

## NOTAT

28. februar 2013

Kommenteret høringsnotat om udkast til forslag til ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed

Kulturministeriet sendte den 7. september 2012 et udkast til forslag til ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (forbud mod fremme af terrorisme i programvirksomhed) i høring med frist til mandag den 8. oktober 2012.

Formålet med lovforslaget er at forbyde fremme af terror i programvirksomhed. I forlængelse af Københavns Byrets dom i straffesagen om ROJ TV i januar 2012 har Kulturministeriet og Justitsministeriet fundet det hensigtsmæssigt at udvide radio- og fjernsynslovens bestemmelser om fastsættelse af regler om programvirksomheden for registrerede radio- og tv-foretagender med regler om, at programmerne på ingen måde må fremme terrorisme.

I forlængelse af denne høring sendte ministeriet yderligere forslag til ændring af loven i høring den 11. februar 2013 med frist til 18. februar 2013.

Det supplerende forslag vedrørte ændring af sammensætningen og udpegningen af Radio- og tv-nævnet (lovens § 39), således at nævnet i sager vedrørende overtrædelse af reglerne om, at programmer ikke må tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans eller på nogen måde må fremme terrorisme, udvides med yderligere to medlemmer, nemlig en dommer og et medlem med særlig strafferetlig indsigt.

I det følgende redegøres for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar indkommet ved begge høringer samt Kulturministeriets kommentarer ligeledes til begge høringer. Der henvises herudover i det hele til de vedlagte høringssvar.

Høring fra 7. september 2012 til 8. oktober 2012

Frem til mandag den 15. oktober 2012 havde 24 organisationer afgivet høringssvar, se bilag 1.

Ingen bemærkninger:

Domstolsstyrelsen, Rigsrevisionen, Forbrugerombudsmanden, Det Danske Film Institut, Rigsadvokaten, Sø- og Handelsretten, Østre Landsret, Vestre Landsret, Procesbevillingsnævnet, Københavns Byret, TV2 SPORT A/S og Landsorganisationen i Danmark (LO).

Generelle bemærkninger

Dansk Journalistforbund mener, at indførelsen af en terrorbestemmelse i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed kan komme til at rykke ved Radio- og tv-nævnets politisk uaf-

hængige status og finder det uproportionalt at risikere dette på baggrund af, at terrorismemaet alene har været fremme en gang for Radio og tv-nævnet.

Sammenslutningen af Medier i Lokalsamfundet (SAML) henviser generelt til, at Radio og tv-nævnet af flere omgange har vurderet, at ROJ TV på ingen måde tilskynder til terrorisme, og at den foreslåede ændring ikke ville have ændret nævnets afgørelse.

Danske Medier kan ikke tilslutte sig det foreliggende forslag. Danske Medier finder ikke, at det meget vage og bredt formulerede lovforslag udgør den rette balance mellem ønsket om at bekæmpe terrorisme og hensynet til pressefriheden og danske mediers vilkår for at udøve deres virksomhed til gavn for samfundets oplysning. Danske Medier opfordrer derfor til, at forslaget tages af bordet.

DR bemærker, at DR efter deres opfattelse ikke er omfattet af forslaget. DR finder, at lovforslaget indeholder muligheder for fortolkningsusikkerhed og hermed mulighed for begrænsning af mediernes virksomhed til skade for offentligheden og med risiko for en u hensigtsmæssig selvregulering fra mediernes side.

TV 2/DANMARK A/S finder, at lovforslaget går videre end nødvendigt for at lukke det hul, som lovgivningen efter ministrenes holdning indeholder.

Radio og tv-nævnet foreslår, at nævnet alternativt gives hjemmel til at fratage en programtilladelse eller til at indstille en programvirksomhed, hvis et fjernsynsforetagende ved endelig dom i en straffesag er fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 114 e.

Institut for Menneskerettigheder foreslår, at man tilføjer inddragelse 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.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det er ikke usædvanligt at ændre lovgivning blandt andet på baggrund af sager, som illustrerer, at der er u hensigtsmæssige huller i lovgivningen. I det lys er antallet af sager ikke afgørende. Særligt når der er tale om terrorbekæmpelse, finder Kulturministeriet det ikke hensigtsmæssigt at afvente gentagne situationer, før et identificeret hul i lovgivningen lukkes. Kulturministeriet har på denne baggrund vurderet det hensigtsmæssigt at foretage en ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed for generelt at kunne gribe ind over for programforetagender, der findes at fremme terrorisme i deres programvirksomhed.

Kulturministeriet og Justitsministeriet har forud for udarbejdelsen af dette lovforslag foretaget en grundig vurdering af den relevante lovgivning, og har på denne baggrund vurderet, at det var mest hensigtsmæssigt at ændre radio- og fjernsynsloven således, at Kulturministerens bemyndiges til at fastsætte regler om, at radio- og tv-programmer ikke må fremme terrorisme.

Det bemærkes i øvrigt, at den foreslåede ændring i radio- og fjernsynsloven indebærer mulighed for en hurtig indgriben over for radio- eller fjernsynsforetagender ved afgørelser truffet af det fagligt kompetente Radio- og tv-nævn. Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede efter gældende ret vil kunne forekomme, at Radio- og tv-nævnet i en afgørelse vurderer, at en radio- eller tv-station har overtrådt regler for programvirksomhed, som samtidig efter omstændighederne vil kunne indebære en overtrædelse af straffeloven. Dette gælder eksempelvis sager vedrørende tilskyndelse til had. Samtidig bemærkes det, at der i lyset af hvor indgribende karakter en afgørelse om ikke at kunne udøve programvirksomhed kan være, er indsat en bestemmelse om lettere adgang til domstolsprøvelse af nævnets afgørelser i disse sager.

Redaktionel linje

Den Kristne Producentkomité (DKPK) og Danske Idébaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM) er glade for, at der skelnes mellem en redaktionel linje og "tilfældige" ytringer.

TV2 DANMARK A/S finder det u hensigtsmæssigt, at Radio- og tv-nævnet allerede første gang, der konstateres fremme af terrorisme i en konkret sag, kan forlange en midlertidig eller endelig inddragelse af tilladelsen, idet det samtidig fremgår af forslaget, at det er et krav for overtrædelsen af forbuddet mod fremme af terrorisme, at der skal være tale om en stations redaktionelle linje og ikke blot stationens videreformidling af et budskab. TV2 DANMARK A/S mener ikke, man på baggrund af et enkelt program kan dokumentere, at der er tale om en redaktionel linje. Usikkerheden omkring definitionen af den redaktionelle linje kan ifølge TV 2 DANMARK A/S endvidere føre til at samfundsrelevant og saglig information ikke kommer til offentlighedens kendskab på grund af selvcensur hos programforetagenderne.

Samarbejdsforum for danske Lytter- og seerorganisationer (SLS) udtrykker bekymring for, at forslaget vil medføre, at en tv-station vil kunne dømmes for terrorisme på baggrund af en enkelt udsendelse, hvor kilder, der fremfører radikale udtalelser, uberettiget tillægges stationen. Danske Medier er af samme opfattelse og finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, idet mediet derved ikke får mulighed for at kommentere eller anfægte grundlaget for beslutningen.

DR skriver, at det er meget vanskeligt at definere en radio- eller tv-stations redaktionelle linje, og at der derfor bør gives udførlige og veldefinerede retningslinjer for nævnets vurdering heraf.

Kulturministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, forudsættes det i lyset af den alvorlige karakter, sager om fremme af terrorisme har, at Radio- og tv-nævnet allerede første gang nævnet konstaterer, at et radio- eller fjernsynsforetagendes programvirksomhed fremmer terrorisme som konsekvens af en redaktionel linje, vil kunne kræve, at foretagendets programvirksomhed midlertidig indstilles. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der vil ske indstilling af et radio- eller fjernsynsforetagendes virksomhed, første gang foretagendet udsender et program, der efter sit indhold er egnet til at fremme terrorisme, idet det netop som hidtil vil være en forudsætning for anvendelsen af Radio- og tv-nævnets sanktionsmuligheder, at der er tale om en redaktionel linje. For at der kan være tale om, at en overtrædelse er en følge af en redaktionel linje, må det forudsættes, at der er tale om en overtrædelse som konsekvens af overordnede, mere generelle beslutninger om programvirksomheden. Nævnets afgørelse i konkrete sager vil derfor som udgangspunkt skulle basere sig på stillingtagen til flere programmer, idet det kun undtagelsesvist ud fra en bedømmelse af et enkelt program vil kunne statuere, at der er tale om en redaktionel linje. Kulturministeriet har præciseret dette i lovbemærkningerne. Der er således tale om at overføre Radio- og tv-nævnets eksisterende praksis om redaktionel linje i nævnets vurdering af sagen om "tilskyndelse til had" til nævnets fremtidige vurderinger af "fremme af terrorisme".

Kulturministeriet bemærker i øvrigt, at Radio- og tv-nævnet i sin sagsbehandling og sagsoplysning skal følge forvaltningslovens almindelige forvaltningsmæssige regler. Nævnet foretager i den forbindelse almindelig partshøring, og det pågældende radio- eller tv-foretagende får dermed lejlighed til at afgive deres bemærkninger til sagsoplysningen mm.

Vedrørende "fremme af terrorisme"

Generelt om "fremme af terrorisme"

Dansk Journalistforbund, Danske Medier, DR, Retspolitisk Forening og SLS bemærker, at "terrorismen" ikke er et entydigt begreb, og at det derfor vil give anledning til betydelig vanskelighed at vurdere, hvornår der i konkrete tilfælde er tale om, at personer eller organisationer begår terrorhandlinger. DR og Retspolitisk Forening bemærker samtidig, at dette vil skabe en uklar retstilstand for medierne.

Endvidere peger Dansk Journalistforbund, Danske Medier, DR, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, SLS og TV2 DANMARK A/S alle på, at lovforslaget ikke indeholder en tilstrækkelig afgrænsning og beskrivelse af udtrykket "fremmer terrorisme".

Danske Medier er i den forbindelse bekymret for, at den brede og vage formulering af bestemmelsen i yderste konsekvens kan give anledning til meget vidtgående fortolkninger, hvor enkelte oplysninger i en eller flere udsendelser kan tages til indtægt for en direkte eller sågar indirekte opfordring til at foretage handlinger med henblik på terrorisme.

TV2 DANMARK A/S bemærker på samme måde, at det ikke er klart og utvivlsomt, hvad der ligger i lovforslagets formuleringer, og hvor grænsen til det utilladelige går,

idet beskrivelsen af begrebet "fremme af terrorisme" forekommer meget bred og upræcis.

Institut for Menneskerettigheder peger på, at straffelovens §§ 114-114 e har et meget bredt anvendelsesområde, hvilket særligt gælder den udvidede medvirkensregel i straffelovens § 114 e. Det vil således være vanskeligt at vurdere, om et radio- eller fjernsynsprogram fremmer handlinger omfattet af straffelovens §§ 114-114 e. Institut for Menneskerettigheder er bekymret for, at retsikkerheden kan føre til en såkaldt "chilling effekt" i den journalistiske dækning, og finder derfor, at de handlinger, som er omfattet af udtrykket "fremme terrorisme" i lovforslaget bør indskrænkes betydeligt.

DR og TV2 DANMARK A/S bemærker, at lovforslaget kan medføre, at også berettiget og samfundsrelevant programvirksomhed som f.eks. et dokumentarprogram, der sagligt behandler terrorisme og bevæggrundene for sådanne handlinger, kan blive ramt af forbuddet mod at fremme terrorisme. Udtrykket "fremmer terrorisme" bør derfor nærmere defineres og afgrænses i forhold til dokumentar- og nyhedsudsendelser.

I forhold til lovforslagets bemærkninger om udtrykket "fremmer terrorisme" bemærker DR, at det bør præciseres, hvad der forstås ved programmer, der på egnet måde giver råd om, hvordan en terrorhandling planlægges eller udføres og ved at hjælpe personer eller grupper med at hverve eller træne andre til at begå terrorisme. I samme retning anfører Retspolitisk Forening, at det er ganske uklart, hvad der i lovforslagets bemærkninger skal forstås ved udtrykket "støtte" eller "egnet til at støtte". Institut for Menneskerettigheder anfører i denne forbindelse, at lovforslaget og bemærkningerne til dette bør indeholde konkrete objektive kriterier for, hvilke handlinger som kan medføre inddragelse af sendetilladelse.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at udtrykket "fremmer terrorisme" omfatter en række af de handlinger mv., som er kriminaliseret i straffelovens kapitel 13 om bl.a. terrorisme. Begrebet terrorisme vil derfor skulle forstås i overensstemmelse med begrebets anvendelse i straffeloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at begrebet terrorisme er nærmere afgrænset i straffelovens § 114, som blev indsat med lov nr. 378 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke I). Efter straffelovens § 114 er det strafbart at begå visse nærmere angivne forbrydelser med forset til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Det er samtidig en betingelse, at den begåede handling i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 114, at bestemmelsen er indsat med henblik på navnlig at gennemføre EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme

fra 2002. Der kan i den forbindelse også henvises til Folketingets Retsudvalgs betænkning af 21. maj 2002 til lovforslag nr. L 35, som lå til grund for anti-terrorpakke I.

Som det videre fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, omfatter udtrykket "fremmer terrorisme" både realisering af og støtte til den samme form for handlinger mv., som er kriminaliseret i straffelovens §§ 114-114 d (jf. eventuelt straffelovens § 23 om medvirken). Udtrykket omfatter endvidere den form for handlinger, der er omfattet af den udvidede medvirkensregel i straffelovens § 114 e. Det bemærkes i den forbindelse, at udtrykket "fremmer" i straffelovens § 114 e ikke går videre end udtrykket "tilskyndelse, råd eller dåd" i den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Straffelovens § 114 e er derimod i modsætning til straffelovens § 23 ikke begrænset til medvirken til konkrete handlinger. Det er således ikke efter straffelovens § 114 e et krav, at støtten gives med henblik på en konkretiseret terrorhandling. I denne henseende er straffelovens § 114 e og radio- og fjernsynslovens § 48, 3. pkt., bredere end den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Dette er nu præciseret i bemærkningerne til lovforslaget.

Lovforslagets bemærkninger om, at udtrykket "fremmer terrorisme" vil omfatte bl.a. programmer, der på egnet måde giver råd om, hvordan en terrorhandling planlægges eller udføres og programvirksomhed, der hjælper personer eller grupper med at hverve eller træne andre til at begå terrorisme, er udtryk for eksempler på, hvornår der kan foreligge programvirksomhed, der fremmer terrorisme. Det er dermed ikke afgørende, at fremme af terrorisme sker på den måde, som det er beskrevet i disse eksempler.

Det bemærkes i øvrigt, at lovforslaget ikke er afgrænset i forhold til bestemte programtyper som f.eks. dokumentar- og nyhedsudsendelser, da det ikke er afgørende for bedømmelsen af, om der foreligger en overtrædelse, hvilken form programvirksomheden har. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, der nu er præciseret, vil det fortsat være en forudsætning for anvendelse af Radio- og tv-nævnets sanktionsmuligheder, at en overtrædelse må anses for at være en konsekvens af overordnede, generelle redaktionelle beslutninger, så der kan siges at være tale om en redaktionel linje, og at stationen således ikke blot videreformidler budskabet. Visning af et eller flere programmer, der efter sit indhold videreformidler et budskab, der er egnet til at fremme terrorisme, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at Radio og tv-nævnet kan kræve det pågældende radio- eller fjernsynsforetagendes programvirksomhed indstillet. Et radio- og fjernsynsforetagende vil derfor også fremover have mulighed for i eksempelvis nyheds- eller dokumentarudsendelser at vise programmer, hvor f.eks. medlemmer af en terrorgruppe opfordrer til, at folk begår terrorhandling eller tilslutter sig en gruppe, der udøver terrorvirksomhed, uden at risikere at måtte indstille programvirksomheden. Er visningen imidlertid en konsekvens af foretagendets redaktionelle linje, vil Radio- og tv-nævnet kunne bringe sanktionerne i anvendelse.

Særligt om Radio- og tv-nævnets kompetencer

TV2 DANMARK A/S finder det betænkeligt, at Radio- og tv-nævnet tillægges kompetence til at vurdere, hvad der ligger i begrebet "fremmer terrorisme", idet nævnets kompetence ikke findes at ligge inden for det strafferetlige område.

Kulturministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer den omstændighed, at begrebet "fremmer terrorisme" omfatter en række handlinger mv., som er kriminaliseret i straffeloven, herunder i den udvidede medvirkensregel i straffelovens § 114 e ikke, at en eventuel afgørelse fra Radio- og tv-nævnet om, at en radio- eller tv-station skal indstille sin programvirksomhed, fordi stationen har overtrådt reglen om, at programmerne ikke på nogen måde må fremme terrorisme, samtidig er en afgørelse om, at den pågældende station har overtrådt en af de omhandlede bestemmelser i straffeloven. En sådan afgørelse kan som anført i bemærkningerne således kun træffes af domstolene efter en selvstændig proces i overensstemmelse med reglerne i retsplejeloven.

Som det ligeledes fremgår af de almindelige bemærkninger, vil det allerede efter gældende ret kunne forekomme, at Radio- og tv-nævnet i en afgørelse vurderer, at en radio- eller tv-station har overtrådt regler for programvirksomhed, som samtidig efter omstændighederne vil kunne indebære en overtrædelse af straffeloven. Der henvises til det anførte herom i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.2 vedrørende tilskyndelse til had på grund af race mv.

Der henvises endvidere til, at det i lovforslaget nu foreslås, at nævnet ved behandlingen af disse sager udvides med en byretsdommer og jurist med særlig strafferetlig indsigt.

Særligt om sympatitilkendegivelser

Danske Medier bemærker, at dokumentarprogrammer kan indeholde oplysninger der, om end de ikke undskylder bestemte personers handlinger, dog f.eks. belyser eller forklarer deres motiv, uden at dette er en sympatitilkendegivelse fra redaktionens side. Efter Danske Mediers opfattelse er grænsen for, hvornår et redaktionelt budskab kan betragtes som en sympatierklæring, således ikke ganske klar.

Radio- og tv-nævnet anfører, at eksemplet i afsnit 2.2.1 i bemærkningerne til lovforslaget vedrørende visninger af en terrorleders video som led i eller i forbindelse med en mere forherligende dækning af terrorisme er misvisende, idet forherligelse reelt er det samme som sympatierklæringer, der efter Radio- og tv-nævnets opfattelse ikke er omfattet af den foreslåede nye bestemmelse. Dette afgrænsningsspørgsmål om bestemmelsens anvendelsesområde bør derfor afklares.

Kulturministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, kriminaliserer straffelovens § 114 e, ikke rene sympatitilkendegivelser til fordel for f.eks. personer, der udøver terrorhandlinger. Rene sympatitilkendegivelser i et radio- eller fjernsynsforetagendes programvirksomhed vil tilsvarende ikke indebære en overtrædelse af regler, der fastsætter, at programmer ikke på nogen måde må fremme terrorisme.

Noget andet er, at radio- eller fjernsynsforetagendets udsendelse af programmer, der i sig selv er egnede til at fremme terrorisme, som led i eller i forbindelse med en mere forherligende dækning af terrorisme vil kunne indikere, at der er tale om en redaktionel linje fra foretagendets side, jf. det anførte herom i bemærkningerne til lovforslaget. Kul-

turministeriet har præciseret afsnit 2.2.2 i bemærkningerne til lovforslaget i overensstemmelse hermed.

Det bemærkes i øvrigt, at Radio- og tv-nævnet ved vurderingen af, om der foreligger en overtrædelse af bestemmelser fastsat i medfør af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed kan lægge vægt på alle relevante oplysninger om et radio- eller tv-foretagendes programvirksomhed. Radio- og tv-nævnet kan ved vurdering af spørgsmålet om redaktionel linje således også lægge vægt på oplysninger om programvirksomheden, der ikke indgår i den specifikke programvirksomhed, som er genstand for Radio- og tv-nævnets vurdering.

I forhold til spørgsmålet om dokumentarudsendelser kan der i øvrigt henvises til bemærkningerne ovenfor om udtrykket "fremmer terrorisme".

#### Ytringsfriheden

Gold FM nærer store betænkeligheder ved forslaget, idet de finder, at forslaget er et skridt på vejen til at genindføre censur i Danmark.

TV2 DANMARK A/S mener, at forslaget om at give Radio- og tv-nævnet myndighed til at inddrage et programforetagendes tilladelse allerede første gang nævnet vurderer, at foretagendet fremmer terrorisme, er et alvorligt indgreb i ytrings- og informationsfriheden.

Dansk Journalistforbund mener, at indførelsen af en terrorbestemmelse i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed er et skridt imod mere kontrol over frie medier.

Sammenslutningen Af Medier i Lokalsamfundet (SAML) finder lovforslaget uforeneligt med grundlovens § 77 og frygter, at ændringen vil indskrænke ytringsfriheden og den journalistiske frihed. Samarbejdsforum for danske Lytter- og Seerorganisationer (SLS) mener ligeledes, at lovforslaget vil begrænse de frie mediers ytringsfrihed.

Retspolitisk Forening finder det uheldigt, at forslagets uklare formuleringer kan medvirke til at indskrænke informations- og ytringsfriheden i et omfang, der ikke er nødvendigt i et demokratisk samfund.

DR finder, at anvendelsen af Menneskerettighedskonventionen bør finde sted på både fortolkningen af reglerne og en eventuel sanktion og bør afspejles i lovforslagets bemærkninger. DR mener, at bemærkningerne kan give indtryk af, at Menneskerettighedskonventionen ikke anvendes i fuld udstrækning.

#### Kulturministeriets bemærkninger:

Den med lovforslaget foreslåede ordning indebærer, at Radio- og tv-nævnet fremover vil have mulighed for at inddrage en programtilladelse eller give pålæg om midlertidig eller endelig indstilling af programvirksomhed, hvis en tilladelseshaver eller et registreret foretagende i sin programvirksomhed groft eller gentagne gange har udøvet programvirksomhed, der fremmer terrorisme. Det vil være en forudsætning for anvendelsen af Radio- og tv-nævnets sanktionsmulighed, at en overtrædelse må anses for at væ-



re en konsekvens af overordnede, generelle redaktionelle beslutninger, så der kan siges at være tale om en redaktionel linje, og stationen således ikke blot videreformidler budskabet.

Som der nærmere er redegjort for under pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Kulturministeriet, at lovforslaget er i overensstemmelse med artikel 10 om ytringsfrihed i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Det skal i den forbindelse tilføjes, at EMRK er inkorporeret i dansk ret, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006, hvilket indebærer, at bestemmelserne i EMRK gælder her i landet, og at bl.a. Radio- og tv-nævnet og domstolene under alle omstændigheder som hidtil vil skulle træffe sine afgørelser og fastlægge sin praksis i overensstemmelse med EMRK, herunder vil skulle inddrage praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det er desuden Kulturministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke er i strid med grundlovens § 77 om ytringsfrihed, hvorefter enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Det følger endvidere af bestemmelsen, at censur og andre forebyggende foranstaltninger ingensinde på ny kan indføres. Kulturministeriet lægger herved bl.a. vægt på, at forslaget vil betyde, at radio- og fjernsynslovens hjemmelsbestemmelse om adgang til at regulere udøvelse af programvirksomhed, der i forvejen giver mulighed for at stille krav til indholdet af programvirksomhed (i form af, at programmerne ikke på nogen måde må tilskynde til had på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans) ændres, så der fremover er udtrykkelig hjemmel til, at Kulturministeriet kan fastsætte regler om, at programmer ikke på nogen måde må fremme terrorisme.

#### Domstolsprøvelsen

Den Kristne Producentkomité (DKPK) og Danske Idébaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM) glæder sig over muligheden for domstolsprøvelse af radio- og tv-nævnets afgørelser.

Radio og tv-nævnet gør opmærksom på, at det i lovbemærkningerne bør præciseres, at der kun undtagelsesvist vil foreligge et ensartet prøvelsesgrundlag for en domstol og for nævnet. Nævnet finder desuden, at det bør præciseres i lovbemærkningerne, at nævnets vurdering skal foretages ud fra radio- og fjernsynslovens regler alene og ikke andre regelsæt.

Dansk Journalistforbund finder det stærkt kritisabelt at indføre en terrorbestemmelse i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, idet det kan lægge et stort pres på Radio og tv-nævnet, hvilket kan bevirke, at afgørelser om indstilling af programvirksomheden som følge af indholdet af en radio- og tv-udsendelse, oftere kommer til at ligge hos domstolene. Dansk Journalistforbund mener, at Nævnets praksis med at lægge vægt på den redaktionelle linje vil komme under pres, og at domstolene ved en efterfølgende domstolsprøvelse ikke kan adaptere samme praksis som Nævnet, idet domstolene også behandler sager efter straffelovens bestemmelser om terror.

DR anfører, at domstolene vil anse sig for begrænsede i prøvelsen af nævnets afgørelser, idet domstolene generelt ikke foretager en prøvelse af skøn. DR finder desuden, at en domstolsprøvelse af en nævnsafgørelse altid bør have opsættende virkning, og dermed ikke konkret skal afgøres af domstolen selv fra sag til sag.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det bemærkes, at Radio- og tv-nævnets prøvelse i sager om tilskyndelse til had og fremme af terrorisme ikke nødvendigvis vil ske på samme grundlag som domstolenes prøvelse i sager om overtrædelse af straffelovningen. Det bemærkes i den forbindelse bl.a., at indehavere af tilladelse til programvirksomhed og registrerede foretagender kun er forpligtede til at optage og opbevare alle deres udsendelser i 3 måneder, jf. § 87 i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Det kan kun i særlige tilfælde pålægges foretagendet at opbevare programmerne i mere end 3 måneder. Det bemærkes dog samtidig, at nævnet ikke er afskåret fra at forholde sig til ældre materiale, der eventuelt måtte foreligge. Som det allerede fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil Radio- og tv-nævnet ved bedømmelsen af, om et radio- eller fjernsynsforetagende har fremmet terrorisme i sin programvirksomhed, således efter omstændighederne kunne inddrage oplysninger fremkommet i forbindelse med en eventuel straffesag mod dette foretagende.

Kulturministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at ændre bemærkningerne herom i lovforslaget. Ministeriet finder heller ikke anledning til at præcisere, at nævnets vurdering alene skal foretages ud fra radio- og fjernsynsloven. Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at en afgørelse fra Radio- og tv-nævnet ikke samtidig er en afgørelse om det pågældende foretagendes eventuelle overtrædelse af straffeloven.

Kulturministeriet anser det ikke for sandsynligt, at den foreslåede bestemmelse skulle lægge et pres på Nævnets praksis vedrørende vurderingen af radio- og tv-foretagenders redaktionelle linje.

For så vidt angår den nye bestemmelse om domstolsprøvelse bemærkes, at der er tale om en lettelse af adgangen til domstolsprøvelse af Radio- og tv-nævnets afgørelser. Nævnets afgørelser kan allerede i dag indbringes for domstolene. Dette kræver imidlertid, at den, som afgørelsen vedrører, selv anlægger sag mod nævnet. Med den foreslåede ændring vil den, som afgørelsen i disse særlige sager vedrører, fremover kunne forlange afgørelsen indbragt for domstolene af nævnet inden for 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Den pågældende er således ikke nødt til selv at udtage stævning i sagen.

Kulturministeriet bemærker i øvrigt, at der ikke er forskel på domstolsbehandlingen af afgørelser efter bestemmelserne i dette lovforslag og domstolsbehandlingen af alle andre forvaltningsafgørelser, der indeholder skøn. Domstolenes prøvelse vil være den samme som i andre sager af samme karakter, hvori der indgår skønsafvejninger. Ministeriet finder det mest hensigtsmæssigt, at vurderingen af, om en nævnsafgørelse skal tillægges opsættende virkning i forbindelse med en domstolsprøvelse af afgørelsen, foretages af domstolene selv på baggrund af en konkret vurdering i den enkelte sag. Der

lægges herudover vægt på, at der kan forekomme tilfælde, hvor det af hensyn til retshåndshævelsen vil være u hensigtsmæssigt at tillægge domstolsprøvelsen opsættende virkning.

Høring fra 11. februar 2013 til 18. februar 2013

Frem til den 27. februar 2013 havde 18 organisationer mv. afgivet høringssvar, se bilag 2.

Ingen bemærkninger

Erhvervsstyrelsen, Konkurrence og forbrugerstyrelsen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Rigsrevisionen, Gramex, Procesbevillingsnævnet, Københavns Byret, Dansk Journalistforbund, Sø- og Handelsretten og Advokatrådet.

Generelle bemærkninger

Sammenslutningen Af Medier i Lokalsamfundet (SAML), Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seer organisationer (SLS) og TV 2/DANMARK beklager den meget korte høringsfrist på 7 dage hen over en uge, hvor store dele af Danmark holder vinterferie.

Institut for Menneskerettigheder foreslår, at radio- og fjernsynslovens § 48, 3. pkt. udvides til også at omfatte tilskyndelse til had på grund af handicap, alder og politisk overbevisning.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at lovforslaget blev sendt i høring i perioden 7. september-8. oktober 2012. Det efterfølgende forslag om styrkelse af Radio- og tv-nævnet i sager vedrørende bl.a. fremme af terrorisme ved indsættelse af en byretsdommer som formand og en jurist med særlig indsigt i strafferet er bl.a. en konsekvens af denne oprindelige høring. Af tidsmæssige årsager har det været nødvendigt at gøre høringsfristen kort, men ministeriet har på trods af den korte frist fundet det hensigtsmæssigt at gennemføre en høring af det nye forslag.

Kulturministeriet bemærker, at forslaget om at udvide Radio- og fjernsynslovens § 48, 3. pkt., til også at omfatte tilskyndelse til had på grund af handicap, alder og politisk overbevisning falder uden for formålet med lovforslaget. Eventuelle forslag om yderligere udvidelse af § 48's anvendelsesområde må efter Kulturministeriets opfattelse overvejes meget nøje, herunder på baggrund af fornøden høring.

Ændring af Radio- og tv-nævnets sammensætning

DR og TV 2/DANMARK finder det begge hensigtsmæssigt, at Radio- og tv-nævnet tilføres yderligere juridisk sagkundskab ved behandlingen af en række særlige sager. Begge tv-stationer finder dog fortsat, at ændringerne af Radio- og tv-nævnets sammensætning ikke vil modvirke den effekt, som usikkerheden om fortolkningen af kriterierne for nævnets vurdering kan få for medierne, herunder særligt selvcensur. De 2 tv-stationer fastholder deres tidligere fremsatte bemærkninger til lovforslaget.

SAML kan ikke anbefale den foreslåede ændring af Radio- og tv-nævnet, idet de finder det problematisk, at Nævnets kendelser ikke kan ankes til anden administrativ myn-

dighed. SAML anfører, at Nævnets afgørelser derfor vil være at sammenligne med en egentlig domsfældelse for lukkede døre uden tv-stationernes mulighed for vidneførelse. I den forbindelse finder SAML det også retssikkerhedsmæssigt problematisk, at der vil være skiftende formænd for Nævnet. SAML finder, at denne type afgørelser bør træffes af domstolssystemet.

SLS ønsker foruden en skriftlig høring i forbindelse med Nævnets behandling af eventuelle sager også, at det radio- eller tv-foretagende, der undersøges af Nævnet, får mulighed for personligt foretræde for Nævnet for at sikre den bedst mulige sagsoplysning.

Radio og tv-nævnets formandskab har en række forslag til lovteksten af redaktionel karakter og foreslår desuden, at det præciseres i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, at spørgsmålet, om hvorvidt Nævnet vil kunne træffe afgørelse som nævnt i den foreslåede § 39, stk. 3, i en given sag, må afgøres af det almindelige formandskab. Det almindelige formandskab vil herefter være ansvarlig for at indkalde det udvidede nævn, hvis det vurderes, at en sag skal behandles i det udvidede nævn.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at der med forslaget til den nye sammensætning af Radio- og tv-nævnet ikke ændres ved adgangen til at påklage nævnets afgørelser. Det følger således allerede af den gældende ordning, at det ikke er muligt at påklage nævnets afgørelser til anden administrativ myndighed. Den eneste adgang til få prøvet en afgørelse truffet af nævnet i dag er ved at anlægge sag ved domstolene. Med det nye forslag gøres adgangen til domstolsprøvelse imidlertid lettere for visse typer af afgørelser.

Ministeriet finder ikke, at de foreslåede lovændringer giver anledning til at ændre reglerne om nævnets oplysning og behandling af sager, hvor der kan blive truffet en administrativ afgørelse om inddragelse af sendetilladelse eller indstilling af programvirksomhed. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnet foretager partshøring i sådanne sager. Der henvises til det anførte herom i Kulturministeriets bemærkninger om redaktionel linje ovenfor.

Ministeriet forudsætter, at nævnsarbejdet tilrettelægges i samarbejde mellem de to formænd. Den nærmere tilrettelæggelse af arbejdsformen vil blive beskrevet i nævnets forretningsorden, jf. bekendtgørelse om forretningsorden for Radio- og tv-nævnet, som vil blive revideret i overensstemmelse med lovforslaget efter forslaget vedtagelse.

De af nævnet foreslåede ændringer af redaktionel karakter vil delvist blive indarbejdet i lovforslaget.

Bilag 1. Liste over modtagne høringsvar ved høringsfrist den 8. oktober 2012

Høringsvar uden bemærkninger

Domstolsstyrelsen

Rigsrevisionen

Forbrugerombudsmanden

Det Danske Film Institut

Rigsadvokaten

Sø- og Handelsretten

Østre Landsret

Vestre Landsret

Procesbevillingsnævnet

Københavns Byret

TV2 SPORT A/S

Landsorganisationen i Danmark (LO)

Høringsvar med bemærkninger

Radio- og tv-nævnet

Sammenslutningen Af Medier i Lokalsamfundet (SAML)

Samarbejdsforum for danske lytter- og seerorganisationer (SLS)

Danske Idébaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM)

Retspolitisk Forening

Institut for Menneskerettigheder

Danske Medier

DR

TV2 DANMARK A/S

Dansk Journalistforbund

Gold FM

Den Kristne Producentkomité

BILAG 2. Liste over modtagne høringsvar ved høringsfrist 18. februar 2013

Erhvervsstyrelsen

Konkurrence og Forbrugerstyrelsen

Forbrugerombudsmanden

Forbrugerrådet

Rigsrevisionen

Gramex

Procesbevillingsnævnet

Københavns Byret

Dansk Journalistforbund

Sammenslutningen Af Medier i Lokalsamfundet (SAML)

TV 2/DANMARK

DR

Institut for Menneskerettigheder

Radio- og tv-nævnet

Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seer organisationer (SLS)

Advokatrådet

Sø- og Handelsretten

Vestre Landsret