



YTRINGSFRIHED OG SELVCENSUR

YTRINGSFRIHED OG SELVCENSUR

Forfattere: Lumi Zuleta, Anne Arvidsen og Stinne Skriver Jørgensen

Spørgeskema og undersøgelse er blevet gennemlæst og kommenteret af professor Rune Stubager, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og professor Jens Elo Rytter, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet. Ansvaret for indholdet tilfalder alene Institut for Menneskerettigheder.

ISBN: 978-87-7570-258-9

e-ISBN: 978-87-7570-259-6

Billeder: Forsidebillede - Arthur Cammelbeeck/Ritzau Scanpix; side 5 - Astrid Dalum; side 24 - Søren Gylling/Jysk Fynske Medier/Ritzau Scanpix; side 31 - Arthur J. Cammelbeeck/Ritzau Scanpix; side 37 - Michael Bager/Jysk Fynske Medier/Ritzau Scanpix; side 43 - Philip Davali/Ritzau Scanpix

Layout: Michael Länger

© 2024 Institut for Menneskerettigheder

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

humanrights.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikkekommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	5
1 RETTEN TIL DET FRIE ORD	7
1.1 DANSKERNE VÆGTER YTRINGSFRIHEDEN HØJT	7
1.2 YTRINGSFRIHEDEN TESTES	7
1.3 FRYGTEN FOR AT YTRE SIG	8
1.4 DENNE UNDERSØGELSE	8
2 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE AF YTRINGSFRIHED	10
2.1 GRUNDLOVEN	10
2.2 DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION	11
2.3 FN'S KONVENTION OM BORGERLIGE OG POLITISKE RETTIGHEDER	12
2.4 YTRINGSFRIHEDENS GRÆNSER OG SAMSPIL MED ANDRE RETTIGHEDER	13
2.5 YTRINGSFRIHED PÅ INTERNETTET	14
2.6 'CHILLING EFFECT' OG SELVCENSUR I ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV	15
2.7 VORES AFGRÆNSNING AF SELVCENSUR	16
3 SÅDAN HAR VI GJORT	18
3.1 HVORDAN MÅLER VI SELVCENSUR?	18
3.2 HVOR MÅLER VI YTRINGSFRIHEDEN?	19
3.3 DATAGRUNDLAG	20
3.3.1 Repræsentativitet	21
3.3.2 Selektionsbias, frafaldsbias og stikprøveusikkerhed	23
3.4 SPØRGERAMME	24
4 DEN OFFENTLIGE DEBAT FRA GADEHJØRNER TIL CYBERSPACE	26
4.1 GODT HVER 10. GÅR PÅ GADEN OG TIL OFFENTLIGE DEBATTER	26
4.2 FLERTALLET DELTAGER I DEBATTER PÅ SOCIALE MEDIER	28
4.3 FOR MANGE UDØVER SELVCENSUR	29
4.4 POLITISK TILHØRSFORHOLD OG ALDER HAR BETYDNING FOR, HVEM DER UDØVER SELVCENSUR	30
4.5 SAMMENFATNING	32
5 NÅR HOLDNINGER HOLDES TILBAGE: ÅRSAGER TIL SELVCENSUR	33
5.1 FRYGTEN FOR FYSISKE ELLER VERBALE ANGREB	33
5.2 FRYGTEN FOR OVERVÅGNING OG MISBRUG AF DATA	34
5.3 FRYGTEN FOR NEGATIVE KONSEKVENSER FRA ENS ARBEJDSGIVER	35
5.4 FRYGTEN FOR AT OVERTRÆDE UKLAR LOVGIVNING	35
5.5 BESTEMTE EMNER FÅR FLERE TIL AT UNDGÅ DEBAT	36
5.6 MAGTKRITIK	40
5.7 RELIGIONSKRITIK	40
5.8 SAMMENFATNING	42
6 KONKLUSION	43
SLUTNOTER	45

RESUMÉ

I et demokrati er ytringsfriheden en grundlæggende rettighed. Den sikrer, at alle frit kan udtrykke og dele tanker, viden, idéer og holdninger på skrift såvel som i tale og handling uden indblanding fra staten, myndigheder eller andre personer og uden at frygte undertrykkelse eller sanktioner. Retten til ytringsfrihed er beskyttet af både den danske grundlov, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

I denne undersøgelse belyser Institut for Menneskerettigheder vilkårene for ytringsfriheden i Danmark med særligt fokus på omfanget af selvcensur i befolkningen. Det er vigtigt, fordi selvcensur i praksis kan underminere den fulde nydelse af ytringsfriheden, der er en forudsætning for den offentlige debat, den frie valghandling og et demokratisk retssamfund. Selvcensur er derfor både et menneskeretligt og demokratisk anliggende.

Konkret afdækker vi befolkningens selvcensur i den offentlige debat, både i **det fysiske rum** og på de **sociale medier**. Undersøgelsen spænder dermed fra demonstrationer, valg- og borgermøder til opslag, likes og kommentarer på sociale medier. Selvcensuren undersøges med andre ord der, hvor borgerne kan komme direkte til orde uden redaktionelle filtre.

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvor og hvordan selvcensur kan komme til udtryk. Dette er ikke gjort før, og vi håber derfor, at denne undersøgelse vil bidrage til at kaste lys over emnet og danne grundlag for yderligere debat om betydningen og omfanget af selvcensur i Danmark.

Selvcensur kan være svært at definere og måle. I undersøgelsen defineres selvcensur som dét, at en person holder sig tilbage fra at ytre sig på grund af frygt for negative reaktioner i form af f.eks. trusler, chikane, vold, overvågning eller misbrug af data.

Undersøgelsen bygger på et spørgeskema, som er besvaret af 4.000 danskere, der kan betragtes som repræsentative for den danske befolkning på baggrund af køn, alder, region og uddannelsesniveau. I spørgeskemaet stiller vi bl.a. spørgsmål, der indkredser, hvor og hvorfor danskerne afholder sig fra at dele deres meninger.

Undersøgelsen viser bl.a. følgende:

Selvcensur i det fysiske rum:

- hver 10. dansker (10 %) har inden for det seneste år afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat gennem demonstrationer, borgermøder mm. af frygt for negative reaktioner
- frygt for vold og trusler er årsag til selvcensur for hver tredje (31 %) af dem, der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum

Selvcensur på de sociale medier:

- hver tredje dansker (31 %) har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier af frygt for negative reaktioner
- frygt for chikane er årsag til selvcensur for hver tredje (32 %) af dem, der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier

Emner, hvor selvcensuren slår mest igennem:

- religion, flygtninge, udlændinge og ligestilling/diskrimination er emner, der virker afskrækkende og får flere til at holde sig ude af debatten

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen tegner et billede af, at ytringsfriheden, trods gode rammer, er under pres i 2024.

Ytringsfriheden indskrænkes, når borgere vælger at holde deres meninger for sig selv, fordi de frygter negative reaktioner. Selvcensuren betyder, at nogle synspunkter og perspektiver ikke afspejles i den offentlige debat, der derfor bliver mindre mangfoldig. Det kan underminere ytringsfriheden og i værste fald demokratiet, når nogle borgere frygter andres intolerance over for deres meninger i en sådan grad, at det hæmmer deres deltagelse i den frie samfundsdebat.



1 RETTEN TIL DET FRIE ORD

Ytringsfriheden er en af grundpillerne i et demokratisk samfund. Den spiller en central rolle i de demokratiske processer ved at understøtte den frie meningsudveksling og informationsdeling, bl.a. så borgere kan træffe informerede beslutninger i forbindelse med valg handlinger. Ytringsfriheden bidrager også til, at offentligheden kan holde beslutningstagere ansvarlige for deres handlinger og udtalelser uden for valgperioderne. Ytringsfriheden er derfor tæt forbundet med informations-, forenings- og forsamlingsfriheden.

Friheden til at ytre sin mening sikrer, at alle synspunkter – også kritiske – kommer frem i den offentlige debat, og skaber grundlag for en nuanceret og mangfoldig diskussion af samfundets indretning. Ytringsfriheden beskytter også meninger, der ikke nødvendigvis nyder popularitet, og som kan fornærme, støde eller chokere. Ytringsfrihed er afgørende for en fri og demokratisk samfundsdebat, hvor modstridende holdninger kan komme til udtryk uden sanktioner.

1.1 DANSKERNE VÆGTER YTRINGSFRIHEDEN HØJT

Ytringsfriheden ligger, sammen med tillid og lighed for loven, i top, når danskerne skal vurdere vigtigheden af forskellige værdier i Danmark.¹ I Justitias 2021-undersøgelse om ytringsfrihed i verden scorer Danmark f.eks. næsthøjest med 79 % støtte til ytringsfrihed, kun overgået af Norge med 80 %.²

Danmark rangerer også altid højt i internationale målinger af graden af ytringsfrihed. Freedom House, der måler frihedsrettigheder i alle verdens lande, gav f.eks. i sin 2023-rapport Danmark en score på 97 ud af 100, bl.a. fordi Danmark anses som et frit, demokratisk samfund, hvor magthavere sikrer ytringsfrihed og foreningsfrihed.³ Men sådanne målinger kan skjule vigtige nuancer om de udfordringer, vi oplever.

1.2 YTRINGSFRIHEDEN TESTES

Til trods for at ytringsfriheden generelt er godt beskyttet i Danmark, ikke mindst gennem grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), ser vi også, hvordan ytringsfriheden er blevet udfordret på en række områder i de seneste år.⁴ Det er f.eks. tilfældet med indførelsen af den såkaldte koranlov, som forbyder utilbørlig behandling af religiøse skrifter i det offentlige rum, hvilket har sat gang i vigtige diskussioner om ytringsfrihedens grænser, herunder rammerne for religionskritik.⁵

Ved domstolene har vi set, at lovgivning, der forbød muligheden for at ytre sig ved at flage med fremmede landes flag, blev underkendt som ugyldig, fordi den ikke havde den nødvendige hjemmel. Dette har ført til diskussioner om, hvordan et nyt forbud skal udformes.⁶ Også spørgsmålet om ytringsfrihedens grænser på sociale medier er ofte til debat, og det er efterhånden velkendt, at den hårde tone afskrækker flere fra at deltage i debatter.⁷

1.3 FRYGTEN FOR AT YTRE SIG

Der kan være mange grunde til, at man afholder sig fra at ytre sig i den offentlige debat. Når man afholder sig fra at ytre sig af frygt for negative reaktioner fra omgivelserne såsom chikane og trusler, er der tale om selvcensur. Frygten for sådanne negative reaktioner omtales ofte som 'chilling effect', altså som noget, der har en afskrækkende eller afkølede effekt. Frygten for negative reaktioner kan afskrække folk fra at ytre sig og deltage i den offentlige debat og har dermed betydning for den fulde og praktiske nydelse af ytringsfriheden.

Frygten for negative reaktioner, 'chilling effect', kan antage forskellige former: Det kan f.eks. handle om frygt for indgreb fra staten, hvis man som borger finder det uklart, hvad man må og ikke må sige. Det kan handle om frygt for overvågning fra staten eller for, at ens data bliver misbrugt af de store tech-virksomheder. Man kan også frygte negative reaktioner fra ens arbejdsgiver og de konsekvenser, det kan få. Og endelig kan det handle om frygt for, at andre mennesker truer, forhåner eller chikanerer én på baggrund af ens ytringer.

1.4 DENNE UNDERSØGELSE

Denne undersøgelse afdækker omfanget af selvcensur blandt befolkningen i Danmark. Med afsæt i en spørgeskemaundersøgelse besvaret af godt 4.000 personer gennemgår vi, hvordan borgerne gør brug af deres ret til at ytre deres meninger i forskellige arenaer i samfundet. Vi retter blikket mod de forhold, der gør, at borgerne afholder sig fra at bruge deres ytringsfrihed – det vil sige, hvor borgerne udøver selvcensur og lægger bånd på sig selv af frygt for negative reaktioner. Vi undersøger årsagerne til, at folk afholder sig fra at udtrykke deres mening, selvom de gerne ville, og indkredser, hvilke emner der får folk til at afstå fra at tage del i den offentlige debat.

Vi undersøger ytringsfriheden i den offentlige debat inden for to områder. Det ene er det **fysiske rum**, hvor borgere udøver deres ytrings- og forsamlingsfrihed gennem demonstrationer, borgermøder mm. Det andet er det **digitale rum**, hvor ytringsfriheden i dag i stor stil kommer til udtryk på sociale medier. Disse områder er valgt, da de begge udgør mødesteder, hvor borgere kan komme til orde uden at skulle igennem et redaktionelt filter, og begge udgør rum, hvor den offentlige samtale mellem mennesker finder sted.

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvor og hvordan selvcensur kan komme til udtryk i Danmark. Undersøgelsen viser, at mange danskere føler sig presset på deres ytringsfrihed og udøver selvcensur i den offentlige debat af frygt for f.eks. fysiske og verbale angreb, overvågning og datamisbrug eller negative konsekvenser fra deres arbejdsgivere.

Med denne undersøgelse ønsker vi at bidrage med viden om selvcensur i Danmark; et emne, som er sparsomt belyst, særligt når det gælder debatten i det fysiske offentlige rum. Vi ønsker at undersøge, hvordan selvcensur påvirker den enkeltes ytringsfrihed i det offentlige (fysiske og digitale) rum, og hvilke årsager der ligger bag selvcensuren. Med undersøgelsen håber vi at bidrage til at skabe bedre forudsætninger for den

videre samtale om ytringsfriheden i Danmark, herunder hvordan vi bedst løser de udfordringer, som undersøgelsen peger på.

Undersøgelsen er bygget op således, at vi i kapitel 2 giver et overblik over den menneskeretlige beskyttelse af ytringsfrihed og diskuterer, hvordan selvcensur udfordrer ytringsfriheden. I kapitel 3 beskriver vi undersøgelsens metode. Her fokuserer vi på de metodiske overvejelser bag befolkningsundersøgelsen og undersøgelsens definition af selvcensur. I kapitel 4 dykker vi ned i nogle af befolkningsundersøgelsens resultater og ser på, hvem der deltager i den offentlige debat, og hvem der afholder sig fra at deltage, og hvilke forskelle der er mellem det fysiske rum og de sociale medier. Særligt fokuserer vi på de borgere, der udøver selvcensur. I kapitel 5 undersøger vi årsagerne til selvcensur, og hvilke emner der især afskrækker borgere fra at ytre sig. I kapitel 6 opsummerer vi undersøgelsens resultater.

YTRINGSFRIHEDSKOMMISSIONEN 2020

Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark er senest blevet undersøgt af Ytringsfrihedskommissionen i dennes betænkning nr. 1573 fra 2020.

I betænkningen beskriver kommissionen de retlige rammer for ytringsfriheden og den historiske udvikling af ytringsfriheden i Danmark sammenlignet med andre lande. Kommissionen konkluderer, at ytringsfriheden overordnet set har gode forhold i Danmark, men står over for en række udfordringer, hvor den største trussel vurderes at være enkeltpersoners eller gruppers anvendelse af chikane, vold og terror i forsøg på at forhindre andre i at ytre sig og deltage i den offentlige debat.

Som en del af kommissionens arbejde blev der udarbejdet en undersøgelse af danskernes holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed i de traditionelle medier og på sociale medier. Undersøgelsen viste bl.a., at 40 % af befolkningen har afholdt sig fra at ytre sig på sociale medier, selvom de gerne ville. For traditionelle medier gjaldt det 23 % af befolkningen. Undersøgelsen afdækkede ikke det fysiske offentlige rum.

2 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE AF YTRINGSFRIHED

Selvcensur kan være vanskelig at definere præcist. I denne undersøgelse bruger vi selvcensur som betegnelse for det forhold, at mennesker holder sig tilbage fra at ytre sig, selv om de egentlig gerne vil deltage i debatten, og selv om ytringerne er lovlige og beskyttet af ytringsfriheden.

Selvcensur er således kendetegnet ved, at den i praksis kan skabe en begrænsning af den fulde og effektive nydelse af ytringsfriheden. For at forstå selvcensuren er det derfor nødvendigt at kende til de forskellige måder, hvorpå ytringsfriheden er beskyttet, både i det offentlige fysiske rum og i det digitale. Tilsvarende er det vigtigt at forstå ytringsfrihedens grænser, herunder ikke mindst de grænser, som øvrige rettigheder kan sætte for ytringsfriheden.

I dette kapitel ser vi derfor nærmere på de centrale regelsæt, der beskytter ytringsfriheden i Danmark, herunder grundloven (afsnit 2.1), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, (EMRK) (afsnit 2.2) og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) (afsnit 2.3). I den forbindelse belyser vi ytringsfrihedens grænser og kommer ind på, hvordan staten i visse tilfælde kan foretage indgreb i ytringsfriheden (afsnit 2.4). Vi knytter også nogle korte bemærkninger til beskyttelsen af ytringsfrihed på internettet, da en del af undersøgelsen omhandler ytringsfriheden på de sociale medier (afsnit 2.5).

Endelig behandler vi begreberne selvcensur og 'chilling effect' ud fra en menneskeretlig forståelse, og vi udfolder, hvorfor disse fænomener kan være en udfordring for ytringsfriheden (afsnit 2.6). Afslutningsvist gennemgår vi, hvordan vi mere præcist afgrænser selvcensur i denne undersøgelse (afsnit 2.7).

2.1 GRUNDLOVEN

Ifølge grundlovens § 77 er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Selvom grundloven specifikt nævner offentliggørelsen af tanker på tryk, i skrift og tale, antages beskyttelsen dog at omfatte enhver form for ytring i ethvert form for medie.⁸

Grundloven forbyder udtrykkeligt censur og andre forudgående indgreb i ytringsfriheden; dette omtales også som den formelle ytringsfrihed. Et indgreb i ytringsfriheden er forudgående, hvis det hindrer eller vanskeliggør selve offentliggørelsen af ytringen.

Materiel ytringsfrihed refererer derimod til en beskyttelse mod efterfølgende indgreb i form af sanktioner for ytringer, der allerede er offentliggjort, for eksempel hvis man straffes for konkrete ytringer. Hovedsynspunktet i litteraturen er, at grundlovens § 77 ikke indebærer en materiel beskyttelse af ytringsfriheden og dermed ikke beskytter mod efterfølgende sanktioner.⁹

Selvom grundloven giver en relativt snæver beskyttelse af ytringsfriheden sammenlignet med beskyttelsen i de internationale konventioner, skal grundlovsbestemmelsen forstås i tæt sammenhæng med øvrige bestemmelser i grundloven. Som det væsentligste er der en nær sammenhæng mellem beskyttelsen af ytringsfriheden i § 77 og forsamlingsfriheden i § 79. Som Ytringsfrihedskommissionen har fremhævet, forsamlere borgere sig typisk for at ytre sig, og et indgreb over for forsamlingsdeltagerne vil typisk også udgøre et indgreb i de pågældendes ytringsfrihed.¹⁰

Som et konkret eksempel kan nævnes Tibetkommissionen I, der i sin beretning af 2017 fandt, at Københavns Politi i strid med bl.a. forsamlings- og ytringsfriheden havde grebet ind over for demonstranter ved to officielle kinesiske besøg.¹¹ Tibetkommissionen I lagde til grund, at der var udstedt en generel ordre om, at demonstranterne ikke måtte være synlige for kortegen med officielle besøgende fra Kina, og at denne ordre gjaldt, uanset om der var konkret fare for den offentlige orden eller ej. Kommissionen fandt, at ordren var i strid med forsamlings- og ytringsfriheden, både efter grundloven og EMRK. Politiet havde desuden – bl.a. ved fratagelse af tibetanske flag – i en række konkrete tilfælde aktivt forhindret demonstranterne i at være synlige for den kinesiske delegation. Dette udgjorde efter Tibetkommissionens opfattelse en klar krænkelse af demonstranternes ytrings- og forsamlingsfrihed efter såvel grundloven som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.2 DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter ytrings- og informationsfriheden.

Definitionen af ytringer er ganske bred og dækker f.eks. både formidling af faktiske oplysninger og holdninger, og uanset om informationsudvekslingen finder sted online eller i det offentlige rum. Ytringsfriheden omfatter også nonverbale handlinger og aktiviteter såsom kunst, billeder, optog mv.¹² Derudover beskytter artikel 10 udtrykkeligt informationsfriheden, altså borgernes ret til at modtage relevant information om samfundsforhold.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har slået fast, at ytringsfriheden ikke alene omfatter oplysninger og idéer, der er velsete eller neutrale, men også dem, som chokerer, fornærmer eller foruroliger myndighederne eller andre borgere.¹³

I modsætning til grundloven indeholder EMRK en beskyttelse af både den formelle og materielle ytringsfrihed. Det er en ganske afgørende forskel, for hermed beskytter artikel 10 ikke kun mod forudgående indgreb, som f.eks. censur, men også mod efterfølgende sanktioner af ytringer.¹⁴ Dette er hovedårsagen til, at borgerne i en lang række situationer er bedre beskyttet af artikel 10 end af den danske grundlovsbestemmelse.

Det er dog vigtigt at bemærke, at beskyttelsen efter artikel 10 ikke er absolut, idet ytringsfriheden lovligt kan begrænses af staten, hvis der er hjemmel til indgrebet i national ret, og hvis indgrebet forfølger et legitimt formål og er proportionalt.

De legitime hensyn, der kan begrunde begrænsninger af ytringsfriheden, er udtømmende angivet i artikel 10, stk. 2. Der skal enten være tale om et hensyn til

den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, forebyggelse af uorden eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden, beskyttelse af andres gode navn og rygte eller rettigheder, forhindring af udspredelse af fortrolige oplysninger eller sikring af domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Adgangen til at begrænse ytringsfriheden beskrives nærmere under afsnit 2.4.

Det er relevant at nævne, at EMD har fremhævet, at muligheden for at udtrykke magtkritik er særligt central i beskyttelsen af ytringsfriheden i artikel 10. Ifølge EMD skal regeringens handlinger og undtagelser kunne underlægges et særligt eftersyn for at sikre demokratiet. Dette særlige eftersyn foretages af domstole og offentlige myndigheder, men også af almindelige borgere. Derfor er der efter menneskeretten særligt brede rammer til at udtale kritik af regeringen og politikere.¹⁵

Det er også relevant at nævne, at ytrings- og informationsfriheden efter EMRK både indeholder en negativ og en positiv pligt for staten.

Den negative pligt betegner den klassiske situation, at staten som udgangspunkt skal afholde sig fra at gøre indgreb i borgernes ytringsfrihed, f.eks. ved at gøre det strafbart at fremsætte visse ytringer.

Den positive pligt stiller nogle mere konkrete krav om handling fra staten, idet den betyder, at staten skal understøtte og sikre, at borgerne kan udnytte deres ytringsfrihed.¹⁶ Staten har f.eks. pligt til så vidt muligt at sikre ytrings- og forsamlingsfriheden for både demonstranter og moddemonstranter, hvis der er en risiko for sammenstød mellem de to grupper. Det betyder, at staten skal håndtere risikoen for sammenstød på en måde, der sikrer, at begge demonstrationer kan gennemføres.¹⁷

Det er ikke altid nemt at skelne mellem den negative og positive pligt. Efter EMD's praksis er det dog også den samme vurdering, der skal foretages, uanset om det er den negative eller positive pligt, der er i spil, nemlig om staten har foretaget en rimelig afvejning af relevante hensyn i lyset af statens skønsmargin.¹⁸

2.3 FN'S KONVENTION OM BORGERLIGE OG POLITISKE RETTIGHEDER

Ytringsfriheden er også beskyttet i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder i artikel 19, der ligeledes tillader en række specifikke begrænsninger af ytringsfriheden. Derudover fastslår konventionens artikel 20, at en række konkrete ytringer bør forbydes ved lov, nemlig tilskyndelser til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold.

FN's Menneskerettighedskomité har udtalt, at ytringsfriheden er nært forbundet med forsamlingsfriheden, der beskyttes i Konventionens artikel 21. Komitéen har samtidig udtalt, at vidtgående overvågning af forsamlinger kan være problematisk, fordi det kan have en afskrækkende effekt på deltagernes lyst til at deltage og udtrykke deres holdninger.¹⁹

Spørgsmålet om ytringsfrihedens grænser i forhold til religionskritik er også blevet diskuteret i FN, herunder med afsæt i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske

Rettigheder. Både FN's Menneskerettighedskomité og den Særlige Rapportør for Tros- og Religionsfrihed har understreget, at friheden til at kritisere – egen såvel som andres – tro eller religion er afgørende for både ytringsfriheden og tros- og religionsfriheden.²⁰

I kølvandet på de svenske og danske koranafbrændinger i sommeren 2023 præsenterede FN's Særlige Rapportør for Tros- og Religionsfrihed en udtalelse på vegne af Koordineringskomitéen for FN's Særlige Procedurer. Her fremhævede rapportøren, at tros- og religionsfriheden og ytringsfriheden forstærker hinanden og sikrer, at alle personer har ret til at deltage åbent og lige i samfundet, uanset religiøst tilhørsforhold. Derfor bør religionskritik ikke forhindres eller straffes. Rapportøren understregede samtidig vigtigheden af at bekæmpe religiøs intolerance og at beskytte individer og grupper mod religiøst had, der udgør tilskyndelse til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold.²¹

2.4 YTRINGSFRIHEDENS GRÆNSER OG SAMSPIL MED ANDRE RETTIGHEDER

Ytringsfriheden er som nævnt ikke absolut, men kan begrænses, når dette har hjemmel i national ret, forfølger et legitimt hensyn og er proportionalt. Ytringsfrihedskommissionen fandt, at der i den danske lovgivning per 18. december 2019 fandtes i hvert fald 425 begrænsninger i ytringsfriheden ved lov, inklusive bemyndigelser til at fastsætte indskrænkninger ved bekendtgørelse.²²

Ytringsfriheden eksisterer i et spil med andre rettigheder. I nogle situationer spiller forskellige rettigheder sammen for en styrket beskyttelse; i andre varetager forskellige rettigheder modsatrettede hensyn, der skal afvejes over for hinanden. Som sådan kan hensynet til andre rettigheder udgøre en legitim begrænsning af ytringsfriheden.

Der kan f.eks. være tale om modsatrettede hensyn til på den ene side beskyttelse af den enkeltes ytringsfrihed og på den anden side beskyttelse mod hadtale. I dansk ret er det strafbart efter straffelovens § 266b at fremsætte udtalelser, hvorved en bestemt persongruppe "trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro eller sit handicap eller på grund af den pågældende gruppes seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller køns karakteristika." Bestemmelsen blev indsat for at opfylde Danmarks internationale forpligtelser efter FN's Konvention mod Racediskrimination.²³ I perioden 2000-2023 er der faldet dom i 144 sager om § 266 b ved danske domstole.²⁴

Der kan også være tale om modsatrettede hensyn til på den ene side ytringsfriheden og på den anden side retten til privatliv. Når en borger f.eks. udtaler sig offentligt om en anden borgers private forhold, skal der ske en afvejning mellem den ene borgers ytringsfrihed og den anden borgers ret til privatliv efter EMRK artikel 8. Menneskeretten indeholder flere eksempler på sådanne afvejninger mellem ytringsfriheden og privatlivet; hvis en person ytrer en anklage om, at en anden person har begået en forbrydelse, og dette ikke kan bevises, kan der f.eks. være tale om injurier.²⁵ Afvejningen ses også i forholdet mellem retten til informationsfrihed og den persondataretlige adgang til at få slettet sine oplysninger (også omtalt som "retten til at blive glemt").²⁶

Ud over hensynet til andres rettigheder kan ytringsfriheden også begrænses ved andre tungtvejende modhensyn. En udbredt type af begrænsninger i ytringsfriheden er den tavshedspligt, som både offentlige og private ansatte kan være underlagt i forhold til deres arbejdsgiver.²⁷ Tavshedspligten kan begrundes i hensynet til at forhindre uberettiget deling af fortrolige oplysninger. Hensynet til offentligt ansattes ytringsfrihed vender vi tilbage til under afsnit 2.6.

Når staten overvåger borgeres ytringer, er der både et hensyn til privatlivet og til ytringsfriheden, idet rettighederne spiller sammen og taler for en styrket beskyttelse. Dette udfoldes nærmere under afsnit 2.6 om 'chilling effect'.

2.5 YTRINGSFRIHED PÅ INTERNETTET

Internettet spiller en særlig rolle for ytrings- og informationsfriheden, da den lette tilgængelighed og mulighed for at dele holdninger og store mængder information har gjort internettet til en hidtil uset platform for udøvelse af ytringsfriheden.²⁸

Virksomhedernes handlinger har dermed stor indvirkning på borgernes ytrings- og informationsfrihed, fordi de sociale medier i dag spiller en så væsentlig rolle for den offentlige debat, adgangen til information mv.

Når private virksomheder, der ejer de sociale medier, fjerner indhold, er der formelt set ikke tale om et indgreb i ytrings- og informationsfriheden, fordi de menneskeretlige forpligtelser kun påhviler staten. I praksis er det dog de private virksomheder, der sætter rammerne for borgernes ytrings- og informationsfrihed, når de tillader og fjerner indhold med udgangspunkt i egne vilkår og betingelser.

Virksomhederne er forpligtede til at fjerne ulovligt indhold hurtigt, og selvom dette krav som udgangspunkt er positivt, er der på grund af mængden af indhold på sociale medier en risiko for, at de private virksomheder ud fra et forsigtighedsprincip fjerner mere indhold end nødvendigt, og dermed begrænser ytringsfriheden unødigt.²⁹

Samtidig er der fortsat væsentlige udfordringer, når de sociale medier skal opfylde forpligtelserne til at fjerne ulovligt indhold. Blandt andet er der ikke klare rammer for, hvornår de sociale medier kan siges at have et medansvar for det ulovlige indhold, som flourerer på deres sociale medier mm. online.³⁰ De menneskeretlige udfordringer for de private virksomheder er med andre ord, at de kan komme til at fjerne både for meget og for lidt indhold.

Det kan diskuteres, om statens såkaldte positive forpligtelser efter EMRK artikel 10 også kan udstrækkes til, at staten skal sikre ytringsfrihed på internettet ved at regulere, når virksomhederne fjerner (lovligt) indhold på de sociale medier. Spørgsmålet er ikke endeligt afklaret i EMD's praksis.³¹

I EU-regi er vedtagelsen af forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act), som har fundet anvendelse siden februar 2024, et forsøg på at sætte rammerne for ytrings- og informationsfriheden online for medlemsstaterne.³² Med forordningen om digitale tjenester får EU-landene et fælles sæt regler om ansvar for sociale medier med det mål at beskytte borgere mod ulovligt indhold og samtidig sikre ytrings- og

informationsfriheden online. Forordningen løser dog ikke fuldt ud problemet, da det langt hen ad vejen stadig er op til de enkelte virksomheder at sætte grænserne for borgernes ytringsfrihed på virksomhedernes platforme.

2.6 'CHILLING EFFECT' OG SELVCENSUR I ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV

I dette afsnit redegør vi for begrebet 'chilling effect' og dets sammenhæng med selvcensur. 'Chilling effect' er en engelsk betegnelse, der bruges til at betegne den situation, at borgere afholder sig fra at ytre sig, fordi de frygter negative reaktioner fra omgivelserne. Frygten for negative reaktioner har med andre ord en afskrækkende effekt, der påvirker deres lyst til at gøre brug af deres ytringsfrihed og fører til selvcensur.

Begrebet er blevet brugt på forskellig vis i forskellige sammenhænge, bl.a. af EMD, i FN-systemet og i den juridiske litteratur. Det blev oprindeligt brugt til at beskrive klassiske indgrebssituationer, hvor f.eks. hårde straffe eller uklarhed i lovgivningen kan medføre, at borgere udøver selvcensur af frygt for straf fra staten.³³

I EMD's praksis er begrebet især anvendt i sager, der vedrører journalister og pressen, hvor udsigten til uforholdsmæssigt hårde sanktioner for ytringer kan føre til en afskrækkende virkning. I de fleste sager indgår den potentielle 'chilling effect' som et blandt flere momenter i afvejningen af proportionaliteten af sanktionen.³⁴

Den afskrækkende effekt kan være resultatet af, at man selv tidligere har oplevet negative reaktioner, men kan også opstå som resultat af, at man har set, hvad andre udsættes for og frygter selv at modtage samme slags negative reaktioner (f.eks. trusler og chikane).³⁵

Begrebet er i nyere tid blevet udvidet til at beskrive situationer, hvor borgere udøver selvcensur af frygt for overvågning og misbrug af data fra staten. Både EU-Domstolen og EMD har her slået fast, at statens masseovervågning af befolkningen ikke blot er et indgreb i privatlivets fred, men også kan have negative indvirkninger på ytrings- og forsamlingsfriheden; hvis borgere generelt føler sig overvåget i samfundet, kan det lægge en dæmper på deres brug af ytrings- og forsamlingsfriheden.³⁶

Selv om selvcensur sker forud for en ytring, udgør det ikke censur i menneskeretlig forstand, som navnlig grundlovens § 77 beskytter imod. Det kan ikke udelukkes, at selvcensur på grund af f.eks. meget intens overvågning i ekstraordinære situationer ville kunne anses for (stats)censur. Der foreligger dog ingen praksis herom, og som det klare udgangspunkt er de to begreber retligt set adskilte.

'Chilling effect' kan desuden opstå, hvor private virksomheder begrænser ytringsfriheden for andre. Det ses bl.a., når borgere udøver selvcensur, fordi de frygter, at private selskaber overvåger dem eller (mis)bruger deres data, f.eks. på de sociale medier, eller fordi de frygter repressalier fra arbejdspladsen.³⁷

Særligt når det kommer til ansattes ytringsfrihed, har vi i Danmark set en tendens til, at offentligt ansatte i vidt omfang undlader at gøre brug af deres ytringsfrihed, selv om de har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads.³⁸

Det er problematisk, når ansatte lader deres ytringsfrihed begrænse i videre omfang, end hvad der følger af deres tavshedspligt. Selvom ansatte som regel vil være underlagt en tavshedspligt som led i deres ansættelse, sikrer ytringsfriheden i visse tilfælde adgang til at ytre sig om arbejdspladsen.³⁹ Det gælder særligt, fordi ansatte kan sidde inde med viden af stor offentlig interesse om ulovlige eller uhensigtsmæssige forhold på arbejdspladsen. I denne sammenhæng nyder personer, der er whistleblowere, en særlig beskyttelse efter EMRK, uanset om de er privat eller offentligt ansat.⁴⁰

'Chilling effect' kan opstå, hvor arbejdsgivere har fyret eller på anden måde sanktioneret ansatte for offentlige udtalelser om forhold på arbejdspladsen. Her lægger EMD vægt på, om sanktionen kan have en afskrækkende effekt på andre ansattes lyst til at ytre sig, når proportionaliteten af sanktionen skal vurderes. Risikoen for selvcensur indgår i disse sager som et forhold i en samlet vurdering, sammen med en afvejning af den offentlige interesse i udtalelsen, den ansattes ageren og skadevirkningen for arbejdspladsen ved offentliggørelsen.⁴¹

Endelig er 'chilling effect' i litteratur og andre undersøgelser blevet udvidet til også at beskrive situationer, hvor frygt for sociale sanktioner, f.eks. negativ respons, chikane eller trusler, afholder borgere fra at ytre sig.⁴² Her forstås sociale sanktioner ganske bredt, og som eksempler nævnes både generel selvcensur for at leve op til sociale normer⁴³ og frygten for f.eks. cyberangreb, hacking, intimidering og onlinechikane.⁴⁴

Sammenfattende kan 'chilling effect' således spænde ganske vidt og både ramme bestemte persongrupper (offentligt ansatte, whistleblowere, journalister mv.) og den brede befolkning, og opstå såvel i det fysiske rum som online.

2.7 VORES AFGRÆNSNING AF SELVCENSUR

I vores undersøgelse bruger vi begrebet 'chilling effect' som betegnelse for de forskellige grunde, der kan ligge bag selvcensur. Vi bruger begrebet i den klassiske forstand som betegnelse for den situation, hvor frygten for straf eller overvågning fra staten eller frygten for repressalier fra ens arbejdsgiver fører til selvcensur. Vi bruger det dog også i den mere udvidede betydning, der dækker over frygt for f.eks. fysiske eller verbale angreb fra privatpersoner.

Når selvcensur bruges som begreb til at undersøge ytringsfrihedens vilkår, er det vigtigt at skelne mellem de årsager til selvcensur, der er en udfordring for ytringsfriheden som en grundlæggende rettighed, og de årsager, der ikke er en udfordring for ytringsfriheden. I denne undersøgelse fokuserer vi alene på den selvcensur, der udspringer af frygt for negative reaktioner fra omgivelserne, og som har en negativ indvirkning på ytringsfriheden. Vi bygger her på Ytringsfrihedskommissionens betragtninger om emnet.

Ytringsfrihedskommissionen fremhævede i sin betænkning, at det ikke er al selvcensur, der er negativ. Selvcensur, der skyldes indre overbevisninger, f.eks. høflighed og politisk korrekthed, kan være med til at skabe en mere behagelig debat, og sådanne former for selvcensur er på mange måder positive.⁴⁵ Selvcensur, som skyldes et ydre pres, dvs. negative reaktioner fra omgivelserne, er imidlertid problematisk, fordi

tilbageholdenheden i dette tilfælde ikke er frivillig, men skyldes frygten for andres reaktioner, hvad enten det er alvorlige trusler eller mere subtile sociale sanktioner.

Ytringsfrihedskommissionen fremhævede også i sin betænkning, at særligt trusler og chikane udgør et stigende problem for ytringsfriheden, og understregede, at det i et demokratisk samfund er helt afgørende, at man som borger frit kan sige sin mening i den offentlige debat uden at skulle frygte for sin sikkerhed eller risikere at blive mødt med trusler om vold eller chikane.⁴⁶

Kommissionen konkluderede, at det ikke er holdbart, at folk udsættes for hadefulde kommentarer, voldsomme personangreb og decideret chikane, når de debatterer på f.eks. sociale medier.⁴⁷ Kommissionen problematiserede derimod ikke borgernes tilbageholdenhed med at ytre sig af frygt for at blive til grin, miste venner eller såre andre. Selvom disse reaktioner kan være ubehagelige, må de anses for at ligge inden for det, man som borger må acceptere, når man deltager i den offentlige debat.

CHILLING EFFECT OG SELVCENSUR

Frygt for negative reaktioner fra ens omgivelser kan have en 'chilling effect' og føre til selvcensur. Har man afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på grund af en af følgende årsager, selvom man gerne ville deltage, betragter vi det som selvcensur:

- frygt for at modtage krænkende eller nedsættende kommentarer fra andre
- frygt for at blive chikaneret
- frygt for at blive udsat for trusler eller vold
- frygt for, at ens data bliver misbrugt af sociale medier og andre private virksomheder
- frygt for negative konsekvenser fra arbejdsgiver (f.eks. at blive kritiseret, få en advarsel eller blive fyret)
- frygt for at blive overvåget af myndighederne
- frygt for, om ens ytring er ulovlig.

3 SÅDAN HAR VI GJORT

For at undersøge selvcensur i det offentlige (fysiske og digitale) rum har Institut for Menneskerettigheder gennemført en spørgeskemaundersøgelse i februar 2024 blandt 4.000 borgere. Data er indsamlet af analyseinstituttet Epinion.

I det følgende gennemgår vi, hvordan vi måler selvcensur (afsnit 3.1), og på hvilke områder vi måler den (afsnit 3.2). Desuden redegør vi for data og den anvendte metode (afsnit 3.3) samt de valg, vi har truffet i forbindelse med udformningen af spørgerammen til brug for befolkningsundersøgelsen (afsnit 3.4).

Denne undersøgelse er lavet med inspiration fra Ytringsfrihedskommissionens 2019-undersøgelse om befolkningens oplevelser med censur og selvcensur.⁴⁸ Vi har dog også fokus på selvcensur i det fysiske rum, hvilket ikke indgik i Ytringsfrihedskommissionens undersøgelse, og hvilket der er begrænset viden om.

3.1 HVORDAN MÅLER VI SELVCENSUR?

Vi betragter det som selvcensur, hvis man på grund af frygt for negative reaktioner afholder sig fra at ytre sig i den offentlige debat, på trods af at man har lyst til at ytre sig. Selvcensur kan begrænse borgernes adgang til den offentlige debat og underminere den fulde og effektive nydelse af ytringsfriheden. Som sådan er det et vigtigt demokratisk og menneskeretligt anliggende.

For at undersøge selvcensur har vi spurgt ind til, hvorfor folk undlader at deltage i den offentlige debat, selvom de gerne ville have ytret sig. Vi har begrænset vores undersøgelse til de syv overordnede årsager til selvcensur, som vi har vurderet kan have alvorlige konsekvenser for ytringsfriheden, som beskrevet i afsnit 2.7.

Vi definerer det som selvcensur, hvis respondenterne har svaret ja til at have afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på grund af en af følgende årsager:

- frygt for at modtage krænkende eller nedsættende kommentarer fra andre
- frygt for at blive chikaneret
- frygt for at blive udsat for trusler eller vold
- frygt for, at ens data bliver misbrugt af sociale medier og andre private virksomheder
- frygt for negative konsekvenser fra arbejdsgiver (f.eks. at blive kritiseret, få en advarsel eller blive fyret)
- frygt for at blive overvåget af myndighederne
- frygt for, om ens ytring er ulovlig.

Spørgeskemaet indeholder ikke en uddybning eller præcisering af, hvad der menes med den pågældende handling, f.eks. hvad der udgør en nedsættende eller krænkende ytring. Der er derfor tale om respondenternes subjektive vurdering af, hvad der udgør nedsættende eller krænkende ytringer, hvilket vil variere fra person til person.

Vi spørger i undersøgelsen også ind til andre årsager til, at man har afholdt sig fra at ytre sig, f.eks. frygten for at såre eller støde andre, frygten for at blive latterliggjort og/eller udelukket fra fællesskabet, eller at det er for tidskrævende at deltage i den offentlige debat. Dette har vi gjort for at undersøge, i hvor høj grad folk afholder sig fra at deltage i den offentlige debat af grunde, der skyldes 'chilling effect', og som sådan kan karakteriseres som selvcensur, og i hvor høj grad folk afholder sig fra deltagelse af andre grunde, der ikke kan karakteriseres som selvcensur, og som dermed ikke nødvendigvis berører ytringsfriheden negativt. Dette giver os desuden mulighed for at sammenholde undersøgelsens resultater med tidligere undersøgelser, bl.a. Ytringsfrihedskommissionens. Disse øvrige årsager, der ikke vedrører selvcensur, rapporteres kun i bilag 2.

3.2 HVOR MÅLER VI YTRINGSFRIHEDEN?

For at undersøge, hvornår borgere udøver selvcensur i relation til den offentlige debat, har vi spurgt ind til deres konkrete oplevelser med at give eller undlade at give deres holdning til kende i det offentlige rum. Spørgsmålene fordeler sig inden for to områder, nemlig det fysiske rum og de sociale medier, og fokuserer på ytringer om politiske eller samfundsmæssige forhold (herunder både handlinger, verbale og nonverbale ytringer).

Vi afgrænser det "at give sin holdning til kende i det fysiske rum" til situationer, hvor en borger har deltaget i demonstrationer, udtrykt sin holdning ved borgermøder, offentlige debatarrangementer eller valgmøder eller båret skilte, flag eller beklædningsgenstande med politiske eller religiøse budskaber mv. Som fremhævet i kapitel 2 er der en nær sammenhæng mellem ytrings- og forsamlingsfriheden, og holdningstilkendegivelser i det offentlige fysiske rum vedrører ofte ikke bare ytringsfriheden, men også forsamlingsfriheden.

Vi definerer det "at give sin holdning til kende på sociale medier" som situationer, hvor en borger f.eks. har liket, skrevet en kommentar eller et opslag, delt et opslag eller kommenteret på andres opslag om politik og samfundsforhold på sociale medier.

Vi har valgt at fokusere på disse to områder (det fysiske rum og de sociale medier), da begge er steder, hvor borgere kan komme til orde uden at skulle igennem et redaktionelt filter, der afgør, hvem der kan få spalteplass eller taletid i et medie. Det betyder, at vi i denne undersøgelse har fravalgt de traditionelle medier, hvor der netop sker en redaktionel udvælgelse, før man kan få sit bidrag ud og nå offentligheden. Dette er dog naturligvis ikke ensbetydende med, at traditionelle medier ikke spiller en central rolle for ytringsfrihedens vilkår.⁴⁹ Tværtimod er adgangen til medier og beskyttelsen af mediefriheden grundlæggende elementer i såvel ytringsfriheden som informationsfriheden.⁵⁰

Det offentlige rum har traditionelt set dannet rammen for den offentlige samtale gennem åbne debatter, protester og politisk engagement fra befolkningen. Ved f.eks. at deltage i demonstrationer, forsamlinger og borgermøder har borgere kunnet udtrykke deres holdninger, krav eller bekymringer i forhold til en bestemt sag eller politik. Det offentlige rum har dermed været en arena, hvor borgerne har haft mulighed for at påvirke politiske processer og gennem debat blive klogere på egne og andres holdninger.

Med den teknologiske udvikling er en del af denne offentlige debat flyttet fra det fysiske rum og over i det digitale rum, mere specifikt på sociale medier som Facebook, Twitter, Instagram og andre lignende platforme. Det har på den ene side gjort det lettere for enkeltpersoner og grupper at udtrykke deres meninger, dele information og organisere aktiviteter uden de traditionelle, publicistiske medier som mellemlid. På den anden side har det også givet plads til hurtig spredning af misinformation, onlinechikane, trusler og intimidering, hvilket underminerer ytringsfriheden og begrænser borgernes mulighed for at udtrykke sig frit uden frygt for repressalier eller negative konsekvenser.

Vi skelner mellem det at deltage i det fysiske rum og det digitale rum for at kunne sammenligne, hvordan ytringsfriheden trives i forsamlinger med andre mennesker, og når debatten foregår bag skærmen på sociale medier.

3.3 DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen bygger på et spørgeskema besvaret af godt 4.000 personer. Med anvendelse af spørgeskema som indsamlingsmetode er det muligt at indhente viden om befolkningens holdninger til og erfaringer med et givent emne. Brugen af spørgeskema giver mulighed for at spørge mange om det samme på én gang i håbet om at kunne generalisere til ens målgruppe. Spørgeskemaundersøgelser vil dog altid vedrøre selvopfattede forhold. Det vil sige, at spørgsmål altid besvares med udgangspunkt i respondenternes egen forståelse og fortolkning af spørgsmålene.

Vores spørgeskemaundersøgelse bygger på data indsamlet af Epinion via Norstats internetbaserede panel og er gennemført i perioden fra den 12. februar til den 26. februar 2024. Målgruppen er den voksne befolkning i Danmark, dvs. personer over 18 år, der er bosat i Danmark på undersøgelsestidspunktet.

BRUGEN AF INTERNETPANELER TIL SPØRGESKEMAUNDERSØGELSER

Et internetpanel består af en gruppe individer, der har indvilliget i at deltage i forskellige spørgeskemaundersøgelser – det kan være alt fra forbrugerundersøgelser til politiske meningsmålinger.

Internetpaneler er et oplagt valg, når man ønsker at undersøge tendenser hos den brede befolkning. Ved brug af et internetpanel kan man nemt og hurtigt nå ud til netop den målgruppe, man ønsker at ramme.

Det er dog ikke muligt at lave frafaldsanalyse og angive svarprocent ved brug af internetpaneler, da undersøgelsen lukkes ned, når man har modtaget det fastsatte antal besvarelser.

3.3.1 Repræsentativitet

Det udsendte spørgeskema er blevet åbnet af 4.673 respondenter og besvaret af 4.142 respondenter. Efter at Epinion har rensset data, er vi endt på 4.068 brugbare besvarelser, der er anvendt i undersøgelsen. I rensningen er såkaldte dubletter, 'speeders' og 'straightliners' blevet slettet fra data. 'Speeders' er respondenter, der har svaret hurtigere end 40 % af medianen for svartiden; de udgør 45 besvarelser, som alle er blevet slettet. 'Straightliners' er personer, som på over 50 % af spørgsmålene har svaret "Ønsker ikke at svare" eller "Ved ikke"; også disse er blevet slettet, idet de ikke har taget stilling til mange af spørgsmålene. Det drejer sig om ni besvarelser.

Respondenterne fordeler sig på udvalgte karakteristika, som vist i tabel 1, der illustrerer stikprøvens repræsentativitet. Her er udvalgt karakteristika som køn, alder, geografi og uddannelse, som er standardkarakteristika inden for spørgeskemaundersøgelser. Desuden er politisk tilhørsforhold tilføjet, da tidligere undersøgelser viser, at det er en faktor, der kan have en indflydelse på folks tilbøjelighed til selvcensur.⁵¹ Af tabellen fremgår det, at respondenterne og populationsfordelingerne i befolkningen ligger tæt. Det betyder, at respondenterne i høj grad er repræsentative for den danske befolkning på de udvalgte karakteristika.

For at sikre repræsentativitet på køn, alder, region og uddannelse er data vægtet af Epinion. Det betyder, at hvis der er bestemte grupper, der er underrepræsenteret blandt respondenterne, er de blevet tildelt en lidt højere vægt for at korrigere skævheden, og omvendt for overrepræsenterede grupper. Vægtene er dog af mindre betydning i denne undersøgelse (med en maximal vægt på 1,36), da respondenterne og populationsfordelingerne netop ligger tæt. Vi har ikke vægtet på politiske partier, da nogle af disse grupper er så små, at der er risiko for, at vægtningen får uforholdsmæssigt stor betydning for resultaterne.

Tabel 1: Fordelinger for henholdsvis populationen og stikprøve før og efter vægtning

		Population	Respondenterne	Forskel	Respondenterne	Forskel
			Uvægtet		Vægtet	
Køn	Mand	49%	47%	-2%	49%	0%
	Kvinde	51%	52%	2%	50%	-1%
Alder	18-29 år	19%	21%	1%	19%	0%
	30-39 år	16%	15%	-1%	16%	0%
	40-49 år	15%	16%	1%	15%	0%
	50-65 år	26%	27%	1%	26%	0%
	66+ år	24%	22%	-2%	24%	0%
Region	Nordjylland	10%	10%	0%	10%	0%
	Midtjylland	23%	22%	-1%	23%	0%
	Syddanmark	21%	22%	1%	21%	0%
	Hovedstaden	32%	31%	-1%	32%	0%
	Sjælland	14%	15%	0%	14%	0%
Uddannelse	Grundskole	20%	18%	-2%	20%	0%
	Gymnasial	11%	11%	0%	11%	0%
	Erhvervsfaglig	30%	29%	-1%	30%	0%
	Kort eller mellemlang	25%	30%	5%	25%	0%
	Lang videregående	13%	12%	-2%	13%	0%
Stemme på ved seneste valg	A: Socialdemokraterne	23%	25%	2%	25%	2%
	B: Radikale Venstre	3%	3%	0%	3%	0%
	C: Konservative	5%	5%	1%	5%	1%
	D: Nye Borgerlige	3%	3%	0%	3%	0%
	F: Socialistisk Folkeparti	7%	8%	1%	8%	1%
	I: Liberal Alliance	7%	5%	-1%	5%	-1%
	K: Kristendemokraterne	0%	1%	0%	1%	0%
	M: Moderaterne	8%	5%	-2%	5%	-2%
	O: Dansk Folkeparti	2%	3%	1%	4%	1%
	Q: Frie Grønne	1%	0%	0%	0%	0%
	V: Venstre	11%	8%	-3%	8%	-3%
	Æ: Danmarksdemokraterne	7%	5%	-2%	5%	-2%
	Ø: Enhedslisten	4%	6%	2%	6%	2%
	Å: Alternativet	3%	2%	0%	2%	0%
Andet inkl. stemmeberettigede, der ikke stemte	16%	19%	3%	18%	3%	

Note: Fordelingerne for populationen på køn, alder, region og uddannelse er taget fra opgørelser fra Danmarks Statistik, mens fordelingen af stemmer ved seneste valg er fra [Danmarks Statistiks opgørelse over valgresultatet](#). Vær opmærksom på, at køn ikke summer til 100 i stikprøven (hverken vægtet eller uvægtet), da der også indgår personer i vores stikprøve, der hverken identificerer sig som mand eller kvinde.

3.3.2 Selektionsbias, frafaldsbias og stikprøveusikkerhed

Brugen af spørgeskema som metode kommer med en række begrænsninger eller usikkerheder, som man skal have in mente, når man fortolker resultaterne. Det vedrører selektionsbias, frafaldsbias og stikprøveusikkerhed.

Selektionsbias opstår, når der er systematiske forskelle mellem de personer, der er inkluderet i undersøgelsen, og dem, der ikke er – altså hvem der har mulighed for at svare på undersøgelsen. Dette sker typisk, når udvælgelsen af deltagere ikke er tilfældig. Ved brug af internetpaneler kan der være en skævhed i, hvem der vælger at deltage i et internetpanel, hvilket kan have betydning for stikprøvens repræsentativitet. Frafaldsbias opstår, når der er systematiske forskelle mellem dem, der vælger at forlade en undersøgelse efter at være blevet inkluderet i undersøgelsen, og dem, der bliver.

Begge skævheder har vi så vidt muligt korrigeret for ved at vægte data, men dette er kun muligt på målbare eller observerbare karakteristika som køn, alder, uddannelse og region. Der kan dog være karakteristika, der ikke kan måles, som har betydning for, hvem der deltager i undersøgelsen. Det kan f.eks. være personer med særlige interesser, f.eks. politisk eller kulturelt interesserede.

Desuden vil der være stikprøveusikkerhed, da det kun er et udsnit af befolkningen, der deltager i undersøgelsen. Det betyder, at jo færre personer, der indgår i dele af undersøgelsen (når vi f.eks. fokuserer på køn og alder), jo større er stikprøveusikkerheden. På overordnede spørgsmål, hvor alle respondenter indgår, vil den statistiske usikkerhed altså være mindre, end når vi kigger ned i undergrupper og underspørgsmål. Dette er en ganske kendt problematik, der findes ved alle spørgeskemaundersøgelser. Da vi i denne undersøgelse er særligt interesserede i netop undergrupper, forstået som den andel af befolkningen, der udøver selvcensur, fordelt på f.eks. køn eller andre karakteristika, har det været nødvendigt med en stikprøve på 4.000 respondenter for at mindske denne usikkerhed. Vi har anvendt power-analyse til at bestemme den nødvendige stikprøvestørrelse for netop at opnå tilstrækkelig statistisk styrke til at detektere fordelingerne på de forskellige spørgsmål og undergrupper.⁵²

Når vi i undersøgelsen dykker ned i forskellige undergrupper, har vi for nogle af grupperne defineret dem anderledes, end de fremstår i tabel 1. Det gælder f.eks., når vi undersøger forholdet mellem selvcensur og politisk tilknytning. Her har vi i stedet for en inddeling i traditionelle højre- og venstrepartier inddelt respondenter i forhold til, om de har stemt på regeringspartier eller oppositionspartier. Det har vi gjort ud fra en betragtning om, at det politiske landskab bevæger sig mere og mere væk fra en højre-venstre-skala.⁵³ Et eksempel herpå er den brede midterregering, som blev en realitet efter folketingsvalget i 2022. Andre forskelle er, at vi ser vi på bykommuner og landkommuner fremfor regioner, og at vi inddeler aldersgrupperne i de tre kategorier

18-34 år, 35-55 år samt 56+ år fremfor de fem kategorier, som fremgår af tabel 1. Det har vi gjort for at mindske den usikkerhed, der opstår, når der analyseres på meget små grupper.

Vi anvender deskriptiv statistik, der præsenteres i en række figurer, til at illustrere resultaterne af vores undersøgelse. Vi har anvendt 95 %-konfidensintervaller som mål for den statistiske usikkerhed, som kan findes i bilag 2. Vi fortolker kun på forskelle, hvis de er statistisk signifikante. Statistisk signifikans er et begreb, der bruges til at afklare, om de fordelinger og sammenhænge, man finder i sin stikprøve, ikke kun er opstået på grund af tilfældigheder. Det er en metode, der bruges, når man vil udlede resultater fra en stikprøve til at gælde for en samlet målgruppe.

Det er vigtigt at understrege, at undersøgelsen ikke kan sige noget om årsagssammenhænge (kausalitet) for undergrupper. Vi kan altså ikke sige, at dét, at man udøver selvcensur, er forårsaget af specifikke karakteristika, f.eks. at man tilhører et bestemt alderssegment, men kun, at der kan være en sammenhæng (korrelation).

3.4 SPØRGERAMME

Spørgeskemaet indeholder spørgsmål om respondenternes brug af deres ytringsfrihed. Her spørger vi ind til, hvorvidt man deltager i den offentlige debat eller afholder sig fra at deltage i den offentlige debat, selvom man gerne ville have deltaget. Vi spørger både til deltagelse i den offentlige debat i det fysiske rum og på de sociale medier.⁵⁴

Vi spørger i undersøgelsen desuden ind til en række generelle emner, og hvorvidt man afholder sig fra at udtrykke sin holdning om dem. Listen over generelle emner er for at sikre et muligt sammenligningsgrundlag udvalgt med udgangspunkt i instituttets tidligere undersøgelser.⁵⁵ Der er her tale om emner, der har haft offentlighedens interesse i længere tid. Emnerne er i spørgeskemaet præsenteret i overskriftsform og udfoldes eller defineres ikke; der er f.eks. ingen præcisering af forskellen mellem 'asyl og flygtninge' og 'udlændinge' (se mere i afsnit 5.5).

I et forsøg på at indkapsle, hvad der særligt fylder i mediebildet og diskuteres i dag, har vi også udvalgt en række aktuelle emner, som respondenterne er blevet bedt om at forholde sig til. Selektionen af disse bygger bl.a. på en gennemgang af debatterede emner i 2023 (se samlet oversigt over emner i bilag 2).⁵⁶ Emnerne bærer især præg af de konflikter, der fylder i det danske medie billede, særligt konflikten i Israel og Palæstina såvel som Ruslands krig mod Ukraine. Det er emner, som folk har meget stærke holdninger til, og som kan bidrage til øget polarisering i samfundsdebatten. Netop dette forhold har vi ønsket at undersøge ved at belyse, hvilke konfliktfyldte emner der har en afskrækkende effekt på borgeres deltagelse i den offentlige debat.

Samtidig er det væsentligt at fremhæve, at de aktuelle emner, som vi har udvalgt, naturligvis ikke er udtømmende for debatten i den danske offentlighed. Snarere er det et forsøg på at dække et bredt udsnit af samfundsanliggender, der har optaget dele af den danske befolkning i senere tid.

Opbygningen af spørgeskemaet indebærer, at vi ikke kan sige noget om sammenhængen mellem de specifikke årsager til selvcensur og de emner, folk

afholder sig fra at debattere. For eksempel kan undersøgelsen ikke belyse, om man afholder sig fra at debattere religion af frygt for vold, chikane eller nedsættende kommentarer.

Undersøgelsens resultater præsenteres i de følgende to kapitler: I kapitel 4 afdækker vi, hvor mange der afholder sig fra den offentlige debat, og hvad der karakteriserer dem. I kapitel 5 ser vi på årsagerne til selvcensur og på de emner, der får folk til at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat.



4 DEN OFFENTLIGE DEBAT FRA GADEHJØRNER TIL CYBERSPACE

I dette kapitel præsenterer vi første del af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Her fokuserer vi på, hvor mange der er aktive i den offentlige debat, og hvor mange der afholder sig fra debatten (afsnit 4.1. og 4.2). Vi tegner også en karakteristik af, hvem de er. Her er vi interesserede i den del af befolkningen, der udøver selvcensur, fordi de er bange for negative reaktioner fra omgivelserne (afsnit 4.3 og 4.4). Kapitlet afsluttes med en sammenfatning (4.5).

Det er vigtigt at forstå omfanget af selvcensuren i forhold til, hvor stor en andel af befolkningen der deltager i den offentlige debat, og hvordan de deltager. Hvis man ikke ved, hvor mange der deltager i den offentlige debat i det hele taget, er det svært at forstå og forholde sig til omfanget af selvcensur i den offentlige debat. Derfor indleder vi med at kortlægge befolkningens deltagelse i den offentlige debat.

4.1 GODT HVER 10. GÅR PÅ GADEN OG TIL OFFENTLIGE DEBATTER

Det fysiske offentlige rum har historisk set været den klassiske arena for ytringsfriheden; det er her, mennesker har mødtes, debatteret og udvekslet meninger.

Borgermøder og debatarrangementer er velkendte rammer for den offentlige debat i Danmark, om det så er et borgermøde om Lynetteholmens opførelse, et lokaludvalgsmøde om beplantningen i den lokale park eller et debatarrangement om offentligt ansattes ytringsfrihed. Også det at gå på gaden og udtrykke protest er en ofte brugt måde at deltage i den offentlige debat på: Forskellige faggrupper demonstrerer for bedre arbejdsvilkår; klimaaktivister arrangerer sit-ins; forskellige protestgrupper kritiserer regeringens coronapolitik eller nedlukningen af det danske minkerhverv; civilsamfundsorganisationer arrangerer demonstrationer for våbenhvile i Gaza osv.

For mange mennesker anses det at deltage i offentlige møder, protester eller demonstrationer som en relevant handling, hvis man ønsker at udtrykke sin holdning og blive hørt af beslutningstagere.⁵⁷ 11 % af respondenterne i vores undersøgelse angiver således, at de inden for det seneste år har deltaget i den offentlige debat i det fysiske rum (se figur 1). Ud af disse har mere end hver tredje (39 %) deltaget i borgermøder, debatarrangementer eller vælgermøder, og lidt færre (36 %) har deltaget i en demonstration (se figur 1 i bilag 1).

Tallene indikerer, at folk er mere tilbøjelige til at tilkendegive politisk tilhørsforhold end religiøs overbevisning. Hver femte (22 %) af dem, der inden for det seneste år har deltaget i den offentlige debat i det fysiske rum, har båret skilte, flag eller beklædningsgenstande med politiske budskaber, hvilket indikerer en vis tryghed i forhold til at vise og tilkendegive sit politiske tilhørsforhold offentligt. Til gengæld har kun 7 % af dem, der har deltaget i den offentlige debat i det fysiske rum inden for det seneste år, båret skilte, flag eller beklædningsgenstande med religiøse budskaber.

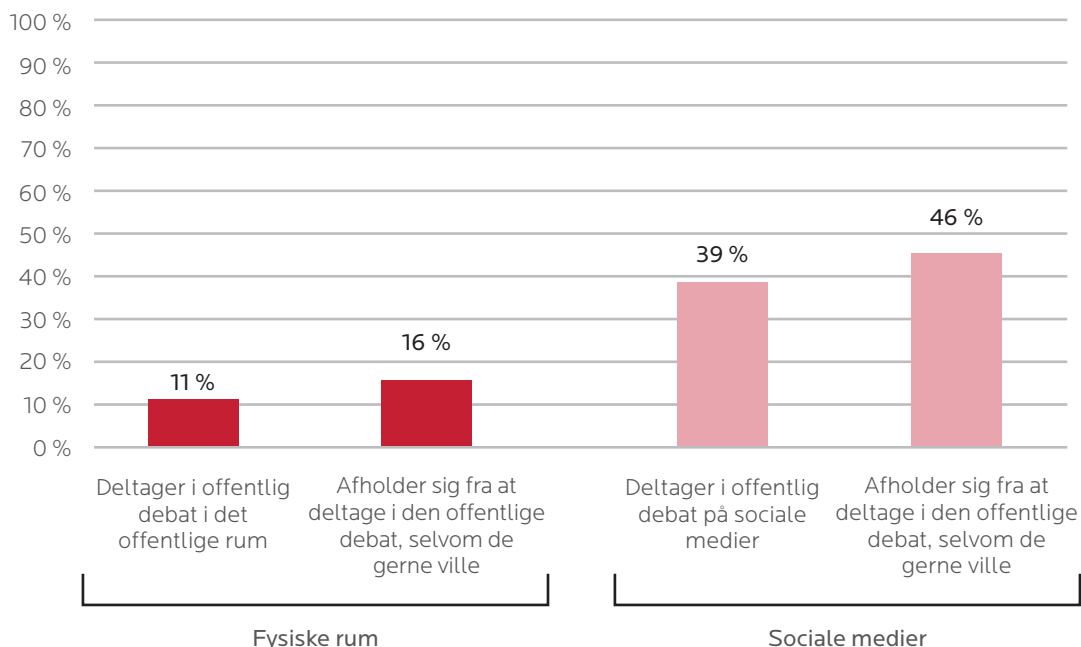
Ser vi nærmere på, hvem der deltager i den offentlige debat i det fysiske rum, finder vi ikke de store forskelle mellem mænds og kvinders adfærd (se fordelinger i bilag 2). Til gengæld ser vi en forskel i de forskellige aldersgruppers deltagelse. Her ser vi, at det er de 18-34-årige, der er mest aktive (14 %) set i forhold til de 35-55-årige (9 %) og de 56+-årige (10 %). Tendensen synes her at være, at jo yngre man er, jo større er deltagelsen i den offentlige debat i det fysiske rum.

Når det kommer til uddannelsesniveau, deltager personer med erhvervsfaglig uddannelse i lavere grad i den offentlige debat i det fysiske rum (7 %), sammenlignet med personer med kort, mellemlang og lang videregående uddannelse (12-13 %). Der er også en sammenhæng mellem politisk tilhørsforhold og deltagelse. Personer, der ved sidste valg stemte på et oppositionsparti, deltager i højere grad i den offentlige debat i det fysiske rum (14 %) sammenlignet med personer, der stemte på et af regeringspartierne (8 %).

Ser vi i stedet på, hvor mange der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum, selvom de gerne ville, viser undersøgelsen, at 16 % af den danske befolkning afholder sig fra at deltage i debatten. Det er væsentligt at fremhæve, at tallene dækker over alle, der afholder sig, uanset om det skyldes en af de ovenfor definerede årsager til selvcensur eller ej.

Mange afholder sig fra at deltage i den offentlige debat

Figur 1: Andel af befolkningen, der i det seneste år har deltaget i den offentlige debat, og andel af befolkningen, der har afstået fra at deltage, selvom de gerne ville



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 4.068, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 3.789 (kun medtaget personer, der har en profil på et socialt medie). Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har deltaget eller afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat. Det har været muligt at svare ja til både at have deltaget i debatten og samtidig have afholdt sig. Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

4.2 FLERTALLET DELTAGER I DEBATTER PÅ SOCIALE MEDIER

Med de sociale mediers indtog er den offentlige debat i stigende grad rykket fra det fysiske til det digitale rum, hvor det er nemt og hurtigt at komme til orde. De sociale medier er i løbet af de seneste årtier blevet en vigtig arena for den offentlige debat. De har givet borgere flere muligheder for at deltage i den demokratiske samtale på tværs af samfundsskel. Det er en gevinst for den demokratiske samtale, at så mange har mulighed for at deltage i debatter med mennesker, de ellers ikke ville møde, og at afstanden fra den almindelige dansker til beslutningstagere og meningsdannere i hvert fald på nogle måder er blevet kortere.

Men den ufiltrerede adgang til disse nye offentlige rum har også en pris. Flere studier har påvist, at tonen på sociale medier har en afskrækkende effekt på borgernes lyst til at gøre brug af deres ytringsfrihed på de sociale medier.⁵⁸ Det er også tydeligt, at debatten på sociale medier intensiveres og polariseres, i takt med at der opstår nye konflikter og uroligheder verden over. Mens antidemokratiske kræfter sjældent finder spalteplass i aviserne eller vej til debatarrangementer, florerer de på sociale medier, der i høj grad er blevet mødesteder for bl.a. ekstreme og voldsfremmende synspunkter, som ofte inspireres af konspirationsteorier.⁵⁹

Vores undersøgelse viser, at 39 % af den danske befolkning har deltaget i den offentlige debat på sociale medier inden for det seneste år. Der er altså knap fire gange så mange borgere, der deltager i den offentlige debat i det digitale rum som i det fysiske rum. Det understreger, at den offentlige debat i dag langt hen ad vejen foregår online.

Ser vi på, hvem der deltager i den offentlige debat på de sociale medier, finder vi ikke signifikante forskelle mellem mænd og kvinder; ligesom vi heller ikke gjorde i forhold til debatten i det fysiske rum. Men på de sociale medier gælder det til gengæld, at der er færre blandt de 18-34-årige (37 %) og de 56+-årige (38 %), der deltager i den offentlige debat, end blandt de 35-55-årige (42 %).

I forhold til uddannelsesniveau deltager personer med erhvervsfaglig uddannelse også her i lavere grad (35 %) sammenlignet med personer med kort, mellemlang og lang videregående uddannelse (42-45 %). Det gælder altså både her og i forhold til debatten i det fysiske rum, at der synes at være en sammenhæng mellem uddannelsesniveau og deltagelse i samfundsdebatten.

Personer, der ved sidste valg stemte på et oppositionsparti, deltager i højere grad i den offentlige debat på sociale medier (46 %) end personer, der stemte på et af de siddende regeringspartier (36 %). Også her ser vi samme mønster som ved deltagelse i den offentlige debat i det fysiske rum.

For de sociale medier gælder det, at tæt på halvdelen af den danske befolkning (46 %) har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat inden for det seneste år, selvom de gerne ville. Igen dækker dette tal over alle, der afholder sig fra at deltage, uanset om det skyldes en af de syv ovenfor nævnte årsager til selvcensur (se afsnit 3.2).

At så mange mennesker afholder sig fra at deltage i debatter på sociale medier, stemmer overens med tidligere undersøgelser. Ytringsfrihedskommissionen fandt i

2020, at 40 % af befolkningen i løbet af de foregående seks måneder havde afholdt sig fra at ytre sig på sociale medier, selvom de egentlig gerne ville.⁶⁰ I en undersøgelse fra Syddansk Universitet fra 2023, der har set nærmere på danskernes politiske diskussioner, svarer 29 % af danskerne, at de på et tidspunkt inden for de seneste par måneder har afholdt sig fra at indgå i en politisk diskussion enten med familie, venner eller kollegaer eller online, selvom de gerne ville.⁶¹

I det følgende ser vi nærmere på, hvor mange og hvem der udøver selvcensur af frygt for alvorlige negative reaktioner fra omgivelserne. Her ser vi altså udelukkende på den del af befolkningen, hvis afholdenhed fra at ytre sig kan siges at udgøre en menneskeretlig udfordring.

4.3 FOR MANGE UDØVER SELVCENSUR

Der kan være mange grunde til at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat, selvom man egentlig gerne vil deltage. Det kan bl.a. være, at man er bange for at blive til grin, ikke ønsker at såre andre eller betragter det som tidskrævende eller bare spild af tid. Men det kan også være af årsager, der set fra et menneskeretligt perspektiv er mere problematiske: frygten for verbale eller fysiske angreb, frygt for overvågning eller misbrug af data, frygt for negative konsekvenser fra ens arbejdsplads eller frygt for at komme til at overtræde loven, fordi loven er uklar, eller straffen er uforholdsmæssig hård. Når det er sådanne overvejelser, der ligger til grund for, at man afholder sig fra at ytre sig, giver det mening at tale om selvcensur.

I de to forrige afsnit har vi undersøgt borgernes deltagelse i den offentlige debat, og vi har set på, hvor mange der har afholdt sig fra at deltage i debatten, uanset årsag. I dette og næste afsnit fokuserer vi mere snævert på den andel af befolkningen, der har udøvet selvcensur af frygt for negative reaktioner fra omgivelserne.

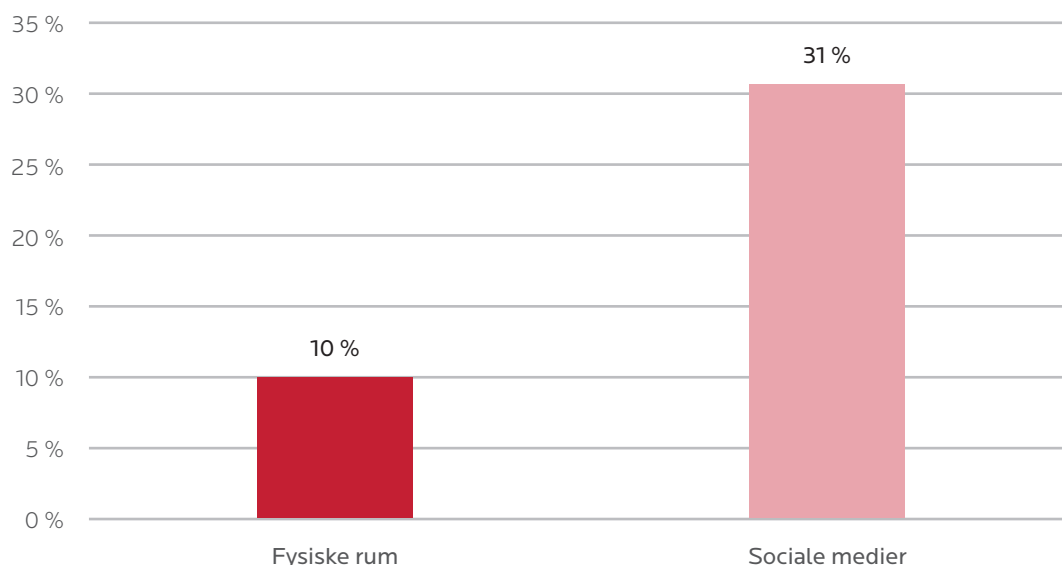
Undersøgelsen viser, at der er 10 %, der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum, selvom de gerne ville, af en eller flere af de syv årsager til selvcensur (se afsnit 3.2). Tilsvarende er der 31 %, der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på de sociale medier af en eller flere af disse årsager (se figur 2). Det er alene i forhold til disse to grupper, at vi i det følgende ser nærmere på, hvor mange og hvem der udøver selvcensur.

Selvcensuren kommer stærkest til udtryk på de sociale medier. Her er der tre gange så mange, der udøver selvcensur, end det er tilfældet i det fysiske rum (henholdsvis 31 % og 10 %). Dette skal dog sammenholdes med, at væsentligt flere deltager i debatten på de sociale medier end i demonstrationer, borgermøder mm. (henholdsvis 39 % og 11 %). Det er således det samme billede, der tegner sig, som det, vi så i forrige kapitel (illustreret ved figur 1): Flere afholder sig fra debatten på sociale medier end fra debatten i det fysiske rum, også når vi kun fokuserer på dem, der udøver selvcensur.

Det er et demokratisk problem, når så stor en del af den danske befolkning afholder sig fra at deltage i den offentlige debat, fordi de frygter negative reaktioner. Debatten bliver mindre repræsentativ og mangfoldig, og den risikerer at mangle perspektiver og nuancer, hvis mange afstår fra at tage del.

Selvcensur er udbredt blandt danskerne

Figur 2: Andel af befolkningen, der udøver selvcensur i den offentlige debat



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 4.068, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 3.789 (kun medtaget personer, der har en profil på et socialt medie).

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville, på grund af de syv definerede årsager til selvcensur.

Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

4.4 POLITISK TILHØRSFORHOLD OG ALDER HAR BETYDNING FOR, HVEM DER UDØVER SELVCENSUR

Der er ikke de store forskelle at spore på tværs af køn, uddannelse og geografi, når vi ser på, hvem der i det fysiske rum afholder sig fra at ytre sig i den offentlige debat på grund af frygten for negative reaktioner fra omgivelserne.

De forskelle, vi finder, relaterer sig til politisk tilhørsforhold og alder (figur 3). De, der har stemt på oppositionspartierne (13 %), afholder sig i højere grad fra at ytre sig i den offentlige debat, selvom de gerne ville, end personer, der har stemt på regeringspartierne (8 %). Dette skal dog ses i lyset af, at personer, der har stemt på oppositionspartierne, også i højere grad deltager i den offentlige debat.

Desuden er der flere af de 18-34-årige, der har afholdt sig fra at ytre sig inden for de seneste 12 måneder på grund af en af de ovenfor nævnte årsager til selvcensur, sammenlignet med de 56+-årige. Igen er det dog også den unge gruppe, der er mest aktiv i debatten i det fysiske rum, jf. afsnit 4.1.

Variationerne er større, når vi ser på den gruppe, der afholder sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier, hvor selvcensuren slår stærkest igennem. Her kommer kønsforskellene til udtryk, idet flere kvinder (33 %) end mænd (28 %) afholder sig fra at ytre sig, hvilket også afspejles i tidligere undersøgelser.⁶² Alder spiller også en rolle. Især de 35-55-årige afholder sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale

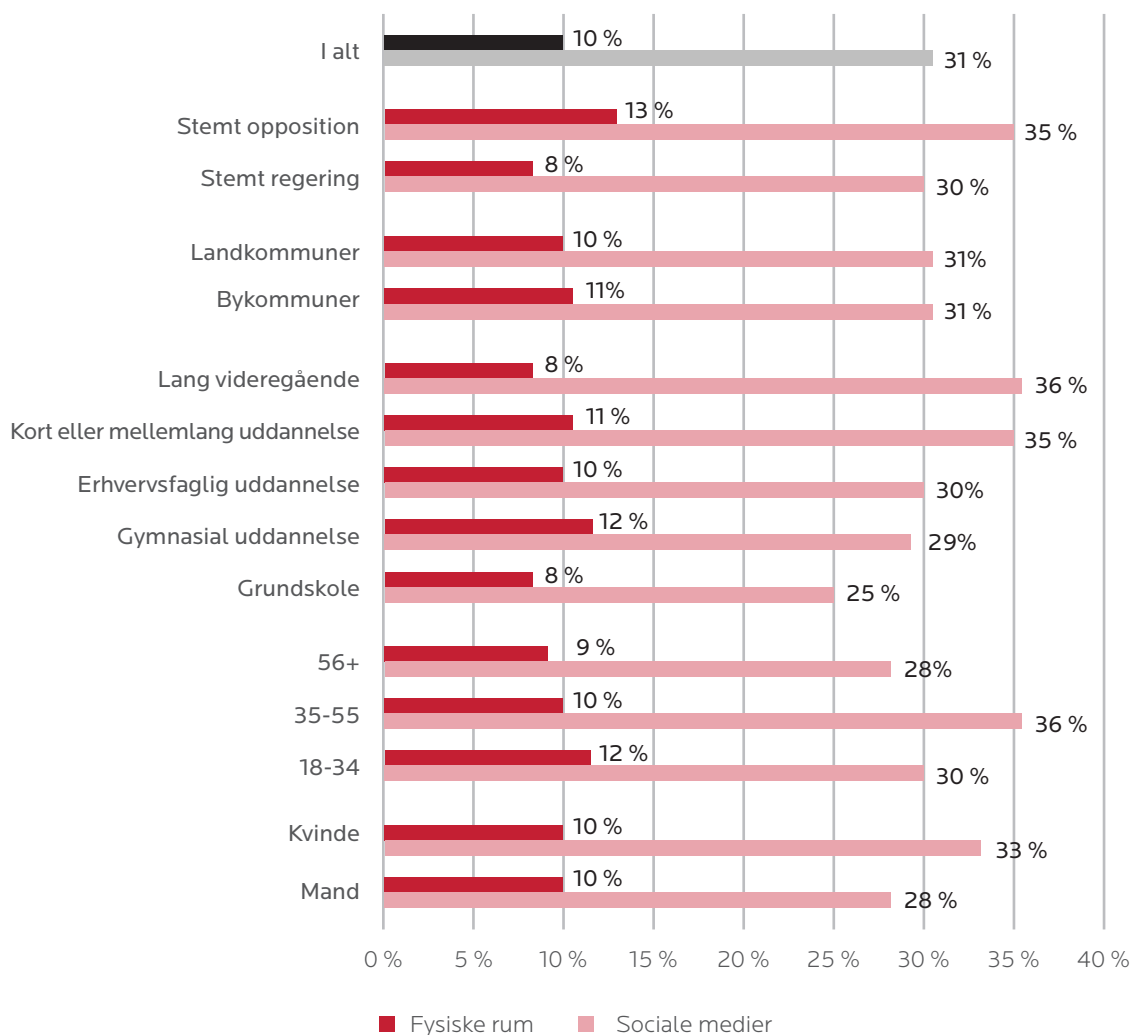
medier (36 %) sammenlignet med de 18-34-årige (30 %) og de 56+-årige (28 %). Desuden er der også skævheder i forhold til uddannelsesniveau, da flere med kort, mellemlang og lang uddannelse afholder sig fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier, sammenlignet med personer, der har grundskole som højeste fuldførte uddannelse.

Sidst, men ikke mindst, ser vi, at politisk tilhørsforhold spiller en rolle, ligesom det gør for debatten i det fysiske rum. De, der har stemt på oppositionspartierne (35 %), afstår i højere grad fra at deltage i den offentlige debat på sociale medier end dem, der har stemt på regeringspartierne (30 %).

Samme tendens fremgår af en undersøgelse fra Syddansk Universitet, der viser, at venstreorienterede og højreorienterede i højere grad afstår fra at deltage i politiske diskussioner online end personer, der placerer sig i midten af det politiske spektrum.⁶³ En undersøgelse fra Analyse & Tal om angreb i den offentlige debat på Facebook fandt, at politisk tilhørsforhold er et ud af tre emner, hvor andelen af verbale angreb er størst (12 %). Personer, der placerer sig på den politiske venstrefløj (9,4 %), er ifølge undersøgelsen mere udsat for angreb end personer på den politiske højrefløj (4,7 %).⁶⁴

Bestemte grupper udøver i højere grad selvcensur på sociale medier

Figur 3: Andel af befolkningen, der udøver selvcensur, fordelt på politisk tilhørsforhold, geografi, uddannelse, alder og køn



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 407, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 1.158.

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville, på grund af de syv definerede årsager til selvcensur.

Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

4.5 SAMMENFATNING

Undersøgelsen viser, at flere deltager i den offentlige debat på sociale medier end i det fysiske rum. Hver fjerde dansker deltager i den offentlige debat på sociale medier, og hver tiende dansker går til borgermøder, demonstrationer og offentlige debatter. 10 % af befolkningen udøver selvcensur i den offentlige debat i det fysiske rum, forstået på den måde, at de afholder sig fra at ytre sig af frygt for alvorlige negative konsekvenser. Tilsvarende gælder det på sociale medier for 31 % af befolkningen. Især politisk tilhørsforhold og alder har en betydning for, hvem der udøver selvcensur.



5 NÅR HOLDNINGER HOLDES TILBAGE: ÅRSAGER TIL SELVCENSUR

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvilke grunde der kan føre til selvcensur i den offentlige debat, og om der er sociale, demografiske eller politiske skævheder i, hvem der har afholdt sig fra at deltage i debatten.

Vi tager udgangspunkt i de syv årsager til selvcensur, som er omdrejningspunktet for vores undersøgelse. Frygten for at modtage krænkende eller nedsættende kommentarer, chikane og trusler eller vold behandles samlet (i afsnit 5.1), da der kan være en glidende overgang mellem nogle af forholdene. Herefter behandles frygten for overvågning og misbrug af data (afsnit 5.2) og frygten for negative konsekvenser fra arbejdsgiver (afsnit 5.3). Afslutningsvist behandles frygten for overtrædelse af uklar lovgivning (afsnit 5.4).

Desuden undersøger vi i dette kapitel nogle af de emner, der er særligt følsomme i den offentlige debat, herunder hvilke aktuelle, konfliktfyldte emner, der afholder befolkningen fra at ytre sig (afsnit 5.5). Vi fokuserer især på magtkritik (afsnit 5.6) og religionskritik (afsnit 5.7), der begge nyder en særlig beskyttelse i menneskeretten og derfor har en særlig relevans i et menneskeretligt perspektiv. Kapitlet afsluttes med en sammenfatning (5.8).

5.1 FRYGTEN FOR FYSISKE ELLER VERBALE ANGREB

Frygten for **krænkende eller nedsættende kommentarer** er en udbredt grund til selvcensur (se figur 4). Det gælder særligt på de sociale medier, hvor tæt på halvdelen (46 %) angiver, at de afholder sig fra at ytre sig af denne grund. For debatten i det fysiske rum gælder, at 36 % afholder sig fra at deltage i den offentlige debat, selv om de gerne ville. At tallet er højere for de sociale medier end det fysiske rum kan skyldes, at man her i højere grad eksponeres for krænkende eller nedsættende kommentarer; ikke bare kommentarer, der er rettet mod en selv, men også kommentarer rettet mod andre, hvilket kan forstærke frygten for selv at blive ramt.

Der er flere kvinder end mænd, der frygter krænkende kommentarer på de sociale medier (51 % over for 40 % - se bilag 2). Der er også flere med en lang videregående uddannelse, der frygter krænkende kommentarer, sammenlignet med personer, der har grundskole som højeste fuldførte uddannelse (53 % over for 41 %). Samme tendens ses i det fysiske rum: Blandt personer med gymnasial, kort, mellemlang og lang uddannelse er der flere, der frygter krænkende kommentarer, end blandt personer med grundskole som højeste fuldførte uddannelse (41-44 % over for 23 %).

Frygten for **chikane** spiller også en stor rolle, både når det gælder den offentlige debat i det fysiske rum (33 %) og på sociale medier (32 %), og der ses stort set ingen forskel mellem de to områder. Her finder vi ingen forskelle på tværs af demografi, uddannelse og politisk tilhørsforhold (se bilag 2). Tallene for sociale medier læner sig op ad resultaterne fra Syddansk Universitets undersøgelse om digitaliseringen af

den demokratiske samtale, som viser, at frygt for chikane er blandt de mest udbredte årsager til at afholde sig fra politiske diskussioner online.⁶⁵

Frygten for at blive udsat for **trusler eller vold** slår stærkest igennem i forhold til deltagelse i den offentlige debat i det fysiske rum, hvor 31 % frygter at blive udsat for trusler og vold. Til sammenligning gælder det for knap hver femte (18 %) på de sociale medier. Her findes heller ikke markante forskelle på tværs af befolkningsgrupper.

Frygten for trusler og vold genfindes i flere andre undersøgelser. PET fremhæver i sin trusselsvurdering fra 2023, at omfanget af trusler mod politikere og offentligt ansatte kan medføre adfærdsmændringer, såsom at den enkelte bevidst begrænser sin synlighed i den offentlige debat eller vælger helt at indstille sit politiske engagement.⁶⁶ På samme måde viser en tidligere undersøgelse fra Institut for Menneskerettigheder i forbindelse med folketingsvalget i 2019, at op mod hver syvende folketingskandidat overvejer helt at stoppe i politik som konsekvens af chikane og trusler.⁶⁷

Når den ene borgers negative ytringer begrænser den andens, står staten i et dilemma. Staten er menneskeretligt forpligtet til at beskytte borgere mod eksempelvis hadefulde ytringer. Trusler og chikane er heller ikke beskyttet af ytringsfriheden. Men andre former for negative, chokerende eller fornærmende reaktioner er som udgangspunkt beskyttet under ytringsfriheden. Det kan derfor være en problematisk begrænsning af ytringsfriheden, hvis der indføres for vidtgående begrænsninger af ytringer. Samtidig er det dog også et demokratisk problem, hvis borgere ikke tør ytre sig af frygt for andres reaktioner.

5.2 FRYGTEN FOR OVERVÅGNING OG MISBRUG AF DATA

Sociale medier har gennem tiden været underlagt voldsom kritik for at indsamle og opbevare data om brugerne på måder og i et omfang, der udfordrer beskyttelsen af brugernes personoplysninger. Virksomhederne bag de sociale medier er gennem deres dataindsamling i stand til at få indgående viden om deres brugere og udvælge specifikt indhold, som de bliver mødt med på platformen.⁶⁸ Hver syvende (14 %) svarer i vores undersøgelse, at de frygter, at deres **data bliver misbrugt** af sociale medier mm., og angiver dette som en årsag til, at de afholder sig fra at deltage i den offentlige debat på de sociale medier.

Frygten for **overvågning fra myndighederne** har også en afskrækkende effekt. En ud af otte (12 %) afholder sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum af frygt for at blive overvåget af myndighederne. Det samme gør sig gældende for 7 % på de sociale medier. Her er der flere i aldersgruppen 56+ år (18 %), der på sociale medier frygter overvågning fra myndighederne, sammenlignet med den yngste aldersgruppe, som udgøres af de 18-34-årige (11 %).

Frygt for statens overvågning er en af de grunde, der traditionelt er knyttet til selvcensur. Både EU-Domstolen og EMD har fremhævet masseovervågning som et indgreb ikke blot i privatlivets fred, men også potentielt i adgangen til ytrings- og forsamlingsfriheden.⁶⁹

5.3 FRYGTEN FOR NEGATIVE KONSEKVENSER FRA ENS ARBEJDSGIVER

Beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed er en central del af ytringsfriheden og også væsentlig for selvcensur. Traditionelt har det især været de offentligt ansatte, som har været i fokus, fordi menneskerettighederne først og fremmest gælder for staten, men i de senere år er der stadig stigende anerkendelse af, at også privatansatte efter omstændighederne kan have et beskyttelsesbehov.

Når offentligt ansatte nyder en vidtstrakt ytringsfrihed – også til offentligt at udtale kritik af forhold inden for eget arbejdsområde – er det først og fremmest i erkendelse af, at det har stor værdi for den offentlige debat, at personer med førstehåndskendskab til forholdene, kan deltage i diskussionerne om indretningen af den offentlige sektor, som vi alle finansierer gennem skattebetaling.

Privatansatte kan imidlertid også sidde inde med vigtige oplysninger, som er af væsentlig interesse for offentligheden, for eksempel hvis de har kendskab til ulovligheder i virksomheder eller brancher, som har stor samfundsmæssig betydning. Selv om både offentligt ansatte og privatansatte kan være underlagt tavshedspligt som led i deres ansættelse, sikrer ytringsfriheden dem således i visse tilfælde adgang til at ytre sig om ulovlige handlinger på arbejdspladsen.⁷⁰

Det er imidlertid også almindelig kendt fra blandt andet ombudsmandspraksis, at mange offentligt ansatte i praksis oplever negative reaktioner fra deres arbejdsgivere, selv om de ansatte er beskyttet af ytringsfriheden og derfor ikke lovligt kan sanktioneres.⁷¹

Frygten for **negative konsekvenser fra ens arbejdsgiver** angives af 13 % som årsag til at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum. Det vil sige, at man undlader at deltage i en demonstration eller et borgermøde af frygt for sanktioner fra ens arbejdsgiver såsom at få en advarsel eller blive opsagt. For de sociale medier gælder det for 9 % af danskerne.

5.4 FRYGTEN FOR AT OVERTRÆDE UKLAR LOVGIVNING

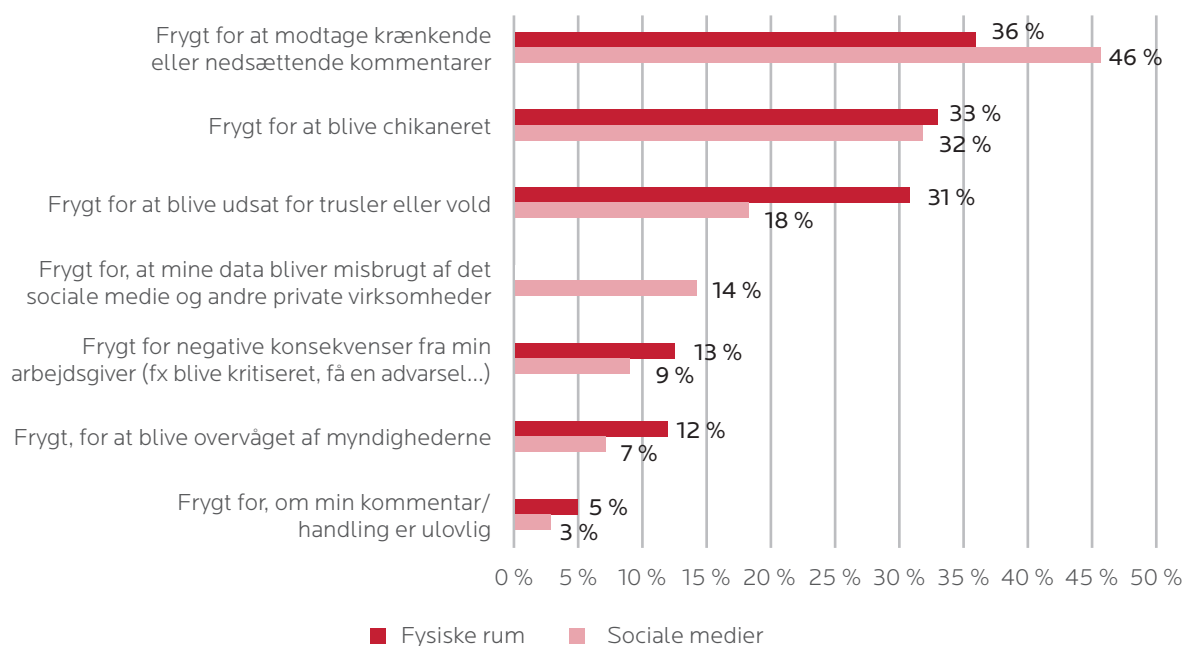
Det er i både samfundets og den enkeltes interesse, at man holder sig inden for rammerne af lovgivningen, når man ytrer sig. Når vi i undersøgelsen alligevel inkluderer frygten for, at borgere kommer til at **overtræde lovgivningen** som en mulig årsag til selvcensur, skyldes det, at visse regler kan vise sig at være så uklare, at det kan være svært for den enkelte at gennemskue, hvad der er lovligt eller ulovligt. Dette kan – evt. kombineret med uforholdsmæssigt hårde sanktioner for ytringen – skabe en afskrækkende effekt for borgerne. Denne type af afholdenhed ligger i kernen af 'chilling effect'-begrebet (se kapitel 2.6 herom).

Koranloven, der i 2023 blev vedtaget af et flertal i Folketinget, er et eksempel på uklar lovgivning, der i vidt omfang er skønspræget og kan volde udfordringer, både for de retshåndhævende myndigheder, men også for almindelige borgere, som kan have svært ved at gennemskue lovens anvendelsesområde. Selvom loven kunne gennemføres inden for rammerne af menneskeretten, kan denne type lovgivning risikere at have en afskrækkende effekt på ytringsfriheden.⁷²

Frygten for, om en ytring er ulovlig, lader dog i vores undersøgelse til at fylde meget lidt. Det gælder således kun for 5 % i det fysiske rum og 3 % på sociale medier, at frygten for, om en ytring er ulovlig, afholder én fra at deltage i debatten. Dog ser vi signifikant flere mænd end kvinder, der frygter at komme med ulovlige kommentarer på de sociale medier (4 % over for 1 %). Personer, der har stemt på oppositionen, frygter ligeledes i højere grad at komme med ulovlige kommentarer på sociale medier sammenlignet med personer, der har stemt på regeringen (4 % over for 1 %).

Frygt for verbale og fysiske angreb afskrækker danskerne

Figur 4: Årsager til selvcensur



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 644, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 1.731.

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville. Det er muligt at angive flere svar. Øvrige årsager, der ikke i analysen, er defineret som selvcensur kan findes i bilag 1.

Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

5.5 BESTEMTE EMNER FÅR FLERE TIL AT UNDGÅ DEBAT

Efter at have set på de forskellige årsager til selvcensur ser vi nu nærmere på, hvilke emner befolkningen afholder sig fra at ytre sig om, og om der er forskel på, om debatten foregår i det fysiske rum eller på sociale medier.

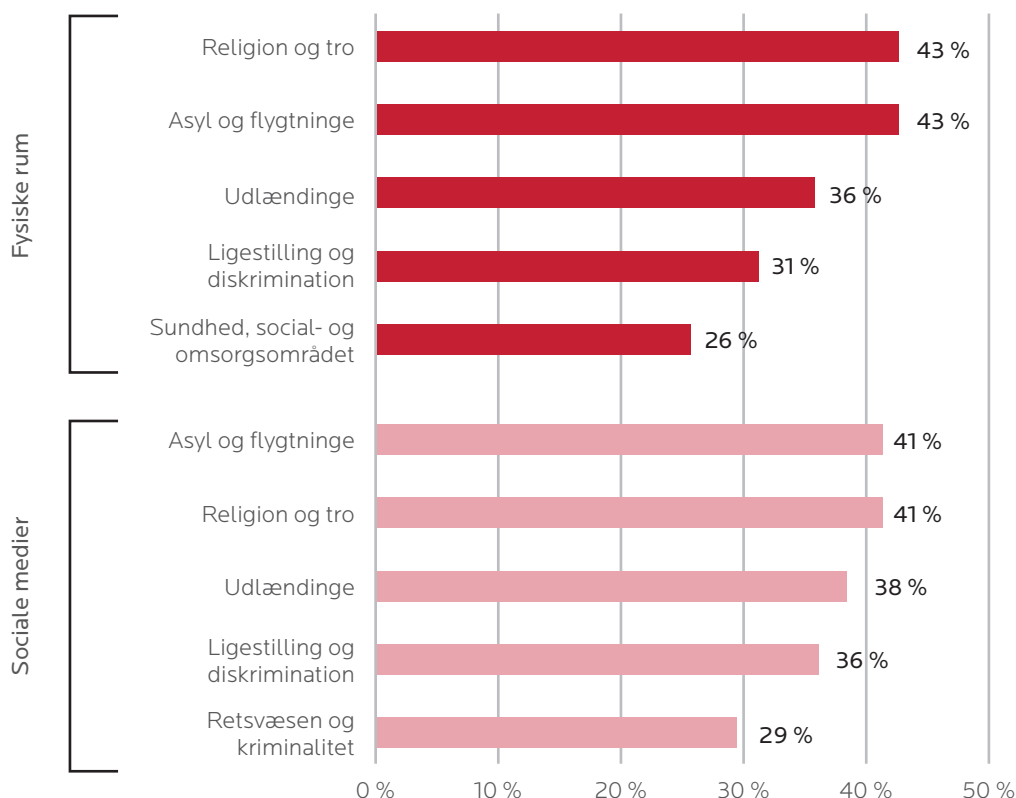
Vi fokuserer som nævnt udelukkende på den del af befolkningen, der udøver selvcensur på baggrund af en af de syv definerede årsager hertil (se afsnit 3.2). Når der i det følgende angives, hvor mange der afholder sig fra at ytre sig af f.eks. frygt for krænkende eller nedsættende kommentarer, skal tallet altså ses i forhold til den gruppe, der har udøvet selvcensur, og ikke i forhold til den samlede befolkning.

Besvarelserne viser ingen væsentlige forskelle på tværs af det fysiske og det digitale rum, når vi ser på, hvilke generelle emner befolkningen afholder sig fra at ytre sig om, selvom de gerne ville (se figur 5 samt den samlede oversigt over generelle emner i bilag 1). Blandt de emner, som flest afholder sig fra at diskutere, er religion og tro samt asyl og flygtninge. Det gælder både i det fysiske rum og på de sociale medier. Mere end 40 % af dem, der udøver selvcensur, afholder sig fra at ytre sig om disse emner, selvom de gerne ville. Udlændinge og ligestilling er også emner, som mange har undladt at diskutere, selvom de gerne ville. Emnerne er opdelt for at sikre et muligt sammenligningsgrundlag i forhold til instituttets tidligere undersøgelser.⁷³ Emnerne er i spørgeskemaet ikke udfoldet yderligere for respondenterne, f.eks. er der ingen nærmere forklaring på, om og hvordan der skelnes mellem emnet asyl og flygtninge og emnet udlændinge.

Lignende resultater er gennem årene dokumenteret i andre undersøgelser (f.eks. Institut for Menneskerettigheder 2019 og 2022; Analyse og Tal 2021; Syddansk Universitet 2023), så det lader til at være en vedvarende tendens, at mange mennesker undgår at diskutere netop disse emner offentligt. Analyse og Tals undersøgelse viser desuden, at risikoen for verbale angreb på Facebook er størst i debatter, som handler om indvandrere og integration, flygtninge samt religion. Det kan forklare, hvorfor så mange afholder sig fra at diskutere disse emner.

Fem emner afskrækker i højere grad danskerne

Figur 5: Særligt fem emner får dem, der udøver selvcensur, til at undlade at deltage i den offentlige debat



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 407, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 1.158.

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville, på grund af de syv definerede årsager til selvcensur. Flere emner kan være valgt (se bilag 1 for fuld fordeling på emner).

Kilde: Data indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

For at tage temperaturen på aktuelle debatter har vi i undersøgelsesdesignet, ud over de generelle emner, der blev diskuteret ovenfor, også indarbejdet en række spørgsmål relateret til aktuelle og – for nogle – konfliktfyldte emner. Emnerne er valgt ud fra, hvad der fylder i mediebilledet og dermed må formodes at optage befolkningen generelt. Listen skal dog ikke ses som en udtømmende liste over samtlige aktuelle emner.

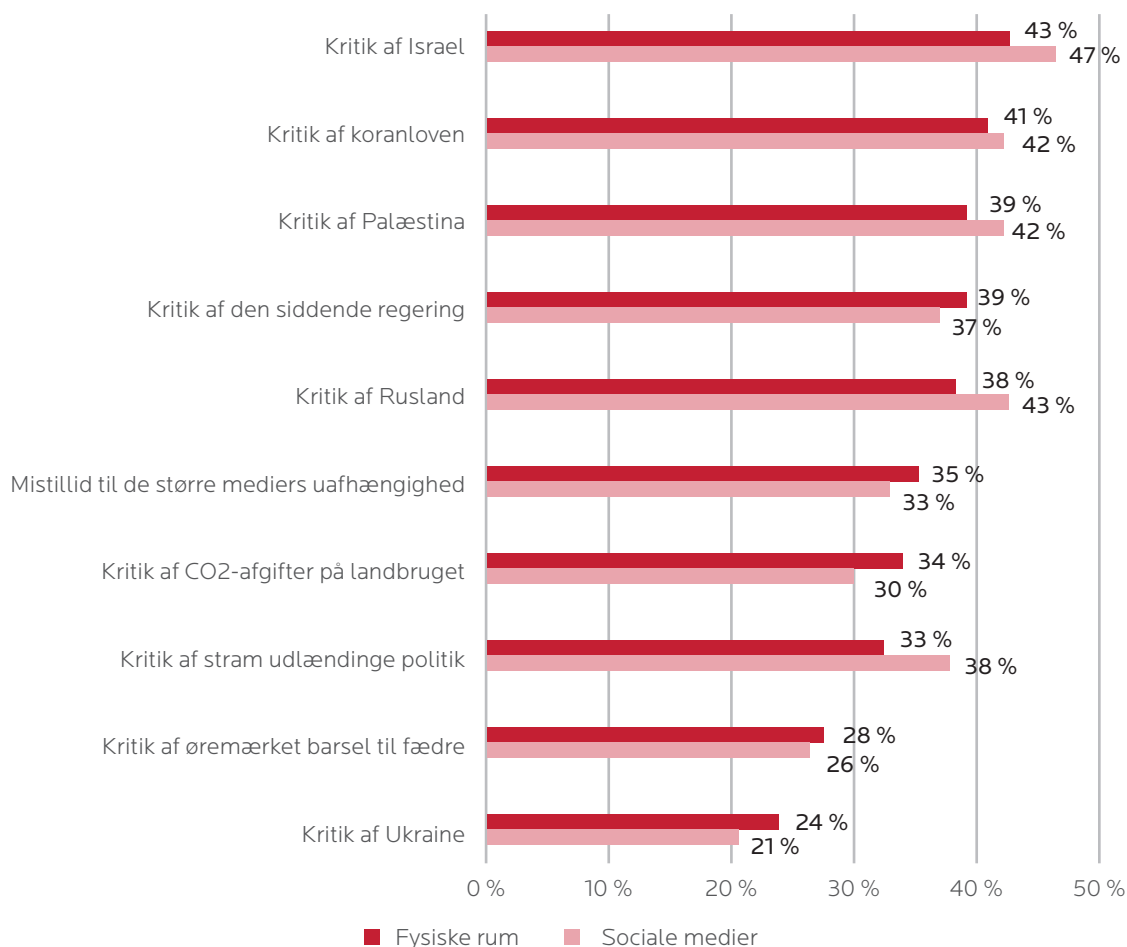
Konflikten i Israel og Palæstina er et eksempel på et aktuelt emne, vi har spurgt ind til. Konflikten har, særligt siden 7. oktober 2023, fyldt meget i den offentlige debat – på de sociale medier, ved protester på gaden, på universiteter og til offentlige debatarrangementer. Et andet eksempel er Ruslands krig mod Ukraine, der fortsat fylder meget i den daglige nyhedsstrøm. Også debatten om ligestilling, som er blandt de mest afskækkende emner, er kendetegnet ved skarpe holdninger, hvad enten det drejer sig om øremærket barsel, kvoter til bestyrelser eller kvindelig værnepligt.

Respondenterne er blevet spurgt, hvorvidt de afholder sig fra at udtrykke enten opbakning eller kritik i relation til de aktuelle emner. Vi ser en generel tendens til, at befolkningen i højere grad udøver selvcensur, når det gælder kritiske ytringer i forhold til ytringer, der udtrykker opbakning (se figur 5 i bilag 1). Kritik af Israel, Rusland og Palæstina er de emner, hvor flest udøver selvcensur på de sociale medier. For det fysiske rum er det kritik af Israel, koranloven og Palæstina (se figur 6).



Flere holder igen med at ytre kritik i aktuelle debatter

Figur 6: Aktuelle emner, som får dem, der udøver selvrensensur, til at afholde sig fra at deltage i den offentlige debat



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 407, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 1.158.

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville, på grund af de syv definerede årsager til selvrensensur. Flere emner kan være valgt.

Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

Undersøgelsens resultater giver anledning til at se nærmere på to menneskeretligt centrale forhold: adgangen til magtkritik og adgangen til religionskritik. Begge dele nyder af hver deres grunde en særlig beskyttelse i menneskeretten og udfoldes derfor i det følgende.

5.6 MAGTKRITIK

Muligheden for at ytre magtkritik ligger i kernen af ytringsfrihedsbeskyttelsen. I et demokratisk samfund er det afgørende, at de, der er uenige med magthaverne, kan komme til orde med deres synspunkt og gå magthaverne efter i sømmene.

I en international undersøgelse fra Justitia om forskellige befolkningers opbakning til ytringsfriheden støtter 95 % af de danske respondenter, at man skal kunne kritisere den siddende regering.⁷⁴

Selvom danskernes holdning til ytringsfrihed indikerer, at man skal kunne kritisere magthaverne, kan der være tegn på, at man i praksis afholder sig fra at gøre det.

Mere end hver tredje af dem, der i denne undersøgelse angiver at udøve selvcensur, har undladt at kritisere den siddende regering (37 % på de sociale medier, 39 % i det fysiske rum).

Kritik af den lovgivning, Folketinget og regeringen vedtager, kan også ses som en form for magtkritik, fordi lovgivningsarbejdet er en central måde for regeringen at gennemføre sin politik. Derfor har vi i undersøgelsen spurgt ind til, om folk har undladt at ytre sig om den såkaldte koranlov. Undersøgelsen viser, at ca. 40 % af dem, der udøver selvcensur, har undgået at kritisere koranloven offentligt.

Her er det dog vigtigt at bemærke, at undersøgelsen ikke siger noget om, hvad der får folk til at afholde sig fra hvilke emner. Vi kan således ikke sige noget om, hvorfor folk har undladt at udtale sig om koranloven.

5.7 RELIGIONSKRITIK

Koranloven taler også ind i en debat om religionskritik, der blusser op med jævne mellemrum, bl.a. i forbindelse med afskaffelsen af blasfemiparagraffen i 2017 og debatten om de såkaldte Muhammedtegninger i 2005.

Adgangen til at ytre religionskritik er en vigtig del af et demokratisk samfund. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin domspraksis slået fast, at ytringsfriheden ikke alene omfatter oplysninger og idéer, der er velsete eller neutrale, men også sådanne, som chokerer, fornærmer eller foruroliger dele af befolkningen.⁷⁵ Det gælder også religionskritik.

FN's Menneskerettighedskomiteé fremhæver, at friheden til at kritisere religiøse overbevisninger er afgørende for ytringsfriheden og kun bør begrænses under særlige omstændigheder. FN's Særlige Rapportør for Tros- og Religionsfrihed har ligeledes understreget, at kritik af – egen eller andres – tro eller religion også er beskyttet af retten til tros- og religionsfrihed.⁷⁶

Menneskeretten beskytter således ikke mod bespottelse, hån eller kritik af religion. Derimod beskytter menneskeretten mod offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod personer eller grupper på baggrund af deres religiøse tilhørsforhold.

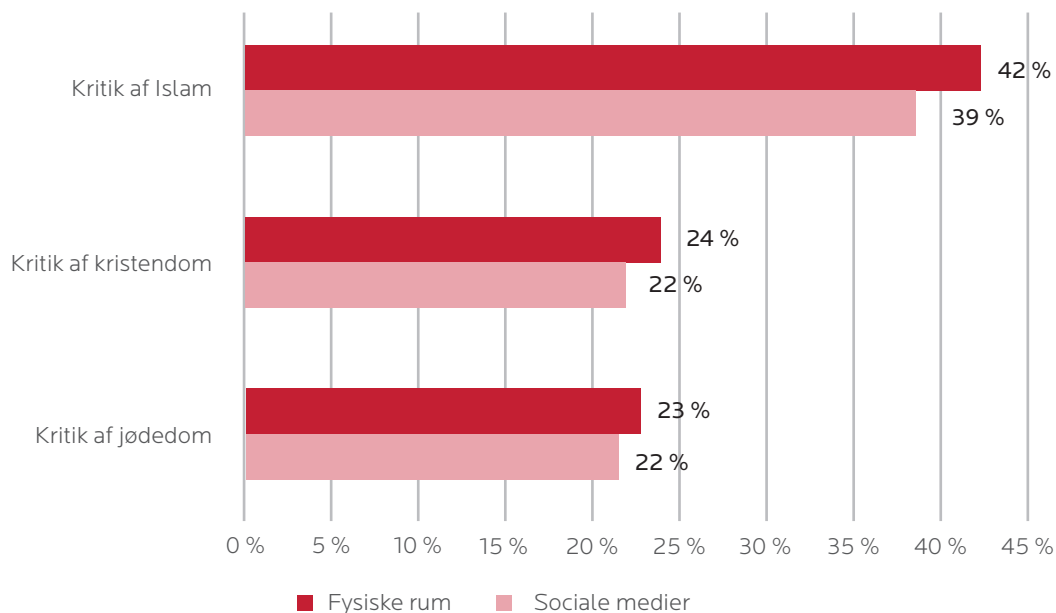
Undersøgelsen spørger ind til, om respondenterne afholder sig fra at ytre religionskritik i det offentlige rum. Det er vigtigt at understrege, at der her er tale om respondenternes egen opfattelse af, hvad der udgør religionskritik. Det betyder, at vi ikke kan afdække, om den kritik, de har afholdt sig fra at ytre, rettede sig mod en bestemt religion eller mod bestemte personer eller grupper på baggrund af deres religiøse tilhørsforhold. I sidstnævnte tilfælde kan der være tale om ulovlige, hadefulde ytringer.

Undersøgelsen viser, at omkring 40 % af dem, der udøver selvrensensur, afholder sig fra at ytre kritik af islam. Det gælder både i det fysiske rum og på de sociale medier (se figur 7). Når det kommer til kristendommen og jødedommen, er det lidt over hver femte, der afholder sig fra at ytre kritik. Også her er tallene for det fysiske rum og de sociale medier forholdsvis ensartede.

Undersøgelsen giver ikke svar på, hvorfor respondenterne afholder sig fra religionskritik; ej heller hvorfor antallet af respondenter, der afholder sig fra kritik af islam, er højere end for de to øvrige religioner.

Flere undlader at ytre religionskritik

Figur 7: Andel af dem, der udøver selvrensensur, som har afholdt sig fra at kritisere bestemte religioner



Note: Vægtet antal besvarelser for det fysiske rum = 407, vægtet antal besvarelser for sociale medier = 1.158.

Figuren er baseret på besvarelser fra personer, der inden for de seneste 12 måneder har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat på henholdsvis sociale medier og i det fysiske rum, selvom de gerne ville, på grund af de syv definerede årsager til selvrensensur. Flere emner kan være valgt.

Kilde: Data indsamlet af Epinion for Institut for Menneskerettigheder, 2024.

5.8 SAMMENFATNING

Overordnet viser vores undersøgelse, at frygten for fysiske og verbale angreb fra andre er den største årsag til selvcensur. Dette er efterfulgt af frygten for overvågning.

Der er visse emner, som folk afholder sig fra at ytre sig om. Generelt undlader flest at ytre sig om emner som religion, flygtninge, udlændinge og ligestilling/diskrimination. Inden for de mere aktuelle emner er det især konflikten i Israel og Palæstina, som er årsag til selvcensur.

Endelig viser undersøgelsen, at selvcensuren også kommer til udtryk i forhold til magt- og religionskritik, der begge er centrale aspekter af ytringsfriheden.

6 KONKLUSION

Med denne undersøgelse ønsker vi at levere et bidrag til debatten om ytringsfrihedens vilkår i Danmark anno 2024. Det gør vi ved at belyse selvcensur indenfor forskellige områder og inden for forskellige emner.

Historisk set nyder ytringsfriheden stor opbakning i den danske befolkning og bliver betragtet som en kerneværdi i vores demokrati. Både grundloven og Menneskerettighedskonventionen (EMRK) beskytter ytringsfriheden som en grundlæggende rettighed, der er af afgørende betydning for den frie meningsdannelse, og som er uløseligt forbundet med andre vigtige rettigheder såsom retten til at deltage i frie og demokratiske valg og retten til at forsamles og demonstrere. Når meninger brydes, bliver vi klogere på os selv og samfundet, hvilket skaber grobund for et mere kvalificeret grundlag at udøve sine demokratiske rettigheder på.

Ytringsfriheden i Danmark er dog under pres. I denne undersøgelse har vi belyst vilkårene for ytringsfrihed i Danmark med fokus på omfanget af selvcensur i den offentlige debat, der finder sted i det fysiske rum og på sociale medier.

Vi har identificeret, at selvcensur udgør en væsentlig trussel mod den frie debat, idet flere undlader at give deres meninger til kende af frygt for negative reaktioner fra omgivelserne. Hver 10. dansker (10 %) har inden for det seneste år udøvet selvcensur i den offentlige debat i det fysiske rum ved demonstrationer, borgermøder mm. På sociale medier gælder det for hver tredje dansker (31 %).

Undersøgelsen bekræfter konklusioner fra andre undersøgelser, der viser, at ytringsfriheden møder vanskelige vilkår på sociale medier. Krænkende og nedsættende kommentarer skræmmer alt for mange fra at deltage i den del af den offentlige debat, der foregår online. Frygt for chikane er årsag til selvcensur for hver tredje (32 %), der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i debatten på de sociale medier.

Med undersøgelsen kan vi konkludere, at befolkningens ytringsfrihed også har svære vilkår i det fysiske rum. Mange undlader ifølge undersøgelsen at ytre sig til demonstrationer, debatarrangementer og borgermøder, fordi de frygter fysiske og verbale angreb. Frygt for vold og trusler er årsag til selvcensur for hver tredje (31 %) af dem, der inden for det seneste år har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat i det fysiske rum.

Både i det fysiske rum og på sociale medier lægger danskerne bånd på sig selv og undlader særligt at blande sig i debatten om emner som flygtninge, religion og diskrimination, idet emnerne vækker stærke følelser og reaktioner, som bl.a. kommer til udtryk ved verbale angreb.

Når færre bidrager med deres holdninger og meninger, bliver den offentlige samtale mindre mangfoldig. Det svækker demokratiet, når dele af befolkningen afstår fra at udtrykke deres synspunkter og tage aktiv del i den offentlige debat, der er med til at forme og påvirke beslutninger om indretningen af vores samfund.

Selv om ytringsfriheden nyder stor opbakning i Danmark, og selv om vi på mange måder har gode forhold, er undersøgelsen således også et vidnesbyrd om, at ytringsfriheden er presset. Der er derfor brug for større opmærksomhed, flere undersøgelser og mere debat, hvis vi skal modvirke den udvikling.



SLUTNOTER

- 1 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 178, tilgængelig [her](#); European Parliament 2021: Youth Survey 2021; Stubager, R. 2024: Borgernes holdninger til ytringsfrihed, Magtudredningen 2.0: Essay-serien, tilgængelig [her](#)
- 2 Justitia 2021: Who Cares about Free Speech?: Findings from a Global Survey of Support for Free Speech, tilgængelig [her](#).
- 3 Freedom House 2023: Freedom in the World 2024, tilgængelig [her](#).
- 4 Se også Stubager, R. 2024: Borgernes holdninger til ytringsfrihed, Magtudredningen 2.0: Essay-serien, tilgængelig [her](#)
- 5 Folketinget 2023: Forslag til lov om ændring af straffeloven (forbud mod utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt trossamfund), tilgængelig [her](#).
- 6 Højesterets afgørelse af 22. juni 2023, trykt i U2023.3976H.
- 7 Zuleta, L. & Laursen, S. K. 2019: Demokratisk deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder, tilgængelig [her](#).
- 8 Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 290.
- 9 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 265.
- 10 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 380.
- 11 Tibetkommissionens 1. beretning af december 2017, s. 19f.
- 12 Kjølbro, J. F. 2023: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave, s. 1081-1083.
- 13 Handyside mod Storbritannien, afgørelse af 7. december 1976, sagsnr. 5493/72, pr. 49.
- 14 Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 294.
- 15 Se f.eks. Castells mod Spanien, afgørelse af 23. april 1992, sagsnr. 11798/85, pr. 46, Tammer mod Estland, afgørelse af 6. februar 2001, sagsnr. 41205/98, pr. 62, Yazar m.fl. mod Tyrkiet, afgørelse af 9. april 2002, sagsnr. 22723/93 m.fl., pr. 59, Petropavlovskis mod Letland, afgørelse af 13. januar 2015, sagsnr. 44230/06, pr. 85, og Wirtschafts-Tend Zeitschriften-Verlagsges M.B.H mod Østrig, afgørelse af 16. april 1998, sagsnr. 26113/95, pr. 44.
- 16 Se f.eks. Melnychuk mod Ukraine, afgørelse af 5. juli 2005, sagsnr. 28743/03, pr. 2, VgT mod Schweiz (nr. 2), afgørelse af 30. juni 2009, sagsnr. 32772/02, pr. 91-98, og Plattform "Ärzte für das Leben" mod Østrig, afgørelse af 21. juni 1988, sagsnr. 10126/82.
- 17 Fáber mod Ungarn, afgørelse af 24. juli 2012, sagsnr. 40721/08.
- 18 Se f.eks. Palomo Sánchez m.fl. mod Spanien, afgørelse af 12. september 2011, sagsnr. 28955/06 m.fl., pr. 62.
- 19 FN's Menneskerettighedskomiteé 2020: General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21).
- 20 Se f.eks. FN's Menneskerettighedskomiteé, 2011. General Comment no. 34, tilgængelig [her](#) samt FN's Særlige Rapportør for Tros- og religionsfrihed: 2016. Two closely interrelated rights: freedom of religion or belief and freedom of opinion and expression. A/HRC/31/18, tilgængelig [her](#)
- 21 HRC53, udtalelse fra FN's specialrapportør om religions- og trosfrihed, 11. juli 2023. Tilgængelig [her](#)

- 22 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 31, tilgængelig [her](#).
- 23 Lovforslag som fremsat 6. oktober 2021 nr. 18, ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd mv. straffeloven samt andre love, specielle bemærkninger til § 4, nr. 2.
- 24 I perioden 2000-2023 er der faldet dom i 117 byretsdomme, 20 landsretsdomme samt 27 sager med bødeforlæg. Hadforbrydelser (straffelovens § 266 b) – praksisoversigt. Praksisoversigter fra Rigsadvokaten, tilgængelig [her](#).
- 25 Se f.eks. Egill Einarsson mod Island, afgørelse af 7. november 2017, sagsnr. 24703/15, pr. 39-40.
- 26 Se EU-Domstolens afgørelse i C-131/12 (Google Spain).
- 27 Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 323.
- 28 Delfi mod Estland, afgørelse af 16. juni 2015, sagsnr. 64569/09, pr. 133.
- 29 Keller & Leerssen, Facts and Where to Find Them: Empirical Research on Internet Platforms and Content Moderation i Persily & Tucker (red.), Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform, 2020, Cambridge University Press.
- 30 Institut for Menneskerettigheder, Ytringsfriheden på sociale medier skal sikres, 2020, tilgængeligt [her](#).
- 31 Institut for Menneskerettigheder, Tech-giganterne, ytringsfriheden og privatlivet (2020), s. 29f, tilgængelig [her](#); Smed Larsen (2023), A Right to Post? Structural Human Rights Law and Social Media, tilgængelig [her](#).
- 32 [The EU's Digital Services Act \(europa.eu\)](#).
- 33 Schauer 1978: Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect, tilgængelig [her](#); Pech 2021: The concept of chilling effect, tilgængelig [her](#); Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 531, tilgængelig [her](#); Cumpăna og Mazare mod Rumænien, afgørelse af 17. december 2004, sagsnr. 33348/96, pr. 114 og 116, tilgængelig [her](#). Se også Magyar Jeti Zrt mod Ungarn, afgørelse af 4. december 2018, sagsnr. 11257/16, pr. 83-84
- 34 Se f.eks. Nikula mod Finland, afgørelse af 21. juni 2002, sagsnr. 31611/96, pr. 54; Weber og Saravia mod Tyskland, afgørelse af 29. juni 2006, sagsnr. 54934/00, pr. 144-146.
- 35 PEW Research Center (2017), "Online Harassment 2017", tilgængelig [her](#).
- 36 EU-Domstolens dom i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, 6. oktober 2020, pr. 118 og 119; Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 25. maj 2021, sagsnr. 58170/13 m.fl., pr. 446 og 451-458.
- 37 Penney 2022: Understanding Chilling Effects, tilgængelig [her](#); Büchi m.fl. 2022: The Chilling Effects of Digital Dataveillance: A Theoretical Model and an Empirical Research Agenda, tilgængelig [her](#); Eide 2019: Chilling Effects on Free Expression: Surveillance, Threats and Harassment, tilgængelig [her](#); Penney m.fl. 2017: Internet Surveillance, Regulation and Chilling Effects Online: A Comparative Case Study, tilgængelig [her](#); PEN American Center 2013: Chilling Effects: NSA Surveillance Drives U.S. Writers to Self-Censor, tilgængelig [her](#).
- 38 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 571-575, tilgængelig [her](#).
- 39 Betænkning nr. 1553 om offentlige ansattes ytringsfrihed, s. 18, tilgængelig [her](#); Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 323.
- 40 Kjølbro, J. F. 2023: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave, s. 1154; Langner mod Tyskland, afgørelse af 17. september 2015, sagsnr. 14464/11, pr. 47; Heinisch mod Tyskland, afgørelse af 21. juli 2011, sagsnr. 28274/08, pr. 43.

- 41 Se f.eks. Guja mod Moldova, afgørelse af 12. februar 2008, sagsnr. 14227/04, pr. 89-97; Heinisch mod Tyskland, afgørelse af 21. juli 2011, sagsnr. 28274/08, pr. 71-95.
- 42 Eide 2019: Chilling Effects on Free Expression: Surveillance, Threats and Harassment, tilgængelig [her](#); Penney 2022: Understanding Chilling Effects, tilgængelig [her](#); Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 540, tilgængelig [her](#).
- 43 Penney 2022: Understanding Chilling Effects, tilgængelig [her](#).
- 44 Eide 2019: Chilling Effects on Free Expression: Surveillance, Threats and Harassment, tilgængelig [her](#); PEW Research Center 2017: Online Harassment 2017, tilgængelig [her](#).
- 45 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 540f, tilgængelig [her](#).
- 46 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 563, tilgængelig [her](#).
- 47 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 567, tilgængelig [her](#).
- 48 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, tilgængelig [her](#).
- 49 Se mere om de traditionelle medierne rolle for ytringsfrihedens vilkår i Ytringsfrihedskommissionens betænkning. Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, tilgængelig [her](#).
- 50 Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 291-292.
- 51 Lorenzen, M. S., De Vreese, C. H. & Dalen, A. v. 2023: Digital Democracy Centre undersøger: Digitalisering af den demokratiske samtale og deltagelsen i politiske diskussioner online, Syddansk Universitet, tilgængelig [her](#).
- 52 En poweranalyse er en statistisk metode, der bruges til at bestemme den nødvendige stikprøvestørrelse for at påvise en effekt i en undersøgelse med en given sandsynlighed.
- 53 Møller Hansen, K. & Stubager, R. (red.) 2024: Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022, Djøf Forlag.
- 54 Den er udarbejdet med inspiration fra Ytringsfrihedskommissionens ytringsfrihedsundersøgelser spørgeramme del 2 vedrørende oplevelser (oplevet censur og selvcensur).
- 55 Zuleta, L. & Laursen, S. K. 2019: Demokratisk deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder, tilgængelig [her](#); Institut for Menneskerettigheder 2022: Den offentlige debat på Facebook: En undersøgelse af danskernes debatadfærd, tilgængelig [her](#).
- 56 Politiken 2024: 10 debattører svarer på, hvilke debatter vi skal fortsætte, og hvilke vi skal efterlade i 2023, tilgængelig [her](#).
- 57 European Parliament n.d.: Youth Survey 2021, s. 33, tilgængelig [her](#).
- 58 Zuleta, L. & Laursen, S. K. 2019: Demokratisk deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder, tilgængelig [her](#); Institut for Menneskerettigheder 2022: Den offentlige debat på Facebook. En undersøgelse af danskernes debatadfærd, tilgængelig [her](#).
- 59 Center for Terroranalyse 2023: Vurdering af terrortruslen mod Danmark, tilgængelig [her](#).
- 60 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 65, tilgængelig [her](#).
- 61 Lorenzen, M. S., De Vreese, C. H. & Dalen, A. v. 2023: Digital Democracy Centre undersøger: Digitalisering af den demokratiske samtale og deltagelsen i politiske diskussioner online, Syddansk Universitet 2023, tilgængelig [her](#).

- 62 Betænkning nr. 1573 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 232, tilgængelig [her](#); Institut for Menneskerettigheder 2022: Den offentlige debat på Facebook. En undersøgelse af danskernes debatadfærd, tilgængelig [her](#).
- 63 Lorenzen, M. S., De Vreese, C. H. & Dalen, A. v. 2023: Digital Democracy Centre undersøger: Digitalisering af den demokratiske samtale og deltagelsen i politiske diskussioner online, Syddansk Universitet, tilgængelig [her](#).
- 64 Analyse & Tal 2021: Angreb i den offentlige debat på Facebook, tilgængelig [her](#).
- 65 Digitalisering af den demokratiske samtale og deltagelsen i politiske diskussioner online, Syddansk Universitet 2023, tilgængelig [her](#).
- 66 Center for Terroranalyse 2023: Vurdering af terrortruslen mod Danmark, tilgængelig [her](#).
- 67 Institut for Menneskerettigheder 2022: Kandidaturets pris, tilgængelig [her](#).
- 68 Institut for Menneskerettigheder 2020: Tech-giganterne, ytringsfriheden og privatlivet, s. 7, tilgængelig [her](#).
- 69 EU-Domstolens dom i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, 6. oktober 2020, pr. 118 og 119; Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 25. maj 2021, sagsnr. 58170/13 m.fl., pr. 446 og 451-458.
- 70 Betænkning nr. 1553 om offentlige ansattes ytringsfrihed, s. 18, tilgængelig [her](#); Rytter, J. E. 2024: Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, s. 323.
- 71 [#17 Offentligt ansattes ytringsfrihed | Folketingets Ombudsmand \(ombudsmanden.dk\)](#)
- 72 Institut for Menneskerettigheder, Høringssvar til lovudkast om forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund, 22. september 2023, tilgængelig [her](#).
- 73 Zuleta, L. & Laursen, S. K. 2019: Demokratisk deltagelse på Facebook, Institut for Menneskerettigheder, tilgængelig [her](#); Institut for Menneskerettigheder 2022: Den offentlige debat på Facebook. En undersøgelse af danskernes debatadfærd, tilgængelig [her](#).
- 74 Justitia 2021: Who Cares about Free Speech?: Findings from a Global Survey of Support for Free Speech, tilgængelig [her](#).
- 75 Handyside mod Storbritannien, afgørelse af 7. december 1976, sagsnr. 5493/72, pr. 49.
- 76 Se f.eks. FN's Menneskerettighedskomité, 2011: General Comment no. 34, tilgængelig [her](#) samt FN's Særlige Rapportør for Tros- og religionsfrihed: 2016. Two closely interrelated rights: freedom of religion or belief and freedom of opinion and expression. A/HRC/31/18, tilgængelig [her](#)

