

Justitias høringssvar til udkast til forslag til lov om medieombudsmanden

Justitia kan indledningsvist oplyse, at vi arbejder på en større rapport om medieombudsmandsforslaget, som vil blive fremsendt til Kulturministeriet samt Folketingets Kulturudvalg efter udgivelsen. Rapporten vil mere indgående behandle forslaget samt Justitias anbefalinger til, hvilke overvejelser der bør indgå i udformningen af en kommende medieombudsmandsordning. Justitia håber, at også denne rapport vil blive inddraget i det videre arbejde med lovforslaget.

I dette høringssvar vil Justitia opsummere de primære anbefalinger, som vi på nuværende tidspunkt forventer vil indgå i rapporten.

Justitia anbefaler, at lovudkastet ikke fremsættes i sin nuværende form, idet Justitia ikke mener, at udkastet har fundet den rette balance i forhold til ytringsfriheden. Justitia anerkender, at der kan være grund til at overveje, hvordan alternative medieaktører kan underlægges et medieansvar inspireret af det eksisterende system for de traditionelle medier, da de i stigende grad spiller en rolle for den demokratiske debat og har indtaget en plads i "den fjerde statsmagt" med at bringe magtkritik og oplysning til befolkningen. Lovudkastet går imidlertid langt videre og indfører et væsentligt mere intensivt kontrolsystem af de alternative medieaktører, hvor Medieombudsmanden fungerer som både "anklager" og "dommer" i sager om "god offentliggørelsesskik", ligesom Medieombudsmanden kan indtræde i både civile sager og straffesager mod dem. Regeringen har – med god grund – undladt at udbrede disse kompetencer til de traditionelle massemedier pga. hensynet til pressefriheden, men samme hensyn bør i vid udstrækning også føre til en inddækning af ordningen overfor alternative medieaktører, som i dag også agerer i pressens rolle som "public watchdog". Samtidig finder Justitia, at lovudkastet på flere punkter indeholder uklare definitioner, som bør gennemarbejdes for at sikre, at ordningen ikke går for langt i forhold til ytrings- og pressefrihed.

Justitia finder det i den forbindelse beklageligt, at lovforslagets afsnit om "forholdet til Danmarks internationale forpligtelser" ikke er indeholdt i lovudkastet, så det havde været muligt at kommentere på indholdet heraf.

Hvis lovudkastet senere fremsættes i Folketinget, anbefaler Justitia følgende konkrete ændringer, der uddybes i nedenstående afsnit:

Udpegningsorganet

Justitia anbefaler, at det overvejes nærmere, om de alternative medieaktører er tilstrækkeligt repræsenteret i udpegningsorganet. Medieombudsmanden får ifølge lovforslaget hovedsageligt kompetencer overfor de alternative medieaktører, men disse er kun direkte repræsenteret i udpegningsorganet med et enkelt medlem (Forbundet for Influenter og Bloggere, som ikke nødvendigvis repræsenterer alle typer alternative medieaktører). Det bør derfor overvejes, om der

kan sikres en bedre repræsentation af de grupper, som Medieombudsmanden får flest kompetencer overfor.

Udpegningen af Medieombudsmanden

Justitia anbefaler, at udpegningsorganet sikrer, at den person, der udpeges som Medieombudsmand, fremstår objektiv og uafhængig af alle aktører omfattet af Medieombudsmandens kompetencer.

Beskyttelsen af forurettede

Justitia anbefaler, at Medieombudsmandens muligheder for at opstarte sager imod forurettedes ønske begrænses. Lovudkastet lægger op til, at Medieombudsmanden imod forurettedes ønske kan opstarte sager om god offentliggørelsesskik, opstarte sager ved Pressenævnet om god presseskik, samt opstarte straffesager om freds- og ærekrænkelser (sidstnævnte når "almene hensyn" kræver det). Der kan være mange gode grunde til, at en forurettet, som f.eks. har fået delt private forhold online, ønsker sagen tysses ned og afsluttet hurtigst muligt. Opstart af en sag for at statuere et eksempel i forhold til et medie kan i sådanne sager opleves af forurettede som værende imod dennes ønske og interesse. Derfor bør det overvejes at begrænse disse muligheder. Der kan f.eks. indføres krav om, at sager om god presseskik og god offentliggørelsesskik kun kan opstartes imod forurettedes ønske, hvis "almene hensyn" kræver det, således som det allerede i dag er tilfældet for straffelovsovertrædelserne. Alternativt kan det overvejes, om forurettedes retsstilling kan sikres på anden vis, ved at skærpe mulighederne for fortrolighed om forurettedes identitet, f.eks. mulighed for navneforbud. Særligt bør retsstillingen for børn og unge sikres, så der ikke opstartes sager, når de som forurettet har modsat sig dette.

Definitionen af alternative medieaktører

Justitia anbefaler, at der sker en klar afgrænsning af begrebet "alternative medieaktører" i lovteksten, så Medieombudsmanden får kompetencer overfor en klart defineret gruppe. Justitia er overordnet meget bekymret over, at lovudkastet giver Medieombudsmanden en række kompetencer overfor "alternative medieaktører", herunder mulighed for at påbyde disse at offentliggøre afgørelser og genmæler, samt mulighed for at føre straffesager og civile sager imod dem, uden at lovudkastet definerer begrebet "alternative medieaktører" nærmere. Begrebet er i lovudkastet defineret negativt ("medieaktører [...] der ikke er omfattet af medieansvarsloven og Pressenævnets kompetence"), men hvor bredt begrebet positivt kan forstås, afklares ikke (flere steder defineres begrebet blot som "f.eks. visse influenter og bloggere"). Det fremstår således uklart, om en hvilken som helst privatperson, der laver opslag på sociale medier, kan blive omfattet af Medieombudsmandens kompetence, hvis opslaget går viralt. Det er også uklart, om NGO'er, såsom Justitia, Amnesty International, Red Barnet eller andre, vil kunne blive mødt af Medieombudsmandens kompetencer, f.eks. som led i organisationernes kritik af ny lovgivning. På samme vis er det uklart, om meningsdannere og debattører, herunder f.eks. en oppositionspolitiker i Folketinget, vil kunne anses for "alternativ medieaktør"/"influent", hvis personen har tilstrækkelig mange følgere på sociale medier. Endelig er

det uklart, om almindelige erhvervsvirksomheder, hvis primære drift ikke er opslag på sociale medier, samt offentlige myndigheder som eksempelvis kommuner, vil være omfattet af Medieombudsmandens kompetence, hvis deres opslag på sociale medier har stor rækkevidde.

I den forbindelse anbefaler Justitia:

- at begrebet "alternative medieaktører" afgrænses f.eks. til erhvervsdrivende, hvis hovedformål med deres virksomhed er at drive alternativ medievirksomhed gennem nyhedsformidling eller anden formidling af faktuel karakter. Dette vil omfatte professionelle bloggere og lignende influenter, f.eks. de der har annonceindtægter eller lignende indtjening. Medieombudsmandens kompetence bør således indskrænkes til aktører, der reelt fungerer som et alternativ til de traditionelle massemedier, ikke til enhver med følgere på sociale medier. Hvis regeringen ikke ønsker begrebet indskrænket til erhvervsdrivende, bør begrebet på anden måde indskrænkes til aktører, der aktivt i stort omfang udøver alternativ medievirksomhed gennem nyhedsformidling eller anden formidling af faktuel karakter, og lovforslaget bør give klare eksempler på, hvem der er omfattet, hvad angår platforme, antal følgere, format, hyppighed for udgivelse mv.
- at Medieombudsmandens kompetencer begrænses til "større alternative medieaktører". Dette begreb bruges enkelte steder i lovudkastet, men en række af Medieombudsmandens kompetencer er kun afgrænset til "alternative medieaktører", hvorved Medieombudsmanden f.eks. vil kunne indtræde i civile sager og straffesager mod personer med ganske få følgere.

Medieaktørnævn

Justitia anbefaler, at der anvendes samme type system for ansvarsregulering for både traditionelle massemedier og alternative medieaktører. Der bør derfor være et nævn for alternative medieaktører, ligesom der i dag er Pressenævnet for traditionelle massemedier. Justitia er bekendt med, at der fra privat side er oprettet et influentnævn, der ikke har haft sager endnu, bl.a. fordi det kun har kompetence overfor influenter, der selv har tilmeldt sig. Staten vil imidlertid kunne oprette et egentligt medieaktørnævn med kompetence overfor alle alternative medieaktører. Begrebet "god offentliggørelsesskik" er et meget vigtigt begreb, og derfor bør definitionen og afgørelsespraksis særligt i opstartsperioden ikke alene overlades til en medieombudsmand. Der bør i stedet søges inspiration i det system for selvjustits, som vi i Danmark kender fra bl.a. Pressenævnet, Advokatnævnet m.fl., hvor repræsentanter fra bl.a. feltet selv og offentligheden er med til at vurdere, hvad der er god praksis, og dermed også selv er med til at vurdere, hvornår en kollega har overtrådt konsensus for god skik. En sådan ordning vil skabe et mere ensartet system mellem traditionelle massemedier og alternative medieaktører, hvilket beskytter mod usikkerhed og vilkårlighed. Den i lovudkastet foreslåede ordning vil gøre det muligt for nogle alternative medieaktører selv at vælge mellem to meget forskellige systemer ved frivilligt at tilmelde sig Pressenævnet, der med lovudkastet fremstår som den mindst indgribende ordning. Det kan samtidig skabe forvirring hos forurettede

om, hvilket system ens klage er omfattet af. Der bør også overvejes, hvordan der kan sikres en ensartet praksisudvikling mellem de to nævn, f.eks. ved at enkelte nævnsmedlemmer deltager i begge nævn. Lovudkastet giver ikke mulighed for en sådan ens praksisudvikling, når det ene system varetages af Medieombudsmanden og det andet af Pressenævnet. Medieombudsmanden vil med denne løsning for både traditionelle massemedier og alternative medieaktører få kompetence til at indstille sager til et nævn og i den forbindelse argumentere for, hvorfor nævnet bør anse forholdet for en overtrædelse af god skik. Modsat lovudkastet, hvor Medieombudsmanden både bliver "anklager" og "dommer" i processer mod alternative medieaktører.

Begrebet god offentliggørelsesskik

Justitia anbefaler, at det nærmere indhold af begrebet "god offentliggørelsesskik" fastsættes af det af Justitia foreslåede medieaktørnævn, men at grænserne for begrebets videste indhold afgrænses klart i lovforslaget. Under alle omstændigheder bør praksis om god offentliggørelsesskik fastsættes med stor forsigtighed. Der bør i den forbindelse stilles færre krav til alternative medieaktører end til de traditionelle massemedier, idet en influent ikke kan forventes at foretage samme grundige prøvelse af f.eks. kildekritik som et professionelt medie, ligesom modtagerne må forventes at være mere kildekritiske overfor en influent end overfor et stort traditionelt massemedie. Det er især afgørende, at begrebet ikke omfatter alternative medieaktørers holdninger. Justitia vil i den forbindelse fremhæve, at det også er en grundrettighed at have subjektive holdninger til faktum. Det skal fortsat være muligt for alternative medieaktører at stille spørgsmålstegn til det, som staten mener er faktum. Som eksempel kan nævnes de mange aktører på sociale medier, der under Covid-19-epidemien udtrykte skepsis overfor f.eks. behovet for vacciner. En sådan debat bør stadig kunne foregå frit, uden Medieombudsmanden udsteder påbud til alle, der har en anden holdning end sundhedsmyndighederne. Ligeledes bør vurderinger af faktum klart undtages fra begrebet. Hvis en alternativ medieaktør f.eks. vurderer, at et lovforslag fremsat af regeringen vil indføre "masseovervågning" i Danmark, bør Medieombudsmanden ikke kunne træffe afgørelse om, hvorvidt denne vurdering er korrekt eller ej. Det bør overlades til den frie debat. Justitia finder også, at begrebet bør afgrænses til kvalificeret desinformation, dvs. f.eks. en situation, hvor en medieaktør forsætligt eller evt. groft uagtsomt spreder desinformation egnet til alvorlig samfundsskade. Dermed vil utilsigtet misinformation alene kunne blive mødt med oplysning og vejledning og ikke statslige sanktioner.

Sanktioner for manglende overholdelse af påbud

Justitia anbefaler, at muligheden for at idømme frihedsstraf fjernes. Justitia er opmærksom på, at strafferammen i forslagets § 31 (bøde eller fængsel op til 4 måneder) er inspireret af medieansvarslovens § 53, samt at det fremgår af lovudkastet, at frihedsstraf kun forventes anvendt i fjerdegangstilfælde, når omstændighederne taler for det. Risiko for frihedsstraf kan dog potentielt indebære stor påvirkning af ytringsfriheden, og der er samtidig risiko for, at frihedsstraf vil blive fundet uforholdsmæssig af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Justitia bekendt har

manglende overholdelse af Pressenævnets afgørelser heller aldrig ført til frihedsstraf. Denne sanktionsmulighed bør efter Justitias opfattelse ikke opretholdes - selv når der er tale om fjerdegangstilfælde.

Kompetencen til at indtræde i civile sager

Justitia anbefaler, at Medieombudsmandens mulighed for at indtræde i civile sager afskaffes eller som minimum begrænses. Den politiske aftale bag lovudkastet valgte at fjerne disse kompetencer overfor traditionelle massemedier, men fastholdt dem overfor alternative medieaktører. Det fremstår vilkårligt, idet alternative medieaktører i mange situationer er underlagt samme beskyttelse af deres rettigheder som "public watchdogs" som traditionelle medier efter praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Hvis udtrykket "alternative medieaktører" kan omfatte privatpersoner, når deres opslag på sociale medier får stor opmærksomhed, vil også almindelige mennesker, der f.eks. har sagt noget kritisk om landets statsminister, kunne opleve, at en stor statslig institution indtræder til fordel for statsministeren i et søgsmål mod dem. Der har også tidligere været eksempler på influenter, der modtog kritik af f.eks. udtalelser om erhvervsvirksomheder såsom Molslinjen. I mange situationer kan den alternative medieaktør således være den "lille" part i en konflikt, mens Medieombudsmanden med forslaget får mulighed for at gå ind og hjælpe den "stærke" part i konflikten. Samtidig må det forventes at kunne skade Medieombudsmandens legitimitet i befolkningen betydeligt, hvis institutionen taber civile sager ved domstolene, som den er part i. På denne baggrund er det Justitias opfattelse, at Medieombudsmanden ikke bør kunne indtræde i tvister mellem civile. Hvis regeringen alligevel ikke ønsker helt at afskaffe muligheden for at indtræde i civile sager, bør den i hvert fald begrænses til sager, hvor den forurettede ellers ikke kan forventes at føre sin sag.

Kompetencen til at føre straffesager

Justitia anbefaler, at Medieombudsmanden ikke får kompetence til at føre straffesager mod alternative medieaktører. Dette er endnu et eksempel på, at lovudkastet foretager en vilkårlig forskelsbehandling mellem traditionelle massemedier og alternative medieaktører, selvom begge i praksis fungerer som "public watchdogs", idet lovforslaget har fritaget traditionelle massemedier fra denne kompetence. Straffesager hører principielt hjemme ved anklagemyndigheden. Særligt de i dette tilfælde omhandlende straffesager om freds- og ærekrænkelser indebærer en principiel afvejning mellem modstående grundrettigheder om henholdsvis ytringsfrihed og privatliv. Derfor bør sagerne efter Justitias opfattelse ikke varetages af en statslig institution, der tydeligt er sat i verden for at varetage forurettedes interesser og dermed ikke er en objektiv myndighed som anklagemyndigheden. Selvom anklagemyndigheden med lovudkastet får mulighed for at stoppe straffesager, når de ikke finder grundlag for tiltale, må denne prøvelse forventes at blive ret formel, når Medieombudsmanden som ekspert på området har anmodet om, at sagen føres.

Debatfaciliterende rolle

Justitia anbefaler, at der udvikles et adfærdskodeks for Medieombudsmandens debatfaciliterende virksomhed. Justitia finder det problematisk, at Medieombudsmanden skal være debatfaciliterende samtidig med, at samme person skal håndtere straffesager, civile sager samt afgøre sager om god offentliggørelsesskik. Med de af Justitia foreslåede ændringer af Medieombudsmandens kompetencer, vil disse udfordringer selvsagt blive reduceret. Det bør dog fortsat sikres, at Medieombudsmanden f.eks. ikke udtaler sig offentligt om en sag, som Medieombudsmanden selv skal behandle, før alle parter er blevet hørt. Hvis Medieombudsmanden fortsat skal have kompetence til at afgøre sager om god offentliggørelsesskik bør Medieombudsmanden desuden ikke kunne debattere en sådan sag i medierne, herunder udtale kritik, før sagen er afgjort, og den alternative medieaktør i den forbindelse er blevet partshørt under processen.

Alternative medieaktørers rettigheder

Justitia anbefaler, at alternative medieaktørers rettigheder forbedres i forbindelse med, at lovudkastet øger deres forpligtelser. Det er f.eks. muligt at give alternative medieaktører samme rettigheder som traditionelle massemedier, når det gælder aktindsigt, retsbogsudskrifter, kildebeskyttelse etc., hvilket vil være naturligt, når lovudkastet underlægger dem forpligtelser, der minder om de traditionelle massemediers. Samtidig kan Medieombudsmanden få kompetence til at forsvare alternative medieaktører, når disse uberettiget møder indgreb og kritik. F.eks. kan Medieombudsmanden få kompetence til at henstille til, at en alternativ medieaktør får fri proces i sager mod denne, svarende til Medieombudsmandens kompetence til at henstille til fri proces til forurettede. Hvis kompetencen til at biintervenere i civile sager opretholdes kan Medieombudsmanden ligeledes få kompetence til at biintervenere til fordel for en alternativ medieaktør, når denne er blevet mødt af et uberettiget sagsanlæg.

Indbringe sager for Pressenævnet

Justitia anbefaler, at Medieombudsmanden ikke engagerer sig i kritik af Pressenævnet. Justitia finder det vigtigt at sikre, at Medieombudsmanden ikke i praksis medfører et (politisk) pres på Pressenævnet. Derfor bør Medieombudsmanden ikke kritisere afgørelser fra Pressenævnet eller indbringe sager for Pressenævnet, som ud fra den hidtidige praksis fra Pressenævnet ikke kan forventes at blive anset for overtrædelse af god presseskik. Medieombudsmanden bør således, ligesom f.eks. anklagemyndigheden gør i forhold til domstolsafgørelser, tage Pressenævnets afgørelser til efterretning og bakke op om, at det er Pressenævnet, der afgør, hvor grænsen skal gå.

Fremtidige evalueringer

Justitia anbefaler, at fremtidige evalueringer af Medieombudsmandsordningen inddrager hensynet til ytringsfrihed, holder fast i sikringen af Pressenævnets uafhængighed og ikke øger Medieombudsmandens retssagskompetencer. Det er nævnt flere gange i lovudkastet, at ordningen skal evalueres efter fire år, samt at bl.a. Medieombudsmandens kompetencer i civile sager og

straffesager kan indgå i den evaluering. Justitia finder det afgørende, at en fremtidig lovrevision på baggrund af en sådan evaluering fortsat fastholder Pressenævnets uafhængighed og ikke udvider Medieombudsmandens muligheder for at føre retssager. I forbindelse med evalueringen bør der desuden indgå en undersøgelse af, hvilken betydning Medieombudsmanden har haft for ytringsfriheden og den frie debat, herunder om der har været en chilling effekt for særligt meningsdannere og civilsamfundet.

Med venlig hilsen

Mikele Schultz-Knudsen
Juridisk Chef, Justitia Danmark

og

Birgitte Arent Eiriksson
Direktør, Justitia Danmark

JUSTITIA

E-mail: info@justitia-int.org
<http://www.justitia-int.org>