

BILAG

TIL BETÆNKNING OM MEDIERNE I DEMOKRATIET

BETÆNKNING



BETÆNKNING
Udgivet af Medieudvalget
Statsministeriet
1996

Købes hos boghandleren eller hos
Statens Information, Statens Publikationer
Postbox 1103, 1009 København K
Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

Denne betænkning og andre publikationer fra Medieudvalget findes på internet; homepagen har adressen:
[http:// www.imv.aau.dk/smu/](http://www.imv.aau.dk/smu/)

Grafisk Design,
Ulla Egebjergs Tegnestue

Tryk,
J.H.Schultz Grafisk A/S

ISBN 87-601-6454-9 bilag
ISBN 87-601-6453-0 betænkning
ISBN **87-601-6455-7** betænkning + bilag

INDHOLDSFORTEGNELSE:

BILAG nr.

- 1. Uddrag af afdelingsforstander Knud Aage Frøberts rapport til Medieudvalget om Medieudvikling og Informationsret side 2**
- 2. Justitsministeriets notat om forbud mod netværk i forhold til grundlovens § 77 og menneskerettigheds-konventionens art. 10. side 44**
- 3. De vejledende regler for god presseskik side 69**
- 4. Medierne og kirken ved sognepræst, cand.pæd. Raymond Olsen. side 73**
- 5. Beregninger vedrørende en sats på 20% for tilskud fra Dagspressens Finansieringsinstitut side 85**
- 6. De statslige institutioners forbrug på offentlig annoncering. side 89**
- 7. Ajourføring af regnegruppens beregninger (vedr. bet. 1300). side 98**

Forord

Der gøres opmærksom på, at bilaget indeholder bidrag fra navngivne personer/institutioner, hvis synspunkter Medieudvalget ikke har taget stilling til. Disse bidrag står derfor for de pågældendes egen regning.

1. Den grundlovshjemlede ytringsfrihed

1.1. Ytringsfrihed i formel og i materiel forstand

Ifølge grundlovens § 77 er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.

Ordet "enhver" betyder, at bestemmelsen omfatter både danskere og udlændinge, og at der ikke kan lægges vægt på en persons profession; således omfatter den også offentligt ansatte mennesker, når de som privatpersoner i for eksempel læserbreve eller interviews udtrykker deres mening om et offentligt anliggende eller en politisk beslutning. For de offentligt ansattes vedkommende er der imidlertid behov for en justering af lovgivningen. Ifølge § 77 kan et ansvar for at overtræde en materiel grænse for ytringsfriheden kun gøres gældende ved domstolene. Men ifølge tjenstemandslovgivningen kan der pålægges en tjenstemand et disciplinært ansvar, for eksempel for krænkelse af tavshedspligten. Tjenstemanden kan således afskediges eller pålægges en anden disciplinær sanktion uden retssag. I den forvaltningsretlige teori har der været megen uenighed om, hvorvidt dette er i overensstemmelse med grundloven. Det er derfor ønskeligt, at der ved almindelig lov foretages en præcisering af retsstillingen for den tjenstemand, der falder i unåde hos sine overordnede på grund af udtalelser til pressen eller på grund af, hvad vedkommende har skrevet i for eksempel en kronik eller et læserbrev.

Det har været den almindelige opfattelse i statsretten, at bestemmelsen ikke kan påberåbes af personer bosat i udlandet, da grundloven kun gælder for det danske rige. Dette territorialitetsprincip kan dog ikke tillægges betydning i dag. Den moderne nyhedsformidling forudsætter, at nyheder, billeder, reportager mv. kan passere frit over landegrænserne. Hvis for eksempel en dansk eller en udenlandsk korrespondent fra et fjernt sted på jordkloden sender en reportage til et massemedie i Danmark, skulle de danske myndigheder efter den nævnte opfattelse kunne censurere stoffet uden derved at krænke § 77. Under nutidens forhold er den opfattelse helt uantagelig, idet censureringen jo ikke blot rammer korrespondenten, men nok i langt højere grad det pågældende massemedie i Danmark. Værnet mod, at der her i landet som følge af censurfriheden spredtes materiale, som kommer fra udlandet, og som er strafbart efter dansk ret, må her

som i andre lignende tilfælde søges i de materielle grænser for ytringsfriheden, som sanktioneres med straf og/eller erstatningsansvar, jf. herom nedenfor og i afsnit 3.

Det skal endvidere bemærkes, at ordet "tanker" skal fortolkes meget vidt. Efter almindelig sproglig fortolkning vil man herved nærmest forstå meddelelser af intellektuelt indhold - meninger, anskuelser, teorier. Der er imidlertid enighed om, at dette led i § 77 skal fortolkes mere vidtgående. Ved tanker forstås også meddelelser om kendsgerninger, selv om disse meddelelser ikke er udtryk for nogen selvstændig intellektuel virksomhed. Regeringen kan derfor eksempelvis ikke ved forebyggende forholdsregler tilbageholde en meddelelse om en ministers død eller om en afsagt straffedom over en kendt politiker. Store dele af den daglige nyhedsformidling består ikke i offentliggørelse af "tanker", men er alligevel beskyttet af § 77. Dette gælder også referater og interviews, selv om der her er tale om at offentliggøre andres tanker. Endvidere beskyttes fiktive meddelelser, for eksempel i romaner og noveller, samt poetiske ytringer. Endelig omfatter beskyttelsen også sådanne dele af massemediernes nyhedsformidling som børskurser, varenoteringer, fiskerinoteringer, planer over trafikforbindelser mv. Det offentlige kan derfor ikke hindre et dagblad i at offentliggøre afgangs- og ankomsttider for rutebiler, færger og fly. Også de meddelelser, der gives i annonceform, omfattes af § 77, og det samme gælder grafiske figurer, tegninger, billeder, nodetryk mv.

Formuleringen af § 77 indebærer, at grundloven sikrer det, der i almindelighed betegnes som ytringsfrihed i formel forstand. Heri ligger nærmere, at der ikke ved en almindelig lov kan indføres censur eller andre forebyggende forholdsregler. Derimod sikrer grundloven ikke en ytringsfrihed i materiel forstand, idet retten til at offentliggøre sine tanker sker "under ansvar for domstolene". Det er overladt til den almindelige lovgivningsmagt at fastsætte disse grænser eller - sagt med andre ord - at bestemme, hvilke ytringer der skal være strafbare, og hvilket ansvar der skal være forbundet med at overtræde en sådan bestemmelse.

Da lovgivningsmagten således ifølge § 77 har frie hænder, er grundlovens værn imod indskrænkninger i ytringsfriheden meget svagt. En vis materiel ytringsfrihed kan dog udledes af andre grundlovsbestemmelser; således forudsætter reglerne om en demokratisk samfundsorden, at borgerne kan orientere sig om politiske beslutninger, og at massemediernes har en fri adgang til at informere om disse

beslutninger og til at kommentere og kritisere dem.

I afsnit 3. redegøres der for de materielle grænser for ytringsfriheden, som er fastsat i gældende dansk ret. Men der kan her være grund til at påpege, at ytringsfriheden nok er for svagt forankret i grundloven. Det hænger sammen med, at den til § 77 svarende bestemmelse i grundloven af 1849 blev udformet på et tidspunkt, da det blev anset for vigtigt at forbyde indførelse af den censur, der i forskellige perioder og i forskellige udformninger var blevet udøvet med de trykte skrifter under enevælden. Den grundlovsgivende rigsforsamling vedtog derfor at sikre trykkefriheden i form af ytringsfrihed i formel forstand, hvorimod den ikke kerede sig meget om at sikre den materielle ytringsfrihed, som under ingen omstændigheder kunne være ubegrænset. Ved grundlovsrevisionen i 1953 skete der en udvidelse af den formelle ytringsfrihed, idet friheden nu også kom til at omfatte mundtlige ytringer; trykkefriheden blev afløst af ytringsfrihed, men lovgivningsmagtens adgang til at begrænse friheden ved fastsættelse af bestemmelser om straf- og erstatningsansvar forblev den samme som tidligere.

I dag er der et stærkt behov for at udvide ytringsfriheden til en egentlig informationsfrihed. Der er to årsager hertil. Den ene er ønskeligheden af at sikre offentlighedens og dermed navnlig pressens adgang til at indsamle information; den problemstilling behandles nærmere i forbindelse med omtalen af offentlighedsloven i afsnit 5. Den anden årsag er som påvist ovenfor, at grundloven ikke indeholder et egentligt værn for den materielle frihed; den mangel afføder et behov for at sikre en materiel ytringsfrihed om offentlige anliggender, jf. for eksempel den norske grundlovs § 100: "Frimodige Ytringer om Statsstyreisen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte". Der må herved også lægges vægt på § 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention - som siden 1992 har været en del af dansk lovgivning - og den liberale fortolkning heraf i menneskerettighedsdomstolens praksis. Det må anses for vigtigt, at den danske forfatning sikrer en ytrings- og informationsfrihed, som i hvert fald er på højde med den, der er fastsat i de af Danmark tiltrådte internationale konventioner. Ifølge Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. v. Peter Germer side 370) yder § 77 langt fra den beskyttelse af den fri debat, som det moderne demokratiske samfund kræver. "Dens formulering er historisk betinget og rettet mod censurforanstaltninger under enevælden. Hvis den fri debat kun nød det minimum af retsbeskyttelse, som kræves af grundloven, ville det stå ilde til."

1.2. Ytringsfrihedens betydning for den periodiske presse

Grundlovens forbud mod censur og andre forebyggende forholdsregler indebærer, at enhver borger har fri adgang til at udgive aviser, ugeblade, andre tidsskrifter eller bøger. Udgivervirksomhed kan ikke gøres betinget af et privilegium eller anden form for offentlig tilladelse; der skal være fri etableringsret og dermed i princippet fri konkurrence på området.

Derimod betyder § 77 ikke, at den enkelte borger har krav på at komme til orde i et periodisk skrift, for eksempel på at få optaget et læserbrev eller en kronik. Den af grundloven beskyttede ret til at offentliggøre sine tanker hænger nøje sammen med forbudet mod censur og lignende. Enhver har ret til at offentliggøre sine tanker i den forstand, at manuskripter mv. ikke på forhånd skal undersøges og godkendes af en offentlig myndighed. Men om borgeren kan finde et blad, som vil offentliggøre den pågældendes tanker, er et andet spørgsmål, som grundloven ikke har taget stilling til. Det er flere steder i den almindelige lovgivning fastslået, at borgeren ikke uden videre har et krav på at komme til orde i medierne. For periodiske skrifers vedkommende bestemmes det således i medieansvarslovens § 3, stk. 2, at redaktøren af et indenlandsk periodisk skrift er den, der er beføjet til at træffe endelig afgørelse om skriftets indhold. Redaktøren kan således afvise manuskripter ikke blot, fordi de er retsstridige, eller på grund af manglende kvalitet eller talent, men også ud fra politiske vurderinger, "bladets linje", økonomiske betragtninger og andet. En speciel og meget begrænset undtagelse fra dette princip er hjemlet i lovens § 36 om massemediers pligt til under visse nærmere angivne betingelser at give plads for et "genmæle".

Efter almindelige aftaleretlige grundsætninger kan en forlægger naturligvis afvise at udgive en bog, ligesom teater- og revydirektører med flere selv afgør, om de vil antage eller afvise tilsendte manuskripter.

Retstilstanden kan formuleres således, at ytringsfrihed ikke er identisk med *ytringsmulighed* eller med adgang til at kræve spaltepads i en avis.

At denne redaktionelle frihed vurderes højt, fremgår klart af den omstændighed, at den er grundlaget for det presseretlige ansvarssystem. Allerede efter presseloven af 1938 var redaktøren "den, der træffer afgørelse om skriftets indhold"; i medieansvarsloven fra 1991 er den bestemmelse ikke alene opretholdt for de

periodiske skrifers vedkommende, men den er udvidet til også at gælde for radio- og fjernsynsudsendelser. Efter begge love påhviler der redaktøren et meget omfattende ansvar for skriftets/udsendelsens indhold.

I den statsretlige teori er det den almindelige opfattelse, at en socialisering af pressen vil stride mod grundlovens § 77, da der i så fald bliver etableret et offentligt monopol, hvorved den frie etableringsret, som grundloven forudsætter, bliver ophævet. Derimod hjemler § 77 ikke en pligt for det offentlige til at yde økonomisk støtte til vanskeligt stillede blade, skride ind mod arbejdskonflikter, der rammer et massemedie, eller på anden måde bidrager til at fjerne faktiske og økonomiske hindringer for den frie debat. På den anden side er § 77 ikke til hinder for støtte til vanskeligt stillede blade, medmindre støtten får et sådant omfang og en sådan karakter, at den udelukker den frie konkurrence.

1.3. Ytringsfrihedens betydning for radio og fjernsyn

Den omstændighed, at radio og fjernsyn var ukendte medier i 1849, er ikke ensbetydende med, at den grundlovshjemlede ytringsfrihed ikke skulle gælde for dem. Selv om den første grundlov talte om retten til at offentliggøre sine tanker på tryk, er der næppe tvivl om, at nye offentliggørelsesmåder, som opstod efter 1849, blev omfattet af retten til at offentliggøre sine tanker. Grammofonpladen fremkom i 1880'erne og nyder godt af censurfriheden. Ytringsfriheden gennem nye medier blev yderligere bekræftet ved grundlovsrevisionen i 1953, da "på tryk" fik tilføjelsen "i skrift og tale". Grundloven beskytter således nu adgangen til at offentliggøre sine tanker i aviser, bøger og andre trykte værker, i anden skriftlig form samt i tale. Det sidste omfatter både foredrag, forelæsninger, sang og alle andre ytringer frembragt af den menneskelige stemme og uden hensyn til, om denne høres umiddelbart eller formidles gennem tekniske indretninger såsom højtaleranlæg, grammofonplade, kassettebånd *eller radio/tv-transmission*. De nye meddelelsesmedier - dvs. veje til spredning af oplysning, kunst, underholdning og reklamer - som tekst-tv, teledata og video - omfattes alle af grundlovens § 77.

Specielt hvad angår radio og fjernsyn, fører dette til, at udsendelserne nyder den samme frihed som den periodiske presses indhold. Hverken regeringen eller andre kan indføre censur med for eksempel nyhedsprogrammer eller underholdningsudsendelser. Hvad der ovenfor er anført om fortolkningen af ordet "tanker", gælder ganske på samme måde her. En minister kan ikke forbyde en tv-

station at lade en bestemt person komme til orde i stationens programmer; det vil være en grundlovsstridig forebyggende forholdsregel.

På et enkelt punkt er radio og fjernsyn dog svagere stillet end de trykte skrifter, idet der ikke er fri etableringsret og dermed ikke fri konkurrence på området. Ifølge loven om radio- og fjernsynsvirksomhed er retten til at sprede lyd- og billedprogrammer nemlig forbeholdt Danmarks Radio, TV 2, foretagender, der har fået tilladelse til programvirksomhed ved hjælp af satellit eller ved hjælp af kabelanlæg, samt selskaber, foreninger mv., der har fået tilladelse til programvirksomhed inden for et lokalt område.

Som begrundelse for denne afvigelse fra grundlovens § 77 anføres i almindelighed, at der er tekniske hindringer for oprettelse af flere end nogle få landsdækkende kanaler, hvilket dog ikke kan forklare den begrænsede adgang til at udøve for eksempel lokal radio- eller tv-virksomhed. Generelt kan det her siges, at i det omfang, IT-udviklingen fjerner de tekniske hindringer, må grundlovens krav om en så fri etableringsret som muligt respekteres. Hvis den begrænsede adgang til at drive radio- eller fjernsynsvirksomhed begrundes med andre hensyn end den tekniske nødvendighed, må det anses for en overtrædelse af grundlovens § 77. Det vil således ikke være holdbart at fastholde de eksisterende begrænsninger med den begrundelse, at de æterbårne medier sammenlignet med de trykte skrifter virker stærkere, har en større gennemslagskraft over for befolkningen, at de er "farlige" eller lignende. Det må anses for tvivlsomt, om radio- og fjernsynslovens meget detaljerede bestemmelser om adgang til at drive lokal radio- og fjernsynsvirksomhed i enhver henseende er i overensstemmelse med grundlovens § 77. Da et forbud mod at etablere netværk næppe kan begrundes med en teknisk nødvendighed, er det i strid med grundlovens § 77, når radio- og fjernsynslovens § 50, stk. 2, bestemmer, at programvirksomheden ikke må omfatte programmer, der udsendes samtidig af andre radio- eller fjernsynsforetagender. Af samme grund kan det ikke anses for grundlovsmæssigt, når § 50, stk. 3, bestemmer, at programvirksomheden - uanset en eventuel tidsforskydning - ikke må omfatte programmer, der udsendes af andre radio- eller fjernsynsforetagender i medfør af et fast samarbejdsforhold om programvirksomheden, enten mellem stationer indbyrdes eller mellem stationer og udenforstående foretagender.

Da Danmarks Radio og TV 2 er de eneste stationer med landsdækkende programvirksomhed, pålægger loven dem nogle særlige forpligtelser som "public

service-organer". Danmarks Radio er således forpligtet til over for hele befolkningen at sprede radio- og fjernsynsprogrammer omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning og kunst. Der skal ved programlægningen lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Der skal i programudbudet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed, og ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. TV 2 skal i programlægningen lægge afgørende vægt på kvalitet, alsidighed og mangfoldighed; ved programlægningen i de regionale TV 2-virksomheder skal der endvidere lægges vægt på tilknytning til regionen.

Disse forpligtelser medfører selvsagt en vis begrænsning i den redaktionelle frihed, idet en radio- eller tv-station i modsætning til for eksempel en dagbladsredaktør kan være forpligtet til at lade nogle mindretalsgrupper eller andre komme til orde. Men bortset fra de særlige public service-forpligtelser for de landsdækkende (og regionale) kanaler har radio og fjernsyn helt den samme redaktionelle frihed som den, der gælder for de trykte skrifter, jf. herom ovenfor under 2.2. En borger kan således ikke ved at henvise til grundlovens § 77 kræve sendetid til at holde et radioforedrag eller kræve et radio- eller tv-spil antaget og opført.

Hvad der her er anført vedrørende radio- og fjernsynsudsendelser, gælder fuldtud også for tekst-tv. Også satellitudsendelser er omfattet af § 77, jf. ovenfor under 2.1. om meddelelser mv. fra udlandet. At der kræves tilladelse til oprettelse af fællesantenneanlæg og andre kabelanlæg, kan begrundes med de samme hensyn, som også i øvrigt udelukker en fri etableringsret på radio- og fjernsynsområdet. Men der kan ikke indføres en ordning, hvorefter en offentlig myndighed skal censurere indholdet af udsendelser, som fordeles i et anlæg, ligesom der ikke kan indføres andre forebyggende forholdsregler; der kan derfor ikke nedlægges et generelt forbud mod, at et anlæg fordeler satellitprogrammer fra en bestemt station. Om spredning ved hjælp af satellit eller fællesantenneanlæg af programmer fra et radio- eller fjernsynsforetagende i Danmark gælder regler svarende til dem, der er fastsat for lokal radio- og fjernsynsvirksomhed.

Adgangen til at fremføre lyd- og billedprogrammer i det offentlige telenet er reguleret i radio- og fjernsynsloven samt i en bekendtgørelse om fællesantenneanlæg og en bekendtgørelse om hybridnettet. Det fremgår heraf, at ejere af programfordelingsanlæg skal træffe beslutning om, hvilke lyd- og billedprogrammer der skal fordeles i anlægget, og at aftale om programforsyning

for hybridnettet indgås mellem den regionale televirksomhed og ejeren af det enkelte fællesantenneanlæg. Hvis fællesantenneanlægget ejes af den regionale televirksomhed, indgås aftalen med de pågældende abonnenter. Det følger heraf, at televirksomheden ikke på egen hånd kan bestemme, hvilke programmer der skal fremføres gennem anlægget, ligesom den ikke kan forbyde eller forhindre fremførelse af bestemte programmer, medmindre dette skyldes tekniske begrænsninger, jf. ovenfor.

1.4. Ytringsfrihedens betydning for andre medier

Som tidligere nævnt omfatter § 77 også nye medier, der ikke var kendt på det tidspunkt, da grundloven blev skrevet. Tekst-tv, teledata og video kan nævnes som eksempler på sådanne medier. Derfor er også multimedier omfattet. Det er i den henseende uden betydning, at den moderne computer ikke alene behandler bogstaver, tal og tekster i digitaliseret form, men også digitaliseret lyd og video. Det er ligeledes uden betydning, at mange vil anse visse programmer (for eksempel spil og anden let underholdning) for at være uden større **samfundsmæssig** værdi. Blandt de trykte skrifter finder vi jo også rent underholdende billedblade og tegneseriehæfter, og de nyder godt af den grundlovshjemlede ytringsfrihed på linje med de seriøse dagblade. Den moderne informationsteknologi har medført hidtil uanede muligheder for undervisning, forskning, biblioteks- og sundhedsvæsen og for erhvervslivet. Overalt betyder IT arbejdsbesparelse, hurtighed, effektivitet og høj kvalitet, for eksempel ved løsning af tekniske, bogholderimæssige, faktureringsmæssige og markedsføringsmæssige opgaver. Journaler og kartoteker findes snart kun på edb. En del af dette er internt, og en del har blot afløst telefonen og den personlige kontakt: Man kan tale med sin sagsbehandler i kommunen, og man kan bestille varer i supermarkedet gennem sin computer. Men der findes også et stort antal databaser - på internettet tælles de i millioner - , hvis indhold kan tilegnes af hvem som helst for eksempel i **studie-** eller forskningsøjemed. Det er urealistisk at forestille sig nogen form for censur med disse databaser. Det kan ganske enkelt ikke lade sig gøre. Rent praktisk kan der vel nok udøves censur med disketter med henblik på for eksempel at forhindre salg af disketter med børnepornografisk indhold. Imidlertid kan også en film, en video eller et billedhæfte have et sådant indhold, og her er (voksen)censur udelukket; eventuelle lovovertrædelser må forfølges med strafferetlige foranstaltninger. Det samme er tilfældet på IT-området. De nye medier omfattes af grundlovens § 77, men skal - under ansvar over for domstolene - overholde de

- 10-

**materielle grænser for ytringsfriheden, som er fastsat i den almindelige lovgivning.
Herom i næste afsnit.**

2. Ytringsfrihedens grænser

2.1. Et overblik

Grænser for ytringsfriheden finder vi dels i straffeloven, dels i særlovgivningen.

De vigtigste grænser i straffeloven er:

§§ 263-264 d og §§ 267-275 a: Freds- og ærekrænkelser

§ 266 b: Diskrimination

§§ 234 og 235: Utugtige billeder. Børnepornografi

§ 100: Tilskyndelse ved offentlige udtalelser til fjendtlige forholdsregler mod den danske stat

§ 102, stk. 2, nr. 4): Propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt

§ 110 a, 1): Beskrivelse eller fotografering af danske militære forsvarsanlæg mv.

§ 110 a, 2): Optagelse af fotografier fra luftfartøj over dansk statsområde og offentliggørelse af sådanne fotografier

§ 115: Majestætsfornærmelse

§ 121: Fornærmelse mod visse tjenestemænd under udførelsen af deres hverv

§ 129: Ubertigtet offentlig meddelelse om visse valg handlinger mv.

§ 129 a: Bevidst usandfærdige meddelelser fra retsmøder, Folketinget mv.

§ 140: Blasfemi

§ 152 d, stk. 2 og 3: Ubertigtet videregivelse af meddelelser om enkeltpersoners rent private forhold mv. eller af meddelelser, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Uden for straffeloven findes der især grænser for informationsfriheden i *retsplejeloven* (regler om dørlukning, referat- og navneforbud, forbud mod omtale af visse sager mv.), *markedsføringsloven* (forbud mod handlinger, som strider mod god markedsføringsskik mv.), samt lov om levnedsmidler og lov om *lægemidler* (forbud mod visse former for reklamer mv.). Også lov om ***ophavsretten til litterære og kunstneriske værker*** må nævnes i denne sammenhæng, omend den ikke begrænser et menneskes frihed til at offentliggøre sine tanker, men alene indeholder et forbud mod at forgribe sig på andres værker.

I nærværende undersøgelse af behovet for justeringer af den gældende lovgivning

er der kun grund til at fremdrage en lille del af disse bestemmelser om informationsfrihedens grænser. Det skal herved bemærkes, at de ophavsretlige problemer i forbindelse med IT-udviklingen behandles særskilt nedenfor under 6. Det skal endvidere bemærkes, at redegørelsen her i afsnit 3. alene vedrører indholdet af de materielle straffebestemmelser, som begrænser informationsfriheden. Et andet spørgsmål er, i hvilket omfang og på hvilken måde disse bestemmelser kan håndhæves; det spørgsmål behandles nedenfor under 4.

2.2. Freds- og ærekrænkelser

Reglerne om freds- og ærekrænkelser er samlet i straffelovens kapitel 27, men da der er store principielle forskelle mellem de to slags krænkelser, er det nødvendigt her at behandle dem hver for sig.

De regler om *krænkelse af privatlivets fred*, der har betydning for informationsretten, findes i straffelovens §§ 263-264 d.

Ifølge § 263, stk. 1, straffes en række forhold, der under ét kan betegnes som krænkelse af brev-, telefon- og telegrafhemmeligheden. Af særlig interesse her er § 263, stk. 2, som fastsætter straf for den, der uberettiget skaffer sig adgang til en andens oplysninger eller programmer, der er bestemt til at bruges i et anlæg til elektronisk databehandling. Bestemmelsen er indsat i straffeloven i 1985, og det fremgår af dens forarbejder, at den kan tænkes overtrådt af en udenforstående, der for eksempel tilkobler sin egen **PC'er** til en andens dataanlæg via telefonnettet og modemer. Men den kan også overtrædes af personer, der i kraft af ansættelsesforhold, serviceaftaler eller lignende har lovlige opgaver at udføre i forbindelse med betjening af anlægget, men som går ud over, hvad de har bemyndigelse til. Det vil således være strafbart, hvis en ansat eller en tilkaldt reparatør eller lignende benytter et pass-word, der ikke tilkommer vedkommende, og derved skaffer sig adgang til oplysninger, der ligger uden for bemyndigelsen.

Straffen er bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder, men hvis forholdet begås med forsæt til at skaffe sig eller gøre sig bekendt med oplysninger om en virksomheds erhvervshemmeligheder eller under andre særlig **skærpende** omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år. "Særlig **skærpende** omstændigheder" omfatter tilfælde, hvor udnyttelse eller videregivelse af oplysningerne kan være forbundet med betydelige skadevirkninger for offentlige

eller private interesser; herunder falder for eksempel tilfælde, hvor gerningsmanden har skaffet sig adgang til offentlige edb-registre.

Ifølge § 264, stk. 1, gælder den almindelige strafferamme på bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder for den, der uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted, eller som undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil. Stk. 2 indeholder en bestemmelse om forhøjelse af strafferammen svarende til den oven for omtalte bestemmelse om strafskærpelse for industrispionage mv. ved overtrædelse af § 263.

To ældre højesteretsdomme har på grundlag af § 264, stk. 1, domfældt pressefotografer, som fulgte efter demonstranter, der ulovligt havde skaffet sig adgang til en privat have og - i et andet tilfælde - et ikke frit tilgængeligt overborgmesterkontor. I begge tilfælde var formålet med pressefolkernes tilstedeværelse de pågældende steder at optage billeder af demonstranternes ulovlige aktiviteter, men Højesterets flertal fandt ikke, at det passerede havde en sådan nyheds- og informationsværdi, at det over for hensynet til beskyttelse af privatlivets fred kunne berettige pressefolkene til at bevæge sig ind på de ikke frit tilgængelige steder uden samtykke. Men tilsyneladende har Højesteret ændret praksis, jf. en dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1994 side 988: En tv-journalist, der befandt sig i Svend Aukens have for at fotografere en demonstration, blev frifundet, da hensynet til nyhedsformidlingen måtte tillægges en sådan vægt, at tilstedeværelsen i haven ikke var uberettiget.

Nogle vigtige regler om beskyttelse for privatlivet mod uberettiget optagelse og offentliggørelse af billeder er fastsat i §§ 264 a, 264 c og 264 d.

Ifølge § 264 a er det strafbart at fotografere personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Fotograferingen er dog kun strafbar, hvis den sker uberettiget, hvilket ikke er tilfældet, når den fotograferede har givet sit samtykke. Et sådant samtykke kan meget vel være stiltiende; en person, som véd, at hun eller han bliver fotograferet, og som ikke protesterer, anses for at have givet et stiltiende samtykke. Det er derfor ikke retsstridigt, når gæster ved private fester fotograferer hinanden. Hvis en person derimod uden at vide det bliver fotograferet i sin private have, er § 264 a overtrådt. På frit tilgængelige steder, herunder offentlige gader og veje, offentlige strand- og idrætspark og lignende steder, hvor alle og enhver har adgang (selv om det måtte være mod betaling), vil

fotografering aldrig være i strid med § 264 a.

Hvis et billede er optaget i strid med § 264 a, må det ikke offentliggøres, jf. § 264 c. Sker noget sådant alligevel, foreligger der en overtrædelse af såvel § 264 a som af § 264 c. Offentliggørelsen er retsstridig uden hensyn til billedets karakter. Et billede, som er ulovligt optaget, må under ingen omstændigheder offentliggøres, uanset om det er ganske "uskyldigt".

Hvis billedet er lovligt optaget, *kan* en offentliggørelse af det dog være retsstridig. Det vil den være i medfør af § 264 d, hvis offentliggørelsen sker uberettiget (for eksempel uden samtykke), og billedet enten angår den fotograferedes private forhold, eller det drejer sig om et billede "under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden". Det sidste betyder, at lovligt optagne billeder ikke må offentliggøres, hvis offentliggørelsen vil indebære en alvorlig personlig krænkelse. Bestemmelsen kan finde anvendelse på trafikofre og ofre for badeulykker mv. Offentliggørelse af billeder fra private fester og lignende vil kun være retmæssig, hvis der er givet samtykke til offentliggørelsen.

§ 264 d fastsætter ligeledes straf for uberettiget offentliggørelse af meddelelser om private forhold. Det er en elastisk bestemmelse, som overlader det til domstolene ud fra den til enhver tid herskende opfattelse i samfundet at afgøre, hvad der hører til det beskyttede privatliv. Bestemmelsen omfatter i dag interne familieforhold, privat omgangskreds, seksualforbindelser, forlovelser, der ønskes hemmeligholdt, private stridigheder, der er holdt inden for hjemmets eller den private virksomheds rammer, skilsmisser og separationer, spiritusforbrug, politisk tilhørsforhold, sygdom, selvmordsforsøg mv.

Bestemmelserne om *ærekrænkelser* - §§ 267-274 - er udtryk for en begrebsmæssig forskel mellem fredskrænkelser på den ene side og ærekrænkelser på den anden. En fredskrænkelse - hvadenten den fremtræder som billede eller som meddelelser er en form for afsløring eller afdækning af noget, som tilhører det beskyttede privatliv. Billedet kan tale sandt, og meddelelsen kan være korrekt - det er uden betydning for krænkelsens strafbarhed. En krænkelse af privatlivets fred er strafbar, selv om den er sand, og der er derfor ikke adgang til at føre sandhedsbevis i sager om fredskrænkelser.

En ærekrænkelse derimod er en slags beskyldning. Hvis man ser bort fra de i

nærværende sammenhæng ganske interesseløse ringeagtsytringer, er det centrale tema for de relevante paragraffer sigtelser, det vil sige beskyldning mod en person for at have begået noget strafbart eller på anden måde moralsk dadelværdigt eller for ikke at besidde de kvalifikationer, der er en forudsætning for, at vedkommende kan bestride sin stilling. Sådanne sigtelser kan - på linje med ringeagtsytringer - straffes med bøde eller hæfte, § 267. Men hvis sigtelsen er fremsat eller udbredt mod bedre vidende, eller uden at gerningsmanden havde rimelig grund til at anse den for sand, foreligger der bagvaskelse, og straffen herfor er ifølge § 268 hæfte eller fængsel indtil 2 år. Men det, der er vigtigt for informationsfriheden, er, at en sigtelse er straffri, hvis den er sand, § 269.

Den bestemmelse er grundlaget for al undersøgende og kritisk journalistik. Uden den kunne massemedierne ikke afsløre misligheder inden for den offentlige forvaltning, overgreb fra myndighedernes side eller uhæderlige metoder i erhvervslivet, for sådanne afsløringer er identiske med ærekrænkende sigtelser. Hvis de ubetinget var strafbare på linje med fredskrænkelser, måtte massemedierne afholde sig fra enhver form for undersøgende og kritisk journalistik. Af hensyn til samfundets sundhed er det derfor vigtigt, at der for sigtelser er adgang til at føre sandhedsbevis med straffrihed som følge. Det skal understreges, at bevisbyrden for, at en sigtelse er sand, altid vil påhvile den, der har fremsat eller udbredt sigtelsen. Det har en positiv effekt på den kritiske journalist, idet denne tilskyndes til at udføre sit researcharbejde bedst muligt. Journalisten vil med kendskab til disse dele af retssystemet vide, at det ikke er tilstrækkeligt, at en sigtelse er sand; journalisten skal også kunne bevise, at den er sand. På den anden side giver reglerne både myndigheder og erhvervsvirksomheder mv. den viden, at ærekrænkende beskyldninger mod dem er straffri, hvis beskyldningerne er sande. Bevidstheden om, at retsordenen således anerkender massemediernes funktion som kontrollører, og at der i disse sager er adgang til at føre sandhedsbevis, kan være medvirkende til at befordre sundhed i samfundet. Det er derfor vigtigt at bevare forskellen mellem fredskrænkelser og ærekrænkelser.

§ 275 indeholder en påtalebestemmelse, som er fælles for freds- og ærekrænkelser. Udgangspunktet er, at disse krænkelser er undergivet privat påtale. I visse tilfælde kan der dog ske offentlig påtale, hvis den forurettede anmoder herom ("betinget offentlig påtale"). Det gælder for a) fredskrænkelser, b) visse alvorlige ærekrænkelser mod personer i offentlige stillinger eller hvern og c) sigtelser i anonyme skrivelser. Det sidste bør som følge af udviklingen nok udvides til også

at omfatte sigtelser, der fremsættes anonymt i digital form; se nærmere om problemerne vedrørende retshåndhævelse nedenfor under 4.

Det følger af straffelovens § 115, stk. 1, om *majestætsfornærmelse*, at hvis en freds- eller ærekrænkelse begås mod kongen eller den, der med hjemmel i forfatningen fører regeringen, forhøjes de foreskrevne straffe indtil det dobbelte. Da kongen (dronningen) ifølge grundlovens § 13 er ansvarsfri, vil der ikke være adgang til at føre sandhedsbevis i sådanne sager. Ifølge § 115, stk. 2, kan straffen forhøjes med indtil det halve, hvis krænkelsen begås mod dronningen, enkedronningen eller tronfølgeren. Ordet "dronningen" indbefatter et kvindeligt statsoverhovedets ægtefælle. En tilsvarende adgang til strafforhøjelse er fastsat i § 110 d for tilfælde, hvor krænkelsen begås mod et fremmed statsoverhoved eller lederen af en fremmed diplomatisk mission.

En lignende karakter har § 121, som lyder sådan: "Den, som med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen af de i § 119 nævnte personer under udførelsen af hans tjeneste eller hverv eller i anledning af samme, straffes med bøde eller hæfte eller med fængsel indtil 6 år." Den beskyttede personkreds omfatter ifølge § 119 "personer, som det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv", dvs. dommere, herunder lægdommere, mange tjenestemænd (f.eks. inden for politi, anklagemyndighed og fængselsvæsen) samt i et vist omfang personale i koncessionerede virksomheder, herunder rutebilchauffører ved privatbaner. Bestemmelsen er blevet anvendt på ytringer i et åbent brev gengivet i en avis og sendt til justitsministeren samt på et cirkulære, der indeholdt skældsord og ærerørige sigtelser mod formanden for og medlemmerne af et invalidenævn og sendt til de pågældende, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1938, side 576 V, og 1936 side 1 H.

Endelig kan der være grund til at nævne straffelovens § 129 a, som har denne ordlyd: "*Med bøde hæfte eller fængsel indtil 2 år straffes den, der offentliggør bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser fremsat i retsmøder eller givet i folketingets, kommunale eller offentlige råds eller myndigheders møder. Stk. 2. På samme måde straffes den, der ved bevidst usandfærdigt offentligt at tillægge regeringen eller nogen anden offentlig myndighed en handling, som den ikke har foretaget, skader landets interesser i forhold til udlandet.*"

Den del af bestemmelsen, som vedrører meddelelser fra retsmøder, skal

sammenholdes med retsplejelovens § 1017, stk. 2, nr. 1, som fastsætter straf af bøde eller hæfte for den, som i tale eller skrift, beregnet på at virke i en videre kreds, forsætlig eller ved grov uagtsomhed giver væsentlig urigtig meddelelse om en straffesag, der endnu ikke er endeligt afgjort eller bortfaldet. I modsætning hertil kræver § 129 a, at meddelelsen skal være bevidst urigtig; til gengæld omfatter § 129 a ikke blot retsmøder i straffesager, men også i borgerlige retssager.

2.3. Diskrimination

Straffelovens § 266 b havde indtil fornylig dette indhold: "Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, **forhånes** eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år." Den bestemmelse fik ved lov nr. 309 af 17. maj 1995 denne tilføjelse som stk. 2: "Har forholdet haft karakter af propagandavirksomhed, er straffen hæfte eller fængsel indtil 2 år."

Som anført foran under 2.1. har det politiske flertal frie hænder til at begrænse ytringsfriheden gennem straffebestemmelser, og det nye stk. 2 kan derfor ikke mødes med den indsigelse, at der er tale om en grundlovsstridig indskrænkning af ytringsfriheden. Forholdet til grundlovens § 77 har da heller ikke spillet nogen større rolle i forbindelse med Folketingets behandling af den nye bestemmelse. I bemærkningerne til forslaget hedder det herom blot, at "der ved anvendelse af straffelovens § 266 b - som anført i forarbejderne til den nugældende bestemmelse - fortsat bør tages skyldigt hensyn til ytringsfriheden." Under 1. behandling af lovforslaget blev problemet kun fremdraget af to ordførere; således udtalte Venstres ordfører, Birthe Rønn Hornbech: "Hvis vort demokrati ikke kan tåle ytringsfrihed og dermed fremsættelse af yderligtgående meninger, men at vi tværtimod er nødt til at kriminalisere bestemte meninger, så er demokratiet ilde stedt." Sådanne betragtninger blev tilbagevist med, at grundlovens § 77 netop ikke begrænser lovgivningsmagts kompetence til at kriminalisere bestemte ytringer, men gav ikke anledning til en debat om det eventuelle behov for i et vist omfang at sikre den materielle ytringsfrihed.

2.4. Utugtige billeder. Børnepornografi

Ifølge straffelovens § 234 straffes den, som sælger utugtige billeder eller genstande til en person under 16 år, med bøde.

Det er den sidste rest af det oprindelige, mere omfattende forbud mod pornografi. Ordet "billeder" omfatter også billedhæfter og film. Ordet "utugtige" er en såkaldt retsstandard og skal fortolkes ud fra den til enhver tid herskende vurdering i samfundet. I det store og hele må bestemmelsen anses for at være forældet. Nutidens børn og unge er fra aviser, billedblade, fjernsyn og kiosker vant til nøgenbilleder og samlejescener, og IT-udviklingen vil gøre det endnu lettere for dem, der måtte ønske det, at kalde sådanne billeder og film frem på deres PC'er. Billeder af kønsorganer og samlejescener kan under disse forhold næppe anses for utugtige i strafferetlig forstand. Det er tvivlsomt, om domstolene vil anse billeder af sadistisk indhold eller af perversiteter for at være omfattet af § 234, da personer under 16 år som sagt kan hente sådanne billeder hjem på deres egen skærm. Det er i den henseende af betydning, at videogrammer, der erhvervsmæssigt sælges eller udlejes eller på anden måde udbredes offentligt i Danmark, skal mærkes med oplysning om, hvorvidt de er egnede for børn og unge under 12 eller 16 år, jf. lov nr. 435 af 1. juni 1994 om mærkning af videogrammer. Loven omfatter ikke disketter indeholdende billeder eller film i digital form og selvsagt heller ikke billeder og film mv., der er tilgængelige på internettet.

Børnepornografi omhandles i straffelovens § 235, som har denne ordlyd:

"Den, som erhvervsmæssigt sælger eller på anden måde udbreder eller medforsæt hertil fremstiller eller skaffer sig utugtige fotografier, film eller lignende af børn, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Den, som besidder fotografier, film eller lignende af børn, der har samleje eller anden kønslig omgængelse end samleje, straffes med bøde. På samme måde straffes den, som besidder fotografier, film eller lignende af børn, der har kønslig omgang med dyr, eller som anvender genstande på groft utugtig måde."

Udtrykket "fotografier, film eller lignende" omfatter også materiale, der udbredes via elektroniske medier. En person, som indlægger børnepornografiske film mv. i en database, hvorfra andre kan hente materialet hjem på egen skærm, kan straffes efter stk. 1. Ordet "besidder" i stk. 2 kan give anledning til fortolkningstvivil. Den, der betragter en tv-udsendelse (eksempelvis via satellit) eller billeder, der overføres fra en database til egen edb-skærm, kan ikke siges at "besidde" billederne. Er der derimod tale om, at billedet lagres, for eksempel på videobånd, harddisk eller diskette, således at den pågældende selv kan kalde billedet frem igen, må materialet anses for at være i vedkommendes besiddelse.

2.5. Andre grænser for informationsfriheden i straffeloven

Straffelovens kapitel 12 (§§ 98-110 f) indeholder bestemmelser om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed. En del af disse bestemmelser er af betydning for ytrings- eller informationsfriheden.

Ifølge § 100, stk. 1, straffes den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, med fængsel indtil 6 år. Ifølge § 100, stk. 2, straffes den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fremmed magts indblanding i den danske stats anliggender, med hæfte eller fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde. Stk 1 omfatter offentlige udtalelser, der tilskynder til eller fremkalder øjensynlig fare for krig, besættelse eller andre fjendtligheder såsom blokade eller anden tvangsforanstaltning. "Fremmed indblanding" i stk. 2 omfatter ikke ordinære diplomatiske protester. Hverken efter stk. 1 eller stk. 2 er det en betingelse for strafansvaret, at udtalelsen har et urigtigt indhold. Straffen for overtrædelse af stk. 1 var tidligere fængsel indtil 3 år. Den nugældende strafferamme på fængsel indtil 6 år blev fastsat ved lov nr. 225 af 7. juni 1952. Paragraffens andet stk. blev indsat ved lov nr. 87 af 15. marts 1939. Ingen af bestemmelserne har været anvendt i praksis. Professor Stephan Hurwitz skrev følgende om dem i "Kriminalret, Spec. Del" (1955) side 16:

"Efter § 100 rammes visse farlige offentlige udtalelser, hvad enten de fremsættes mundtligt eller gennem pressen.... En begrænsning af ansvaret, således at dette ikke på urimelig måde rammer ytringsfriheden, f.eks. med henblik på pressens omtale af udenrigspolitiske konflikter, må søges i ansvarets subjektive betingelser. *

I en justitsministeriel betænkning fra 1949 oplyses det, at et mindretal i udvalget vedrørende ændringer i straffeloven "giver udtryk for betænkelighed med hensyn til det vide ansvar for offentlige udtalelser af blot farlig karakter."

Ifølge § 102, stk. 1, straffes den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed, med fængsel indtil 16 år. I paragraffens stk. 2 opregnes de forhold, der anses som bistand til fjenden, jf. herved navnlig stk. 2 nr. 4: *Propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, herunder virksomhed som udgiver, redaktør eller forretningsfører ved dagblad, tidsskrift, forlag eller pressebureau, der arbejder til fremme af fjendtlig interesse.* Om bestemmelsen skrev Stephan Hurwitz, anf. v. side 21:

"Bestemmelsen forudsætter, at der udøves en virksomhed med det formål at påvirke opinionen i videre kredse. Visse ledende stillinger ved dagblade og lignende propagandaorganer, der virker til fremme af fjendtlig interesse, medfører - det fornødne forsæt forudsat - ansvar, selv om vedkommende ikke personlig har virket som propagandist. For den menige medarbejders vedkommende afhænger ansvaret af, hvorvidt han har forfattet artikler af strafbart indhold."

§ 110 a, nr. 1, fastsætter straf af bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 3 år for den, som forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse beskriver, fotograferer eller på anden måde afbilder danske ikke almentilgængelige militære forsvarsanlæg, depoter, enheder, våben, materiel el. lign., eller som mangfoldiggør eller offentliggør sådanne beskrivelser eller afbildninger.

Det er ingen betingelse for strafbarheden, at der er nedlagt et specielt forbud, f.eks. ved skiltning om, at fotografering er forbudt. Men da strafansvaret er betinget af forsæt eller uagtsomhed, må det kræves, at gerningsmanden er klar over eller burde forstå, at objektet er et ikke tilgængeligt anlæg af den i bestemmelsen omtalte karakter. I henhold til bestemmelsen er en redaktør blevet idømt dagbøder for at have taget fotografier af et nøddlandet dansk militærfly, der ikke som type var klassificeret, men hvis instrumenter tildels var klassificeret (Ugeskrift for Retsvæsen 1956-870 V).

Den samme strafferamme gælder for den, der under tilsvarende betingelser

offentliggør bestemmelser, der vedrører danske stridskræfters mobilisering og andet krigsberedskab, jf. § 110 a, nr. 3.

2.6. Forældede bestemmelser

Nogle af de grænser for informationsfriheden, som er fastsat i straffeloven, må i dag anses for at være uden større betydning.

Således fastsætter § 110 a nr. 2) straf for den, der optager fotografier fra luftfartøj over dansk statsområde eller offentliggør sådanne ulovligt optagne fotografier. Da bestemmelsen indeholder et ubetinget forbud mod fotografering mv., harmonerer den meget dårligt med bestemmelsen i luftfartslovens § 85, stk. 4, hvorefter trafikministeren efter forhandling med forsvarsministeren og justitsministeren kan forbyde eller give nærmere forskrifter om adgang til at medføre eller benytte (**min kursivering**) fotografiapparater om bord på luftfartøjer. Hertil kommer, at massemedierne i dag bringer store mængder **luftfotografier** optaget fra luftfartøjer, uden at de pågældende pressefotografer har fået tilladelse til at fotografere fra luften. I øvrigt tages der i dag mange "luftbilleder" ved hjælp af en 35-40 meter lang teleskopstang forsynet med kamera og videoapparat, således at fotografen kan søge sit motiv og trykke på en udløser uden at forlade jordoverfladen. Også det taler for, at § 110 a, nr. 2), er forældet.

Ifølge straffelovens § 140 om blasfemi straffes den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, med hæfte eller under formildende omstændigheder med bøde. Bestemmelsen indebærer, at gudsbespottelse som sådan ikke er strafbar. Beskyttelsesobjektet er den religiøse følelse, der knytter sig til et her i riget lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse. Bestemmelsen synes ikke at have været i brug siden 1938 og må i dag anses som overflødig, da § 266 b formentlig indeholder den tilstrækkelige beskyttelse.

Ifølge § 129 er det strafbart at give offentlig meddelelse blandt andet om "forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder" og om "forhandlinger inden for kommissioner og udvalg, der er nedsat af regeringen, såfremt det enten af regeringen eller af vedkommende kommission eller udvalg selv er fastsat og offentlig meddelt, at forhandlingerne er hemmelige." Bestemmelsen har kun været i brug ganske få gange og slet ikke i de senere år.

Der er næppe behov for den ved **sidlen** af den nuværende § 152, hvorefter den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver fortrolige oplysninger, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Efterfølgende offentliggørelse af visse oplysninger, der er "sluppet ud" via et sådant brud på tavshedspligt, omfattes af § 152 d, stk. 2, hvorefter den, der uden at have medvirket til gerningen uberettiget videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, straffes på samme måde som den, der har gjort sig skyldig i selve tavshedsbrudet.

2.7. Retsplejelovens grænser for informationsfriheden

Ifølge retsplejelovens § 29, stk. 1, er retsmøderne offentlige, hvor ikke det modsatte særlig er foreskrevet. Dette offentlighedsprincip indebærer både en adgang for offentligheden til at overvære retsmøderne (umiddelbar offentlighed) og en adgang til offentligt at gengive og omtale det i retsmøderne passerede (middelbar offentlighed). Fra offentlighedsprincippet gælder der en række undtagelser, hvorom der må henvises til den procesretlige litteratur; her skal blot fremdrages de problemer, som angår informationsretten.

Det umiddelbare offentlighedsprincip indebærer, at enhver journalist har adgang til et åbent retsmøde, hvad enten vedkommende skal referere forhandlingerne mv. til et trykt medie eller til radio eller tv. Derimod giver det middelbare offentlighedsprincip ikke adgang til at fotografere (eller tegne) i retssalen uden dommerens tilladelse, ligesom der uden sådan tilladelse heller ikke er adgang til at optage forhandlingerne med henblik på gengivelse i radio eller fjernsyn.

Domstolenes praksis vedrørende dørlukning giver undertiden anledning til kritik. Journalister kan således komme ud for, at en domsforhandling, et grundlovsforhør eller lignende starter for lukkede døre, og at retten således tilsidesætter retsplejelovens påbud om, at ethvert retsmøde skal starte for åbne døre, og at en kendelse om dørlukning skal afsiges i et offentligt retsmøde. Disse regler anfægtes ikke af, at dommeren har mulighed for at bestemme, at forhandlingen om, hvorvidt dørene skal lukkes, skal ske i et lukket retsmøde. På ét punkt er retsplejeloven uklar, idet der mangler en præcisering af, hvorvidt sigtelsen eller tiltalen i en straffesag skal oplyses, før der eventuelt sker dørlukning.

Det har endvidere givet anledning til kritik, at massemedierne ikke har adgang til at kære en kendelse om dørlukning i straffesager. Under henvisning til, at retsplejens offentlighedsprincip først og fremmest er begrundet i almene samfundsmæssige hensyn, er det næppe uden betænkelighed at afskære massemedierne fra på offentlighedens vegne at kære kendelser om dørlukning. Navnlig hvis begge parter i en borgerlig sag eller både anklager og forsvarer i en straffesag ønsker dørene lukket, kan der måske være en fristelse for dommeren til at se bort fra, at dørlukning kun kan ske undtagelsesvis, og at det i straffesager endvidere er en forudsætning, at særegne omstændigheder taler for dørlukning. Det kan formentlig ikke helt udelukkes, at dommeren efterkommer en enig begæring - om ikke ud fra bekvemmelighedshensyn, så dog under en vis hensyntagen til, at kendelsen under sådanne omstændigheder ikke vil blive påkæret. Herved trænges de hensyn, som motiverer princippet om åbne døre, i baggrunden; det kunne afværges ved under visse betingelser at indrømme kærebeføjelse for massemedierne.

Medens domstolenes praksis med hensyn til at nedlægge referatforbud kun undtagelsesvis synes at blive mødt med kritik, er det mere almindeligt, at pressen står uforstående over for en kendelse om navneforbud. Det erkendes, at domstolene efter den seneste ændring af retsplejelovens regler herom har en meget vidtgående adgang til at nedlægge navneforbud, da dette blot forudsætter, at "ingen offentlig interesse findes at tale derimod". Men ikke helt sjældent kommer en journalist ud for at omtale en efterforskning med angivelse af en anholdts identitet for så senere - når der holdes grundlovsforhør - at måtte respektere et forbud mod nu at nævne den sigtedes navn. Det kan også gøre en journalist usikker, når dommeren efter afsigelse af fældende dom i en straffesag mere eller mindre uformelt tilkendegiver, at et tidligere nedlagt navneforbud stadig står ved magt; men et navneforbud kan kun udstrækkes til at have virkning efter domsafsigelsen, når betingelserne i retsplejelovens § 31, stk. 3, er opfyldt, og når den dér foreskrevne fremgangsmåde følges.

Offentlighedsprincippet vækkes også i nogen grad af, at mange retter kun opfører ordinære møder på deres retslisters. Efter de gældende regler er der ikke noget til hinder for, at der holdes retsmøder, som ikke er bekendtgjort i forvejen. Det sker vistnok i vidt omfang med hensyn til grundlovsforhør, retsmøder vedrørende forlængelse af frister for varetægtsfængsling og retsmøder i fogedret og skifteret.

De fleste af de problemer, som er skitseret her, behandles af det af Justitsministeriet den 22. april 1993 nedsatte udvalg "vedrørende en række spørgsmål med tilknytning til samarbejdet mellem retterne og pressen". Ifølge kommissoriet finder ministeriet, at hensynet til offentlighedens indsigt i retssagers behandling og til pressens muligheder for at kunne give retsstoffet en forsvarlig pressedækning taler for, at en række spørgsmål i tilknytning til samarbejdet mellem retterne og pressen overvejes under et udvalgsarbejde. Det hedder videre i kommissoriet:

"Justitsministeriet skal således anmode udvalget om at foretage en gennemgang af reglerne i retsplejelovens §§ 29-31 og 41.

Udvalget anmodes herunder om at overveje, om det generelt bør tillades, at pressemedarbejdere med henblik på udarbejdelse af referater af retshandlinger - men ikke med henblik på direkte transmission af retshandlingen - får adgang til at anvende båndoptagere under retsmøder. I forbindelse hermed skal udvalget tillige vurdere, om der herudover bør åbnes adgang til, at journalister under et retsmøde kan:

- tegne i retssalen*
- fotografere i retssalen*
- foretage lydtransmission fra retshandlinger*
- foretage billedtransmission fra retshandlinger*

Reglerne om navne- og referatforbud samt dørlukning har givet anledning til en del offentlig debat og er efter Justitsministeriets opfattelse et væsentligt spørgsmål i forbindelse med pressens muligheder for på tilfredsstillende måde at dække retshandlinger.

For så vidt angår spørgsmålet om dørlukning anmodes udvalget om at overveje, om der kan etableres en ordning, hvor rettens afgørelse om dørlukning af repræsentanter for pressen eller af tilhørere til retshandlingen kan appelleres til en højere ret.

Udvalget anmodes endvidere om at overveje, om der kan indrømmes pressen en lignende appeladgang vedrørende rettens beslutninger om referat- og navneforbud. Endelig skal udvalget overveje og give anvisninger med hensyn til, på hvilken

måde retslisterne bør udformes for at give pressen fyldestgørende oplysninger om de retshandlinger, der foregår, og dermed lette pressens dækning af retsmøderne.

Spørgsmålet om pressens (manglende) adgang til at se eller at få udskrifter af dombøger behandles nedenfor under 5.3.

2.8. Andre grænser for informationsfriheden

Også i anden lovgivning end straffeloven og retsplejeloven er der fastsat grænser for informationsfriheden.

Således indeholder lov om mægling i arbejdsstridigheder følgende bestemmelse i § 10, stk. 2: "Om stemmeresultaterne, således som de fremkommer i afdelingerne, forbundene og hovedorganisationerne, må intet offentliggøres eller meddeles til andre end vedkommende organisation eller forligsmanden, før denne har offentliggjort hovedresultatet af afstemningen. Straffen for overtrædelse heraf er bøde eller hæfte, og ved pådømmelsen af sådanne sager *anses det for en meget skærpende omstændighed, at meddelelse er tilflydt offentligheden, også selv om dette sker gennem pressen i form af "forlydender"*. Der er afsagt en enkelt dom i henhold til denne bestemmelse, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1949 side 1132 0: Dagbladet "Information"s redaktør blev dømt for at offentliggøre en artikel, der bragte stemmeresultaterne fra urafstemningerne i to forbund vedrørende et mæglingsforslag fremsat af statens forligsmand. Bladets nummer med disse oplysninger kunne købes af offentligheden fra kl. 13.30, og forligsmandens offentliggørelse af hovedresultaterne fandt sted samme dag kl. 15. Østre Landsret stadfæstede byrettens dom på en bøde på 1000 kr., og der blev herved taget hensyn til, at artiklen først blev offentliggjort kort før forligsmandens offentliggørelse af hovedresultatet og således ikke kunne påvirke stemmeafgivningen. Til støtte for sin frifindelsespåstand gjorde redaktøren gældende, at lovens forbud mod offentliggørelse er rettet til parterne, og at offentliggørelse i pressen kun kan straffes, når de bragte meddelelser stammer fra parterne. Redaktøren anførte endvidere, at artiklen ikke bragte oplysninger om stemmeresultatet, men kun, hvad "Information" selv mente ville blive resultatet af afstemningerne, og at det således drejede sig om gætterier. I ingen af disse betragtninger gav retten redaktøren medhold.

En praktisk vigtig begrænsning af informationsfriheden har karakter af

reklameforbud. Markedsføringslovens almindelige forbud mod reklamer, som strider mod god markedsføringsskik, og mod urigtige eller vildledende og lignende angivelser giver ikke anledning til betænkeligheder. Derimod er der tale om et meget vidtgående indgreb i informationsfriheden, når radio- og fjernsynsloven forbyder, at der i TV 2 og i lokal radio- og fjernsynsvirksomhed reklameres for lægemidler, øl, vin, spiritus og tobak, for økonomiske interessegrupper samt religiøse og politiske anskuelser. Hvis et sådant forbud omfattede den trykte presse, ville mange nok opfatte det som stridende mod ånden i grundlovens § 77. Hvis de tekniske muligheder ikke kan begrunde fortsat at bevare en slags "monopolsituation" for de lokale radio- og fjernsynsvirksomheder, kan der være grund til at optage de meget restriktive reklameregler til vurdering.

Endelig er der også bestemmelser om reklameforbud i lovgivningen om lægemidler og om svangerskabsforebyggende midler.

3. Retshåndhævelse

3.1. Indledning. Problemstilling

De materielle grænser for ytringsfriheden, som er omtalt ovenfor under 3., omfatter både alle mennesker og alle medier. Nogle af dem forbyder enhver form for videregivelse, herunder også blot videregivelse fra én person til en anden. Som eksempler kan nævnes straffelovens § 264 d ("den, der uberettiget videregiver...."),

§ 267, stk. 1 ("den, der krænker en andens ære ved at fremsætte eller udbrede sigtelser....") og § 152 ("den, som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger...."). Det er klart, at sådanne bestemmelser også omfatter videregivelse i form af offentliggørelse; da udbredelse i en videre kreds normalt vil være forbundet med en større skadevirkning, end når meddelelsen blot gives fra person til person, vil offentliggørelse ofte blive betragtet som en skærpende omstændighed, hvilket er direkte præciseret i bestemmelserne om ærekrænkelser, jf. § 267, stk. 3 ("Ved straffens udmåling bliver det at betragte som en skærpende omstændighed, at fornærmelsen er fremsat i trykt skrift eller på anden måde, hvorved den får en større udbredelse...."). Andre bestemmelser kriminaliserer alene offentliggørelse, jf. som eksempel § 129 ("Den, som uberettiget giver offentlig meddelelse...."). Hvad enten en bestemmelse om indskrænkning af ytringsfriheden har den ene eller den anden formulering, gælder den - hvis meddelelsen er udbredt gennem et medie - *uden hensyn til karakteren af det medie, hvorigennem udbredelsen er sket*. Et forbud mod videregivelse omfatter såvel udbredelse gennem et lille foreningsblad som gennem et stort dagblad eller radio/fjernsyn, gennem en on line-database og gennem en database på internettet.

Herved føres undersøgelsen frem mod et spørgsmål, der kan formuleres på denne måde: Hvordan håndhæves de bestemmelser, som begrænser ytringsfriheden? Det spørgsmål kan rent foreløbigt også stilles på denne måde: Hvem er den eller de ansvarlige (= hvem kan idømmes straf og/eller erstatningsansvar), når ytringsfrihedens grænser er overtrådt gennem et medie af den ene eller den anden art?

Efter gældende dansk ret skal det spørgsmål for nogle mediers vedkommende besvares på grundlag af dansk rets almindelige ansvarsregler, medens andre medier er undergivet medieansvarslovens særlige ansvarsregler, der i

almindelighed betegnes som det presseretlige ansvarssystem.

Den følgende redegørelse omfatter:

3.2.: Dansk rets almindelige ansvarsregler.

3.3.: Det presseretlige ansvarssystem.

3.4.: De særlige ansvarsregler omfatter ikke alle medier.

3.5.: God presseskik. Genmæle. Pressenævnet.

I forbindelse med enkelte af redegørelsens punkter analyseres det eventuelle behov for at udvide medieansvarslovens regler til at omfatte flere medier, end tilfældet er i dag.

3.2. Dansk rets almindelige ansvarsregler

Der må her skelnes mellem strafansvar og erstatningsansvar.

Udgangspunktet for at pålægge en person strafansvar er, at vedkommende har udvist en adfærd, der er beskrevet som strafbar enten i straffeloven eller i en såkaldt særlov, for eksempel færdselsloven. Den paragraf, som beskriver den strafbare adfærd, peger også på den person, som kan straffes for overtrædelse af bestemmelsen. Se eksempelvis straffelovens § 237 ("Den, som dræber en anden, straffes for manddrab...."), § 276 ("For tyveri straffes den, som....") og § 279 a ("For databedrageri straffes den, som...."). Den person, der overtræder en sådan bestemmelse, betegnes i almindelighed som gerningsmanden. Det er imidlertid ikke nok til at pådrage en person et strafansvar, at den pågældende objektivt set har overtrådt en straffebestemmelse; det kræves endvidere, at vedkommende er skyldig i overtrædelsen. Ved overtrædelse af straffeloven er det normale skyldkrav, at personen har handlet forsætligt ; ved overtrædelse af straffebestemmelser i andre love end straffeloven er det normalt tilstrækkeligt, at personen har handlet uagtsomt. I den juridiske terminologi udtrykkes kravet om skyld på den måde, at en person kun kan ifalde strafansvar for en lovovertrædelse, såfremt lovovertrædelsen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. Personer, som er under 15 år eller lider af sindssygdom eller lignende, kan ikke straffes, fordi de mangler den tilregnelighed, som er forudsætningen for, at de kan siges at have handlet forsætligt eller uagtsomt.

Det *skyldprincip*, der således er et vigtigt element i det strafferetlige ansvar, suppleres med et andet princip, nemlig princippet om medvirken, der i straffelovens § 23, stk. 1, er formuleret sådan: "Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen." For tyveri straffes ikke blot den gerningsmand, som bryder ind og tømmer pengeskabet. Den, der har skaffet tyveværktøjet, den, der står på vagt, medens indbrudet finder sted, og den, der kører tyven og de stjålne effekter bort fra gerningsstedet, straffes for medvirken og kan derfor dømmes for overtrædelse af paragraffen om tyveri - naturligvis under forudsætning af, at deres medvirken til forbrydelsen er sket forsætligt. Ophænges der forskellige steder plakater med racistisk indhold, er gerningsmanden den, der har udarbejdet plakaten tekst; den, der har malet teksten over på pap, den, der mangfoldiggør den, og den, der hænger plakaterne op i lygtepæle og på plankeværker, kan straffes for medvirken - alt under forudsætning af, at skyldbetingelsen er opfyldt.

For så vidt angår erstatningsansvaret, kan dansk rets almindelige princip lidt forenklet formuleres sådan: Den, der ved en skadegørende adfærd (handling eller undladelse) påfører en anden et økonomisk tab, kan dømmes til at betale den skadelidte erstatning for dette tab, såfremt skaden er hidført med forsæt eller ved grov eller simpel uagtsomhed. Har der været flere skadevoldere, vil de normalt blive pålagt solidarisk ansvar (parallel til den strafferetlige medvirken).

3.3. Det **presseretlige** ansvarssystem

Det presseretlige ansvarssystem afviger fra dansk rets almindelige ansvarsregler på følgende punkter:

- a. Kredsen af ansvarssubjekter er begrænset til nogle ganske få hovedpersoner i publikationsprocessen. Som udgangspunkt kan kun én af disse personer drages ansvar. Princippet om medvirken gælder således ikke her.
- b. Anonymitet er som hovedregel **ansvarsfrihedsgrund**.
- c. I et vist omfang er skyldprincippet sat ud af kraft på dette område, idet en redaktør i mange tilfælde er ansvarlig for en lovovertrædelse, der ikke kan tilregnes den pågældende hverken som forsætlig eller uagtsom.

Bestemmelserne om **det presseretlige** ansvarssystem er fastsat i medieansvarslovens kapitel 3 om strafansvaret og kapitel 4 om erstatningsansvaret. I kapitel 3 gives der først regler om strafansvar for indenlandske periodiske skrifter (§§ 9 - 15) og dernæst for radio- og fjernsynsudsendelser (§§ 16 - 23). Der skal her gives en kort og overskuelig fremstilling af hovedprincipperne i det presseretlige ansvarssystem; det sker med udgangspunkt i ansvarsreglerne for de trykte skrifter.

Strafansvar for indholdet af et indenlandsk periodisk skrift kan som hovedregel kun pålægges forfatteren til en artikel i skriftet, redaktøren og udgiveren. Den sidste er dog kun ansvarlig, såfremt ansvar ikke kan gøres gældende mod redaktøren, enten på grund af manglende angivelse af denne i bladets kolofon eller på grund af redaktørens manglende tilknytning til riget eller manglende tilregnelighed. I sådanne helt specielle situationer får udgiveren i ansvarsmæssig henseende status som redaktør. Det kan derfor forsvares at formulere hovedreglen på den måde, at strafansvar kun kan pålægges forfatteren til en artikel i skriftet og skriftets redaktør. Derimod kan en redaktionssekretær eller anden redigerende medarbejder ikke drages til ansvar for en artikel med retsstridigt indhold, selv om den pågældende har læst artiklen og uden at forelægge spørgsmålet for redaktøren besluttet at offentliggøre den. Heller ikke det tekniske personale har noget ansvar for skriftets indhold, og det samme gælder udgiveren bortset fra den ovenfor beskrevne særlige situation.

Det fremgår af en række andre bestemmelser, at ansvaret normalt kun påhviler én af de to hovedpersoner, dvs. *enten* forfatteren *eller* redaktøren. Det afgørende er her, om det retsstridige indhold findes i en navngiven eller en unavngiven artikel.

Forfatteren til en navngiven artikel er ansvarlig for indholdet af artiklen efter lovgivningens almindelige regler; ansvaret er således betinget af forsæt, hvis artiklen indebærer en overtrædelse af straffeloven, medens uagtsomhed vil være tilstrækkeligt til at pådrage forfatteren ansvar, hvis artiklen overtræder en straffebestemmelse i særlovgivningen. Når forfatteren er ansvarlig efter denne regel, er redaktøren normalt ansvarsfri bortset fra nogle særlige situationer, hvor redaktøren kan blive **medansvarlig** for indholdet af en navngiven artikel.

Hovedreglen om forfatterens eneansvar for en navngiven artikel skyldes et hensyn til meningsudvekslingen i samfundet. Hvis en læserbrevsskribent, en kronikør, "columnist" eller tilsvarende indsender en artikel med skarpe meninger eller

kontroversielle synspunkter, skal redaktøren ikke føle sig tilskyndet til at afvise artiklen af frygt for selv at ifalde et ansvar. Da redaktøren ifølge andre bestemmelser i medieansvarsloven er den, der er beføjet til at træffe endelig afgørelse om skriftets indhold, kan redaktøren nægte at bringe artiklen i sit blad af andre grunde; men det er et vigtigt argument for det presseretlige ansvarssystem, at frygten for at ifalde strafansvar ikke skal virke blokerende for redaktørens beslutning om, hvorvidt artiklen skal offentliggøres.

Hvis artiklen derimod ikke er forsynet med forfatterens navn, er redaktøren ansvarlig for dens indhold. Det gælder, selv om lovovertrædelsen ikke kan tilregnes redaktøren som forsætlig eller uagtsom. Redaktøren kan således blive ansvarlig for indholdet i en unavngiven artikel, selv om vedkommende ikke har læst den, idet måske en redaktionssekretær har truffet beslutningen om at offentliggøre artiklen. Man taler her om, at redaktøren er ansvarlig på *objektivt grundlag*, hvilket indebærer, at redaktørens ansvar ikke er betinget af subjektiv skyld.

Herved beskyttes *anonymitetsretten*, som er af meget stor betydning for massemediernes virksomhed i et demokratisk samfund. Man kan for eksempel forestille sig, at en person, som er ansat i den offentlige sektor, har noget vigtigt på hjerte, men ikke tør publicere sine synspunkter i en navngiven artikel af frygt for at pådrage sig ledelsens mishag og dermed ødelægge sine advancementsmuligheder eller blive udsat for mere direkte sanktioner. En redaktør, som finder det væsentligt, at den pågældendes synspunkter kommer offentligt frem, kan beslutte at bringe dette indlæg anonymt. Det vil sikre skribenten mod afsløring, selv om artiklen skulle føre til en retssag, for da forfatteren er uden ansvar for artiklens indhold, kan det ikke tillades, at der i retten stilles spørgsmål om forfatterens identitet. En anden side af anonymitetsretten er, at redaktionerne normalt ikke kan udsættes for efterforskning, ransagning eller lignende med henblik på at finde frem til alle de personer, der har medvirket til, at en retsstridig artikel er blevet offentliggjort. Ansvaret påhviler enten forfatteren, fordi dennes navn er oplyst, og ellers redaktøren, hvis navn skal være angivet i bladets kolofon. Det presseretlige ansvarssystem medvirker således til at skabe klarhed, idet anklagemyndigheden eller en privat sagsøger ikke vil være i tvivl om, hvem et søgsmål i anledning af en retsstridig artikel skal anlægges imod.

For radio- og fjernsynsudsendelser gælder der stort set tilsvarende regler. Men på

grund af disse mediers særlige karakter har det dog været nødvendigt at ændre dels på forfatterbegrebet og dels på anonymitetsbegrebet.

Mange indslag i radio- og fjernsynsudsendelser er baseret på tekster. Som eksempler kan nævnes oplæsning af en roman eller fremførelse af et tv-spil på basis af et dramatisk værk. Andre eksempler er speakerens oplæsning af redaktionelle tekster i nyhedsudsendelser og tekster, der kan læses på skærmen (rulletekster, undertekster, studieskilte, hvis tekst kan læses af seerne osv.). I alle sådanne tilfælde er der en forfatter til teksten, og om dennes ansvar gælder samme regler som dem, der er fastsat for forfatteren til en navngiven artikel i et periodisk skrift. Det betyder, at forfatteren selv er ansvarlig, hvis teksten er navngiven. Er den anonym, er forfatteren ansvarsfri, og stationens redaktør er her ansvarlig for tekstens indhold, selv om lovovertrædelsen ikke kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom.

I andre tilfælde kommer en ytring ud til lyttere og seere derved, at en person fremsætter en udtalelse. Det kan ske ved, at den pågældende bliver interviewet, deltager i en diskussionsudsendelse, holder et radioforedrag eller på anden måde. Hvis udtalelsen indeholder noget retsstridigt, anses vedkommende i princippet som forfatter og er derfor kun ansvarlig, hvis udtalelsen fremsættes som navngiven. Er den unavngiven, påhviler ansvaret for dens indhold stationens redaktør uden hensyn til skyld. Men anonymitetsbegrebet får her en anden karakter end ved de trykte skrifter. Når en person optræder i en radio- eller tv-udsendelse, kan vedkommende normalt genkendes af en større eller mindre kreds på stemme og/eller udseende. Selv om stationen ikke oplyser vedkommendes navn, må udtalelsen således alligevel betragtes som "navngiven". Den er derimod anonym, hvis vedkommendes identitet rent faktisk ikke fremgår af udsendelsen, eller hvis der er givet den pågældende tilsagn om at medvirke uden at kunne identificeres, og der er truffet rimelige foranstaltninger til sikring heraf. I sådanne situationer er kun stationens redaktør ansvarlig for udtalelsens indhold.

Som ved de trykte skrifter er der situationer, hvor redaktøren kan blive medansvarlig for en navngiven tekst eller udtalelse, men de nærmere regler herom såvelsom de nærmere detaljer vedrørende direkte og forskudte udsendelser udelades her. Kun er der grund til at omtale en speciel bestemmelse, hvorefter den, der oplæser eller på anden måde formidler en tekst eller udtalelse, ikke er ansvarlig for tekstens eller udtalelsens indhold. Speakeren er således ikke

ansvarlig for den oplæste tekst, skuespilleren ikke for den oplæste roman og sangeren ikke for sangens tekst - naturligvis forudsat, at teksten er skrevet af en anden end formidleren. Heller ikke ordstyreren i en diskussionsudsendelse er ansvarlig for, hvad deltagerne siger, og det samme gælder en journalist, som i radio eller fjernsyn interviewer en person, som herunder fremsætter retsstridige udtalelser. En tilsvarende regel om ansvarsfrihed for formidleren gælder ikke for interviews i den trykte presse.

Medieansvarslovens kapitel 4 omhandler erstatningsansvaret for periodiske skrifers indhold. Reglerne går i korthed ud på, at erstatningsansvaret for indholdet af et indenlandsk periodisk skrift påhviler dem, der efter de ovenfor omtalte regler kan ifalde strafansvar. For en navngiven artikel er derfor forfatteren normalt eneansvarlig, medens redaktøren alene bærer erstatningsansvaret for det unavngivne stof. Tilsvarende regler gælder vedrørende erstatningsansvaret for indholdet af radio- og fjernsynsudsendelser.

Det anførte indebærer ikke, at kun strafbare artikler eller udsendelser kan medføre erstatningsansvar. I mange tilfælde vil en forseelse netop kun kunne medføre erstatningsansvar, således hvis en forfatter har begået en uagtsom overtrædelse af straffeloven, eller hvis en krænket person alene nedlægger påstand om erstatning, ikke om straf. Betydningen af lovens kapitel 4 ligger derfor i, at reglerne om erstatningsansvaret kan tilgodese de samme hensyn, som ligger til grund for strafansvaret.

På den anden side melder der sig ved erstatningsansvaret et særligt hensyn, som ikke gør sig gældende i forbindelse med strafansvaret, nemlig det ønskelige i at skabe sikkerhed for, at den skadelidte kan få den erstatning, der tilkendes ved dom over den ansvarlige person. Det hensyn varetages gennem bestemmelser om, at udgiveren eller radio/fjernsynsforetagendet umiddelbart hæfter for de erstatninger og sagsomkostninger, der måtte blive idømt en forfatter, redaktør mv.

3.4. De særlige ansvarsregler omfatter ikke alle medier

Ifølge presseloven fra 1938 omfattede det presseretlige ansvarssystem kun periodiske skrifter, som var trykt her i landet. Ansvar for ikke-periodiske skrifter og for skrifter trykt i udlandet skulle pålægges efter dansk rets almindelige ansvarsregler, og det samme gjaldt ansvaret for radio og fjernsyn, da disse

æterbårne medier slet ikke var omfattet af presseloven.

Mediekommissionen, som blev nedsat i 1980, afsluttede sit arbejde i januar 1985 med afgivelse af en betænkning om dansk mediepolitik (betænkning nr. 1029/1985). Ifølge betænkningen side 233 f anbefalede et flertal på 57 af kommissionens 61 medlemmer, at det for de periodiske skrifter gældende ansvarssystem i tillempet form blev overført på straf- og erstatningsansvar for radio- og fjernsynsudsendingers indhold. I fortsættelse heraf nedsatte Justitsministeriet i 1986 et **medieansvarsudvalg**, som i 1990 afgav betænkning nr. 1205/1990, der indeholder udkast til en afløser for presseloven; udkastet danner grundlag for medieansvarsloven, som trådte i kraft den 1. januar 1992, og som udvider det presseretlige ansvarssystem til at omfatte radio- og fjernsynsudsendinger og enkelte andre massemedier.

Fra tiden før 1992 foreligger der to domme, som er egnede til at belyse de problemer, der kunne opstå, når trykte skrifter var omfattet af det presseretlige ansvarssystem, medens radio/fjernsyn var undergivet almindelige ansvarsregler.

Den ene sag drejede sig om et læserbrev, som var offentliggjort i blandt andet Ringkøbing Amts Dagblad og Kristeligt Dagblad. I læserbrevet, som var en protest mod loven om registreret partnerskab, forekom sætningen "Homosex er den ækleste form for hor". Læserbrevet var i begge aviser underskrevet med indsenderens navn, og der kunne derfor ikke gøres ansvar gældende mod redaktørerne. Men efter politianmeldelse fra Landsforeningen af bøsser og lesbiske blev der rejst straffesag mod læserbrevsskribenten for overtrædelse af straffelovens § 266 b, men skribenten blev frifundet blandt andet med den begrundelse, at læserbrevets udtryk ikke var af en sådan grovhed, at de kunne anses for at være strafbare. (Ugeskrift for Retsvæsen 1990-636).

Den anden sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1989-399) udsprang af et indslag, som blev sendt i **TVA's "Søndagsvisen"**. Indslaget bestod i, at tre såkaldte "grønjakker" blev interviewet om deres syn på fremmedarbejdere. Interviewet blev optaget søndag eftermiddag og sendt samme aften. Da det efter anklagemyndighedens opfattelse indeholdt racistiske udtalelser, blev der rejst tiltale for overtrædelse af § 266 b. Tiltalen blev ikke blot rejst mod de tre "grønjakker", men også mod den journalist, som interviewede dem, og mod **TVA's** programchef, som vedkendte sig ansvaret for, at indslaget blev bragt. Journalisten

og programchefen blev ved både byret, landsret og Højesteret idømt dagbøder for overtrædelse af straffelovens § 266 b, men journalisten har siden ved den europæiske menneskerettighedsdomstol i Strasbourg fået medhold i, at dommen er en krænkelse af hans menneskerettigheder. Som det er oplyst foran under 4.3., vil journalisten ikke kunne domfældes i en sådan sag efter medieansvarslovens ikrafttræden i 1992, dels fordi der er tale om et navngivet indslag, dels fordi den, der formidler en andens tekst eller udtalelse, ikke er ansvarlig for tekstens eller udtalelsens indhold.

Det forekommer således velbegrundet, at det presseretlige ansvarssystem er blevet udvidet til også at omfatte radio- og fjernsynsudsendelser. Det skal dog bemærkes, at ligesom ansvarsreglerne ifølge lovens § 1, nr. 1), kun omfatter indenlandske periodiske skrifter, gælder de ifølge § 1, nr. 2) kun for lyd- og billedprogrammer, der spredes eller fordeles af Danmarks Radio, TV 2, TV 2's regionale virksomheder og foretagender, der har tilladelse til lokal radio- eller fjernsynsvirksomhed. Det betyder, at udenlandske skrifter, som indføres her i landet, er undergivet almindelige ansvarsregler; ansvar kan derfor eventuelt pålægges importør eller distributør, hvilket kan være hensigtsmæssigt, hvis hverken forfatter eller redaktør kan drages til ansvar i Danmark. I lighed hermed gælder det, at en virksomhed, der alene består i at fordele danske eller udenlandske lyd- og billedprogrammer, falder uden for medieansvarsloven. Det kan især have betydning for udenlandske tv-programmer, der sendes via satellit og her i landet nedtages og fordeles via fællesantenneanlæg og kabelanlæg.

Endelig gælder medieansvarsloven - og dermed det presseretlige ansvarssystem - ifølge § 1, nr. 3), for tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden, såfremt de har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den periodiske presses og radio/tv's formidling. Formuleringen indebærer, at der skal være tale om en énvejs-kommunikation, således at informationssystemer, hvor modtageren umiddelbart kan korrigere eller supplere den udsendte information, ikke omfattes af loven. Det samme gælder de teledatasystemer, der blot teknisk formidler eller udbreder nyhedsstof uden selvstændig bearbejdning. Da stoffet skal udbredes til offentligheden, kræves det, at principielt alle - eventuelt mod betaling - kan få adgang til stoffet; virksomheders interne informationssystemer er således ikke omfattet af medieansvarsloven.

Kravet om, at der skal være tale om en nyhedsformidling, der kan ligestilles med

formidlingen gennem den trykte presse eller gennem radio-tv, sætter en snæver grænse for, hvilke former for informationsvirksomhed der kan blive omfattet af lovens særlige ansvarsregler. Selve begrebet nyhedsformidling er ikke emnemæssigt begrænset, men kan principielt omfatte alt fra informationer vedrørende politiske forhold til informationer vedrørende emner fra erhvervslivet, kulturlivet, sportsverdenen eller andet. Der opstilles ikke noget kvalitativt krav til nyhedsformidlingens lødighed, men nyhedsformidlingen skal have det blandede, fra forskellige kilder hidrørende indhold, der typisk karakteriserer aviser, tidsskrifter, radio og fjernsyn, og som begrundet reglerne om et særligt redaktøransvar.

Der skal endelig være tale om en periodisk udbredelse af enten tekst, billeder eller lydprogrammer. Det betyder, at en konstant uforanderlig eller en enkeltstående formidling ikke vil være omfattet. Som følge heraf vil en video som sådan ikke falde ind under bestemmelsen, og det samme gælder bøger, der måtte blive udsendt elektronisk.

De medier, som opfylder betingelserne, omfattes dog ikke af den grund af medieansvarsloven. Hertil kræves, at de har indgivet anmeldelse til Pressenævnet. Den bestemmelse skyldes, at der for omverdenen kan være tvivl om, hvorvidt et givet medie hører under denne lov. En borger, der føler sig krænkede over en meddelelse fra for eksempel et nyhedsbureau eller en telefonavis, kan have svært ved at afgøre, om et eventuelt søgsmål skal rejses på grundlag af dansk rets almindelige ansvarsregler eller på grundlag af de presseretlige ansvarsregler. Kravet om anmeldelse til Pressenævnet indebærer, at enhver borger ved henvendelse til nævnet kan få oplyst, om et bestemt massemedie har indgivet anmeldelse. Hvis massemediet har indgivet anmeldelse og i øvrigt opfylder de materielle betingelser for at komme under loven, skal det over for Pressenævnet angives, hvem der er redaktør. Redaktøren skal have den nødvendige kompetence, og enhver har ved henvendelse til foretagendet krav på at få oplyst, hvem redaktøren er. Ifølge Pressenævnets årsberetning for 1994 har nævnet modtaget følgende anmeldelser:

- a. Fra A/S Forlaget Børsen: Dagens Nyheder, TeleBørsen, Børsen-Linjen og Danish Press Today.
- b. Fra Ritzaus Bureau I/S: Den generelle nyhedstjeneste, Finansnyhedstjenesten, Telefonavisen og Sportsavisen.
- c. Fra Den liberale Presse.

For så vidt angår andre on line-databaser, de talrige databaser på Internet og for eksempel BBS (bulletin board system - en slags elektroniske opslagstavler) er problemet ikke, om de er omfattet af medieansvarsloven. Det er de ikke, og kun ganske få af dem vil kunne blive omfattet ved at indgive anmeldelse til Pressenævnet. Det aktuelle spørgsmål er, om medieansvarsloven bør ændres til også at omfatte disse medier.

Spørgsmålet skal besvares på grundlag af det *presseretlige ansvars sy stems baggrund og formål*.

Baggrunden for det presseretlige ansvarssystem er navnlig at skabe de bedst mulige vilkår for nyhedsformidlingen og meningsudvekslingen i samfundet.

Det er et stort gode for de trykte og de æterbårne massemedier, at kredsen af ansvarssubjekter er begrænset til nogle få hovedpersoner. Når man betænker, hvor mange mennesker der beskæftiges med fremstillingen af et stort dagblad eller en nyhedsudsendelse i fjernsynet, og hvor kort fremstillingsprocessen er, ville det virke forsinkende og uheldigt, hvis hver enkelt deltager i publikationsprocessen skulle tage stilling til retmæssigheden af den enkelte artikels eller det enkelte indslags indhold. Ved at centralisere ansvaret på forfatter og redaktør har loven skabt en klarhed, der betyder, at for eksempel en redaktionssekretær ikke skal føle en lovmæssig forpligtelse til at blande sig i redaktørens kompetence med hensyn til at afgøre bladets eller udsendelsens indhold. Det skal herved tages i betragtning, at der er en afgørende forskel imellem den "almindelige" kriminalitet i samfundet og de lovovertrædelser, der kan forekomme i massemedierne. Gerningsindholdet i en berigelses- eller voldsforbrydelse, en færdselsforseelse og en overtrædelse af politivetægten er i de fleste tilfælde forholdsvis veldefineret; det gælder også i tilfælde, hvor det kan være vanskeligt at vurdere, om gerningsindholdet er realiseret (som ved eksempelvis skattelovsovertrædelser og "bagmandskriminalitet"). Massemedierne derimod omfattes af meget elastiske bestemmelser; hvad der hører til det beskyttede privatliv, må som tidligere nævnt i konflikttilfælde afgøres af domstolene ud fra den til enhver tid herskende opfattelse i samfundet, og æren har i dag en anden betydning end på wienerkongressernes tid. Hertil kommer, at massemedierne ofte må foretage en afvejning af på den ene side hensynet til at holde sig på den helt sikre side af lovgivningen og på den anden side behovet for at afsløre misligheder i den offentlige forvaltning, urimelige forretningsmetoder og lignende; personlighedens retsbeskyttelse kan kollidere med

den åbenbare almeninteresse i, at kritisabel adfærd afsløres. Konflikten kan få en særlig karakter, når massemediernes retter deres kritik mod forhold, som myndighederne ikke kan gribe ind overfor, fordi der ikke er begået noget, som er i strid med den gældende lovgivning. Her kan den journalistiske behandling af sagen have den betydning, at det konkrete forhold tjener som argument for krav om lovændringer.

Det ville virke blokerende for massemediernes virksomhed i sådanne situationer, hvis diskussion og måske ligefrem afstemning på redaktionen skulle være afgørende for, om sagen bliver taget op. Loven udelukker på ingen måde, at redaktøren drøfter sagen med sine skrivende og redigerende medarbejdere, før den redaktionelle beslutning træffes. Den skal imidlertid træffes af redaktøren alene, og denne er til gengæld ansvarlig for de dispositioner, der foretages af de redigerende medarbejdere. Hvis en skrivende medarbejder er ængstelig for at pådrage sig et juridisk ansvar, kan det aftales med redaktøren, at artiklen skal bringes unavngiven og dermed på redaktørens ansvar alene.

Som tidligere nævnt er det i den forbindelse også af betydning, at ansvarsreglerne beskytter anonymitetsretten. Det kunne virke som et utåleligt indgreb i massemediernes fremstillingsproces, hvis en hvilken som helst redaktionel medarbejder i tilfælde af retssag om en artikel kunne indkaldes som vidne for at blive afkrævet forklaring om, hvilken redaktionssekretær der havde besluttet at offentliggøre artiklen, hvem denne redaktionssekretær eventuelt havde rådført sig med osv. Og det ville være i strid med massemediernes traditioner i demokratiske lande over hele verden, hvis retten kunne pålægge en redaktør pligt til som vidne at oplyse, hvem der er forfatter eller kilde til en unavngiven artikel eller meddelelse.

Det er også fremhævet ovenfor, at bestemmelsen om forfatterens ansvar for en navngiven artikel kan gøre det lettere for en borger at komme til orde i medierne. Bestemmelsen skyldes først og fremmest et hensyn til udenfor stående skribenter som indsendere aflæserbreve, kronikører og lignende. Men den omfatter også de faste medarbejdere, der lægger navn til avisartikler eller til indslag i radio/tv-udsendelser. Da de imidlertid navnlig skal løse opgaver, der pålægges dem af redaktionen, er en fast medarbejder ikke nødvendigvis ene-ansvarlig, idet redaktøren er medansvarlig for en navngiven artikel eller et navngivet indslag, såfremt produktet med redaktørens vidende er fremstillet af en fast medarbejder.

Redaktøren kan også blive medansvarlig for et navngivet produkt i visse andre tilfælde, og det skal endelig nævnes, at hvis en særligt alvorlig lovovertrædelse, dvs. en lovovertrædelse, som kan medføre straf af fængsel i 6 år eller derofter, begås gennem et massemedie, finder lovgivningens almindelige ansvarsregler anvendelse. Der henvises herom til den informationsretlige litteratur.

Baggrunden for det presseretlige ansvarssystem er således ønskeligheden af på dette område at have ansvarsregler, der tilgodeser bestemte formål. De her nævnte formål har en nær forbindelse med informationsfriheden og ønskeligheden af at skabe de bedst mulige vilkår for nyhedsformidling og meningsudveksling i samfundet. Hertil kommer yderligere et formål, som skal tilgodeses retshåndhævelsen: Ansvarsreglerne skaber klarhed, så der ikke er tvivl om, hvem den ansvarlige person er, og samtidig skaber de en høj grad af sikkerhed for, at retshåndhævelsen kan nå den ansvarlige person. Hvis forfatteren til en artikel, eller hvis den, der udtaler sig, ikke er ansvarlig på grund af anonymitet i den ene eller den anden form, påhviler ansvaret redaktøren, som i alle henseender er den, der har den endelige afgørelse af massemediets indhold. Ansvaret vil således altid kunne gøres gældende mod en af hovedpersonerne og i visse tilfælde mod dem begge.

Sammenfattende kan det siges, at det presseretlige ansvarssystem ikke er etableret for massemediernes skyld, men med henblik på, at massemediene kan løse en række opgaver, som det i et demokratisk samfund må anses for vigtigt at få løst. Det drejer sig navnlig om opgaver i henseende til effektiv og hurtig nyhedsformidling, orientering om indenrigs- og udenrigspolitiske samt økonomiske emner og om kulturelle forhold, til at fremme en folkelig debat og til at afspejle offentlighedens syn på aktuelle spørgsmål.

Den informationsteknologiske udvikling kan ikke begrunde, at det presseretlige ansvarssystem udvides til at omfatte databaser og de mange former for elektronisk service, som tilbydes ad den vej. Til støtte herfor kan anføres:

- a. Mange databaser har ikke karakter af massemedier.
- b. Mange databaser udbyder ikke periodisk nyhedsformidling.
- c. Mange databaser er ikke "indenlandske".

- d. Databasen har normalt ikke et blandet, fra forskellige kilder hidrørende indhold, som begrundet redaktøransvaret.
- e. Der er næppe behov for at anerkende anonymitet som ansvarsfrihedsgrund; det forudsætter, at der kan pålægges en redaktør et objektivt ansvar, og at retshåndhævelsen kan "nå" redaktøren.
- f. Databasen kan ikke tjene som grundlag for folkelig debat i lighed med den, der foregår gennem den periodiske presse og de æterbårne massemedier. Der er derfor ikke behov for et soloansvar for forfatteren med deraf følgende ansvarsfrihed for de medvirkende.

Alt i alt kan det således konstateres, at databaser på alle væsentlige områder skal varetage andre hensyn end dem, der i dag varetages af den trykte presse og radio/tv. Mange databaser har en overordentlig stor samfundsmæssig betydning, og den vil vokse i den nærmeste fremtid. Databasen får afgørende indflydelse på befolkningens muligheder for at skaffe sig information, på erhvervslivets og den offentlige sektors arbejdsvilkår, på uddannelse, forskning, underholdning og meget mere. Men det kan ikke begrunde, at databaserne lægges ind under det presseretlige ansvarssystem. Som den elektroniske verden udvikler sig nationalt og internationalt, må det anses for rigtigt, at den omfattes af dansk rets almindelige ansvarsregler og ikke af et ansvarssystem, der er etableret med henblik på massemedier med ganske særlige karaktertræk, hvoraf næppe ét genfindes hos databaser, der ikke omfattes af medieansvarslovens § 1, nr. 3).

Det skal dog tilføjes, at bestemmelsen i medieansvarslovens § 1, stk. 1, nr. 3, kan skabe problemer på dette område. Bestemmelsen går som sagt ud på, at medieansvarsloven og dermed det presseretlige ansvarssystem omfatter tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden, såfremt de har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den periodiske presses og radio/tv's nyhedsformidling. De her nævnte medier omfattes kun af loven, hvis de anmeldes til Pressenævnet. Der står imidlertid ikke noget om, at nævnet skal godkende det pågældende medie. Under en retssag i anledning af et retsstridigt indslag i mediet, skal retten derfor ikke alene undersøge, om mediet er godkendt, men også, om det opfylder de materielle betingelser for at være omfattet af loven. Hvis udviklingen medfører, at et meget stort antal elektroniske informationssystemer indgiver anmeldelse, kunne man stille det spørgsmål, om

loven burde give Pressenævnet kompetence til at efterprøve, om de materielle betingelser er opfyldt, før godkendelse gives. Men spørgsmålet bør nok besvares benægtende. En reel undersøgelse af, om lovens materielle betingelser er opfyldt, kan ofte være af omfattende karakter og indebære afhøring både af mediets redaktør og andre. Der kan derved blive tale om en bevisførelse og procedure, som normalt ikke foregår for Pressenævnet. Nok så afgørende er det dog måske, at det er domstolene og ikke Pressenævnet, der tager stilling til, om den, der angives som redaktør for et massemedie, har den kompetence, som loven forudsætter. Redaktøren for et periodisk skrift angives i skriftets kolofon, og kun hvis der under en retssag rejses tvivl om den pågældendes kompetence, skal der for retten foregå en prøvelse af, om den angivne redaktør opfylder betingelserne for at være redaktør i lovens forstand. Danmarks Radio, TV 2, TV 2s regionale virksomheder og foretagender, der har tilladelse til lokal radio- og fjernsynsvirksomhed, skal over for Pressenævnet angive, hvem der er redaktør, men nævnet efterprøver ikke, om den angivne person har den fornødne kompetence.

Når en databases indhold i straffe- og erstatningsretlig henseende skal bedømmes efter dansk rets almindelige ansvarsregler, kan der opstå problemer for retshåndhævelsen forstået på den måde, at det kan blive vanskeligt at finde frem til, hvem den eller de ansvarlige er, hvortil kommer, at de ansvarlige ofte vil opholde sig uden for dansk jurisdiktion. Det kan endelig være forbundet med vanskeligheder at konstatere, om en lovovertrædelses virkninger overhovedet udspiller sig på dansk område i en sådan forstand, at danske myndigheder og domstole har kompetence til at retsforfølge den eller de ansvarlige. Problemerne accentueres af den omstændighed, at enhver kan etablere en database, for eksempel på Internet, og derved skabe mulighed for at sprede meninger og påstande af racistisk eller andet retsstridigt indhold, udsende børnepornografiske film, sprede falske påstande om kendte menneskers privatliv, udsende ubeføjede ærekrænkelser mv. Da den egentlig ansvarlige kan være anonym og måske endog optræde under falsk navn, vil det ikke altid være praktisk muligt at retsforfølge den pågældende.

De her nævnte problemer har en anden karakter end dem, der ellers har forbindelse med IT- og telesikkerhed. I den overordnede sikkerhedspolitik er der her givet en højere prioritet til behovet for en optimal beskyttelse mod brud på fortrolighed, dataintegritet og tilgængelighed samt spørgsmål om brugen af elektronisk signatur og kryptering. Som følge af den øgede betydning af IT- og

telesikkerhed har Forskningsministeriet nedsat et IT-sikkerhedsråd, der skal rådgive forskningsministeren om IT-sikkerhedsspørgsmål. Ifølge kommissoriet af 5. maj 1995 skal rådet "identificere og præcisere de menneskelige og samfundsmæssige risici og interesser, som den moderne informationsteknologi giver anledning til, og fremkomme med anbefalinger om, hvorledes disse risici kan imødegås, og hvorledes modstridende interesser på IT-sikkerhedsområdet bør afvejes." De ansvarsproblemer, som er omhandlet i nærværende undersøgelse, bør løses i samarbejde med eller efter drøftelse med IT-sikkerhedsrådet.

3.5. God presseskik. Genmæle. Pressenævnet

Ifølge medieansvarslovens § 34 skal massemediernes indhold og handlemåde være i overensstemmelse med god presseskik. Klager over, at den bestemmelse menes overtrådt, kan indgives til Pressenævnet. §§ 36-40 indeholder bestemmelser om massemediernes pligt til under visse nærmere betingelser at bringe et genmæle. Afslag på en anmodning om genmæle og klager over utilfredsstillende genmæle kan indbringes for Pressenævnet.

Pressenævnet består af en formand og en næstformand og 6 andre medlemmer, der beskikkes af justitsministeren. Formanden og næstformanden, der skal være jurister, beskikkes efter udtalelse fra Højesterets præsident. 2 medlemmer beskikkes efter udtalelse fra Dansk Journalistforbund, 2 medlemmer beskikkes til at repræsentere de redaktionelle ledelser i den trykte presse og radio og fjernsyn efter udtalelse fra disse, og 2 medlemmer beskikkes som offentlighedens repræsentanter efter udtalelse fra Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Dette regelsæt gælder for de massemedier, der omfattes af medieansvarsloven, dvs. indenlandske periodiske skrifter, indenlandske radio- og fjernsynsudsendelser samt de elektroniske informationssystemer, der opfylder de materielle betingelser (i § 1, nr. 3), og som er anmeldt til Pressenævnet. Som påvist foran under 4.4., er der næppe noget behov for at udvide det presseretlige ansvarssystems anvendelsesområde til andre medier, men det er ikke i sig selv et argument imod at inddrage de nye databaser under de *øvrige* regler i medieansvarsloven.

Det kan i den forbindelse anføres, at begrebet god presseskik er nært forbundet med et sæt vejledende presseetiske regler, der er optrykt som bilag til forslaget til medieansvarsloven (Folketingstidende 1990/91, 2. samling, tillæg A, sp. 3185 ff).

Det er uden videre klart, at reglerne har et indhold, som gør dem velegnede til at regulere indholdet af meddelelser mv. fra elektroniske informationssystemer i det omfang, der er tale om meddelelser, som er tilgængelige for offentligheden. Kravet om, at der skal være tale om en korrekt information, at privatlivets fred skal respekteres, at der skal vises det størst mulige hensyn til ofre for forbrydelser og ulykker, bør naturligvis efterleves ved enhver form for information til offentligheden. En pligt til at optage og viderebringe et genmæle vil også være naturlig for mange elektroniske informationssystemer.

På den anden side kan reglerne om god skik mv. ikke uden videre overføres på sådanne medier. Medieansvarsloven skal betragtes som en helhed, idet der er en nær sammenhæng mellem lovens enkelte dele. Det presseretlige ansvarssystem bygger i vidt omfang på den ansvarshavende redaktør, og det er den samme person, der skal tage stilling til krav om genmæle, ligesom det i praksis er redaktøren, der afgiver udtalelse til Pressenævnet vedrørende klager over tilsidesættelse af kravet om god presseskik. De vejledende regler om god presseskik er tilvejebragt i samarbejde mellem pressens organisationer, hvis repræsentanter i Pressenævnet har til opgave at medvirke ved fortolkningen af dem. Reglerne er bygget op med henblik på, at de primært skal være vejledende for den redaktionelle beslutningsproces inden for de medier, der i dag omfattes af medieansvarsloven. De kan ikke i samme omfang være tjenlige instrumenter for en informationsformidling, der ikke er periodisk, ikke indenlandsk, i mange tilfælde ikke énvejs og ikke redigeret. Problemet med at finde frem til den, der i givet fald måtte være ansvarlig for overholdelsen af de etiske principper og for at opfylde pligten til genmæle, er parrallelt med de vanskeligheder, der kan være forbundet med at gøre straf- og erstatningsansvar gældende, jf. under 4.4. En etik på den elektroniske informationsformidlings område kan formentlig kun opbygges i takt med udviklingen af redskaber til effektivisering af retshåndhævelsen.

**Justitsministeriets notat
om forbud mod
netværk i forhold til grundlovens § 77
og
menneskerettighedskonventionens art. 10**

Den 3. juni 1996

NOTAT

om

visse **forfatnings- og menneskeretlige spørgsmål i forbindelse med det gældende forbud mod netværk i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed**

1. Indledning

1.1. I en endnu ikke offentliggjort rapport til Medieudvalget (august 1995) har afdelingsforstander Knud Aage Frøbert, Danmarks Journalisthøjskole, bl.a. anført følgende om det gældende forbud mod netværk i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed:

"Hvis den begrænsede adgang til at drive radio- eller fjernsynsvirksomhed begrundes med andre hensyn end den tekniske nødvendighed, må det anses for en overtrædelse af grundlovens § 77. Det vil således ikke være holdbart at fastholde de eksisterende begrænsninger med den begrundelse, at de æterbårne medier sammenlignet med de trykte skrifter virker stærkere, har en større gennemslagskraft over for befolkningen, at de er "farlige" eller lignende. Det må anses for tvivlsomt, om radio- og fjernsynslovens meget detaljerede bestemmelser om adgang til at drive radio- og fjernsynsvirksomhed i enhver henseende er i overensstemmelse med grundlovens § 77. Da et forbud mod at etablere netværk næppe kan begrundes med en teknisk nødvendighed, er det i strid med grundlovens § 77, når radio- og fjernsynslovens § 50, stk. 2, bestemmer, at programvirksomheden ikke må omfatte programmer, der udsendes samtidig af andre radio- eller **fjernsynsforetagender**. Af samme grund kan det ikke anses for grundlovsmæssigt, når § 50, stk. 3, bestemmer, at programvirksomheden - uanset en eventuel tidsforskydning - ikke må omfatte programmer, der udsendes af andre radio- eller fjernsynsforetagender i medfør af et fast samarbejdsforhold om programvirksomheden, enten mellem stationer indbyrdes eller mellem stationer og udenforstående foretagender." (side 14)

Ved skrivelse af 8. januar 1996 har Kulturministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om det rejste grundlovsspørgsmål.

Kulturministeriet har endvidere den 10. januar 1995 telefonisk anmodet Justitsministeriet om en vurdering af forholdet til art. 10 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

1.2. Notatets pkt. 2 indeholder en omtale af loven om radio- og fjernsynsvirksomhed, herunder navnlig reglerne om forbud mod netværk. Under pkt. 3 behandles spørgsmålet om disse reglers forhold til grundlovens § 77. Under pkt. 4 behandles spørgsmålet om reglernes forhold til artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Notatets indhold sammenfattes under pkt. 5.

2. Loven om radio- og fjernsynsvirksomhed

2.1. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (lovbekendtgørelse nr. 578 af 24. juni 1994) indeholder i § 1 følgende bestemmelse:

"§ 1. Følgende har ret til at sprede lyd- og billedprogrammer som angivet i § 2:

- 1) Danmarks Radio, jf. kapitel 3.
- 2) TV 2, jf. kapitel 4.
- 3) Foretagender, der efter kapitel 5 har fået tilladelse til programvirksomhed ved hjælp af satellit eller ved hjælp af kabelanlæg til områder, der går ud over ét lokalt område, jf. kapitel 6. Spredningen skal ske i overensstemmelse med tilladelsen.
- 4) Selskaber, foreninger og lign. samt kommuner, der efter kapitel 6 har fået tilladelse til programvirksomhed inden for et lokalt område. Spredningen skal ske i overensstemmelse med tilladelsen."

Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde, jf. lovens § 76, stk. 1, nr. 1.

Reglerne om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed findes i lovens kap. 6 (§§ 43-60). Spredning af programmer ved hjælp af radioanlæg eller fællesantenneanlæg inden for et lokalt område kan efter bestemmelsen i § 43 kun ske med tilladelse fra det lokale radio- og fjernsynsnævn. Tilladelser udstedes for en bestemt periode, der

højest kan være tre år for radiovirksomhed og fem år for fjernsynsvirksomhed.

2.2. Grundlaget for en varig ordning med lokal radiovirksomhed uden for Danmarks Radio blev tilvejebragt ved lov nr. 589 af 19. december 1985 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Samtidig indsattes der regler om lokale radioforetagenders adgang til at etablere netværk.

Ved loven blev følgende bestemmelse indsat som § 15 a:

"§ 15 a. Det nævn, der er omtalt i § 15 e, kan give selskaber, foreninger o.lign. tilladelse til radiovirksomhed ved hjælp af radioanlæg eller kabelanlæg inden for et lokalt område.

Stk. 4. Tilladelsens indehaver skal selvstændigt udøve programvirksomheden. Sendetid må ikke mod vederlag stilles til rådighed for politiske partier og religiøse bevægelser. Programvirksomheden må kun i særlige tilfælde omfatte programmer, der udsendes samtidig af en anden indehaver af en tilladelse."

I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen hedder det bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 922 f.):

"Stk. 3 [stk. 4 i den vedtagne lov] vedrører det overordnede ansvar for ledelsen af programvirksomheden og sigter navnlig til at forebygge dannelsen af et såkaldt network, dvs. oprettelsen af et fast samarbejdsforhold, der indebærer at to eller flere lokale radio- eller tv- foretagender udsender de samme programmer over flere sendere, samt at ledelsen af en virksomhed, specielt vedrørende programmerne, helt eller delvis går over til en anden end tilladelsens indehaver.

Det er ikke hensigten at udelukke et konkret samarbejde mellem de lokale radio- og tv-virksomheder om udveksling af programmer m.v.

Bestemmelsen vil i øvrigt som hovedregel indebære, at de lokale radio- og tv-foretagender ikke må sprede eller fordele programmer, der føres frem udefra, samtidig med at fremføringen sker."

Ved lov nr. 373 af 10. juni 1987 om ændring af lov om radio- og

fjernsynsvirksomhed etableredes en permanent ordning med lokal fjernsynsvirksomhed. Bestemmelserne i lovens kap. 2 a (§§ 15 a ff.) blev ændret i overensstemmelse hermed. Lovens § 15 a, stk. 4, blev affattet således:

"Stk. 4. Tilladelsens indehaver skal selvstændigt udøve programvirksomheden. Programvirksomheden må kun i særlige tilfælde omfatte programmer, der udsendes samtidig af en anden indehaver af en tilladelse."

Lovforslaget indeholder ikke nærmere bemærkninger om netværksspørgsmålet.

2.3. I den gældende lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (jf. pkt. 2.1) findes forbudet mod etablering af netværk i § 50, stk. 2 og 3. Bestemmelsen, der står i lovens kap. 6 om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed, lyder i sin helhed således:

"§ 50. Tilladelsens indehaver skal udøve programvirksomheden selvstændigt.

Stk. 2. Programvirksomheden må ikke omfatte programmer, der udsendes samtidig af andre radio- eller fjernsynsforetagender. Det samme gælder programmer, der udsendes med en ubetydelig tidsforskydning. Programvirksomheden kan dog omfatte programmer, der udsendes samtidig af en anden indehaver af en tilladelse til lokal programvirksomhed, hvis det i det enkelte tilfælde er særligt begrundet i lokale forhold.

Stk. 3. Programvirksomheden må, uanset en eventuel tidsforskydning, ikke omfatte programmer, der udsendes af andre radio- eller fjernsynsforetagender i medfør af et fast samarbejdsforhold om programvirksomheden, enten mellem stationer indbyrdes eller mellem stationer og udenforstående foretagender."

1 lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen hedder det bl.a. følgende (Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, sp. 1908 f.):

"Forslaget skal tydeliggøre de allerede gældende regler. Der synes at være et behov for, i forlængelse af tidligere skete præciseringer af loven, at foretage en yderligere præcisering af kravet i den gældende § 15 a, stk. 4, 1. pkt., om, at programvirksomheden skal udøves selvstændigt.

Stk. 2 fastslår nærmere, for så vidt angår programmer, der tilgår stationer fra andre radio- eller tv-foretagender, at det vil være udelukket, at den lokale udsendelse af et program, der føres frem udefra, kan være lovlig, hvis udsendelsen foregår samtidig med, at fremføringen sker, eller alene med en ubetydelig tidsforskydning ("samsending"). Eksempelvis vil en lokal stations udsendelse af satellitprogrammer samtidig med, at fremføringen sker, være i strid med bestemmelsen.

Det må være en klar forudsætning for, at en videre udsendelse kan anses for lovlig, at der forinden har været mulighed for en konkret stillingtagen til det pågældende program.

Bestemmelsen i den gældende § 15 a, stk. 4, 2. pkt., om, at der undtagelsesvis kan ske samsending, hvis dette i det enkelte tilfælde er særligt begrundet i lokale forhold, foreslås opretholdt. Som eksempel kan nævnes en transmission af en fodboldkamp, der vedrører to forskellige lokalområder.

Ved forslaget ophæves derimod ministerens adgang til - udover de ovenfor nævnte lokalt begrundede tilladelser - i sjældne tilfælde at dispensere fra forbudet mod samsending. Denne dispensationsadgang, som findes i den gældende § 15 a, stk. 4, 3. pkt., er overordentlig snæver og har aldrig været anvendt i praksis.

Stk. 3 fastslår herudover, at der ikke må oprettes faste samarbejdsforhold - enten mellem stationer indbyrdes eller mellem stationer og udenforstående foretagender, der forpligter lokale tilladelseshavere til at udsende de samme programmer som andre radio- eller tv-foretagender (programmæssigt "network"). Dette gælder, uanset om der er tale om tidsforskydte udsendelse.

Forbudet gælder kun for de ordinære programmer. Reklamer er således ikke omfattet af forbudet mod network.

Reglen indebærer ikke et forbud mod samarbejde i almindelighed. Eksempelvis kan flere tilladelseshavere danne en forening med henblik på at foretage gunstige programindkøb, blot programvirksomheden udøves selvstændigt af den enkelte tilladelseshaver. Den enkelte tilladelseshaver skal i alle tilfælde bevare sin redaktionelle frihed."

Overtrædelse af bestemmelsen i § 50 er ikke sanktioneret med straf, men kan

medføre inddragelse af sendetilladelsen, jf. § 55, stk. 2, nr. 2. Inddragelsen kan være endelig eller midlertidig.

3. Forholdet til grundlovens § 77

3.1. Almindelige bemærkninger

3.1.1. Grundlovens § 77 har følgende ordlyd:

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

Ved grundlovsrevisionen i 1953 indsattes ordene "i skrift og tale", jf. Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 41. Før da beskyttede grundloven således kun ytringer på tryk.

Bestemmelsen er omtalt en række steder i den forfatningsretlige litteratur. Der henvises navnlig til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 651 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 703 ff., Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 369 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (1989), side 27 ff, og Peter Germer, Statsforfatningsret (2. udg., 1995), side 259 ff.

3.1.2. Den første betingelse for, at censurforbudet i grundlovens § 77 finder anvendelse, er, at der foreligger en ytring "på tryk, i skrift [eller] tale".

Det har været diskuteret, om bestemmelsen omfatter ytringer, som fremsættes ved radio- og fjernsynsspredning. Herom anfører Poul Andersen, a.st., side 664, følgende:

"Frihed til Radioudsendelser er ikke sikret ved Grundloven. Den Begrænsning af Ytringsfriheden, som her kan siges at foreligge, bestaar i, at Staten har Eneret paa Sending af Radiobølger ..., idet der ikke efter Loven er eller ifølge Sagens Natur kan være fri Adgang til at benytte Statens Radioanlæg."

Om spørgsmålet anfører Alf Ross, a.st., side 711 f, følgende:

"Radiospredningen rejser et særligt problem. Danmarks Radio er nemlig en selvstændig offentlig institution, der har eneret på radiospredning, omfattende såvel radiofoni som fjernsyn ... Af denne eneret følger at radioens ledelse har herredømme over hvad der udsendes. Indlysende praktiske grunde tilsiger **at** der ikke kan være fri adgang for enhver til at betjene sig af radio og tv som meddelelsesmiddel. Men er en sådan ordning forenelig med grundloven? Der kan ikke være tvivl om, at dersom staten oprettede en statstrykkerianstalt med eneret på alt bogtryk i Danmark og gjorde benyttelse heraf afhængig af tilladelse, ville dette være i strid med grdl. § 77. Nægtes kan det heller ikke at eneretten med hensyn til en af de vigtigste former for massekommunikation afføder en begrænsning i ytringsfriheden der er betænkelig i forhold til de ideer der bærer grdl. § 77 - selvom radiolovens § 7 fastslår, at radiatorådet er ansvarligt for, at udsendelserne er af bl.a. alsidig art. Når forholdet alligevel er grundlovsmæssigt skyldes det at radiomonopolet daterer sig fra en tid da grundloven ikke værnede ytringsfrihed i tale, og at det ved revisionen i 1953, da beskyttelsen blev udvidet hertil, øjensynligt ikke var tanken at ramme radioordningen."

Max Sørensen anfører, **a.st.**, side 378, følgende:

"I visse tilfælde må det følge af meddelelsesmidlets særlige art, at en forudgående prøvelse af indholdet må være berettiget. Dette gælder særligt for radio og fjernsyn. Ikke alle kan komme til mikrofonen eller på skærmen samtidigt, og programlederen må nødvendigvis foretage en udvælgelse, helst efter kvalitet."

Det omhandlede spørgsmål er udførligt behandlet af Henrik Zahle, a.st., side 53 ff. Det hedder bl.a. følgende (side 56 ff.):

"Grdl § 77 blev i 1953 udvidet til ikke blot at gælde ytringer på tryk, men tillige ytringer i tale og skrift. Der var grund til at forvente, at man i den anledning havde taget stilling til forholdet mellem den reviderede grundlovsbestemmelse og Danmarks Radio, der da havde eneret til radioudsendelser. Med denne eneret stod Danmarks Radio som en offentlig institution med fuld kontrol over, hvilke ytringer der kunne offentliggøres gennem radioen. Er overladelsen af kompetencen til at afgøre, om en udsendelse (ytring) kan gå i æteren eller ej, ikke ensbetydende med en censurkompetence? Den, der ved hjælp af radioanlæg spreder et lyd- eller billedprogram, uden at udsendelsen er godkendt af Danmarks Radio (eller nu TV 2), straffes, jf. radiolov § 22, og det til de to institutioners rettigheder knyttede

kontrolsystem udgør en kontrol med, hvilke ytringer der kommer frem, hvilke ikke.

Forholdet mellem grl § 77 i den reviderede udformning og Danmarks Radio er ikke behandlet i Forfatningskommissionens betænkning 1953, og af denne tavshed kan man vel slutte, at Forfatningskommissionen - og Rigsdagen - ikke har tilsigtet en ophævelse af Danmarks Radios eneret som en forfatningsretlig nødvendighed ... Men såvel love som grundlove kan jo i tiden efter deres gennemførelse få virkninger også ud over, hvad man ved affattelsen af de pågældende forskrifter havde forudset, og spørgsmålet kræver derfor en nærmere analyse.

Drøftelsen af, om grl § 77 gælder for radio- og fjernsynsvirksomhed, er vanskeliggjort af, at en bekræftende besvarelse af spørgsmålet uden videre har ført til den konklusion, at den i loven indeholdte ret for Danmarks Radio (og nu TV 2) ville være grundlovsstridig. Efter min opfattelse af grl § 77 ... må betydningen af grl § 77 nuanceres. Først og fremmest må opfattelsen af grl § 77 i dens klassiske udformning, præget af en liberalistisk-naturretlig model, tilpasses en mere adækvat model. Det er meningsløst at konfrontere en statslig institution som Danmarks Radio med en grundlovsbestemmelse, der fortolkes indsnævret til at angå beskyttelse af privat selvfungerende ytringsvirksomhed mod statslig intervention.

Af radiolov § 6, citeret ovenfor, fremgår, at der ved programlægningen skal lægges afgørende vægt på hensynet til blandt andet ytringsfriheden, og dette udtryk kan ikke forstås i overensstemmelse med grl § 77 tolket som et censurforbud. Hvordan skulle man som praktisk rettesnor for en programlægning stile mod, at programlæggeren ikke har kontrol med udsendelsen? Hensyntagen til ytringsfriheden og de øvrige - for både Danmarks Radio og TV 2 - nævnte kriterier om "kvalitet, alsidighed og mangfoldighed" skal sikre, at ytringer af forskellig karakter (politiske, kulturelle, videnskabelige osv) og af forskellig observans (politisk højre/venstre, religiøse/ateistiske, arbejdere/kapitalister, osv) kommer til orde. Hvordan dette her kun antydede princip skal realiseres, skal ikke søges beskrevet nøjere her. Afgørende er princippet for omtolkningen af grl § 77 fra at være et knirkende censurforbud til at være et levende princip for den samfundsmæssigt dominerende publikationsvirksomhed.

Min konklusion er da - modsat hidtidig opfattelse - at grl § 77 i overensstemmelse med sin ordlyd gælder for radiospredning af lyd (med eller uden billede), og at grl

§ 77 indebærer et indholdsmæssigt **krav** om alsidighed i redaktionen af radiovirksomheden. At grl § 77 antages at gælde for (talen i) radio og fjernsyn, indebærer, så lidt som ved andre medier, at der gælder en ubegrænset ytringsfrihed. Også for radio og fjernsyn gælder f.eks. strfl. § 267 om injurier, og indeholder en udsendelse injurier eller andre strafbare ytringer, kan redaktøren efter omstændighederne straffes for medvirken, jf. strfl § 23."

Endelig er spørgsmålet bl.a. omtalt af Peter Germer, a.st., side 269. Her hedder det følgende:

"Spørgsmålet om, hvilke medier der er omfattet af ytringsbeskyttelsen, har navnlig været diskuteret i relation til radio og **fjernsyn**. Poul Andersen udtalte i sin statsforfatningsret, at friheden til radioudsendelser ikke var sikret ved grundloven, og han tilføjede, at ytringsfriheden i denne henseende var begrænset ved, at staten havde eneret på sending af radiobølger, idet der ikke efter loven var eller i sagens natur kunne være fri adgang til at benytte statens radioanlæg. Alf Ross erkendte, at den eneret, som Danmarks Radio tidligere havde med hensyn til en af de vigtigste former for massekommunikation, affødte en begrænsning i ytringsfriheden, der var betænkelig i forhold til de bærende ideer i grundlovens § 77, men han antog ikke desto mindre, at forholdet var grundlovsmæssigt, idet radiomonopolet daterede sig fra en tid, hvor grundloven ikke værnede ytringsfrihed i tale, og idet det ved grundlovsrevisionen i 1953, hvor beskyttelsen blev udvidet fra kun at omfatte trykkefriheden til også at gælde for ytringer fremsat "i skrift og tale", ikke var hensigten at ramme radioordningen.

Den teknologiske udvikling har gjort det klart, at det ikke længere giver mening at diskutere, hvad der var hensigten med udvidelsen af ytringsfrihedsbestemmelsens anvendelsesområde ved grundlovsrevisionen i 1953. Det er almindeligt anerkendt, at grundloven må fortolkes i lyset af den samfundsmæssige og tekniske udvikling. At søge efter grundlovsfædrenes intentioner i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953 er forfejlet, idet en tidssvarende fortolkning af **grundlovens** § 77 ikke kan baseres på gisninger om retsopfattelsen blandt grundlovgivere, for hvem satellittransmission og hybridnet måtte stå som sære fremtidsfantasier. En formålsfortolkning af **grundlovens** § 77 må føre til, at alle meddelelsesformer falder ind under ytringsfrihedsbeskyttelsen. Formålsfortolkningen kan ikke stoppe ved grammofonplader, video og anden lignende teknisk gengivelse, men må omfatte den ny teknologi i alle dens afskygninger."

Der henvises endvidere til Peter Germer, TV-reklame i Retlig Belysning (1984), side 25 f.

3.1.3. Inden for det område, som grundlovens § 77 beskytter, forbyder bestemmelsen ordninger, der indebærer "censur og andre forebyggende foranstaltninger".

I den forfatningsretlige litteratur sondres der mellem formel og materiel ytringsfrihed. Formel ytringsfrihed betyder, at der ikke kan anvendes forebyggende forholdsregler (forholdsregler, som iværksættes inden ytringens offentliggørelse). Materiel ytringsfrihed betyder, at der ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af offentliggjorte ytringer.

Det er den helt overvejende opfattelse i litteraturen, at grundlovens § 77 i det væsentlige alene beskytter den formelle ytringsfrihed, men at en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed kan udledes af andre grundlovsbestemmelser. Herom anfører Alf Ross, **a.st.**, side 716 f., bl.a. følgende:

"Når grdl. § 77, 1. pkt., udtaler at "enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene," kunne det for en overfladisk læsning tage sig ud som om denne bestemmelse er temmelig meningsløs. Hvad vil det sige, kunne man spørge, at man har frihed til at offentliggøre sine tanker når man bagefter kan blive straffet for det? Er det ikke omtrent det samme som at sige at enhver er berettiget til at stjæle - dog under ansvar for domstolene? Det er rigtigt at bestemmelsen ville være meningsløs hvis den sigtede på den materielle ytringsfrihed. Netop dette beviser at den alene har den formelle ytringsfrihed, et censurforbud, for øje. Man må læse dette punktum som om det fortsatte: "på grund af offentliggørelsens indhold." Herved træder meningen tydeligt frem. Det der er berettiget er offentliggørelsen som sådan, altså uanset dens indhold. Borgeren kan bagefter blive draget til ansvar for domstolene på grund af offentliggørelsens indhold - men aldrig for selve det forhold at have offentliggjort noget, dets indhold uanset.

Hermed har paragraffens 1. punktum angivet hvad "censur", der udtrykkeligt forbydes i 2. punktum, principielt vil sige. Det er uden interesse hvorledes dette begrebs område nøjagtigt defineres, for grundloven forbyder jo i lige grad ikke blot "censur" men også "andre forebyggende foranstaltninger", således at det er uden

betydning hvor den indre grænse mellem disse to forbudsregler drages. Jeg vil i overensstemmelse med paragraffens 1. punktum foretrække at sige at censur foreligger når offentliggørelse (af **visse** ytringer) som sådan er formelt forbudt og derfor kun lovlig for så vidt forbudet gennembrydes af en tilladelse. Dette og intet andet er censurens retlige struktur.

Censur foreligger også når offentliggørelsesforbuddet har den form at der er oprettet et monopol på benyttelsen af visse meddelelsesmidler, fx. radiobølger. Monopolet betyder jo nemlig retligt at det formelt er enhver anden end monopolisten forbudt at betjene sig af dette middel til offentliggørelse, for så vidt han ikke opnår monopolistens tilladelse hertil."

Det har været gjort gældende, at grundlovens § 77 sikrer en uindskrænket materiel ytringsfrihed om offentlige anliggender, jf. Peter Germer, **a.st.**, side 265, og Ytringsfrihedens Væsen (1973). Denne antagelse har ikke vundet tilslutning i den forfatningsretlige litteratur, jf. Alf Ross, UfR 1973 B, side 201 ff., Max Sørensen, Juristen 1973, side 358 ff., og Mogens Munch, UfR 1982 B, side 66, eller i retspraksis, jf. Vestre Landsrets dom i UfR 1996, side 449.

3.2. Justitsministeriets overvejelser

3.2.1. I Knud Aage Frøberts rapport antages det, at adgangen til radio- og TV-spredning fuldt ud er omfattet af grundlovens § 77. Det hedder bl.a. følgende:

"Den omstændighed, at radio og fjernsyn var ukendte medier i 1849, er ikke ensbetydende med, at den grundlovshjemlede ytringsfrihed ikke skulle gælde for dem. Selv om den første grundlov talte om retten til at offentliggøre sine tanker på tryk, er der næppe tvivl om, at nye offentliggørelsesmåder, som opstod efter 1849, blev omfattet af retten til at offentliggøre sine tanker. Grammofonpladen fremkom i 1880'erne og nyder godt af censurfriheden. Ytringsfriheden gennem nye medier blev yderligere bekræftet ved grundlovsrevisionen i 1953, da "på tryk" fik tilføjes "i skrift og tale". Grundloven beskytter således nu adgangen til at offentliggøre sine tanker i aviser, bøger og andre trykte værker, i anden skriftlig form samt i tale. Det sidste omfatter både foredrag, forelæsninger, sang og alle andre ytringer frembragt af den menneskelige stemme og uden hensyn til, om denne høres umiddelbart eller formidles gennem tekniske indretninger såsom

højtaleranlæg, grammofoonplade, kassettebånd *eller radio/tv- transmission*. De nye meddelelsesmedier - dvs. veje til spredning af oplysning, kunst, underholdning og reklamer - som tekst-tv, teledata og video - omfattes alle af grundlovens § 77." (side 13)

Knud Aage Frøbert tilslutter sig herved den principielle opfattelse af anvendelsesområdet for grundlovens § 77, som Peter Germer har givet udtryk for, jf. ovenfor pkt. 3.1.2.

Den overvejende opfattelse af betydningen af grundlovens § 77 på radio- og TV-området er imidlertid en anden end den, Peter Germer og Knud Aage Frøbert har givet udtryk for, jf. ovenfor under pkt. 3.1.2. Som nævnt anfører Poul Andersen, at "frihed til radioudsendelser [ikke er] sikret ved grundloven", og Alf Ross antager, at Danmarks Radios daværende monopol på radiospredning ikke var i strid med grundloven, da det ikke ved grundlovsrevisionen i 1953 - hvor bl.a. udtrykket "i tale" blev indsat i § 77 - var tilsigtet at bryde med denne ordning. Heller ikke Max Sørensen giver udtryk for, at grundloven sikrer (formel) ytringsfrihed for radio- og TV-spredningen. Henrik Zahle antager, at grundlovens § 77 indebærer et krav om alsidighed i redaktionen af radiovirksomheden. Der kan i den forbindelse henvises til § 7, stk. 1, og § 18, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (om henholdsvis Danmarks Radios og TV 2s alsidighedspligt m.v.).

Torben Jensen har i artiklen "Politiske udsendelser i Danmarks Radio før valg og folkeafstemninger" i U 1989 B, side 129-139, bl.a. anført, at alsidighedskravet er en forudsætning for, at statsmonopolet ikke kom til at stride mod den daværende grundlovs § 84, efter grundlovsændringen i 1953 § 77 (**a.st.**, side 129). Om spørgsmålet om grundlovmæssigheden af radiospredningslovgivningen anfører Torben Jensen videre (**a.st.**, side 129- 130):

"I forbindelse med grundlovsændringen i 1953 blev bestemmelsen om ytringsfrihed omformuleret, således at den forfatningsretligt sikrede adgang til at offentliggøre sine tanker på tryk også kom til at omfatte offentliggørelse i skrift og tale. Som allerede foran berørt skete der ikke derved nogen anfægtelse af den særlige radioordning, men grundlovens § 77 betød en klar præcisering af den pligt - som i forvejen påhvilede Statsradiofonien - til at iagttage de hensyn til den almindelige ytringsfrihed, som hører til et demokratisk samfund, ikke mindst på det politiske område."

Også lovgivningsmagten må antages at have lagt til grund, at grundlovens § 77 ikke er til hinder for begrænsninger - helt eller delvis - i adgangen til at offentliggøre ytringer ved hjælp af radio og TV. Indtil indførelsen af en ordning med lokal radio og TV havde Danmarks Radio monopol på området, og efter gennemførelsen af lovgivningen om lokal radio- og TV-spredning består der for så vidt fortsat en ordning, som efter sin karakter i princippet indebærer en form for censur. Det skyldes, at adgangen til at etablere lokal radio og TV ikke er fri, men forudsætter en forudgående tilladelse fra de lokale radio- og fjernsynsævn, jf. lovens § 43, sammenholdt med § 53. Enhver er således ikke be rettiget til frit at offentliggøre ytringer via egen radio- eller TV-station.

Det kan i den forbindelse anføres, at det i retspraksis er antaget, at grundlovens § 77 efter omstændighederne må fortolkes under hensyn til den retsopfattelse, der på relevante tidspunkter er kommet til udtryk i lovgivningen, jf. herved Vestre Landsrets dom i UfR 1996, side 449.1 denne sag antog landsretten, at retsplejelovens ordning, hvorefter Advokatnævnet kan ikende disciplinære sanktioner bl.a. for ytringer i strid med god advokatskik, ikke er uforenelig med grundlovens § 77, 1. **pkt.**, hvorefter ytringsfriheden udøves "under ansvar for domstolene". Landsretten lagde bl.a. vægt på, at den omhandlede ordning har fungeret siden 1919.

3.2.2. Ved grundlovsændringen i 1953 må det anses for lagt til grund, at ændringen af grundlovens § 77 til også at omfatte "i skrift og tale" ikke var til hinder for en opretholdelse af den bestående eneret til radiospredning. I en længere årrække har det i overensstemmelse hermed i såvel den forfatningsretlige litteratur som i lovgivningspraksis været antaget, at grundlovens § 77 ikke sikrer fri etableringsret på radio- og TV-området. På den baggrund kan det forhold, at det omhandlede spørgsmål i et vist omfang kan siges at have ændret karakter, ikke medføre, at grundlovsbestemmelsen nu tillægges et radikalt andet indhold end hidtil med den konsekvens, at radio- og TV-lovgivningen på væsentlige punkter måtte anses for grundlovsstridig, jf. herved Henrik Zahle, **a.st.**, side 57.

Herefter finder Justitsministeriet at måtte lægge til grund, at der ikke består et forfatningsretligt krav på at kunne etablere lokal radio og TV. Grundlovens § 77 kan således ikke antages at være til hinder for et helt eller delvis forbud mod radio- og TV-spredning via private lokalradio- og TV-stationer, uanset om et sådant forbud kan begrundes som en "teknisk nødvendighed". Der har da også først siden 1986 (dog på forsøgsbasis siden 1981) været adgang hertil.

Når lovgivningsmagten, som det er sket, faktisk etablerer en ordning med lokal radio og TV - og herved til dels giver afkald på den eneret for staten til radiospredning, som grundloven efter det anførte ikke er til hinder for - opstår der spørgsmål om, hvorvidt grundlovens § 77 sætter rammer for, hvorledes en sådan ordning med lokal radio og TV udformes.

Dette spørgsmål ses ikke nærmere behandlet i den statsretlige litteratur, hvor betydningen af grundlovens § 77, herunder med hensyn til kravet om alsidighed, navnlig bedømmes inden for rammerne af det statslige monopol til radiospredning, der blev lovfæstet i 1926.

Umiddelbart er det Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet formentlig må besvares bekræftende. Af det forhold, at grundloven ikke er til hinder for en statslig eneret til radiospredning under iagttagelse af et alsidighedsprincip, kan efter Justitsministeriets opfattelse således ikke drages den slutning, at grundlovens § 77 herefter er uden betydning for, hvordan lovgivningsmagten f.eks. udformer ordninger med lokal radio og TV. Eksempelvis ville det i høj grad kunne rejse spørgsmål om foreneligheden med grundloven, såfremt lokale radio- og TV-stationer alene kunne udsende de enkelte programmer efter forudgående tilladelse fra de lokale radio- og fjernsynsnavn. Der ville i så fald være tale om et indgreb, som ville stride mod det grundlæggende princip i § 77, hvorefter det offentlige ikke må føre forhåndskontrol med f.eks. hensigtsmæssigheden af privates ytringer. Det kan heller ikke udelukkes, at også andre restriktioner som f.eks. et forbud mod at omtale visse emner af generel samfundsmæssig betydning ville kunne rejse spørgsmål om foreneligheden med grundlovens § 77.

I modsætning hertil indebærer forbudet mod samsending og faste samarbejdsforhold om programvirksomheden ikke nogen kontrol med de synspunkter, stofområder m.v., som udsendes i lokal radio og TV. Forbudet har alene til formål at sikre, at de lokale radio- og TV-stationers programmer bevarer deres lokale præg og ikke i realiteten antager karakter af helt eller delvis landsdækkende radio og fjernsyn. Der er således ikke tale om et indholdsmæssigt indgreb i stationernes redaktionelle frihed, men om en håndhævelse af den begrænsning i adgangen til at etablere helt eller delvis landsdækkende radio og TV, som grundloven efter det ovenfor anførte ikke er til hinder for.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at de gældende regler i §

50 lov om radio- og fjernsynsvirksomhed om forbud mod netværk ikke kan antages at være uforenelige med grundlovens § 77.

4. Forholdet til artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

4.1. Artikel 10

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporeret i dansk ret.

Konventionens artikel 10 lyder således:

"Artikel. 10. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio- fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden og sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

Det følger af konventionens artikel 14, at nydelsen af de i konventionens anerkendte rettigheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

4.2. Legalitet og nødvendighed

Kravet i artikel 10, stk. 2, om, **at** indskrænkninger i ytringsfriheden skal være foreskrevet ved lov, indebærer særligt, at indskrænkningen skal være hjemlet i national ret, at borgerne skal have adgang til at gøre sig bekendt med retsgrundlaget, og at man med en efter forholdene rimelig sikkerhed skal kunne forudse rets-

grundlagets konsekvenser for den enkelte.

Indgreb skal efter samme bestemmelse være "nødvendige i et demokratisk samfund". Dette indebærer bl.a., at indgrebet skal udspringe af et påtrængende samfundsmæssigt behov, og at der skal være proportionalitet mellem formålet og indgrebet.

Modvirkning af mediekoncentrationen - der skader informationsstrømmen - på bekostning af kommercielle interesser - er omtalt i præmis 88 i Kommissionens rapport i sagen i **Geillustreerte Pers N.V. mod Holland** fra 1976, DR 8, hvor det bl.a. hedder:

".... the Commission considers that the protection of the commercial interests of particular newspapers or groups of newspapers is not as such contemplated by the terms of Art. 10 of the Convention. These matters might perhaps raise an issue under this provision where a State fails its duty to protect against excessive press-concentrations,"

Der kan f.eks. også henvises til Kommissionens afvisningsafgørelse i sagen **X. S.A. c/Pays-Bas** fra 1994, DR 76-B, hvoraf det fremgår, at det - som en beskyttelse af andres rettigheder - er legitimt at opretholde et "système audiovisuel", som er pluralistisk og ikke-kommercielt, og at beskytte tilkendegivelsen af forskelligartede meninger i medielandskabet.

4.3. Bevillingssystemer i kontrolorganernes praksis

Spørgsmålet om statens adgang til at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling er særskilt reguleret i artikel 10, stk. 1, 3. pkt. Bestemmelsen åbner mulighed for et sådant bevillingssystem.

I sagen **Groppera Radio AG and others** godkendte Domstolen i 1990, at retransmission af italienske radioudsendelser i schweizisk fællesantenneanlæg kunne forbydes bl.a. af hensyn til den offentlige organisation af radiospredningen.

Det fremgår af afgørelsen (Serie A, vol. 173, s. 23f, præmis 60-61, og s. 28, præmis 72-73) bl.a., at artikel 10, stk. 1, 3. pkt. først blev indsat i konventionen på et fremskredent tidspunkt under forberedelserne. Baggrunden var det begrænsede

antal sendefrekvenser, de store udgifter ved at bygge sendere, og flere staters politiske ønske om, **at** bevare et statsmonopol:

"Since then, changed views and technical progress, particularly the appearance of cable transmission, have resulted in the abolition of State monopolies in many European countries and the establishment of private radio stations - often local ones - in addition to the public services. Furthermore, national licensing systems are required not only for the orderly regulation of broadcasting enterprises at the national level but also in large part to give effect to international rules...

The object and purpose of the third sentence of Article 10 § 1 and the scope of its application must however be considered in the context of the Article as a whole and in particular in relation to the requirements of paragraph 2.....

.....the purpose of the third sentence of Article 10 § 1 of the Convention is to make it clear that States are permitted to control by a licensing system the way in which broadcasting is organised in their territories, particularly in its technical aspects. It does not, however, provide that licensing measures shall not otherwise be subject to the requirements of paragraph 2, for that would lead to a result contrary to the object and purpose of Article 10 taken as a whole.

In order to verify that the interference was not excessive in the instant case, the requirements of protecting the international telecommunications order as well as the rights of others must be weighed against the interest of the applicants and others in the retransmission of Sound Radio's programmes by cable.

The Court reiterates, firstly ..., Moreover Thirdly. . . . Lastly and above all, the procedure chosen could well appear necessary in order to prevent evasion of the law; it was not a form of censorship directed against the content or tendencies of the programmes concerned, but a measure taken against a station which the authorities of the respondent State could reasonably hold to be in reality a Swiss station operating from the other side of the border in order to circumvent the statutory telecommunications system in force in Switzerland.

The national authorities accordingly did not in the instant case overstep the margin of appreciation left to them under the Convention."

I sagen "**Röda Korsets Ungdomsförbund**" fra 1993 lagde Kommissionen til grund, at artikel 10 ikke blot tillader en stat gennem lovgivningen at gennemføre et koncessionssystem:

"... the State could also enact legislation ensuring compliance with the licence in question"

Koncessionsindehaverne havde ikke -ettet sig efter betingelserne i lovgivningen, og derfor var koncessionen blevet tilbagekaldt. Dette indebar efter Kommissionens opfattelse et indgreb i ytringsfriheden, som hjemlet i artikel 10, stk. 1. Ikke desto mindre havde stk. 1,3. pkt. fortsat betydning, fordi den tillader staterne en kontrol af den måde "broadcasting is organised", særligt af de tekniske aspekter.

"In the present case it was not on technical grounds that the applicants' broadcasting licences were withdrawn. It follows that the third sentence of Article 10 para 1, in the interpretation given to it by the European Court of Human Rights, does not cover the interference with the applicants' rights under Article 10 para 1 to freedom of expression, in particular the freedom to impart information. The Commission must therefore examine whether the interference satisfied the conditions of Article 10 para 2 of the Convention.

The Commission finds that generally speaking broadcasting must be organised in such a manner as to prevent disorder. This is confirmed by the reference to licensing in the third sentence of Article 10, para 1 of the Convention which concerns the technical aspects of broadcasting. This regulation must be understood as leaving the Contracting States with a possibility of creating a structure which would secure an orderly functioning of broadcasting in areas where it would be technically impossible to allow an unlimited access to the available radio frequencies. Furthermore, the Commission accepts that the legislation aimed at securing community radio broadcasting on terms equal to all interested parties. Having regard to this, the Commission is satisfied that the community radio system as adopted by Sweden served the purpose of preventing disorder and protecting the rights of others which are both legitimate aims envisaged by Article 10 para 2 of the Convention."

Kommissionen bemærker, at vendingen "necessary in a democratic society"

indebærer, at indgrebet skal modsvares af et "pressing social need"

I denne forbindelse måtte Kommissionen tage hensyn til staternes "margin of appreciation". Efter Kommissionens opfattelse er denne margin særligt væsentlig i handelsspørgsmål og specielt på områder, der er så komplekse og foranderlige som radio- og TV-udsendelse (jf. i samme retning bl.a. den ovenfor omhandlede afgørelse X. S.A. **c/Pays-Bas**). Selve artikel 10 i konventionen bekræfter efter Kommissionens opfattelse behovet for en bred skønsmargin, ved i stk. 1, 3. pkt., at forudsætte et bevillingssystem.

Kommissionen var opmærksom på de forskellige løsninger, der er anvendt i Europarådets medlemstater, for så vidt angår radio og TV-udsendelser i almindelighed. Den foreliggende sag vedrørte et system med privat udsendelse på lokalt niveau, og det var således klart, at det svenske system tog hensyn til det private initiativ og muliggjorde det for private bevillingshavere at videregive information, jf. konventionens artikel. 10.

"The Commission recalls that the Swedish system of community radio broadcasting was created with a view to providing local associations with practical means of enjoying freedom of expression according to special rules in order to broadcast, within their districts, messages about their activities and to spread their opinions. The Swedish legislator and subsequently the courts found that, in order to secure that community radio would be used for this purpose, it would be necessary to prohibit commercial advertising. The Commission finds that it must confine its review of this appreciation to the question whether the measures taken on the national level were justifiable and proportionate....."

Bevillingerne blev trukket tilbage alene på grund af, at forbuddet mod kommerciel reklame ikke var blevet overholdt - en betingelse, som bevillingshaverne kendte, da de fik bevillingerne.

"The restrictions on broadcasting thus related solely to commercial advertising which in the present case had no other purpose than providing financial support for the applicants. In these circumstances the Commission does not find that the Swedish Community Radio Act placed an excessive burden on the applicants to the extend that they wanted to impart information through this medium. Therefore, having regard to the Contracting States margin of appreciation, the Commission

finds that the withdrawal of the applicants' broadcastning licences for a period of one year could be regarded as "necessary" within the meaning of Article 10 para 2 of the Convention."

Domstolen udtalte sig i 1993 i sagen "**Informationsverein Lentia**", Serie A, vol. 276, side 14f, præmis 32-33, nærmere om fortolkningen af artikel 10, stk. 1, 3. pkt. Domstolen fortolker her ikke bestemmelsen som begrænset til rent tekniske hensyn:

"Technical aspects are undeniably important, but the grant or refusal of a licence may also be made conditional on other considerations, including such matters as the nature and objectives of a proposed station, its potential audience at national, regional or local level, the rights and needs of a specific audience and the obligations deriving from international legal instruments.

This may lead to interferences whose aims will be legitimate under the third sentence of paragraph 1, even though they do not correspond to any of the aims set out in paragraph 2. The compatibility of such interferences with the Convention must nevertheless be assessed in the light of the other requirements of paragraph 2.

The monopoly system operated in Austria is capable of contributing to the quality and balance of programmes, through the supervisory powers over the media thereby conferred on the authorities. In the circumstances of the present case it is therefore consistent with the third sentence of paragraph 1. It remains, however, to be determined whether it also satisfies the relevant conditions of paragraph 2."

Herefter prøvede Domstolen, om indgrebet var foreskrevet ved lov, medens der for så vidt angår prøvelsen af, om der foreligger et "legitimate aim", henvises til prøvelsen vedrørende artikel 10, stk. 1, 3. pkt. Spørgsmålet, om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund og proportionalt i forhold til hensigten, prøves selvstændigt i relation til stk. 2.

4.4. Justitsministeriets overvejelser

4.4.1. Dynamisk fortolkning

Justitsministeriet finder anledning til indledningsvis at pege på, at Kommissionens

og Domstolens fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er dynamisk. Dette indebærer, at fortolkningen er målrettet og tager sit udgangspunkt i de aktuelle forhold. Endvidere betyder det, at forarbejder almindeligvis kun tillægges mindre betydning.

Det er derfor vanskeligt og i visse tilfælde umuligt med bestemthed at vurdere, hvorvidt en bestemt national retstilstand i tilfælde af en prøvelse vil vise sig at være i strid med de konventionsbestemte forpligtelser. Det gælder særligt på områder under hastig ændring, f.eks. som følge af den tekniske eller samfundsmæssige udvikling.

Den dynamiske fortolkningsstil har ikke mindst givet sig udslag vedrørende fortolkningen af konventionens artikel 10.

4.4.2. Lovgivning om bevillinger til lokale udsendelser

Kulturministeriet har oplyst, at det indgreb i ytringsfriheden, som ordningen med lokale koncessioner indebærer, er begrundet i (tekniske) ordenshensyn og i hensynet til det lokale publikums behov.

Programmernes lokale tilknytning er ønskværdig af hen syn til livet og udviklingen i det nære miljø, herunder den demokratiske proces i lokalsamfundet.

I den forbindelse kan der peges på, at forskellighed i de lokale programmer er med til at sikre en høj grad af diversitet i udbuddet af informationer.

Såfremt stationerne sender de samme udsendelser, vil mangfoldigheden i udbuddet af informationer blive formindsket. Derved skades åbenheden og pluralismen i det demokratiske samfund.

I denne sammenhæng må lovgivningsmagten kunne tilsidesætte eventuelle kommercielle interesser til fordel for befolkningens interesse i en bred vifte af lokalt funderede stationer, også selvom dette lægger bånd på visse kommercielle interesser.

Kravet om lokalt tilhørsforhold retter sig ikke mod det specifikke indhold af udsendelserne og har således ikke nogen censurerende karakter (i modsætning til

en ordning med det samme sigte, hvor lokalstationerne f.eks. pålægges at sende en vis mængde stof af en bestemt art eller ikke at bringe udsendelser om visse emner af samfundsmæssig betydning).

Bevillingsordningens formål er således bl.a. at skabe den åbenhed og mangfoldighed (pluralisme) i det demokratiske samfund, som også artikel 10 tilsigter at sikre.

Der kan i denne forbindelse være grund til at fremhæve, at lokalradio og -TV på grundlag af særlige sendetilladelser efter det oplyste også kendes i andre Europa-rådslande.

Særligt på baggrund af Domstolens ovenfor citerede udtalelse i sagen Informationsverein Lentia, kan det herefter ikke antages, at bevillingsordningen som sådan strider mod bestemmelsen i artikel 10, stk. 1,3. **pkt.**, eller savner et legitimt formål.

Den praktiserede ordning har klar lovhjemmel, jf. ovenfor under pkt. 2.

Den indskrænkning i ytringsfriheden, som den danske ordning indebærer, forekommer ikke at være ude af proportion i forhold til det tilsigtede gode. I denne forbindelse kan der peges på de danske regler om adgang til satellit- og kabelvirksomhed. Kulturministeriet har oplyst, at

"terrestrisk lokal-tv (kombineret med retransmission i fællesanlæg i de lokale områder) skønnes at dække omkring 60% af husholdningerne i Danmark. Det er nogenlunde samme procentdel, som kan modtage satellit-tv. Det er altså for så vidt lige så attraktivt set fra et kommercielt synspunkt at sende via satellit som via lokal-tv- frekvenser."

Til støtte for den antagelse, at ordningen kan betegnes som nødvendig i et demokratisk samfund af hensyn til den lokale informationsformidling, taler herudover bl.a., at ordninger med bevilling til lokale udsendelser efter det oplyste også kendes i andre af Europarådets medlemstater.

Efter Justitsministeriets opfattelse er den danske lovgivning om bevillinger til lokal radio- og **fjernsyns** virksomhed som sådan således næppe i strid med reglen i Den

Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

De konkrete afgørelser vedrørende bevilling til lokalradio og -TV skal ikke blot skal have hjemmel i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, men skal også være i overensstemmelse med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der som nævnt ovenfor er inkorporeret i dansk ret.

Som nævnt følger det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at tilladelseskrav, der indskrænker den ytringsfrihed, som er tilsikret ved artikel 10, stk. 1, 1. og 2. pkt., i det enkelte tilfælde må afgøres efter artikel 10, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2.

Ved afgørelserne vedrørende bevilling til lokalradio og -TV må der således foretages en konkret afvejning af de kriterier, der er anført i artikel 10, således som de forstås i Den Europæiske Menneskerettighedskommissions og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, jf. herom ovenfor.

4.4.3. Forbud mod netværk

Som der er redegjort nærmere for under pkt. 2, indeholder lov om radio- og fjernsynsvirksomhed et udtrykkeligt forbud mod netværk.

Det er således en lovfæstet betingelse for lokal sendetilladelse, at der ikke foreligger netværk, og en tilladelse kan inddrages midlertidigt eller endeligt, hvis indehaveren overtræder forbudet mod netværk.

Forbudet mod netværk skal sikre, at programvirksomheden i overensstemmelse med sendetilladelsens forudsætninger er lokalt forankret.

Såfremt de lokale kanaler i stigende omfang sender fælles stof med andre lokalkanaler, vil den programflade, der står til rådighed for lokale informationer og lokale interesser være vigende. Forbudet mod netværk er derfor en integreret del af lovens ordning med bevillinger til lokalradio og -TV.

Også i andre Europarådslande findes der efter det oplyste forbud mod netværk.

På denne baggrund kan det efter Justitsministeriets opfattelse næppe antages, at dansk rets forbud mod netværk generelt er i strid med bestemmelsen i Den Eu-

ropæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Som nævnt ovenfor skal de konkrete afgørelser vedrørende bevilling til lokalradio og -TV ikke blot have hjemmel i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, men også være i overensstemmelse med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dette gælder således også afgørelser om midlertidigt eller endeligt at inddrage en sendetilladelse, hvis indehaveren overtræder forbudet mod netværk.

Det kan formentlig ikke ganske udelukkes, at de konkrete omstændigheder i forbindelse med en overtrædelse af forbudet mod netværk - undtagelsesvis - kan have en sådan karakter, at hensynene bag den danske ordning med lokalradio og -TV må vige for hensynet til ytringsfriheden, som det kommer til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Hensynet til Konventionens artikel 10 vil også kunne have betydning for afgørelsen af, om der i givet fald skal ske midlertidig eller endelig inddragelse af en sendetilladelse, fordi forbudet er overtrådt.

Afgørelser om midlertidig eller endelig inddragelse af sendetilladelse som følge af overtrædelse af forbudet mod netværk forudsætter således - ligesom andre konkrete afgørelser vedrørende bevilling til lokalradio og -TV - en konkret afvejning i lyset af artikel 10.

5. Sammenfatning

Der er over for Justitsministeriet rejst spørgsmål om, hvorvidt det gældende forbud mod netværk er i strid med grundlovens § 77 og artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter Justitsministeriets opfattelse er forbudet mod netværk ikke i strid med grundlovens § 77, jf ovenfor pkt. 3.

Det kan efter Justitsministeriets opfattelse næppe heller antages, at forbudet mod netværk er i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 10. Afgørelser om midlertidig eller endelig inddragelse af en sendetilladelse som følge af overtrædelse

af bestemmelserne om netværk forudsætter imidlertid en konkret afvejning i lyset af artikel 10, jf. ovenfor pkt. 4.

**De vejledende regler
for god presseskik**

De vejledende regler for god presseskik er optrykt som bilag 3 til lovforslaget om Medieansvarsloven (Folketingstidende 1990/91 (2. samling), tillæg A, sp.- 3185 ff)

Grundlæggende synspunkter:

Sikringen af ytringsfriheden i Danmark står i nøje forbindelse med massemediernes frie adgang til at indsamle informationer og nyheder og til at offentliggøre dem så korrekt som muligt. Den frie kommentar er en del af ytringsfrihedens udøvelse. Under varetagelse af disse opgaver bør massemediernes anerkende hensynet til den enkelte borgers krav på respekt for den personlige integritet og privatlivets fred og til behovet for beskyttelse mod ubeføjet krænkelse.

Under brud på god presseskik henhører også hindring af berettiget offentliggørelse af informationer af væsentlig betydning for offentligheden, samt eftergivenhed over for udenforståendes krav om indflydelse på massemediernes indhold, hvis eftergivenhed kan medføre tvivl om massemediernes frie og uafhængige stilling. Brud på god presseskik foreligger endvidere, hvis en journalist pålægges opgaver, som er i strid med nærværende presseetiske regler.

En journalist bør ikke pålægges opgaver, der strider mod hans samvittighed eller overbevisning.

Reglerne omfatter det redaktionelle stof (tekst og billeder), som offentliggøres i den trykte periodiske presse, radio og fjernsyn samt i de øvrige massemedier.

Reglerne omfatter tillige annoncer og reklamer i den trykte periodiske presse og i de øvrige massemedier i det omfang, der ikke er fastsat særlige regler herom.

Reglerne omfatter omtalte og afbildede personer, herunder også afdøde personer, juridiske personer og lignende.

Reglernes indhold:

A. Korrekte meddelelser

1. Det er massemediernes opgave at bringe korrekt og hurtig information. Så langt det er muligt, bør det kontrolleres, om de oplysninger, der gives, er korrekte.
2. Kritik bør udvises over for nyhedskilderne, i særdeleshed når disses udsagn kan være farvet af personlig interesse eller skadevoldende hensigt.
3. Oplysninger, som kan være skadelige, krænkende eller virke agtelsesforringende for nogen, skal efterprøves i særlig grad, inden de bringes, først og fremmest ved forelæggelse for den pågældende.
4. Angreb og svar bør, hvor det er rimeligt, bringes i sammenhæng og på samme måde.
5. Det skal gøres klart, hvad der er faktiske oplysninger, og hvad der er kommentarer.
6. Overskrifter og mellemrubrikker skal i form og indhold have dækning i den pågældende artikel eller udsendelse. Det samme gælder de såkaldte spisesedler.
7. Berigtigelse af urigtige meddelelser skal finde sted på redaktionens eget initiativ, hvis og så snart kendskab til fejl af betydning i de bragte meddelelser indgår. Berigtigelsen skal foretages i en sådan form, at læserne, lytterne eller seerne får klar mulighed for at blive opmærksomme på berigtigelsen.

B. Adfærd i strid med god presseskik

1. Meddelelser, som kan krænke privatlivets fred, skal undgås, medmindre klar almen interesse kræver offentlig omtale. Det enkelte menneske har krav på beskyttelse af sin personlige anseelse.
2. Selvmord eller selvmordsforsøg bør ikke omtales, medmindre klar almen interesse kræver eller begrundet offentlig omtale, og i så fald bør omtalen være så skånsom som mulig.
3. Ofre for forbrydelser eller ulykker skal vises det størst mulige hensyn. Det samme gælder vidner og pårørende til de implicerede. Ved indsamling og gengivelse af billedmateriale skal der vises hensynsfuldhed og takt.
4. Der bør opretholdes en klar skillelinje mellem annoncering og redaktionel tekst. Tekst og billeder foranlediget af direkte eller indirekte merkantile interesser bør kun bringes, hvis et klart journalistisk kriterium taler for offentliggørelse.
5. Andres tillid må ikke misbruges. Der bør vises særligt hensyn over for personer, som ikke kan ventes at være klar over virkningerne af deres udtalelser. Andres følelser, uvidenhed eller svigtende herredømme bør ikke misbruges.

C. Rets reportage

1. De under A og B anførte almindelige presseetiske regler gælder også for retsreportagen.
2. Reglerne for retsreportagen gælder også sagernes forberedelse, herunder straffesagers behandling hos politi og anklagemyndighed.
3. Retsreportagen bør være objektiv På ethvert stadium af sagernes forberedelse og ved behandlingen i retten bør journalisten tilstræbe en kvalitets-

tiv ligelig gengivelse af parternes - i straffesager anklagemyndighedens og forsvarrets - synspunkter. En omtale af en straffesag bør følges op med et referat af sagens afslutning, hvad enten denne finder sted i form af tiltalefrafald, frifindelse eller domfældelse.

4. Det bør undgås at nævne personers slægtsforhold, stilling, race, trosbekendelse eller organisationsforhold, medmindre dette direkte har med sagen at gøre.
5. Så længe en straffesag ikke er endeligt afgjort eller bortfaldet, må der ikke offentliggøres meddelelser, der kan lægge hindringer i vejen for sagens opklaring, eller tilkendegivelser om, at en sigtet eller tiltalt er skyldig. Ved omtale af en straffesag skal det klart fremgå, om sigtede/tiltalte har erklæret sig skyldig eller ikke-skyldig.
6. Der skal i videst muligt omfang følges en klar saglig linje ved afgørelsen af, hvilke sager der omtales, og i hvilke tilfælde navne på de implicerede nævnes. En sigtets eller tiltalts navn eller anden identificering bør udelades, når ingen almen interesse taler for at offentliggøre navnet.
7. Der skal iagttages varsomhed med meddelelser om, at politianmeldelse er indgivet mod en navngiven person. Meddelelse herom bør som regel ikke bringes, før anmeldelse har medført indgriben fra politiets eller anklagemyndighedens side. Dette gælder dog ikke, hvis det anmeldte forhold i forvejen er kendt i videre kredse eller har væsentlig almen interesse, eller det **efter** de foreliggende omstændigheder må antages, at anmeldelsen er solidt underbygget.
8. En sigtet, tiltalt eller domfældt person bør forskånes for at fa fremdraget en ham tidligere overgået straffedom, hvis den er uden betydning for de forhold, han nu er sigtet, tiltalt eller dømt for. I anden nyhedssammenhæng bør de mod en person tidligere rejste straffesager som regel ikke omtales.

**Medierne og kirken
ved
sognepræst, cand.pæd. Raymond Olsen**

Den 30. maj 1996

MEDIERNE OG KIRKEN

v/ sognepræst, cand.pæd. Raymond Olsen, medlem af Medieudvalget.

En af Medieudvalgets væsentlige opgaver er at vurdere mediernes rolle og funktion i forhold til det enkelte menneskes kulturelle og samfundsmæssige udvikling, således som det kommer til udtryk i kommissoriet for Medieudvalget, der udtaler målsætningen: "at den enkelte borger får mulighed for at udnytte sine økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder."

I dansk tradition omslutter de kulturelle rettigheder også det religiøse aspekt, som det udfolder sig gennem Den Evangeliske Lutherske Folkekirke, frikirkesamfundene og alle øvrige religiøse tiltag i den multi-etniske udvikling, som netop i disse år farver danske borgeres hverdag.

Medierne udgør en voksende faktor i opfattelsen af det enkelte menneskes "livskvalitet" samt den demokratiske tænkning og handlefrihed, der i stor udstrækning er fundament for demokratiet.

I første halvdel af århundredet var der tradition for, at billedet af kirke- og kristenliv indgik i den almene kulturflade og ikke blot var henvist til en kirkelig "medie-ghetto", som tilfældet er i dag.

Kirken og det kirkelige liv bærer selv en stor del af skylden for denne udvikling. Medierne har været ude af kirkens synsfelt og kirken dermed ude af mediernes. Populært sagt, så tror Kirken ikke på medierne, og medierne tror ikke på Gud. Den kristne kulturarv lever dog stadig som et centralt element i dansk demokratisk tænkning og praksis, men ofte usynligt og ubevidst for den enkelte borger.

Kirken må som institution mere direkte ind i medieproblematikken, og derigennem styrke det almindeligt kulturskabende i samfundet. Mødet med det folkelige kræver kvalitet, hvilket kræver økonomi og talent.

I denne sammenhæng er der tale om det opmærksomhedsvækkende, det udfor-

drende og det oplysende. Til mediernes afspejling af samfundet hører også et klart billede af det levende autentiske kirkeliv.

I sit oplæg før Medieudvalgets nedsættelse udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen den 16. januar 1994 følgende: "Kan folkestyret være tjent med de medier, det har? Medierne er ikke hævet over fællesskabet, men en del af **det**".

Det kirkelige liv er en central del af dette samfundsfællesskab!

Folketinget har ifølge Grundloven ansvar for at lovgive også vedrørende Folkekirken m.v. Denne opgave kan i et moderne samfund ikke løses tilfredsstillende uden at indrage mediespørgsmålet.

Medieudvalget har til hensigt at pege på områder, hvor der er behov for lovgivningsinitiativer. Kirken og det kirkelige liv er et sådant område.

Kirken har ikke tidligere deltaget i det officielle **kommissionsarbejde** omkring medieudviklingen. Trods henvendelse fra "Mediekommissionen af 1980" deltog Folkekirken ikke i kommissionsarbejdet.

Den daværende kirkeminister havde den opfattelse " .. ikke at ville stille krav om, at Folkekirken særligt skulle repræsenteres ved et medlem i kommissionen .." (Skrivelse af 29.4.1980, Kirkeministeriet).

I marts 1988 nedsatte Kirkeministeriet selv en arbejdsgruppe omkring kirkelige mediespørgsmål. Gruppen afgav sin rapport samme år: "Rapport fra Arbejdsgruppen om samarbejde mellem Folkekirken og Landscentralen for Undervisningsmidler vedrørende distribution af og eventuelt produktionsstøtte til folkekirkeligt undervisnings- og oplysningsmateriale." (okt. 1988)

Anbefalinger 1988:

- 1) At der skabes lovhjemmel for, at det enkelte sogn over sit budget kan afsætte penge til mediarbejdet i sognet, lokalområdet eller til fælles tiltag i provsti eller stift.
- 2) At der gives økonomisk mulighed for at deltage i/arrangere kursus med henblik på dygtiggørelse til arbejde i lokal og regional radio og tv.

- 3) At der ansættes/udpeges rådgivere på stiftsbasis, evt. derved at præster som en del af deres arbejde får denne opgave, ligesom man har stiftspræster vedrørende Ydre Mission og Nyreligiøsitet.
- 4) At der nedsættes ideudvalg, evt. på stiftsbasis (stifts medieudvalg).
- 5) At der gives mulighed for et teologisk-pædagogisk kritisk arbejde med hele medieproblematikken. Det drejer sig ikke om produktion, men om analyse og perspektivering, inspiration og kritik.

Arbejdsgruppen fremsatte desuden forslag om, at der oprettes en Kirkeministeriel Fond, en folkekirkelig "kulturfond", der skulle kunne yde produktionsstøtte/-garanti, manuskriptstøtte og støtte til udviklings- og projektarbejder. Fondens midler kunne evt. tilvejebringes via reservefondsmidler, således at de enkelte stifter opretholdt ejendomsretten til kapitalmidlerne.

Med udgangspunkt i det af Statsministeriet nedsatte Medieudvalg 1994, er der på kirkeligt initiativ nedsat en samtale- og ressourcegruppe under betegnelsen "Kirkeligt Medieforum", Aalborg Stift. Gruppen har gennem sine medlemmer kontakt med såvel Den katolske Kirke i Danmark som frikirkerne.

Kirkeligt medieforums sammensætning:

Søren Lodberg Hvas, biskop, cand.theol og lic.pæd.
Raymond Olsen, sognepræst, cand.pæd. medlem af Medieudvalget.
Per Bucholdt Andreasen, **DR-programmedarbejder**, cand.theol.
Niels Arbøl, adjunkt, cand. scient & art.
Ivar Brændgaard, direktør TV 2/Midtvest, cand.theol.
Jørgen Engmark, informationskonsulent, Kirkeministeriet.
Jan Lindhardt, docent, dr. theol, forfatter.
Bo Torp Pedersen, mediekonsulent, mag. art.
Birgitte Thyssen, lektor, Folkekirkens Pædagogiske Institut.
Peter Øhrstrøm, docent, dr. scient, Humanistisk Informatik.

Medierne og det kirkelige stof:

Medieeksplosionen i 1500-tallet spredte kirkeligt stof over hele Europa. Gutenberg's tekniske opfindelse skabte en bog- og skriftkultur, som kirken har levet i siden og aldrig sluppet. Da den elektroniske gnist sprang for 100 år siden fulgte kirken ikke i samme grad medieudviklingen op. Det er stadig de trykte medier,

der bærer den kirkelige information. Det gælder først og fremmest Dagspressen, og dertil kommer en række interne kirkelige fagblade, som væsentlige transportører af den kirkelige information (Kirkeblade, organisationsblade, Stiftsavis etc.)

Den protestantiske tradition rummer en billedangst, og dens fremtræden er langt mindre "medie-egnet" end Den Katolske Kirke med dens farverige liturgi. Den protestantiske præst er nærmest vaccineret mod de elektroniske medier, især billedmedierne. Fjernsynet har i Danmark ofte kun fået lov til at være i kirken på kirkens betingelser og ikke på mediets betingelser med det resultat, at den danske kirke ikke bruger mediets eget sprog. Folkekirken bruger en udtryksform, der er knyttet til den tale og skriftkultur, som samfundet er på vej til at forlade i disse år. Både kirke og skole må nu erkende, at et sprog forsvinder og billedet er blevet skriften på væggen.

Radio:

Den mediemæssige dækning af kirkeligt stof er især synlig i *RADIOMEDIET*, det talte ords medie. Der udtrykkes normalt stor tilfredshed med dækningen af kirke, tro og livsholdninger i **DR's** radio P1, hvor der forekommer såvel faste udsendelser og magasiner (f.eks. gudstjenestetransmissioner, magasiner og morgenrefleksioner) som godt integreret stof eller perspektiv i andre, mere almene udsendelstyper. På P2 og P3 forekommer stoffet altid i integreret form og følges af livlig diskussion.

Fjernsyn:

Kritikken er hårdest ved tv-mediet, selv om der findes faste udsendelser (f.eks. Gudstjenestetransmissioner og salmesangsudsendelser). Integrationen af kirke- og livsholdningsstof i f.eks. nyheds- og aktualitetsudsendelser er af svingende kvantitet og kvalitet, og tv har i årevis famlet og tøvet vedr. faste magasiner omkring, kirke- og trosliv. Medarbejderne mangler først og fremmest "fokus": man ved ikke hvad man vil med sådanne udsendelser, men kører efter princippet: "noget vil vise sig". De landsdækkende kanaler burde være bedre rustet, uanset det har vist sig vanskeligt at formidle kirke- og trosliv via tv-mediet!

Kirkeligt mediestof er en del af public service forpligtigelsen, og enkeltproduktioner peger også mod, at dækningen af kirkeliv m.m. i nyhedsudsendelserne er på vej mod en fornyelse. Der gøres forsøg med fornyelse af traditionerne omkring gudstjenester og lignende på tv, selv om der også er eksempel på, at en landsdækkende tv-kanal totalt kan mangle kirkeligt stof i f.eks. en påskeuge.

Folkekirken, kirkefolket og medierne

Lokal-radio/tv:

Under det landsdækkende lag af medievirksomhed findes et græsrodsunderlag af idebetonede lokalradio- og lokal-TV-stationer. En medievirksomhed, der er tæt på borgernes hverdag. Det er en medievirksomhed, der rummer ikke blot folkekirkelig aktivitet, men i høj grad er frikirkernes tumleplads. Samles disse medietiltag under fællesbetegnelsen " kristen radio- og tv virksomhed", tegner følgende billede sig.

Enkeltpersoner, grupper o.a. er aktive omkring de lokale radio- og tv-medier. Visse har organiseret sig i "Den Kristne Producentkomité" og andre i den mere almene "Sammenslutningen af lokale radio og TV stationer i Danmark". Den seneste udvikling er, at man på provstibasis etablerer et mediasamarbejde (Aarhus, Odense og Herning) og finansierer forskellige folkekirkelige medietiltag via Menighedsrådslovens nye muligheder.

"Danmarks Kirkelige Mediecenter", Aarhus, stiftet 1988, har som baggrund en række kirkelige organisationer som medlemmer og en bredt sammensat bestyrelse. Overordnet fungerer "Danmarks Kirkelige Mediecenter" på linje med andre kommercielle tv-produktionsselskaber, men med en særlig profil omkring kirkelig programproduktion. Centret har produceret en række tv-programmer, som oftest co-produktioner både landsdækkende og regionalt, samt produktioner til den kirkelige undervisning.

Kirkeligt fjernsyn:

I 1984 udsendte KKR/TV sit første program. Siden da har Danmark haft kirkeligt lokal-tv, som dels har haft til formål at formidle det kristne budskab og dels fremme synspunkter og holdninger i samfundet bygget på det kristne livs- og menneskesyn.

Der har siden 1989 været 3 lokale tv-stationer i landet, som kan karakteriseres på denne måde. Ud over KKR som med sine 20 sendetimer pr. uge ubetinget er den største, drejer det sig om stationerne i Aarhus og Aalborg, som i typiske uger sender omkring 7 timers lokal tv.

Stationerne i København og Aarhus ejes af de lokale frikirker inden for Pinsevækkelsen, medens stationen i Aalborg og på det seneste Roskilde (TV4000 -

Roskilde Kristne TV) ejes af både folkekirkelige og frikirkelige medlemsorganisationer.

Som al anden idebetonet radio/tv-virksomhed i Danmark er den økonomiske situation problematisk. Programkvaliteten er for lav på grund af den udstrakte brug af uuddannet og frivillig arbejdskraft og manglende mulighed for mediemæssig videreuddannelse. Det lokale engagement, som har ført til **idébetonet** ikke-kommercielt TV i Danmark, bør støttes økonomisk. Stationernes betrængte økonomi har forhindret ansættelse af lønnede medarbejdere i større udstrækning. Stationerne drives i vid udstrækning af frivillige ulønnede medarbejdere.

Det kunne være en offentlig opgave at støtte de frivillige medarbejdere ved tv-stationerne med uddannelseskurser på tv-området og derigennem højne kvaliteten af udsendelserne fra stationerne.

Folkekirken som institution har ingen selvstændig produktion, med mindre man inddrager f.eks. "Folkekirkens Nødhjælp", enkelte missionsselskaber og det frivillige ungdomsarbejde.

Religionsundervisning:

I den kirkelige undervisning er der et udækket behov for elektroniske undervisningsmidler omkring kirke og kulturarv. Det gælder på det gymnasiale plan, høj- og efterskoler, Folkeskolen, konfirmandundervisningen og den voksende "forberedende konfirmandundervisning" på 3.- 4. klasses trin.

Nettet af Amtscentraler gør et stykke arbejde for at tilbyde de aktuelle tv-programmer der viser sig på områderne: Religion/psykologi/filosofi. Programmerne er pædagogisk mest anvendelige ved voksenundervisning, gymnasiet og Folkeskolens ældste klasser. Programmerne slettes normalt efter 3 måneder, såfremt de ikke er afbenyttede.

Danske forhold kunne ydeligere perspektiveres ved at inddrage forholdene i de øvrige nordiske lande, hvor det kirkelige stof har en klar platform i de landsdækkende medier, og hvor de nordiske broderkirker selv er langt mere medieorienterede end f.eks. Den Danske Folkekirke.

Kirken i medie- og informationssamfundet:

Det har været karakteristisk for den kristne kirke, at den gennem skiftende tider

har skullet tale ind i en given epoke og denne epokes kulturelle betingelser. I vor kulturkreds bevæger samfundet sig i disse år hastigt fra at være et industrisamfund til at være et informationssamfund. Der er tale om afgørende ændringer i vor kultur. Samfundets livsrytme og menneskesyn er under forandring. Det er et kulturelt skift fra en skriftkultur til en billedkultur. Informationssamfundets frembrud får konsekvenser for samfundets bærende kultur, den sociale struktur og dermed også den kirke, der er sat til at møde mennesker dér, hvor de lever deres liv.

Radiomediet og tv-mediet følges nu op af de nye interaktive medier på de elektroniske informationsmotorveje. Disse nyeste medier vil gøre sig gældende og sætte sig spor i det, man tidligere betegnede som den folkelige oplysning og kulturformidling. Hvilke konsekvenser dette skift i kultur vil få, kræver en kirkelig og teologisk eftertænkning og forskning.

På området de elektroniske medier har den kirkelige medieaktivitet op til fjernsynets gennembrud været varetaget af frivillige kirkelige og folkekirkelige organisationer. 1926 oprettedes "KLF", Kristelig Lytterbevægelse. Navnet ændredes i takt med medieudviklingen til "Kristelig Lytter- og Seerbevægelse".

Man ville i 1926:

- 1) Bevare de to Søndagsgudstjenester
- 2) Kirkelig repræsentation i Statsradiofoniens ledelse
- 3) Fjernelse af eder og lignende ord og vendinger
- 4) Forøgelse af de kirkelige udsendelser.

Danmark har en dyb folkekirkelig tradition for, at fornyelse og ændringer skal gro "nedefra", og KLF er et udtryk for dette.

Andre lytterbevægelser voksede frem (Arbejdernes Lytterbevægelse, Den Katolske Lytterbevægelse m.fl.)

Disse lytter/seerbevægelser øvede mediepolitisk virksomhed og folkeoplysende virksomhed omkring den aktuelle mediesituation samt var et dialogforum for de landsdækkende medier og medieinteresserede borgere. I dag er disse folkelige foreningers betydning vigende. Det mediepolitiske sigte, at påvirke programfladen og programvirksomheden hører fortiden til. Gennem repræsentation i DR-TVs, TV 2s programråd og de regionale TV-stationers Støtteforeninger føres der

stadig en folkelig dialog med disse kanaler.

Den Danske Folkekirke har ikke officielt beskæftiget sig med medie- og informationsområdet og savner det perspektiv, som opkomsten af et informationssamfund nu giver anledning til. Kirken skal ikke "elektronificeres", men der er nu en voksende forståelse for, at kirken såvel praktisk som teologisk må overveje, hvilke konsekvenser informationssamfundet kan få for kirkens muligheder for kundskabsformidling og livsoplysning. Såvel Den katolske Kirke som de forskellige frikirkesamfund har forlængst involveret sig i medievirksomhed og har en langt smidigere kirkestruktur, der gør det muligt at tilpasse sig, selv om de økonomiske rammer og uddannelsesmæssige muligheder sætter snævre grænser.

Kirkeligt stof:

Den Danske Folkekirke er absolut ikke klar til at spille en aktiv rolle i produktion af tv-programmer. Indtil i dag har der næsten udelukkende været fokus på bøger. At 60% af befolkningen har video og kan modtage hjemmeundervisning har til dato ikke udfordret kirken.

Tv-stationerne har endnu ikke magtet en form, hvorunder kirkestof kan gøres interessant. Kirken må derfor ikke forvente, at tv-stationerne umiddelbart vil interessere sig mere for kirken eller bibelsk stof end i dag. Dårlig og ukvalificeret omtale er dog bedre end ingen. Kirken kan udmærket tåle en vis tavshed, men ikke total tavshed.

Udviklingen tyder på, at etisk stof kan forventes at få større bevågenhed, men det er ikke særlig tv-egnet. Hvis der bliver fundet en form, hvorunder kirkestof bliver gjort interessant for en bredere befolkningsgruppe, vil kirke og præster af i dag antagelig opleve, at tv-formen forråder indholdet og "Mediet bliver budskabet". På grund af danske tv-kanalers begrænsede produktion af kirkeligt stof kan der forventes et stigende antal udenlandske programmer, der behandler kirkesamfund og bibelsk stof. Der er udenlandske tv-stationer og produktionsselskaber, der satser på kirkestof, og som sælges til mange lande.

Det kristne budskab formidles bedst i fiktionens form, og her vil danske tv-stationer i høj grad være henvist til udenlandske markeder for at finde stof. Tilbudene er mange, alt efter hvor snævert området defineres.

Kirkestof i tv deler skæbne med kulturstoffet. Det kan ikke samle de store seer-

tal. Sideeffekten kunne være fremkomst af rimeligt **undervisningsstof** til oplæring i den kristne børnelærdom også på voksenplan. En stor mangelvare!

De journalistiske, nyhedsprægede programmer, hvor der stilles skarpt på kirken, skal TV-stationer nok fortsat selv varetage. Tv-stationer vil være interesseret i oplysende, undervisende og debatskabende tv-programmer, men derimod ikke i forkyndende udsendelser. Hertil kommer kirkehistoriske programmer, beskrivelser af trossamfund samt portrætter af personer og kirkelige miljøer. Tv-stationerne vil være interesserede i at købe "visningsret" billigt..

Det kunne være en relevant kirkelig opgave at sælge ideudvikling og storyboards til producenterne samt levere research og cases til TV-stationerne.

Kirkeligt produktionsmiljø:

Den seneste elektroniske udvikling stiller kravet til Folkekirken og øvrige kirkelige sammenhænge, at man tager sin dåbsoplæringsforpligtelse alvorligt og imødekommer mediernes behov, også gennem at finansiere eller delfinansiere et **produktionsmiljø**, hvor der ansættes og oplæres tv-producere og tv-fortællere. Teknikken kan man leje. Et sådant kirkeligt produktionsmiljø placeres bedst i nærheden af et teologisk fakultet, således at mediepraksis og teologiske forskning kan befrugte hinanden, eller også i forbindelse med Folkekirkens Pædagogiske Institut. Mediehistorisk er der sket et skift fra "frit tv" til "betalt tv". Ønsker man et budskab formidlet gennem medierne, må man selv betale. Det gælder alle fremover, også Kirken og de kirkelige miljøer.

Teologisk medieforskning:

De teologiske fakulteter bør opfordres til f.eks. i samarbejde med universitetsinstitutter, der fokuserer på medier at udforme relevante forskningstemaer omkring "medier og kirke" og støtte en sådan forskning generelt eller gennem opslag af stipendier. Eksempelvis kunne temaerne være:

1.

Relationen mellem teologisk opfattelse og motivationen for at anvende tv-mediet i det kirkelige arbejde: Er der en sammenhæng mellem teologisk opfattelse og ønsket om at benytte de elektroniske billedmedier i det kirkelige arbejde. Er der forskellige kollektive livsholdninger til konkrete program-typer?

2.

Kirken og medie-kulturens syn på tid og historie: De elektroniske medier synes at give anledning til nyt syn på historie og tid, idet medierne centrerer sig om det "aktuelle", dvs. det nutidige. Herved undermineres den historiske dimension. En undersøgelse af medie-kulturens betydning for kirkens forkyndelse og mulighed for at gøre sit budskab gældende på medie-kulturens baggrund.

3.

Multimedier og undervisning i spørgsmål vedrørende livssyn: Mange forskere er optaget af mulighederne for at benytte interaktive multimedier til undervisningsformål. Ikke mindst i forbindelse med fjernundervisning. Meget tyder på, at den pædagogiske udnyttelse af medierne i høj grad skal afstemmes efter temaet for undervisningen. Derfor ønskes en analyse af mulighederne for at benytte medierne i en kirkelig undervisning, herunder undervisningen i spørgsmål vedrørende livssyn og etik.

Kirken og internettet:

Det må være oplagt for kirken at forsøge at anvende alle åbne kommunikationskanaler, hvis det kristne evangelium skal formidles til mennesker i vor tid. I den forbindelse hører internettet med som et nyt medie, som hverken kirke eller de forskellige kristne organisationer og bevægelser kan tillade sig at ignorere. Dette har man f.eks. i de øvrige nordiske lande forlængst erkendt, hvor man allerede finder meget righoldigt udbud af kristne ressourcer på nettet. Der kan være tale om forskellige typer af materiale:

Elektroniske vejvisere til kirker og kirkelige organisationer.

Bibelen og hjælpemidler til Bibel-studier.

Centrale kirkelige tekster. Præsentation af kristent/kirkeligt billedmateriale.

Kristne/kirkelige tidsskrifter on-line

Fjernundervisning i kristendomskundskab mv.

Debat-fora vedrørende kirke og kristendom.

Pressestof

Kirkelig fjernundervisning over nettet:

Erfaringerne fra f.eks. Åben Uddannelse har allerede vist, at der er gode muligheder for ved hjælp af elektronisk kommunikation og konference-systemer at etablere en velfungerende fjernundervisning. Erfaringer med de nuværende fjernundervisningssystemer tyder på, at kommunikation via konferencesystemer er mere egnet til undervisning i "bløde" emner (som filosofi og religion) der giver

anledning til debat, end i de såkaldte eksakte fag. Derfor kunne det være en oplagt opgave for det offentlige at udvikle og senere udbyde kurser i teologiske og kirkelige emner, herunder efteruddannelse for præster og andre kirkeligt ansatte. For at støtte kirkens anvendelse og forståelse af informationsteknologiens muligheder bør universiteterne opfordres til at oprette en ny uddannelse under "Åben Uddannelse", som stærkt fokuserer på emner inden for "Religionsinformatik"!

En global Landsby?

Internettet indebærer ikke bare muligheder, men også risici. Bl.a. kan man risikere, at mennesker i samfundet i stigende grad isolerer sig ved deres skærm. Prisen for at være sig selv er, at man er alene. En situation, der er den direkte modsætning til en "global landsby" med nære menneskelige relationer. Via internettet kan man kontakte mennesker på den anden side kloden, men det er ikke et landsby-fællesskab, hvor man er bundet til medmennesket på ondt og godt. Man kan afbryde forbindelsen når som helst. Det verdensomspændende elektroniske "fællesskab" er et slags åndeligt alrum, der kræver et etisk korrektiv. Etableringen af **cyberspace** skaber måske et menneske med en forskydning af virkelighedsopfattelsen i retning mod en "virtual reality", men skaber også særlige spørgsmål om etiske grænser for anvendelsen!

Det bør være en offentlig opgave at sikre en forskning i sådanne emner. Der bør være tale om en forskning, som vil se mennesket og dets relationer til medmennesket i den kontekst, som Internettet giver anledning til. Det er meget væsentligt, at denne forskning vil medtænke de religiøse dimensioner i den menneskelige tilværelse.

Udviklingsmuligheder

Der kan peges på følgende brikker til en kirkemediepolitik:

1.

Hvert Stift har en ansat mediekonsulent og de store stifter 2. Stillingen kan knyttes til et mindre præstembede med en kvote 50%. Til stillingen knyttes et rimeligt rådighedsbeløb. Stillingen oprettes med henblik på rådighedstjeneste, programudvikling, kursustilrettelæggelse m.v. vedrørende de lokale/regionale medier.

2.

Der tilføres ressourcer til de teologiske fakulteter og Folkekirkens Pædagogiske Institut, så disse institutioner i højere grad bliver i stand til at arbejde med medierne i sammenhæng med kirkelige formidlingsopgaver.

3.

De teologiske fakulteter og universiteternes institutter bør opfordres til at tilrettelægge forskningsprojekter til belysning af kirke-medie problematikken. Der bør tildeles studier til dette. Informationsteknologien rejser nye og andre spørgsmål, og disse samles i diciplinen "Religionsinformatik", som universiteterne opfordres til at udbyde under Åben Uddannelser bl.a. som efteruddannelse for præster.

4.

Der oprettes en "Kirkelig Mediefond" med statslige midler, først og fremmest med henblik på talentudvikling og støtte til udarbejdelse af projekter og en vis produktionsstøtte. Skal det sidste tilgodeses, er det nødvendigt, at der tilføres betydelige midler.

5.

Der oprettes et kirkeligt produktionsmiljø med uddannelsesmuligheder i form af ugekurser og weekendseminarer for frivillige og ulønnede tv/radio-medarbejdere ved lokalstationerne og de idebetonede **tv-stationer**.

6.

Der ydes økonomisk offentlig støtte til idebetonet Lokal-tv.

7.

Der dannes et samtaleforum mellem kirkefolk og mediefolk, f.eks. i lighed med: Fællesudvalget vedr. Kristendomsundervisningen.

8.

Oprettelse af "Kirkelig Guide" på internetsystemet. Guiden rummer officiel kirkelig information, kirker og kirkesamfund. Kateketisk stof som: De 10 Bud, Trosbekendelsen, Fadervor etc. samt Den Danske Bibel (seneste autoriserede udgave), Debat-Fora og Fjernundervisning i kirkelige emnekredse.

**Beregninger vedrørende en sats
på 20% for tilskud fra
Dagspressens Finansieringsinstitut**

Den 31. maj 1996

Beregninger vedr. en 20%-sats for tilskud fra Dagspressens Finansieringsinstitut

Tabel 1: Samtlige projekter op til 10 mio. kr.

I alt er der gennemført projekter for 545 mio. kr., som har fået bevilget tilskud på 48 mio. kr., svarende til 8,8%. Havde tilskuddet i stedet været 20%, ville tilskudsbeløbet have været 109 mio. kr., svarende til at statstilskuddet for at leve op til en sådan målsætning skulle have været 61 mio. kr. større.

Tabel 2: Samtlige sager i perioden

Der er ydet kaution i investerings- og saneringssager for 174 mio. kr., tilskud af statsmidlerne for 135 mio. kr. og tilskud af DFs egne midler for 39 mio. kr. Hertil kommer yderligere 8 mio. kr. statstilskud til en stribe planlægnings- og etableringsprojekter, som specificeres i tabel 3.

Tabel 3: Planlægnings- og etableringstilskud

TABEL 1

Oversigt over tilskudsbevillinger af statsmidler i perioden 1/7 1982 - 31/12 1995 til projekter op til kr. 10 mio. - i 1.000 kr.

Navn	Inv.	Tilskud	i %	Bereg. 20%	Diff.
Amts Avisen Randers	25.900	2.210	8,5	5.180	2.970
A-Pressen	14.700	1.492	10,1	2.940	1.448
Bergske Blade	9.060	541	6,0	1.812	1.271
Bornholms Tidende	5.600	280	5,0	1.120	840
Børsen	10.235	993	9,7	2.047	1.054
Dagbladet, Ringsted	36.165	3.250	9,0	7.233	3.983
Det ny Notat	1.500	200	13,3	300	100
Fjerritslev	12.000	417	3,5	2.400	1.983
Helsingør Dagblad	3.500	418	12,0	700	282
Herning Folkeblad	20.170	2.132	10,6	4.034	1.902
Horsens Folkeblad	13.874	1.150	8,3	2.775	1.625
Information	17.181	1.965	11,4	3.436	1.471
Jyske-Vestkysten	24.400	2.425	10,0	4.880	2.455
Kerteminde Avis	3.200	320	10,0	640	320
Kristeligt Dagblad	6.207	1.005	16,2	1.241	236
Land og Folk	8.245	935	11,3	1.649	714
Lolland-Falsters Folket.	27.685	2.279	8,2	5.537	3.258
Medieselsk. Nordvestsj.	17.525	1.668	9,5	3.505	1.837
Midtjyllands Avis	22.695	1.889	8,2	4.539	2.650
Morsø Folkeblad	21.820	2.338	10,7	4.364	2.026
Der Nordschleswiger	5.936	682	11,5	1.187	505
Politiken	14.700	297	2,0	2.940	2.643
Ritzaus Bureau	28.381	3.578	12,6	5.676	2.098
Roskilde Tidende	5.700	570	10,0	1.140	570
Sjællandske Dagblade	38.180	2.498	6,5	7.636	5.138
Skive Folkeblad	23.965	1.782	7,4	4.793	3.011
Svendborg Avis	23.053	1.929	8,4	4.611	2.682
Vejle Amts Folkeblad	11.578	1.474	12,7	2.315	841
Vendsyssel Tidende	69.980	5.084	7,2	13.996	8.912
Venstrepress.Bureau	1.150	180	15,7	230	50
Aarhus Stiftstidende	20.475	2.010	9,8	4.095	2.085
	544.760	47.991	8,8	108.951	60.960

TABEL 2

Oversigt over DF's bevillinger i perioden 1/7 1982 - 31/12 1995 - i 1.000 kr.

Navn	Antal sager	Kaution	Statsmidler	Egne midler
Investerings- og saneringstilskud:				
Amts Avisen Randers	6	-	3.273	835
A-pressen	6	-	5.832	3.000
Bergske Blade	6	-	4.074	1.940
Berlingske	3	-	6.325	1.500
Bornholms Tidende	2	13.900	1.420	420
Børsen	4	-	993	1.223
Dagbladet, Ringsted	10	-	3.250	1.191
DDF	6	-	2.144	110
Det ny Notat	1	-	200	-
Fjerritslev Avis	3	-	417	680
Fyens Stiftstidende	6	-	7.490	1.615
Helsingør Dagblad	2	5.800	2.218	-
Herning Folkeblad	8	-	2.132	283
Horsens Folkeblad	5	-	1.150	390
Information	9	5.800	5.965	79
Jyske-Vestkysten	6	15.000	8.245	1.500
Kerteminde Avis	2	-	320	-
Kristeligt Dagblad	13	1.000	7.005	68
Land og Folk	5	-	1.935	-
Lolland-Falster Folket.	10	4.950	2.279	1.017
Medieselsk. Nordvestsj.	10	15.130	4.338	340
Midtjyllands Avis	11	16.200	4.797	910
Morgenavisen Jyllands P.	3	-	5.038	-
Morsø Folkeblad	16	3.000	3.513	553
Der Nordschleswiger	4	-	682	140
Politiken	9	-	9.960	5.684
Pressens Uddann.center	1	-	-	2.000
Ritzaus Bureau	8	-	3.578	4.200
Roskilde Tidende	1	-	570	-
Sjællandske Dagblade	16	3.700	6.198	1.532
Skive Folkeblad	9	16.000	4.140	950
Svendborg Avis	8	5.000	1.929	1.685
Vejle Amts Folkeblad	11	22.000	5.125	1.190
Vendsyssel Tidende	19	25.110	8.560	2.508
Venstrepressens Bureau	2	-	180	-
Aalborg Stiftstidende	3	-	4.550	1.150
Aarhus Stiftstidende	5	21.000	5.010	450
		173.590	134.835	39.143

TABEL 3

Navn	Antal sager	Kaution	Statsmidler	Egne Midler
Planlægnings- og etableringstilskud				
Bladgruppen Press	4		957	
Børneavisen	1		175	
Dagbladet i Fredericia	2		154	
DN Media	3		398	
Euro Posten	2		358	
Indian Mirror	1		185	
Kai Dige Bach	1		1.500	
Krepco Holding	1		388	
Lokalbladet i Roskilde	1		167	
Media Holding	2		590	
Medieselskabet af 1986	1		500	
Månedssbladet Ultimo	1		85	
Projekt Klokken 12	3		1.033	
Projekt Søndagsavisen	1		700	
Socialistisk Weekend	4		597	
Telematikens Medier	1		40	
Ungdomsmagasinet Satz	2		125	
Ugeavisen Den Røde Tråd	3		205	
			8.157	
Ialt			142.992	39.143

De statslige institutioners forbrug på offentlig annoncering

Den 29. maj 1996

De statslige institutioners forbrug af offentlig annoncering fordelt på annoncekroner og mm-plads

Sammenskrivning af oplysninger baseret på data indhentet af Dansk Fakta a/s:

Dansk Fakta har undersøgt den offentlig annoncering i de nedenstående dagblade i perioden 1. januar 1995 til 29. februar 1996. Sammenskrivningen koncentrerer sig om de statslige institutioners forbrug af offentlig annoncering, med henblik på at kortlægge, hvilke dagbladstyper, der især benyttes til annonceringen, og hvad omfanget af annonceringen drejer sig om, med hensyn til økonomi og mm-plads.

Kategorierne indeholder følgende dagblade:

Store landsdækkende dagblade:

Berlingske Tidende, BT, Jyllandsposten, Politiken og Ekstra Bladet.

Dansk oplagskontrol, kontrollerede halvårstal 2.halvår 1995: 793.756

Små landsdækkende dagblade:

Det Fri Aktuelt, Børsen, Information og Weekendavisen.

Dansk oplagskontrol, kontrollerede halvårstal 2.halvår 1995: 149.203

Regionale dagblade:

Fyens Stiftstidende, Århus Stiftstidende, Ålborg Stiftstidende og Jyske Vestkysten.

Dansk oplagskontrol, kontrollerede halvårstal 2.halvår 1995: 297.186

Lokale dagblade:

Bornholms Tidende, Frederiksborg Amts Avis, Fredericia Dagblad/Vejle Amts Folkeblad, Fyns Amts Avis, Amtsavisen Randers, Dagbladet Holstebro, Herning Folkeblad, Horsens Folkeblad, Lolland-Falsters Folketidende, Midtjyllands Avis, Ringkjøbing Amts Dagblad, Skive Folkeblad, Thisted Dagblad,

Vendsyssel Tidende, Viborg Stifts Folkeblad, Holbæk Amts Venstreblad, Kalundborg Folkeblad, Sjællands Tidende og Næstved Tidende.

Dansk oplagskontrol, kontrollerede halvårstal 2.halvår 1995: 397.284

I kategoriseringen kan man således ikke umiddelbart se, hvordan annonceringen fordeler sig inden for de enkelte dagbladstyper. Det indebærer, at man for eksempel ikke kan se, om der annonceres for flere kroner i Jyllands Posten end i BT.

Desværre for vurderingen af de statslige institutioners annoncering, kan et fuldstændigt overblik ikke tilvejebringes, da ikke alle aviser og dagblade er med i undersøgelsen. Således mangler Helsingør Dagblad, Kristelig Dagblad og Morsø Folkeblad.

Fordeling af kroner på annoncering fra statslige institutioner pr. 1/1-1995 til 29/2-1996.

Institution	Store landsdækkende dagblade	Små landsdækkende dagblade	Regionale dagblade	Lokale dagblade	I alt
Arbejdsmar- kedsstyrelsen	67.950	10.275	0	0	78.225
Arbejdsministeriet	76.920	12.120	29.160	45.464	163.664
Arbejdsskade- styrelsen	0	48.440	0	0	48.440
Arbejdstilsynet	0	0	0	3440	3.440
Bygge- og boligstyrelsen	5.100	0	0	0	5.100
CPR-kontoret	29.535	10.665	11.280	22174	73.654
Dansk Udenrigspolitisk Institut	26.300	9.000	12.400	0	47.700
Direktoratet for arbejdsløsheds- forsikring	28.480	3.030	10.830	16.869	59.209
Energistyrelsen	185.373	90.047	114.544	0	389.964
Erhvervsfremme Styrelsen	177.155	43.640	0	0	220.795
Finansministeriet	0	3.535	0	0	3.535
Finanstilsynet	0	0	4.893	0	4.893
Folketinget	23.670	0	0	0	23.670
Forskningsmini- steriet	21.040	0	6.740	0	27.780
Indenrigsmini- steriet	15.870	0	0	0	15.870
Kulturministeriet	22.950	8.010	12.644	1.642	45.246
Landbrugs- og Fiskeriminist.	0	0	0	6.887	6.887

Ligestillingsrådet	64.287	9.393	0	0	73.680
Miljøstyrelsen	1.260.041	9.665	649.804	0	1.919.510
Miljøstyrelsen m.fl.	87.230	32.750	0	0	119.980
Skatteministe- riet	826.318	289.632	286.185	656.391	2.058.526
Statens Biblio- teks tjeneste	23.670	0	0	4.499	28.169
Statens Kunstfond	48.464	8.760	0	0	57.224
Sundhedsmini- steriet	1.146.968	97.179	564.960	780.398	2.589.505
Sundheds- styrelsen	1.798.939	185.491	690.985	16.009	2.691.424
Trafikmini- steriet	10.230	5.001	0	0	15.231
Udenrigsmini- steriet	747.446	308.979	71.143	25.875	1.153.443
Undervisnings- ministeriet	192.494	111.944	39.300	94.893	438.631
Vejdirektora- tet	106.110	20.180	44.960	20.300	191.550
Kroner i alt	6.992.540 kr	1.317.736 kr	2.549.828	1.694.841	12.554.94 5 mill.

Som det fremgår af tabellen, er der stor forskel på de statslige institutioners annoncering og valg af aviskategori.

Arbejdsministeriet, CPR-kontoret, Direktoratet for arbejdsløshedsforsikring og Skatteministeriet har en stor variationsbredde, da de annoncerer både i små og store landsdækkende-, regionale- og lokale dagblade, og således fordeler deres annoncekroner over flere typer af dagblade. Skatteministeriet fordeler således næsten en tredjedel af sine annoncekroner til lokale dagblade, mens Arbejdsministeriet, CPR-kontoret og Direktoratet for arbejdsløshedsforsikring hver fordeler omkring en fjerdedel af deres annoncekroner på de 19 lokale dagblade. For alle fire institutioner gælder det dog, at de fleste annoncekroner

investeres i de store landsdækkende aviser.

Energistyrelsen, Erhvervsfremme Styrelsen, Miljøstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet er blandt de institutioner, der har en lille variationsbredde i fordeling af annoncekroner. For Energistyrelsen, Erhvervsfremme Styrelsen og Miljøstyrelsen gælder det, at de slet ikke annoncerer i de lokale dagblade. Af Miljøstyrelsens næsten 2 millioner kroner til annoncering anvendes ikke én krone hos de lokale dagblade, mens de store landsdækkende dagblade får 65,6% af de knap 2 millioner kroner. Til gengæld får de regionale dagblade 33,9% af Miljøstyrelsens beløb til annoncering, mens de små landsdækkende dagblade får de sidste 0,5 %.

Sundhedsstyrelsen anvender næsten 2.7 millioner kroner på offentlig annoncering. Heraf bruges 66,8% til annoncering i de store landsdækkende aviser, mens der i de regionale dagblade annonceres for 25,6% af Sundhedsstyrelsens samlede beløb. I de lokale dagblade bruger Sundhedsstyrelsen 16.000 kr, dvs. blot 0,5% ud af et annonceringsbudget på de førnævnte 2.7 millioner kr.

Udenrigsministeriet anvender også store beløb på annoncering. Af et samlet beløb på 1,1 millioner kroner fordeler annoncekronerne sig således, at 65% bruges i de store landsdækkende dagblade, mens der i de små landsdækkende dagblade bruges 27 % af beløbet. De resterende 8 % fordeler sig på de regionale dagblade med 6%, og de sidste 2% i de lokale dagblade.

Prioriteringen af de statslige institutioners annoncering er til dels funderet i institutionernes opgavefunktioner. Skatteministeriet og Sundhedsministeriet/Sundhedsstyrelsen har et behov for annoncering, da institutionernes **opgave**-varetagelse i højere grad er rettet til borgerne i forbindelse med **en** informationsindsats eller et kampagneforløb. Finanstilsynet, for eksempel, henvender sig derimod til en relativ lille kreds af borgere, og institutionens behov for annoncering, er derfor tilsvarende lille.

Fordeling af mm-spalteplads til annoncering fra statslige institutioner pr 1/1-1995 til 29/2-1996. En stor avisside fylder 4000 mm.

Institution	Store landsdækkende dagblade	Små landsdækkende dagblade	Regionale dagblade	Lokale dagblade	I alt
Arbejdsmarkeds- styrelsen	2.250	750	0	0	3.000
Arbejdsministeriet	4.000	1.200	3.200	8.800	17.200
Arbejdsskadssty- relsen	0	2.370	0	0	2.370
Arbejdstilsynet	0	0	0	400	400
Bygge- og boligstyrelsen	300	0	0	0	300
CPR- kontoret	1.500	890	1.200	4.790	8.380
Dansk Udenrigspolitisk institut	1.500	1.000	1.500	0	4.000
Direktoratet for arbejdsløs- hedsforsikring	1.500	300	1.200	3.300	6.300
Energistyrelsen	6.570	6.570	8.760	0	21.900
Erhvervsfremme Styrelsen	5.500	2.000	0	0	7.500
Finansministeriet	0	350	0	0	350
Finanstilsynet	0	0	420	0	420
Folketinget	1.300	0	0	0	1.300
Forskningsmini- steriet	1.200	0	800	0	2.000
Indenrigsmi- nisteriet	600	0	0	0	600
Kulturministeriet	1.350	900	1.350	450	4.050
Landbrugs- og Fiskeriministeriet	0	0	0	1.590	1.590
Ligestillingsrådet	3.190	930	0	0	4.120

Miljøstyrelsen	47.240	300	50.800	0	98.340
Miljøstyrelsen m. fl.	2.600	1.300	0	0	3.900
Skatteministeriet	43.515	23.050	30.460	140.015	237.040
Statens Biblio- teks tjeneste	1.350	0	0	900	2.250
Statens Kunstfond	1.950	1.500	0	0	3.450
Sundhedsmini- steriet	44.590	9.820	47.060	72.270	173.740
Sundhedsstyrelsen	81.860	11.520	65.600	4.160	163.140
Trafikministeriet	600	300	0	0	900
Udenrigsmini- steriet	30.810	16.000	6.330	5.130	58.270
Undervisnings- ministeriet	7.190	7.260	4.000	13.190	31.640
Vejdirektoratet	3.200	1.600	3.200	2.175	10.175
I alt	295.665	89.910	225.880	257.170	868.625

Statslig annoncering i forhold til det samlede beløb til offentlig annoncering

Samlet annoncerer det offentlige for 19.488.817 kr. i de landsdækkende-, regionale- og lokale dagblade ifølge opgørelsen fra Dansk Fakta. Heraf står de statslige institutioner for 12.554.945 kr. eller 64,4 % af det samlede beløb. Dog er tallene ikke et udtryk for, hvor meget der annonceres for i alt i kommunalt regi, da dette ofte sker i de gratis omdelte lokale ugeaviser. Disse aviser er ikke medtaget i undersøgelsen.

Med hensyn til den offentlige annoncerings fordeling på statslig og kommunal annoncering, benytter de *statslige* institutioner primært de landsdækkende dagblade til annoncering, nemlig for 84,3% af det totale beløb, mens *amter* og *kommuner* annoncerer for de resterende 15,7%. I de små landsdækkende aviser er de statslige institutioners andel stadig høj med 74,6% af den samlede annoncering. Herefter falder tallet, og forholdet udjævnes, idet de regionale

dagblade får 55,2% af den samlede offentlige statslige annoncering, mens de lokale dagblade får 35,6% af den offentlige annoncering fra de statslige institutioner. Resten af annonceringen står de kommunale- og amtskommunale institutioner for.

Hvor kan det bedst betale sig at annoncere?

Udfra opdelingen af avistyper og talmaterialet koster en annonce, der fylder en hel avisside¹ i et stort landsdækkende dagblade, ca. 94.600 kr². Prisen i de små landsdækkende dagblade er ca. 58.600 kr. og i de regionale dagblade ca. 45.120 kr, mens en avisside i de lokale dagblade koster ca. 26.360 kr. De store landsdækkende dagblade er dermed de dyreste at annoncere i, men de bliver også købt af flest, og gennemsnitsoplagerne³ hos de fire dagbladstyper viser, at de landsdækkende dagblade købes af 158.751 personer, 37.300 køber de små landsdækkende dagblade, 74.296 køber et regional dagblad, og et lokalt dagblad købes af 18.918 personer.

Hvis man med udgangspunkt i en hel avisside undersøger hvor mange, der ser annoncen og hvad den koster, tegnes et andet billedet. Eftersom en landsdækkende avis i gennemsnit købes af 158.751 personer og koster 94.600 kr for en hel avisside, vil det koste de statslige annoncører 221.200 kr.⁴ at nå lige så mange læsere ved at annoncere i et lokalt dagblad som ved annoncering i et landsdækkende dagblad. Vælger de statslige annoncører derimod at annoncere i de små landsdækkende dagblade for at nå samme antal læsere som ved en landsdækkende avis, bliver det endnu dyrere. Det vil koste 249.400 kr. at annoncere i de små landsdækkende aviser, for at nå ud til 158.751 købere.

Hvad de økonomiske tal ikke fortæller

Ud fra et økonomisk synspunkt kan det bedst betale sig at annoncere i de store landsdækkende dagblade. Men i forhold til hvilken målgruppe af befolkningen,

¹ 1 stor avisside er ca. 4000 mm. Dansk Fakta

² Er beregnet udfra samlet forbrug (6.992.540 kr) divideret med mm-antal (295.665) ganget med de 4000 mm, som en avisside fylder.

³ Kilde: Dansk oplagskontrol, kontrollerede halvårstal 2.halvår 1995.

^{*} For at nå 158.751 købere skal annoncen ud i 8,3 lokale dagblade, hvor en avisside koster 26.360 kr i alt 221.200 kr.

de statslige institutioner vil ramme, bliver de nødt til at overveje hvilke dagbladstyper, som er mest velegnet til annoncering. Derfor, afhængigt af budskabet, er det ikke tilstrækkeligt for de statslige institutioner at annoncere, der hvor det er billigst. De store landsdækkende dagblade bliver ikke læst af alle, og i forhold til et demokratisk hensyn om, at alle har krav på information som forudsætning for retssikkerheden, risikerer en del borgere dermed at blive svigtet på informationsområdet af de statslige institutioner.

**Ajourføring af regnegruppens
beregninger
(vedr. bet. 1300)**

Hermed præsenteres en justeret udgave af tabel 16, 17 og 18 (s. 80-81) i bet. 1300 om de elektroniske medier. Tabellerne vedrører fordelingen af tv-reklameomsætningen i de kommende år under forskellige forudsætninger. De korrekte fordelinger fremgår ligeledes af bilaget til betænkningen (s. 300-302).

Det bemærkes, at justeringen ikke giver anledning til at ændre konklusionerne i betænkningens tekst.

Tabel 16 (revideret)

Omsætning tv-reklame (ej netværk, nye satellit-kanaler)								
%	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>TV 2</i>	76	73	71	67	62	58	54	52
<i>TV3</i>	16	20	21	20	20	21	22	22
<i>ZTV/TV6</i>	-	-	1	1	3	4	4	4
<i>Lokal-tv</i>	8	8	8	6	5	5	4	3
<i>Local insert</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Ny satellit</i>	-	-	-	6	10	12	16	19
<i>I alt</i>	100	101	101	100	100	100	100	100

Kilde: Medieudvalgets regnegruppe

Tabel 17 (revideret)

Omsætning tv-reklame (netværk lokal-tv)								
%	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>TV 2</i>	76	73	71	64	62	59	55	50
<i>TV3</i>	16	20	21	22	23	24	27	29
<i>ZTV/TV6</i>	-	-	1	2	2	3	3	4
<i>Lokal-tv</i>	8	8	8	12	13	15	16	18
<i>Local insert</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Ny satellit</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>I alt</i>	100	101	100	100	100	101	101	101

Kilde: Medieudvalgets regnegruppe

Tabel 18 (revideret)

Omsætning tv-reklame (netværk, nye satellit-kanaler, local insert fra 1999)								
%	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>TV 2</i>	76	73	71	65	61	55	49	43
<i>TV3</i>	16	20	21	20	19	20	19	20
<i>ZTV/TV6</i>	-	-	1	1	1	2	4	4
<i>Lokal-tv</i>	8	8	8	11	12	12	13	16
<i>Local insert</i>	-	-	-	-	-	-	1	1
<i>Ny satellit</i>	-	-	-	3	7	11	14	16
<i>I alt</i>	100	101	101	100	100	100	100	100

Kilde: Medieudvalgets regnegruppe

