

Kulturministeriet

Tro@kum.dk

Kum@kum.dk

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

Dato 8. oktober 2012
J.nr.: 540.10/27901/MAF

**Vedr.: Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed
(forbud mod fremme af terrorisme i programvirksomhed)**

Kulturministeriet har ved e-mail af 7. september 2012 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast.

Lovforslagets indhold

Formålet med lovforslaget er at give Radio- og tv-nævnet mulighed for at inddrage sendetilladelsen for radio- eller tv-stationer, som fremmer terrorisme gennem programvirksomheden.

Lovforslaget indfører et nyt § 48, 2. og 3. pkt., som giver Kulturministeren mulighed for at udstede en bekendtgørelse, som forbyder, at radio- og fjernsynsprogrammer fremmer terrorisme eller tilskynder til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans. Desuden kan Kulturministeren fastsætte regler for radio- og fjernsynsvirksomhed til beskyttelse af mindreårige.

Endelig gør lovforslaget det muligt for en radio- eller tv-station, som har fået inddraget sin sendetilladelse efter § 48, 2. eller 3. pkt., at kræve afgørelsen indbragt for domstolene af Radio- og tv-nævnet.

Det fremgår af lovforslaget, at udtrykket ”på nogen måde fremmer terrorisme” skal fortolkes i overensstemmelse med straffelovens §§ 114 – 114 e. At fremme terrorisme kan for eksempel omfatte programvirksomhed, som er egnet til at støtte en person eller gruppe, som begår eller har til hensigt at begå terrorisme, programvirksomhed som er egnet til at fremme forberedende handlinger til terrorisme eller hvervning til terrorisme eller programvirksomhed som på anden måde fremmer terrorvirksomhed.

Programvirksomhed, som indeholder rene sympatitilkendegivelser, vil ikke kunne anses for at være omfattet af udtrykket ”at fremme terrorisme”, men det er ikke et krav, at en støtte til terrorisme kan henføres til en konkret terrorhandling.

Den menneskeretlige regulering

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) giver mulighed for at indskrænke programvirksomhed, som fremmer terrorisme.

Radio- og fjernsynsudsendelser vil som udgangspunkt være omfattet af ytringsfriheden, som er beskyttet af EMRK artikel 10. Visse typer af ytringer vil dog kunne falde uden for anvendelsesområdet af artikel 10. EMRK artikel 17 forbyder misbrug af konventionens rettigheder. Formålet med artikel 17 er blandt andet at forhindre, at totalitære personer eller grupper misbruger konventionen. Ytringer, som er i strid med de værdier, der ligger til grund for konventionen, vil således i visse situationer slet ikke være omfattet af ytringsfriheden, jf. for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) udtalelse i *Norwood mod Storbritannien* (app. nr. 23131/03).

Radio- og fjernsynsudsendelser, som er omfattet af EMRK artikel 10, kan ligeledes begrænses, så længe et indgreb i ytringsfriheden opfylder kravene i EMRK artikel 10, stk. 2. Artikel 10, stk. 2, kræver blandt andet, at et indgreb i ytringsfriheden skal være ”foreskrevet ved lov”. Dette indebærer, at indgrebet skal have hjemmel i national lovgivning. Lovhjemlen skal desuden være tilstrækkeligt klar og præcis, således at retstilstanden er forudsigelig, og berørte personer kan indrette sig efter lovgivningen om nødvendigt med juridisk rådgivning, jf. for eksempel *Sunday Times mod Storbritannien* (App. nr. 6538/74).

Et indgreb i ytringsfriheden skal desuden være ”nødvendigt i et demokratisk samfund” og varetage et legitimt hensyn. Ved vurderingen af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund, lægger EMD blandt andet vægt på, om et indgreb kan have en afskrækkende virkning (chilling effect) over for lovlige og anerkendelsesværdige ytringer, jf. for eksempel *Jersild mod Danmark* (app. nr. 15890/89) og *Goodwin mod Storbritannien* (app. nr. 17488/90).

Instituttets bemærkninger

Ved indskrænkninger af ytringsfriheden vil det udgøre et tungtvejende hensyn, at et indgreb har til formål at bekæmpe terrorisme eller tilskyndelse til at begå terrorhandlinger. Inddragelse af sendetilladelser for radio- og tv-stationer, som opfordrer til terrorisme, vil således i mange situationer kunne foretages inden for rammerne af EMRK artikel 10 og 17. Instituttet finder det positivt, at lovforslaget foruden fremme af terrorisme tillige omfatter fremsættelse af hadefulde ytringer gennem programvirksomhed.

Instituttet finder imidlertid, at lovforslagets nuværende udformning skaber uklarhed om, hvilke handlinger og udtalelser som i fremtiden vil kunne begrunde en inddragelse af sendetilladelsen for radio- og tv-stationer.

Straffelovens §§ 114 – 114 e har i forvejen et meget bredt anvendelsesområde. Dette gælder særligt den udvidede medvirkensregel i straffelovens § 114 e om den, der på anden måde end angivet i §§ 114 – 114 d fremmer terrorisme. Det vil således være vanskeligt at vurdere, om et radio- eller fjernsynsprogram fremmer handlinger omfattet af straffelovens §§ 114 – 114 e.

Det vil i praksis være vanskeligt at forudse, om et program, indeholder rene sympatitilkendegivelser, hvis det beretter om en organisation på en favorabel måde. Hvor ligger helt præcist grænsen mellem tålte tilkendegivelser af sympati og uønsket fremme af terrorisme?

Og hvordan forholder loven sig til den redaktionelle ytringsfrihed, som var kernen i Jersild-sagen? I den sag fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol netop, at det ikke kan pålægges journalister at skulle redigere udsendelse med afstandtagen til de ytringer, deltagere i udsendelser fremsætter.

Hvis en radio- eller tv-udsendelse fx omhandler gruppen Fighters and Lovers, der blev straffet for at yde økonomisk støtte til FARC og PFLP, hvordan skal en radio- eller tv-station så beskyttes sig mod at miste sendetilladelse, hvis der i udsendelsen optræder tilkendegivelser, som vil kunne opfattes som fremme af terrorisme efter den videste definition i straffeloven?

Instituttet er bekymret ved udsigten til, at retsusikkerheden kan føre til en såkaldt chilling effekt i forhold til den journalistiske dækning af historier relateret til terrorisme. De handlinger, som omfattes af udtrykket ”fremme terrorisme” i lovforslaget, bør derfor indskrænkes betydeligt, og lovforslaget og bemærkningerne til dette bør indeholde konkrete objektive kriterier for, hvilke handlinger som kan medføre inddragelse af sendetilladelse.

Med lovforslagets nuværende udformning vil Radio- og tv-nævnet i sin fremtidige praksis være nødsaget til at foretage en nøje vurdering af dansk lovgivning i forhold til EMRK artikel 10, for at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at udtrykket ”fremme terrorisme” i lovforslaget og bemærkningerne til dette indsnævres og præciseres betydeligt.

Det bemærkes i øvrigt, at det efter straffelovens § 114, jf. § 23, i forvejen er strafbart at medvirke til terrorisme, herunder ved at medvirke til adfærd, der fremmer terrorisme. Det kunne derfor efter instituttets opfattelse med fordel overvejes at knytte inddragelsen af sendetilladelser til straffelovens bestemmelser, således at domstolene får kompetence til at inddrage sendetilladelse for organisationer, som dømmes for overtrædelse af straffelovens bestemmelser vedrørende terrorisme.

Der henvises til dok. nr. 1453946.

Med venlig hilsen

Martin Futtrup