opmand eller parter til at beslutte, at voldgifts-forhandling skal ske for lukkede døre under hensyn til sagens art og omstændigheder. | Lov nr. 106 af 26. februar 2008 om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter. | |

### 2.13 Statsministeriet

Statsministeriet oplyser, at der på ministeriets ressortområde ikke er identificeret nogen bestemmelser, der vurderes at udgøre indskrænkninger i ytringsfriheden.

### 2.14 Udenrigsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om Det udenrigspolitiske Nævn** (LOV nr. 54 af 05/03/1954) | § 4<br>Bemyndigelse for minister eller nævnets formand til at pålægge tavshedspligt. | Lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det udenrigspolitiske Nævn. | |
| **Lov om retsstillingen for styrker tilhørende deltagerne i NATO og Partnerskab for Fred mv.** (LOV nr. 143 af 29/04/1955) | § 5<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar med hensyn til hemmeligheder om fremmede militære styrker, der befinder sig på dansk statsområde og omfattes af overenskomsten. | Lov nr. 143 af 29. april 1955 om retsstillingen for styrker tilhørende deltagerne i NATO og Partnerskab for Fred. | |
| **Tiltrædelsesloven** Bilag 1 til loven: Traktat om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, herunder konventionen vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber (LOV nr. 21145 af 11/10/1972) | Art. 214<br>Tavshedspligt for EU's institutioner, udvalgsmedlemmer, tjenestemænd og øvrige ansatte med hensyn til tjenestehemmeligheder. | Lov nr. 21145 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Tiltrædelsesloven** Bilag 1 til loven: Traktat om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, herunder konventionen vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber Bilag til EØF-traktaten II. Protokol vedrørende Statutten for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs Domstole) (LOV nr. 21160 af 11/10/1972) | Art. 2<br>Tavshedspligt for dommer ved EU-Domstolen med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 8<br>Tavshedspligt for generaladvokater.<br><br>Art. 9<br>Tavshedspligt for justitssekretæren med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 12<br>Tavshedspligt for assisterende referenter med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger. | Lov nr. 21160 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. | |
| **Tiltrædelsesloven** Bilag 1 til loven: Traktat om oprettelse af Det europæiske Atomenergi-fællesskab (LOV nr. 21174 af 11/10/1972) | Art 194<br>Tavshedspligt for EU's institutioner, udvalgsmedlemmer, tjenestemænd og øvrige ansatte med hensyn til oplysninger omfattet af hemmelighedsbeskyttelse. | Lov nr. 21174 af 11. oktober 1972 om tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Tiltrædelsesloven** Bilag 1 til loven: Traktat om oprettelse af Det europæiske Atomenergi-fællesskab. Protokol vedrørende Statutten for Det europæiske Atomenergi-fællesskabs Domstol (LOV nr. 21174 af 11/10/1972) | Art 2<br>Tavshedspligt for dommer ved EU-Domstolen med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 8<br>Tavshedspligt for generaladvokater med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 10<br>Tavshedspligt for justitssekretæren med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 13<br>Tavshedspligt for assisterende referenter med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger. | Lov nr. 21174 af 11. oktober 1972 om tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. | |
| **Tiltrædelsesloven** Bilag 2 til loven: Traktat om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab. Protokollen vedrørende Domstolens statut. (LOV nr. 21179 af 11. oktober 1972) | Art. 2<br>Tavshedspligt for dommer ved EU-Domstolen med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 13<br>Tavshedspligt for generaladvokater med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 14<br>Tavshedspligt for justitssekretæren med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger.<br><br>Art. 19<br>Tavshedspligt for assisterende referenter med hensyn til Domstolens rådslagninger og afstemninger. | Lov nr. 21174 af 11. oktober 1972 om tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lov om Den Internationale Straffedomstol** Bilag: Statutten for Den Internationale Straffedomstol (LOV nr. 342 af 16/05/2001) | Art. 64, stk. 6, litra b<br>Bemyndigelse for domskammeret ved ICC til at pålægge vidnepligt.<br><br>Art. 69, stk. 1<br>Forbud mod at tale usandt ved ICC (sandhedspligt).<br><br>Art. 70, stk. 1<br>Forbud mod utilbørlig påvirkning af et vidne og dennes forklaring samt mod fremsættelse af trusler mod embedsmand ved domstolen.<br><br>Art. 71, stk. 1<br>Forbud mod at udvise foragt for domstolen. | Lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol. | |
| **Ligestillingsloven** (LBK nr. 1678 af 19/12/2013) | § 2 a, jf. § 2, stk. 1<br>Forbud mod chikane og sexchikane og instruktion herom. | Lov nr. 434 af 11. maj 2007 om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd (i sin nuværende form). Forbuddet mod sexchikane blev indført ved lov nr. 388 af 30. maj 2000 om ligestillings af mænd og kvinder. | |
| **Fiskeriloven** (LBK nr. 764 af 19/06/2017) | § 9<br>*Stk. 1:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for de i §§ 5-8 nævnte udvalg. | Lov nr. 281 af 12. maj 1999 om fiskeri (i sin nuværende form). Bemyndigelsen blev med hensyn til de forskellige udvalg oprindeligt indført i hhv. 1972, 1979, 1986, 1992 og 1996. | Bemyndigelsen er udnyttet ved fastsættelse af forretningsorden af 15. december 2014 for § 5-nævnet. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 19<br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte forretningsorden for bierhvervsfiskerinævnet. | Lov nr. 281 af 12. maj 1999 om fiskeri (i sin nuværende form). Bemyndigelsen blev oprindeligt indført ved lov nr. 302 af 6. juni 1984 om ændring af lov om saltvandsfiskeri. | Bemyndigelsen er udnyttet ved fastsættelse af forretningsorden af 24. maj 2000 for bierhvervsfiskeri-nævnet. |

## 2.15 Kulturministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om radio- og fjernsyns-virksomhed** (LBK nr. 444 af 08/05/2018) | § 48<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte regler om programvirksomheden, herunder om, at programmerne ikke må tilskynde til had på grund af race mv. | Lov nr. 644 af 12/06/2013 om ændring af lov om radio- og fjernsyns-virksomhed. | Bemyndigelsen er udnyttet i syv bekendtgørelser: blandt disse er BEK nr. 1460 af 2. december 2016 om ikkekommerciel lokalradio-virksomhed. |
| | § 76<br>*Stk. 1:* Forbud mod udsendelse af reklamer for tobaks-produkter og varer, der fortrinsvis benyttes i forbindelse med tobaksrygning.<br><br>*Stk. 3:* Forbud mod udsendelse af reklamer i fjernsyn for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger.<br><br>*Stk. 4:* Forbud mod udsendelse af reklamer i fjernsyn for politiske budskaber i perioden fra udskrivelse af valg til afholdelse af valget. Dog maksimalt 3 måneder. | Stk. 1 er indsat ved lov nr. 1404 af 21. december 2005 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og medieansvarsloven.<br><br>Stk. 2 og 3 er indsat ved lov nr. 1437 af 22. december 2004 om ændring af radio- og fjernsynsloven | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 77<br>Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler for, hvorledes reklamer kan indgå i programvirksomheden. | Lov nr. 1052 af 17. december 2002 om radio- og fjernsynsvirksomhed. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 801 af 21. juni 2013 om reklamer og sponsorering mv. af programmer i radio, fjernsyn og on demand-audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber. |
| | § 83<br>*Stk. 2:* Forbud mod udsendelse af programmer, som er sponsoreret af arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller politiske partier eller religiøse bevægelser, i radio, som indgår i public servicevirksomhed og i fjernsyn. | Lov nr. 1052 af 17. december 2002 om radio- og fjernsynsvirksomhed. | |
| | § 85 a<br>*Stk. 1:* Forbud mod produktplacering i programmer i fjernsyn og on demand-audiovisuelle medietjenester.<br><br>*Stk. 4:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om produktplacering. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 1269 af 16. december 2009 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og lov om ophavsret.<br><br>Stk. 4 er indført ved lov nr. 1360 af 8. december 2010 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. | Bemyndigelsen er udnyttet ved BEK nr. 8101 af 21. juni 2013 om reklamer og sponsorering mv. af programmer i radio, fjernsyn og on demand-audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber. |
| **Ophavsretsloven** (LBK nr. 1144 af 23/10/2014) | § 2<br>Ophavsretten medfører eneret til at råde over et værk ved at fremstille eksemplarer af det og ved at gøre det tilgængeligt for almenheden på forskellige måder. | Ophavsretsloven, som den er i dag, går tilbage til 1995. | |

## 2.16 Udlændinge- og Integrationsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| | § 9 f<br>*Stk. 8:* Opholdstilladelse kan ikke meddeles, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod bl.a. den offentlige tryghed, den offentlige orden, sædeligheden og andres rettigheder. | Lov nr. 427 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven. | |
| | § 10<br>*Stk. 6:* Opholdstilladelse kan ikke meddeles, hvis udlændingen er optaget på den nationale sanktionsliste, medmindre særlige grunde taler derfor. | Lov nr. 1743 af 27. december 2016 om ændring af udlændingeloven. | |
| | § 19<br>*Stk. 6:* Opholdstilladelse kan inddrages, såfremt udlændingen ved endelig dom er idømt straf for overtrædelser af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b. | Lov nr. 427 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven. | |
| | §§ 22-24<br>En udlænding kan udvises under visse omstændigheder ved overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 eller efter bl.a. straffelovens §§ 119, 123, 136 og 281. | Lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven. | |
| | § 25<br>En udlænding, som har haft lovligt ophold i mere end de sidste 8-9 år, kan udvises, hvis denne må anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. | Lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 25 a<br>*Stk. 2, nr. 3:* En udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis andre hensyn til den offentlige orden tilsiger det. | Lov nr. 516 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven. | |
| | § 25 c<br>En udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f kan udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af bestemmelse i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 266, 266 a eller 266 b. | Lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven. | |
| | § 29 c<br>*Stk. 1:* Udenlandske religiøse forkyndere eller fortalere kan optages på sanktionsliste og nægtes indrejse i Danmark for et vist tidsrum, hvis hensynet til den offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. | Lov nr. 1743 af 27. december 2016 om ændring af udlændingeloven. | |
| | § 37 c<br>Bemyndigelse for retten til, på begæring af politiet, at bestemme, at en udlænding skal sættes i isolation, hvis dette er påkrævet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af opholdstilladelse. | Lov nr. 421 af 1. juni 1994 om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien mv. | |
| | § 37 e, stk. 1<br>Politiet kan under visse omstændigheder gennemse og/eller tilbageholde breve sendt eller modtaget af en udlænding, som er frihedsberøvet i medfør af §§ 36 eller 37. | Lov nr. 421 af 1. juni 1994 om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 45 b<br>*Stk. 1-2:* Bemyndigelse for minister til at vurdere, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, og til at pålægge tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der er indgået i vurderingen. | Lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven. | |
| | § 45 f, stk. 1, 2. pkt.<br>Tavshedspligt for beskikket advokat over for udlænding og dennes advokat med hensyn til oplysninger, der indgår i vurderingen efter § 45 b, stk. 2. | Lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven. | |
| | § 45 g, stk. 1<br>Tavshedspligt med hensyn til oplysninger omfattet af § 45 b, stk. 2 fremkommet under retsmøde, da denne del afholdes for lukkede døre. | Lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven. | |

## 2.17 Skatteministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Skattekontrolloven**<br>(LOV nr. 1535 af 19/12/2017) | § 67<br>Forbud mod trusler for embedsmænd fra Færøerne, Grønland eller en fremmed jurisdiktion under visse omstændigheder. | Lov nr. 307 af 19. april 2006 om ændring af skattekontrol-loven og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. | |
| | § 82<br>Forbud under strafansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at unddrage det offentlige skat ved at afgive urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger til told- og skatteforvaltningens brug for afgørelse af skattepligt eller skatteansættelse. | Lov nr. 392 af 12. juli 1946 om Selvangivelsen af Indkomst og Formue, om Foranstaltninger til Kontrol med Selvangivelse og om Straffen for Skattesvig mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 84<br>*Stk. 1, nr. 2 og 6:* Forbud under strafansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at undlade eller afgive urigtige eller vildledende oplysninger til visse myndigheder under visse omstændigheder. | Lov nr. 408 af 1. juni 2005 om ændring af skattekontrol-loven, skattestyrelsesloven, ligningsloven og tonnage-skatteloven. | . |
| **Skatteindberetningsloven**<br>(LOV nr. 1536 af 19/12/2017) | § 58<br>Forbud under strafansvar for indberetningspligtige mod afgivelse af urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger, der resulterer i en for lav skatteansættelse. | Lov nr. 1536 af 19. december 2017 (skatteindberetningslov) | |
| **Kildeskatteloven**<br>(LBK nr. 117 af 29/01/2016) | § 74<br>*Stk. 1, nr. 3:* Forbud under strafansvar mod at afgive urigtige eller vildledende oplysninger om udbetaling af udbytte eller royalty. | Lov nr. 309 af 25. maj 1987 om ændring af forskellige skattelove. | |
| | § 75<br>*Nr. 2-4:* Forbud under strafansvar mod at afgive urigtige eller vildledende oplysninger om grundlag for valg mellem A- eller B-indkomst, bagatel-grænse for indeholdelse af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag og forskudsopgørelse, til brug ved beregning af passivprocenter, identitetsoplysninger, ansættelsesforhold mv. | Lov nr. 325 af 18. maj 2005 om ændring af visse skatte- og afgiftslove, arbejdsmarkedsfondsloven, opkrævningsloven og miljøbeskyttelsesloven. | |
| **Lov om ophævelse af dobbeltbeskatning i forbindelse med regulering af forbundne foretagenders overskud (EU-voldgiftskonventionen)**<br>(LBK nr. 111 af 21/02/2006) | § 1<br>*Stk. 3:* Tavshedspligt under straffe-ansvar for uafhængige medlemmer af rådgivende udvalg. | Lov nr. 312 af 17. maj 1995 om ændring af forskellige skattelove (International beskatning). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Skatteforvaltningsloven** (LBK nr. 678 af 31/05/2018) | § 17<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffe-ansvar for skattemyndigheder med hensyn til visse oplysninger om en fysisk eller juridisk person, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. | Lov nr. 427 af 6. juni 2005 om skatteforvaltning (Skatteforvaltningsloven).<br><br>Loven er en videreførelse af lov nr. 238 af 2. april 1997. | |
| **Danmarks dobbelt-beskatningsoverenskomster** | I Danmarks dobbeltbeskat-ningsoverenskomster indgår der bestemmelser om udveksling af skatteoplysninger. Oplysninger, som det ene kontraherende land modtager fra det andet kontraherende land, er undergivet tavshedspligt, som svarer til reglerne om skærpet tavshedspligt, jf. skatteforvaltningslovens § 17. | | |
| **Danmarks bilaterale skatteudvekslingsaftaler og multilaterale konventioner, Danmark indgår i** | Der er tilsvarende regler om tavshedspligt svarende til reglerne om skærpet tavshedspligt, jf. skatte-forvaltningslovens § 17 i Danmarks bilaterale skatteudvekslingsaftaler med andre lande samt i de multilaterale konventioner, Danmark indgår i. | | |
| **Lov om spil** (LBK nr. 1494 af 06/12/2016) | § 36<br>*Stk. 1:* Forbud mod visse fremstillinger i markedsføringen af spil.<br><br>*Stk. 2:* Bemyndigelse for minister til at fastsætte nærmere regler om markedsføringen af spil. | Lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil. | Bemyndigelsen i stk. 2 er udnyttet ved BEK nr. 773 af 9. juni 2017 om onlinekasino, BEK nr. 66 af 25. januar 2012 om online væddemål og BEK nr. 65 af 25. januar 2012 om landbaserede væddemål. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 59<br>*Stk. 5, nr. 4:* Forbud under bødeansvar mod at reklamere for spiludbydere, der ikke har tilladelse efter lov om spil. | Lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil. | |
| | § 65<br>Forbud mod at formidle betaling af indsatser og gevinster til og fra en ulovlig spiludbyder samt transmittere information på et kommunikationsnet til et ulovligt spilsystem. | Lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil. | |
| **Chokoladeafgiftsloven**<br>(LBK nr. 1010 af 03/07/2018) | § 26<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 414 af 18. december 1968 om afgift af chokolade og sukkervarer. | |
| **Forbrugsafgiftsloven**<br>(LBK nr. 126 af 22/02/2018) | § 22<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 197 af 18. maj 1982 om ændring af afskrivningsloven og forskellige andre skattelove. | |
| **Isafgiftsloven**<br>(LBK nr. 127 af 22/02/2018) | § 10<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 197 af 18. maj 1982 om ændring af afskrivningsloven og forskellige andre skattelove | |
| **Lystfartøjsforsikrings-afgiftsloven**<br>(LBK nr. 165 af 08/02/2017) | § 11<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 197 af 18. maj 1982 om ændring af afskrivningsloven og forskellige andre skattelove. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Lønsumsafgiftsloven** (LBK nr. 239 af 07/03/2017) | § 18<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 830 af 19. december 1989 om lønsumsafgift for virksomheder inden for den finansielle sektor. | |
| **Momsloven** (LBK nr. 760 af 21/06/2016) | § 81<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 102 af 31. marts 1967 om almindelig omsætningsafgift. | |
| **Motoransvarsforsikringsafgiftsloven** (LBK nr. 213 af 27/02/2017) | § 10<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 174 af 7. maj 1975 om afgift af ansvarsforsikringer for motorkøretøjer m.v. | |
| **Narkotikaprækursorerloven** (LBK nr. 115 af 28/09/2017) | § 4<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger. | Lov nr. 479 af 30. juni 1993 om fremstilling og handel med visse varer, der benyttes ved ulovlig fremstilling og handel med narkotika og psykotrope stoffer. | |
| **Pokerloven** (LBK nr. 83 af 22/01/2016) | § 26<br>*Stk. 3:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 1504 af 27. december 2009 om offentligt hasardspil i turneringsform. | |
| **Skadesforsikringsafgiftsloven** (LBK nr. 1482 af 06/12/2017) | § 16<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 551 af 18. juni 2012 om afgift af skadesforsikringer, som afløser stempelafgiftsloven, jf. lov nr. 174 af 30. april 1969 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Spilleafgiftsloven** (LBK nr. 337 af 07/04/2016) | § 33<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 698 af 25. juni 2010 om afgifter af spil. | |
| **Spiritusafgiftsloven** (LBK nr. 82 af 21/01/2016) | § 31<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 116 af 29. marts 1969 om afgift af spiritus. | |
| **Tinglysningsafgiftsloven** (LBK nr. 142 af 31/01/2019) | § 30<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 382 af 2. juni 1999 om afgift af tinglysning og registrering af ejer- og panterettigheder mv. | |
| **Tobaksafgiftsloven** (LBK nr. 19 af 08/01/2018) | § 25<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 197 af 18. maj 1982 om ændring af afskrivningsloven og forskellige andre skattelove. | |
| **Toldloven** (LBK nr. 28 af 11/01/2018) | § 76<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at foretage urigtig angivelse, fremlægge urigtige eller mangelfulde dokumenter eller regnskaber eller urigtige eller vildledende oplysninger. | Lov nr. 1 af 28. januar 1959 om den danske toldtarif. | |
| | § 77<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at udstede urigtigt dokument vedrørende oprindelse af varer eller afgive urigtige oplysninger eller beviser mv. | Lov nr. 1 af 28. januar 1959 om den danske toldtarif. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Øl- og vinafgiftsloven** (LBK nr. 289 af 23/03/2017) | § 25<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 197 af 18. maj 1982 om ændring af afskrivningsloven og forskellige andre skattelove. | |
| **Affalds- og råstofafgiftsloven** (LBK nr. 412 af 21/04/2017) | § 33<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 838 af 19. december 1989 om afgift af affald og råstoffer. | |
| **Batteriafgiftsloven** (LBK nr. 244 af 10/03/2017) | § 32<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 414 af 14. juni 1995 om afgift af blyakkumulatorer og hermetisk forseglede nikkel-cadmium-akkumulatorer. | |
| **Lov om afgift af bekæmpelsesmidler** (LBK nr. 232 af 26/02/2015) | § 40<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler. | |
| **Cfc-afgiftsloven** (LBK nr. 69 af 17/01/2017) | § 17<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 832 af 21. december 1988 om afgift af visse chlorfluorcarboner og haloner (CFC-afgift). | |
| **Lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter** (LBK nr. 321 af 04/04/2011) | § 15<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 888 af 21. december 1991 om kuldioxidafgift af visse energiprodukter. | |
| **Elafgiftsloven** (LBK nr. 308 af 24/03/2017) | § 15<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 89 af 9. marts 1977 om afgift af elektricitet. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Emballageafgiftsloven** (LBK nr. 1236 af 04/10/2016) | § 18<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 634 af 21. december 1977 om afgift af visse detailsalgspakninger. | |
| **Gasafgiftsloven** (LBK nr. 312 af 01/04/2011) | § 21<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 419 af 14. juni 1995 om afgift af naturgas og bygas. | |
| **Kulafgiftsloven** (LBK nr. 1080 af 03/09/2015) | § 20<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 265 af 9. juni 1982 om afgift af stenkul, brunkul og koks mv. | |
| **Kvælstofafgiftsloven** (LBK nr. 1357 af 18/11/2016) | § 34<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 418 af 26. juni 1998 om afgift af kvælstof indeholdt i gødninger mm. | |
| **Kvælstofoxidafgiftsloven** (LBK nr. 1144 af 13/10/2017) | § 21<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 472 af 17. juni 2008 om afgift af kvælstofoxider. | |
| **Mineralolieafgiftsloven** (LBK nr. 1118 af 26/09/2014) | § 25<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 1029 af 19. december 1992 om energiafgift af mineralolieprodukter mv. | |
| **Opløsningsmiddelafgiftsloven** (LBK nr. 432 af 02/05/2017) | § 31<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 415 af 14. juni 1995 om afgift af visse klorerede opløsningsmidler. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Spildevandsafgiftsloven** (LBK nr. 1323 af 11/11/2016) | § 21<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 490 af 12. juni 1996 om afgift af spildevand. | |
| **Svovlafgiftsloven** (LBK nr. 335 af 18/03/2015) | § 29<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 421 af 14. juni 1995 om afgift af svovl. | |
| **Vandafgiftsloven** (LBK nr. 962 af 27/06/2013) | § 20<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 492 af 30. juni 1993 om afgift af ledningsført vand. | |
| **Brændsstofforbrugsafgiftsloven** (LBK nr. 1453 af 30/11/2018) | § 15<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftsberegning mv. | Lov nr. 360 af 2. juni 1997 om afgift efter brændstof-forbrug for visse personbiler. | |
| **Vejbenyttelsesafgiftsloven** (LBK nr. 195 af 25/02/2019) | § 14<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftsberegning mv. | Lov nr. 956 af 25. november 1994 om afgift af vejbenyttelse. | |
| **Vægtafgiftsloven** (LBK nr. 1261 af 07/11/2018) | § 23<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftsberegning mv. | Lov nr. 99 af 28. marts 1962 om vægtafgift af motorkøretøjer. | |
| **Registreringsafgiftsloven** (LBK nr. 177 af 25/02/2019) | § 27<br>Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. | Lov nr. 221 af 26. maj 1971 om registreringsafgift af køretøjer mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Opkrævningsloven** (LBK nr. 1224 af 29/09/2016) | § 17<br>*Stk. 1, nr. 2:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for angivelse eller indberetning til indkomstregisteret af skatter eller afgifter mv. | Lov nr. 169 af 15. marts 2000 om opkrævning af skatter og afgifter mv. | |
| **Gældsinddrivelsesloven** (LBK nr. 29 af 12/01/2015) | § 16 b<br>*Stk. 1, nr. 2:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger efter § 16 a, stk. 2 eller 3. | Lov nr. 551 af 29. maj 2018 om ændring af lov om inddrivelse til det offentlige og forskellige andre love og om ophævelse af lov om forsøg med eftergivelse af gæld til det offentlige for socialt udsatte grupper. | |
| **Pensionsafkastbeskatningsloven** (LBK nr. 1126 af 10/10/2014) | § 32<br>*Stk. 1, nr. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for skattekontrollen. | Lov nr. 1535 af 19. december 2007 om pensionsafkastbeskatning. | |
| **Kompensationsloven** (LBK nr. 944 af 05/08/2015) | § 11<br>*Nr. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger om, hvorvidt betingelserne for at opnå kompensation efter § 1 er opfyldt | Lov nr. 472 af 12. juni 2009 om skattefri kompensation for forhøjede energi- og miljøafgifter. | |
| **Sømandsbeskatningsloven** (LOV nr. 386 af 27/05/2005) | § 12 a<br>*Stk. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgørelser om refusion efter § 10. | Lov nr. 343 af 18. april 2007 om ændring af selskabsskatteloven, aktieavancebeskatnings-loven, fusionsskatteloven og andre skattelove. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **BBR-loven**<br>(LBK nr. 1080 af 05/09/2013) | § 8<br>*Stk. 1, nr. 2:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige oplysninger til Bygnings- og Boligregistret. | Lov nr. 243 af 12. maj 1976 om bygnings- og boligregistrering. | |
| **Boafgiftsloven**<br>(LBK nr. 47 af 12/01/2015) | § 41<br>*Stk. 1, nr. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug ved afgørelser om afgiftspligt eller afgiftsberegning. | Lov nr. 426 af 14. juni 1995 om afgift af dødsboer og gaver. | |
| **Børne-og ungeydelsesloven**<br>(LBK nr. 609 af 03/06/2016) | § 7<br>*Nr. 1:* Forbud under bøde- og fængselsansvar mod at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug ved afgørelser efter denne lov. | Lov nr. 147 af 19. marts 1986 om en børnefamilieydelse. | |
| **Dødsboskatteloven**<br>(LBK nr. 333 af 02/04/2012) | § 93<br>*Stk. 1, nr. 1:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for bedømmelsen af, hvorvidt et dødsbo er fritaget for beskatning efter § 6. | Lov nr. 1221 af 27. december 1996 om beskatnings ved dødsfald (dødsboskatteloven). | |
| **Konkursskatteloven**<br>(LBK nr. 353 af 28/02/2019) | § 18<br>*Stk. 1, nr. 2:* Forbud under bødeansvar mod forsætligt eller groft uagtsomt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgørelsen om skattepligt efter § 14, jf. § 15, stk. 2 og 3. | Lov nr. 359 af 6. juni 1991 (konkursskattelove). | |

## 2.18 Uddannelses- og Forskningsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Lov om Danmarks Grundforskningsfond** (LBK nr. 367 af 10/04/2014) | § 13<br>*Stk. 1, nr. 1:* Forbud mod at give urigtige eller vildledende oplysninger til Rigsrevisionen, uddannelses- og forskningsministeren eller andre offentlige myndigheder om forhold, der vedrører fonden. | Lov nr. 409 af 6. juni 1991 om Danmarks Grundforskningsfond. Anvendelsesområdet er ændret ved lov nr. 1091 af 29. december 1997 om ændring af Danmarks Grundforskningsfond. | |
| | § 13<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under straffeansvar for formand, bestyrelsesmedlemmer og ansatte i fonden med hensyn til viden, der opnås gennem fonden. | Lov nr. 409 af 6. juni 1991 om Danmarks Grundforskningsfond. | |
| **Lov om teknologi og innovation** (LBK nr. 366 af 10/04/2014) | § 15<br>*Stk. 1, nr. 1:* Forbud mod at give urigtige eller vildledende oplysninger i forbindelse en ansøgning og bevilget medfinansiering. | Lov nr. 419 af 6. juni 2002 om teknologi og innovation. | |

## 2.19 Transport-, Bolig- og Bygningsministeriet

| Lov | Bestemmelse | Indført ved | |
|---|---|---|---|
| **Luftfartsloven** (LBK nr. 1149 af 13/10/2017) | § 89 b<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under straffeansvar for ansatte i den offentlige forvaltning og sagkyndige med hensyn til oplysninger om flysikkerhed. | Lov nr. 340 af 16. maj 2001 om ændring af lov om luftfart. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 144 a<br>*Stk. 1:* Tavshedspligt under straffeansvar for havarikommissionens personale, tilkaldte sagkyndige og andre, der medvirker i undersøgelse med hensyn til oplysninger, de får kendskab til i forbindelse hermed.<br><br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under straffeansvar for ministeriets personale og tilkaldte sagkyndige, der modtager oplysninger fra kommissionen med hensyn til, hvad de herved bliver vidende om. | Stk. 1 er indført ved lov nr. 198 af 3. maj 1978 om ændring af lov om luftfart.<br><br>Stk. 2 er indført ved lov nr. 340 af 16. maj 2001 om ændring af lov om luftfart. | |
| | § 147 a<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt under straffeansvar for deltagere i beredskabsarbejdet med hensyn til oplysninger, de får kendskab til i forbindelse hermed. | Lov nr. 655 af 12. juni 2013 om ændring af lov om luftfart og lov om registrering af rettigheder over luftfartøjer. | |
| **Havneloven**<br>(LBK nr. 1149 af 13/10/2017) | § 14 a<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt under straffeansvar for ministeriets ansatte og andre, der medvirker ved udarbejdelse af sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner, med hensyn til oplysninger, de får kendskab til i forbindelse hermed. | Lov nr. 1221 af 27. december 2003 om ændring af lov om havne og om ophævelse af visse love om anlæg af havne. | |
| **Lov om sikkerhed i net- og informationssystemer**<br>(LOV nr. 441 af 08/05/2018) | § 9<br>*Stk. 2:* Tavshedspligt for ministeren med hensyn til visse oplysninger. | Lov nr. 441 af 8. maj 2018 om sikkerhed i net- og informationssystemer. | |
| **Jernbaneloven**<br>(LOV nr. 686 af 27/05/2015) | § 43<br>Forbud mod at opholde sig, filme, fotografere og lignende på § 41's område. | Lov nr. 289 af 18. maj 1998 om jernbanevirksomhed mv. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | § 44<br>Forbud mod at anbringe reklamer mv. til ulempe for signaler. | Lov nr. 124 af 27. februar 2001 om ændring af lov om jernbanevirksomhed mv. og forskellige andre love. | |
| | § 78<br>*Stk. 4:* Tavshedspligt under straffeansvar for ansatte i Trafikstyrelsen og sagkyndige med hensyn til oplysninger, de under arbejdet bliver bekendt med. | Lov nr. 1422 af 21. december 2005 om ændring af lov om jernbane og forskellige andre love. | |
| | § 80<br>*Stk. 5:* Tavshedspligt under straffe-ansvar for personer, der tager del i beredskabs-arbejdet, med hensyn til, hvad de under arbejdet bliver bekendt med. | Lov nr. 477 af 30. maj 2007 om ændring af lov om jernbane. | |
| | § 98<br>Tavshedspligt for Havarikommissionen, Trafik-styrelsen, sagkyndige mv. med hensyn til, hvad de under arbejdet bliver bekendt med. | Lov nr. 323 af 5. maj 2004 om ændring af lov om jernbanevirksomhed mv. og forskellige andre love. | |
| **Postloven**<br>(LBK nr. 1040 af 30/08/2017) | § 11<br>Tavshedspligt for den, der virker i en postvirksomhed, med hensyn til andres benyttelse af postbefordring. | Bestemmelsen daterer tilbage til år 1919, hvor den fremgår som § 9 i lov nr. 288 af 9. maj 1919. | |

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

Udviklingen i befolkningens højeste fuldførte uddannelse (15-69 år)

| | **2006** | | **2012** | | **2019** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Grundskole | 1228348 | *32 %* | 1169093 | *29 %* | 1025443 | *25 %* |
| Gymnasiale uddannelser | 320796 | *8 %* | 345817 | *9 %* | 421184 | *10 %* |
| Erhvervsfaglige uddannelser | 1287205 | *34 %* | 1271608 | *32 %* | 1189392 | *29 %* |
| Korte videregående uddannelser | 151461 | *4 %* | 171649 | *4 %* | 201613 | *5 %* |
| Mellemlange videregående uddannelser | 531093 | *14 %* | 598619 | *15 %* | 689583 | *17 %* |
| Lange videregående uddannelser | 213038 | *6 %* | 279730 | *7 %* | 400602 | *10 %* |
| Ph.d. og forskeruddannelser | 12159 | *0 %* | 20347 | *1 %* | 35116 | *1 %* |
| Uoplyst mv. | 89259 | *2 %* | 108976 | *3 %* | 69874 | *2 %* |
| **I alt** | **3833359** | **100 %** | **3965839** | **100 %** | **4032807** | **100 %** |

*Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik*

**Bilag 3**

# Notat om undervisning i digital dannelse og it-kompetencer i grundskolen og på ungdomsuddannelserne samt på dagtilbudsområdet

BØRNE- OG
UNDERVISNINGS-
MINISTERIET

Departementet
Center for Grundskoler

Frederiksholms Kanal 25
1220 København K
Tlf.: 33 92 50 00
E-mail: uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR-nr.: 20453044

3. februar 2020

**Notat om undervisning i digital dannelse og it-kompetencer i grundskolen og på ungdomsuddannelserne samt på dagtilbudsområdet**

Den digitale dannelse er en forudsætning for at kunne begå sig i samfundet, og skolerne spiller en væsentlig rolle i at klæde eleverne på til at begå sig i et stadigt mere digitaliseret samfund. Dette notat beskriver overordnet, hvordan der undervises i emner i grundskolen og på ungdomsuddannelserne, der skal styrke elevernes it-kompetencer og digitale dannelse, samt hvordan emnet håndteres på dagtilbudsområdet.

**Dagtilbud**
Med ændring af dagtilbudsloven i 2018 blev det tydeligt fremhævet, at dagtilbud skal fremme børns dannelse. Det fremgår således af formålsbestemmelsen for dagtilbud, at dagtilbuddene skal fremme børns trivsel, læring, udvikling og dannelse gennem trygge læringsmiljøer, hvor legen er grundlæggende, og hvor der tages udgangspunkt i et børneperspektiv.

Dannelse refererer både til det pædagogiske formål, indhold og form. Det dannende indhold skal være meningsfuldt, udfordre barnet og være afsæt for børnenes måder at begribe og handle i en digitaliseret og global verden.

*Den styrkede pædagogiske læreplan*
Med lovændringen blev det endvidere fastsat, at skal det fremgå af den pædagogiske læreplan, hvordan det enkelte dagtilbud hele dagen etablerer et pædagogisk læringsmiljø, der understøtter børns brede læring inden for og på tværs af seks læreplanstemaer.

I et læreplanstemaerne – *Natur, udeliv og science* – er det bl.a. eksplicit nævnt, at børn kan stifte bekendtskab med forskellige teknologiske redskaber som eksempelvis GPS, digitalvægt, webkamera mv., som giver børn mulighed for at udvikle en kreativ, produktiv og kritisk tilgang til anvendelse af teknologierne.

Generelt i forhold til læreplanstemaerne er der i forarbejdet bl.a. peget på digital dannelse, som en central kompetence, der kan have betydning for, om børn har det godt, lærer og udvikler sig. Børns digitale dannelse samt

evnen til at anvende og udtrykke sig gennem digitale medier kan således i samspil med en lang række andre kompetencer indgå som led i udfoldelsen af læreplanstemaerne.

*Materialer om digital dannelse i dagtilbud*

En lang række dagtilbud arbejder allerede med digital dannelse som en integreret del af pædagogikken. For at understøtte dette og som led i realiseringen af ovennævnte initiativ har Danmarks Evalueringsinstitut, EVA, udarbejdet en række materialer:

- *Sammen om digital dannelse.* Materialet består af dilemma- og dialogkort om digital dannelse målrettet den kommunale forvaltning, det pædagogiske personale i dagtilbuddene samt forældre. Materialet skal fungere som en ramme for dialog i forældrebestyrelsen og i forældregruppen i institutionen eller i dagplejen. Desuden er der produceret to korte film om børns brug af digitale medier i dagtilbud og hjem.
- *12 tips til digital dannelse.* Plakat med inspiration til digital dannelse i dagtilbud og i familien.

**Grundskolen**

Med folkeskolereformen i 2013 blev der stillet nye krav til indholdet i fagundervisning. Blandt de nye krav, som blev introduceret, er tre tværgående temaer, herunder 'it og medier'.

De tværgående temaer indgår i læseplanerne for de obligatoriske fag på alle klassetrin, og der er udarbejdet en undervisningsvejledning for hvert af de tre tværgående temaer. Det er i udgangspunktet faglæreren i det enkelte fag, som underviser i og integrerer de tre tværgående temaer i alle de eksisterende fag.

På grundskoleområdet indeholder Fælles Mål både bindende og vejledende mål om elevernes kompetencer inden for bl.a. it og kommunikation. Fx er der i dansk et bindende kompetencemål om, at eleven skal kunne deltage reflekteret i kommunikation i komplekse formelle og sociale situationer. Til dette kompetencemål knytter sig færdigheds- og vidensområdet "It og kommunikation" og en række vejledende mål, som omhandler elevens forståelse af sin og andres færden på internettet.

Med folkeskoleaftalen fra januar 2019 blev partierne enige om at igangsætte et arbejde med at kortlægge, hvordan de faglige bindinger for de tværgående temaer, herunder 'it og medier', kan reduceres ved, at temaerne eksempelvis målrettes færre fag.

Der er endvidere iværksat forskellige initiativer, som skal understøtte undervisningen i digital etik i grundskolen. Børne- og Undervisningsministeriet, KL og Digitaliseringsstyrelsen har lanceret et stort tema om digital dannelse på EMU i februar 2018.

*Forsøgsprogram for obligatorisk teknologiforståelse i folkeskolen*

Børne- og Undervisningsministeriet har i 2018 igangsat et stort forsøg med teknologiforståelse i folkeskolen. 46 skoler over hele landet deltager. Til

forsøget skal udvikles en ny faglighed, hvor hele formålet er at danne eleverne digitalt.

Forsøget omfatter udvikling af teknologiforståelse som faglighed og kapacitetsopbygning af professionshøjskoler mht. den nye faglighed. Forsøgsprogrammet har to formål:

- At skabe et videns- og erfaringsbaseret grundlag for en politisk beslutning om indførelse af teknologiforståelse som faglighed i folkeskolens obligatoriske undervisning.
- At opbygge kapacitet og kompetencer til at arbejde med og undervise i teknologiforståelse i sektoren.

*Den statslige indsats vedr. cybersikkerhed er forankret i den Nationale Cyber- og Informationssikkerhedsstrategi 2018-2021 (NCIS), som er en del af Forsvarsforliget 2018-2023.*

I den *Nationale Cyber- og Informationssikkerhedsstrategi 2018-2021* indgår initiativ 2.1 om "Digital dømmekraft og kompetencer via uddannelsessystemet", der er rettet mod undervisningsområdet. Børne- og Undervisningsministeriet har sammen med Uddannelses- og Forskningsministeriet det overordnede ansvar for initiativet. Der er afsat 13 mio. kr. fra 2018 til 2021 på Børne- og Undervisningsministeriets område.

**De gymnasiale uddannelser**

I lov om de gymnasiale uddannelser, som udmønter gymnasiereformen fra 2017, indgår digital dannelse som et særligt fokusområde. Det fremgår bl.a. af loven, at eleverne skal opnå digitale kompetencer, så de lærer at anlægge et kritisk blik på digitale medier og kan forholde sig kildekritisk, når de søger viden på nettet. De skal også lære at indgå i digitale fællesskaber og opnå erfaring med at udarbejde digitale produkter. Disse krav om elevernes tilegnelse af digitale kompetencer m.v. er indarbejdet i læreplanerne for fagene. Dermed bliver der også med gymnasiereformen stillet krav om, at der skal arbejdes med elevernes digitale dannelse og kompetencer i de enkelte fag og forløb der, hvor det giver faglig mening.

I 2018 er der desuden udsendt en generel vejledning[1], som uddyber kravene til arbejdet med de digitale kompetencer, og hvordan skolerne skal planlægge dette arbejde. I denne vejledning står der bl.a., at det er skolens leder, der skal sikre, at eleverne oplever et sammenhængende forløb med progression i arbejdet med de digitale kompetencer, og at der foregår en løbende fremadrettet evaluering.

Der er endvidere iværksat forskellige it-initiativer for de gymnasiale uddannelser med henblik på at løfte lærernes it-didaktiske kompetencer. Nye lærere er i pædagogikum, som en del af deres ansættelse. Her indgår bl.a. arbejdet med de digitale kompetencer, så lærerne bliver klædt på til at arbejde med det i undervisningen. Det gælder både bredt set og i de enkelte fag. For nuværende lærere udbydes af Børne- og Undervisningsministeriet hvert år en række kurser om faglig udvikling i de enkelte fag (FIP). I skoleåret 2018/2019 var fokus på de digitale kompetencer i fagene. Her deltager mindst én lærer fra alle skoler i landet. Efterfølgende arbejder faggrupperne

[1] Link til vejledning om digitale kompetencer:
https://uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/love-og-regler/vejledning-lovgrundlag

på skolen videre med at udvikle undervisningen i de digitale kompetencer i fagene.

**Erhvervsuddannelserne**
På erhvervsuddannelserne undervises eleverne i it-kompetencer og digital dannelse inden for grundfag som samfundsfag, dansk, teknologi og erhvervsinformatik, hvor eleverne jf. faglige mål i fagene bl.a. skal anvende it hensigtsmæssigt til kommunikation og informationssøgning samt beherske digitale værktøjer.

I det nye fag erhvervsinformatik opnår eleverne kompetencer til både at skabe digitale løsninger med anvendelse af eksempelvis robot- eller velfærdsteknologier og kompetencer til at kunne tage stilling til den teknologiske udviklings indflydelse på menneske, job, erhverv og samfund. To af de 102 erhvervsuddannelser har grundfaget, og yderligere 20 erhvervsuddannelser har valgt at optage faget eller dele af faget i deres bekendtgørelse fra 1. august 2020. Til faget er der udarbejdet en fælles vejledning, og der er udviklet inspirationsmateriale til undervisning i bl.a. digital dømmekraft, som også er relevant for samfundsfag, dansk og teknologi.

It i undervisningen er et opmærksomhedspunkt i alle grundfag og flere erhvervsfag. I de nye fagbilag til grundfagene fra august 2019 indgår et afsnit om it i undervisningen vedrørende anvendelse af digitale kompetencer og redskaber til styrket læring og refleksion. Derudover møder eleverne ny teknologi i deres praktikvirksomheder, og de skal lære at forholde sig til den digitale udviklings særlige udfordringer. Nogle uddannelser har kompetencemål, der inddrager både specifikke og almene it-færdigheder i uddannelsen.

Der er endvidere iværksat forskellige initiativer om digitale læremidler som pædagogisk redskab med det formål at styrke undervisernes didaktisk digitale kompetencer og elevernes læring. Ligeledes har STUK i 2019 gennemført et projekt med fokus på at inspirere ledere og under-visere i deres arbejde med digitalisering på erhvervsuddannelserne.

Endelig er der et valgfrit modul om digitale teknologier i den erhvervspædagogiske diplomuddannelse målrettet anvendelsen af teoretiske og praktiske værktøjer i lærerenes praksis, ligesom de ni videnscentre for erhvervsuddannelserne, herunder Center for It i Undervisningen, arbejder for at udvikle lærere og elevers digitale kompetencer.

**Forberedende Grunduddannelse (FGU)**
It indgår som et selvstændigt punkt i læreplaner og fagbilag for alle fag og faglige temaer i FGU.

I undervisningen i almene fag skal it være med til at understøtte, at eleven opnår digitale kompetencer og færdigheder inden for faget og herved styrke elevens faglige niveau. It kan indgå i alle dele af elevens læreprocesser samt i forbindelse med dokumentation af læringen. Der skal være fokus på den digitale dannelse, der medvirker til, at eleven kan begå sig i den digitale virkelighed på fremtidens arbejdsmarked, hvor digitalisering og teknologisk udvikling er et grundvilkår. Endvidere indgår teknologiforståelse som et selvstændigt alment fag.

I de faglige temaer skal it og digitale teknologier ligeledes inddrages, så undervisningen afspejler digitaliseringen i det arbejds- og skoleliv, som eleven skal være en del af. It skal indgå som fagligt og didaktisk redskab med henblik på, at eleverne opnår digitale kompetencer og færdigheder inden for temaet samt digital dannelse og integreres overalt i undervisningen, hvor det er relevant.

FGU-institutionernes ordens- og samværsregler omfatter også elevernes adfærd uden for institutionen, herunder i deres fritid. Elevernes adfærd i deres fritid er dog kun omfattet af ordens- og samværsreglerne, når deres adfærd, for eksempel deres digitale adfærd på blandt andet sociale medier, har haft direkte indflydelse på undervisningsmiljøet, herunder ordenen og samværet på institutionen[2].

**Tværgående initiativer**
Følgende initiativer er bl.a. igangsat på Børne- og Undervisningsministeriets område med tværgående fokus på grundskolen og ungdomsuddannelserne.

- *Vidensområder på EMU om cyber- og informationssikkerhed.*
  Vidensområderne skal give skolerne et samlet og let tilgængeligt overblik over undervisningsforløb og inspirationsmaterialer om digital dømmekraft og it-sikkerhed til brug i undervisningen i grundskolen, de gymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelserne, FGU og VEU. Vidensområderne blev offentliggjort på EMU i august 2019.

- *Kampagne om it-sikkerhed rettet mod grundskole og ungdomsuddannelser.*
  Kampagnen #MindMe - mit liv, mine data, havde til formål at oplyse børn og unge på 13-19 år om it-sikkerhed og informere generelt om god digital adfærd, så unge færdes mere sikkert på nettet. Kampagnen blev igangsat mandag den 5. november 2018 og afsluttet primo januar 2019.

- *Analyse af skolernes håndtering af elevernes persondata og deres anvendelse af gratis digitale produkter.*
  Analysens formål var at afklare udfordringer i undervisningssektoren med henblik på, at styrke Børne- og Undervisningsministeriets fremadrettede indsatser i regi af NCIS.

- *Faget informatik gøres obligatorisk i hhx, bliver studieretningsfag i hhx og htx på B-niveau, kan som valgfag i stx erstatte et naturvidenskabeligt fag (biologi eller naturgeografi) på C- og B-niveau og kan i htx erstatte faget kommunikation og it på C-niveau.*

- *Digitalt Understøttet Faglighed og Almendannelse (DUFA-projektet).*
  I regi af gymnasiereformen har DUFA-projektet afdækket, hvordan it og digitale læringsressourcer kan understøtte faglighed, kundskaber og dannelse. Afdækningen er foranlediget af Børne- og Undervisningsministeriet i forbindelse med gymnasiereformen, der blev indgået aftale om 3. juni 2016, med ikrafttrædelse fra skoleåret 2017-2018. Mere specifikt har DUFA-projektet udviklet 10 eksemplariske forløb, der kan vise, hvorledes man i forskellige gymnasiale

[2] Bekendtgørelse om forberedende grunduddannelse § 14, stk. 3

fag og dannelsesområder kan handle og tænke i forhold til problematikken om at få digitalisering til at styrke faglighed og almendannelse. Hensigten med de eksemplariske forløb er således at tilvejebringe et konkret inspirationsgrundlag.

- *DiDaK - Digital Dannelse og Kompetenceudvikling.*
  Som led i gymnasiereformen gennemføres et demonstrationsskoleprojekt, hvor der gennem aktionsforskning udvikles og udbredes nye arbejdsmetoder, der kan understøtte gymnasiernes arbejde med at implementere de digitale kompetencer og inddrage it innovativt og succesfuldt i undervisningen.

Følgende initiativer fortsættes eller igangsættes i 2020:

- *Konkurrence om it-sikkerhed og databeskyttelse (2019-2021)*
  Konkurrencen løber over tre år og sætter fokus på samarbejde og problemløsning samt lægger op til en kreativ måde at arbejde med it-sikkerhed og databeskyttelse på.

- *Udvikling af vidensmateriale og vejledning om SoMe i undervisningen*
  Der udarbejdes en vejledning til brug for evt. anvendelse af sociale medier i undervisningen, således at undervisere får redskaber til at mindske muligheden for, at elevernes rettigheder bliver krænket.

- *Udvikling af en 'datasikkerhedsevaluering', som kan understøtte den lokale vurdering af gratis digitale produkter på skoler og institutioner*
  Datasikkerhedsevalueringen skal være et opslagsværk, som evaluerer populære gratis applikationer, som institutioner og skoler evt. anvender i undervisningen. Værktøjet skal understøtte ændring af adfærd ved at klarlægge de potentielle konsekvenser for den enkeltes privatliv ved anvendelse af teknologien.