

Ytringsfriheden – og dens grænser

PREBEN MEIER PEDERSEN

Har ytringsfriheden en grænse, og hvor går den i givet fald? Skal vi i menneskerettighedernes navn acceptere også dem, der vil undergrave menneskerettighederne? Hvad siger anerkendte menneskerettighedskonventioner selv om disse spørgsmål? Det diskuteres i denne artikel, som ikke intenderer at være en udtømmende fremstilling af problemet – men en diskussion af ytringsfriheden og dens grænser med udgangspunkt i Amnesty International's arbejde for at fremme menneskerettighederne og bekæmpe grove overgreb imod dem.

Ytringsfriheden hører til blandt de klassiske frihedsrettigheder eller menneskerettigheder. Lige så klassisk er diskussionen om ytringsfrihedens grænser. At ytringsfriheden kun kan være absolut i den forstand, at den må gælde for alle på en ikke-diskriminerende måde, er der almindelig enighed om. Men når det kommer til det indholdsmæssige – Har ytringsfriheden en grænse, og hvor går den? – så er meningene mange og delte.

Hvorfor diskuteres ytringsfrihedens grænser?

Debatten om ytringsfrihedens grænser er blevet aktualiseret af flere forhold, hvoraf navnlig to kan fremhæves her:

- Opblomstringen af nazistiske bevægelser har fået mange til at stille sig selv spørgsmålet: Hvordan dæmper vi op for – hvordan bekæmper vi – tanker og forestillinger, som det store flertal i befolkningen ser på med afsky? Kan vi bremse

dem ved at afskære dem fra at fremføre deres utiltalende synspunkter?

- Asylsøgere og flygtninge er blevet en mere synlig del af dagligdagen i mange vestlige lande. Det er ikke blot et forbigående fænomen, at asylsøgere kommer til vore grænser. Frustrationer og utilfredshed med egne sociale vilkår overføres verbalt og på anden måde på en gruppe, som tilsyneladende nyder politikeres og myndigheders bevågenhed.

På tværs af disse tendenser ser vi en almindelig forråelse af den offentlige meningsudveksling. Det er som om, argumenternes logiske og rationelle bærekraft er mindre afgørende end smarte og kraftfulde formuleringer og overraskende ordsammenstillinger. En tendens som tydeligst ses i formiddagsbladene. En tendens som udvisker grænsen mellem »tilladelige« ytringer og ringeagtstytringer og dermed også grænsen til det, der i denne artikel omtales som »hadsytringer«.

Menneskerettighederne og ytringsfriheden

Retten til ytringsfrihed er klart slået fast i alle moderne erklæringer og konventioner om menneskerettigheder. [I denne artikel henvises til FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, 1948, »Verdenserklæringen«, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, FNK, Europarådets Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, EMRK, og American Convention on Human Rights, Den Amerikanske Konvention om Menneskerettigheder under OAS, AMRK. Både FNK og EMRK er ratificeret af Danmark. EMRK er ved lov ... inkorporeret i dansk ret.]. Detaljeringsgrad og ordvalg varierer, men kernen er, at »Enhver har ret til menings- og ytringsfrihed«, og at »denne ret omfatter frihed til at hævde sin opfattelse uden indblanding og til at søge, modtage og meddele oplysning og tanker ...« [Citat fra Verdenserklæringen, artikel 19. Tilsvarende bestemmelser i FNK artikel 19, EMRK artikel 10,1, AMRK artikel 13,1].

Beskyttelsen af ytringsfriheden er *generel*, for så vidt at den gælder for alle – »enhver« – uden forskelsbehandling af nogen art p.g.a. race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling. [Verdenserklæringen, artikel 2]. Men fælles for de moderne erklæringer og konventioner er også, at de anerkender *visse begrænsninger* i ytringsfriheden. Groft taget falder sådanne begrænsninger i fire kategorier:

- Det almindelige hensyn til andre men-

neskers menneskerettigheder og omdømme eller individets pligter over for samfundet. [Verdenserklæringen artikel 29, FNK artikel 19,3 a), EMRK artikel 10,2 nr. 4, AMRK artikel 13,2 a) og artikel 32,2].

- Visse rettigheder kan under en offentlig nødstilstand fraviges i et omfang, sådan fravigelse er absolut nødvendig i den givne situation. Ytringsfriheden er en af de rettigheder, der vil kunne fraviges i sådanne situationer, f.eks. »under krig eller anden faretilstand, der truer nationens eksistens« [FNK artikel 4, EMRK artikel 15, AMRK artikel 27].
- Hensynet til statens sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), sundhed eller sædelighed kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden. [Verdenserklæringen artikel 29,2, FNK artikel 19,3 b), EMRK artikel 10,2 nr. 2, AMRK artikel 13, 2 b)].
- Specifikke begrænsninger i ytringsfriheden. FN's konvention kræver udtrykkeligt forbud mod al propaganda for krig og forbud mod tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold. [FNK, artikel 20]. En lignende bestemmelse findes i den amerikanske menneskerettighedskonvention [AMRK artikel 13,5], men ikke i den europæiske konvention.

Begrænsninger i ytringsfriheden, som måtte følge af de fire nævnte kategorier, må dog ikke anvendes med det sigte at »tilintetgøre« eller »nedbryde« ytringsfriheden som sådan eller begrænse den i videre omfang, end konventionen hjemler. Det følger af generelle klausuler i de omhand-

lede tekster. [Verdenserklæringen artikel 30, FNK artikel 5, EMRK artikel 17, AMRK artikel 29].

Ytringsfrihedens dilemma

Ytringsfriheden er udtryk for en høj grad af tolerance i de almindelige relationer mellem mennesker, så længe disse udfolder sig på det verbale eller det symbolske plan. Tydeligst findes det måske udtrykt i en sentens, der almindeligvis tillægges Voltaire: »Min herre, jeg afskyr Deres mening, men jeg vil dø for Deres ret til at udtrykke den.«

Men ytringsfriheden bærer også i sig kimen til et dilemma i flere dimensioner. For hvis ytringsfriheden gælder fuldt ud for alle, så gælder den vel også for en ytring som f.eks. denne: »Jeg mener, at ytringsfriheden bør indskrænkes mest muligt af hensyn til ...« Eller: »Jeg mener, at ytringsfriheden kun bør gælde for bestemte grupper eller personer i samfundet.« Skal man, med andre ord, i ytringsfrihedens navn tolerere den, der vil afskaffe ytringsfriheden eller begrænse andres grundlæggende friheder og menneskerettigheder. Menneskerettighedskonventionerne forbyder ikke i sig selv sådanne synspunkter, men de deltagende stater må ikke i deres udlægning af ytringsfriheden og dens grænser handle således, at ytringsfriheden reelt »nedbrydes«. Hvis enkeltpersoner eller grupper i befolkningen søger at »nedbryde« ytringsfriheden, er det statsmagtens opgave at sikre ytringsfriheden mod sådanne overgreb.

Så længe vi bevæger os på det verbale plan, vil de fleste nok kunne leve med det dilemma, det er at skulle tolerere synspunkter vendt mod selve denne frihed. Men så snart ytringen søges realiseret i handling,

bliver forholdet for de fleste et andet. Og det peger på en anden dimension i ytringsfrihedens dilemma – grænsen mellem verbale eller symbolske ytringer på den ene side og konkrete, fysiske handlinger på den anden.

Medens statsmagten har forpligtet sig til at respektere enhvers ret til at ytre sig frit, så er forpligtelsen til at respektere individets *handlefrihed* langt fra så vidtrækkende. Specielt gælder det med hensyn til handlinger, der har karakter af vold mod personer eller ejendom. Og det gælder handlinger eller ytringer, der får karakter af tilskyndelse eller opfordring til sådan vold. Intet sted i Menneskerettighedserklæringen eller konventionerne har staterne givet afkald på at imødegå vold eller tilskyndelse til vold.

I praksis er problemstillingen dog ikke altid så enkelt og klar. For hvad er vold og især tilskyndelse eller opfordring til vold. Hvor går grænsen mellem det tilladelige selvforsvar, f.eks. hvis en verbal ytring mødes med voldelig modstand. Og hvor konkret skal en omtale eller anprisning af væbnet modstandskamp mod et undertrykkende statsapparat være, for at man kan tale om tilskyndelse til vold.

Problemstillingen bliver mere klar, når der bliver tale om ytringer om enkeltpersoner eller grupper i samfundet, specielt når ytringen får en truende eller i øvrigt negativ eller fordømmende karakter.

Amnesty International og retten til ytringsfrihed

Amnesty International (AI) er en verdensomspændende menneskerettighedsbevægelse, der arbejder for at fremme menneske-

rettighederne i bred forstand, og som *bekæmper visse nærmere afgrænsede grove krænkelse*r af menneskerettighederne. Udgangspunkt for AI's virke er internationalt anerkendte menneskerettigheder som de her omtalte.

Centralt i AI's virke gennem mere end 30 år står arbejdet for løsladelse af samvittighedsfanger. AI definerer en samvittighedsfange som en person, der er fængslet på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning, etniske oprindelse, køn, hudfarve eller sprog – og som hverken har anvendt vold eller opfordret til anvendelse af vold. AI bekæmper også enhver form for tortur, dødsstraf, »forsvindinger« og henrettelser uden lov og dom – uden hensyn til offerets handlinger eller motiver, herunder anvendelse eller opfordring til vold.

Kernen i AI's arbejde for samvittighedsfanger er anerkendelsen af ytrings-, tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed som grundlæggende menneskerettigheder. [Verdenserklæringen artikel 18 og 19, FNK artikel 18 og 19, EMRK artikel 9 og 10,1, AMRK artikel 12, 13 og 14].

I afgrænsningen af begrebet samvittighedsfange ligger, at AI anerkender staternes ret til at imødegå voldelige handlinger eller tilskyndelse til vold, så længe det sker på lovens grund og i respekt for anerkendte menneskerettigheder, navnlig beskyttelsen mod tortur og andre former for mishandling. Men ikke, at staterne frit kan definere handlinger eller ytringer som værende voldelige eller voldstilskyndende. Sagen må vurderes konkret, og statsmagtens egen reaktion må tages med i billedet. Intet er jo nemmere end at angribe og opløse et i øvrigt fredeligt møde, så det fremstår som en voldelige batalje. Og navnlig hvad angår de

mere abstrakte ytringer – verbale eller symbolske – så må bevisbyrden hvile på den statsmagt, der hævder, der er tale om opfordring til vold.

Amnesty International og ytringsfrihedens grænser

Også for AI er spørgsmålet om ytringsfrihedens grænser blevet aktualiseret i forhold til hadsytringer. Er mennesker, der bliver fængslet på grund af sådanne ytringer samvittighedsfanger – hvis blot de ikke direkte selv har anvendt og heller ikke opfordret til vold? Kan man sidestille sådanne hadsytringer med i hvert fald tilskyndelse til vold, eller falder sådanne ytringer i sig selv uden for det område, ytringsfriheden beskytter?

Svaret er på ingen måde enkelt. Kernen i ytringsfriheden er netop, at statsmagten i videst muligt omfang må afstå fra en *indholdsmæssig* eller *kvalitativ* vurdering af ytringen. Muligheden for en regulering af ytringsfrihedens grænser må alene ske i form af en afvejning i forhold til de fire kategorier, der nævnes oven for. Men både FNK og AMRK bevæger sig ind i en indholdsmæssig, kvalitativ regulering af ytringsfrihedens grænser med kravet om forbud mod krigspropaganda og mod hadsytringer.

Kriteriet for at kunne gribe ind over for hadsytringer er, at der er tale om *tilskyndelse* til nationalt had, racehad eller religiøst had, og at der hermed er tale om *ophidselse* til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold.

For AI har valget stået mellem to muligheder: Enten at sige, at grænsen går kun der, hvor ytringen antager karakter af tilskyndelse eller opfordring til vold eller i øvrigt

helt må sidestilles med en fysisk voldshandling. Eller at sige, at internationalt anerkendte menneskerettighedsstandarders regulering af ytringsfrihedens grænser må gælde. Når AI opfordrer staterne til at tiltræde og respektere f.eks. FNK, så kan man ikke i samme åndedræt se bort fra retten eller pligten til at foretage begrænsninger i ytringsfriheden, jfr. FNK artikel 20.

På en nyligt afholdt international kongres i AI vandt det sidstnævnte, formelt juridiske argument størst genklang. Synspunktet er ikke uproblematisk, netop fordi det logisk må føre til en vurdering af ytringernes indholdsmæssige kvalitet. Hvad der for nogle er en nationalistisk eller racistisk hadsytring, er for andre – eller i andre sammenhænge – en legitim politisk ytring i en legitim politisk debat.

Det er imidlertid vigtigt at notere, at hverken FNK eller AI giver nogen blanco fuldmagt til at fængsle eller på anden måde forfølge personer, der fremsætter sådanne hadsytringer, som FNK artikel 20 omhandler. Bestemmelsen forpligter til at forbyde visse ytringer, men siger ikke i sig selv, hvorledes et forbud skal håndhæves. Navnlig er bestemmelsen ikke til hinder for på anden, positiv måde at imødegå diskrimination eller hadsytringer.

For AI er der heller ikke tale om sige, at staterne *skal* fængsle personer, der fremsætter hadefulde ytringer, men at man ikke kan kritisere statsmagten, hvis den gør det. Vel at mærke, hvis det sker efter en helt igennem *fair retssag* mod vedkommende, hvor *den reelle årsag er faktisk fremsatte hadefulde ytringer*, og hvor sagen ikke gennemføres blot som et påskud for at ramme personen for at have fremsat andre »lovlige« synspunkter eller ytringer.

Over for det sejrende juridiske synspunkt stod dels et mere pragmatisk, praktisk synspunkt – hadefulde og ubehagelige synspunkter vil altid findes i enhver befolkning, og det er naivt at tro, sådanne synspunkter forsvinder, fordi man forbyder dem – dels et mere idealistisk synspunkt – hvis ytringsfriheden skal have nogen mening, så må den gælde både for ytringer, jeg er enig i, og for ytringer jeg er uenig i og i øvrigt vil bruge al min kraft på at argumentere imod.

Når udfaldet blev, som det gjorde, må det bl.a. også ses i lyset af, at hadsytringer ikke blot er noget, man kan trække på skuldrene af i formiddagsbladens læserbrevsspalter. Det er en blodig realitet for tusindvis af mennesker, når det udløses i etniske eller nationalt betonedede stridigheder, som det f.eks. er tilfældet i det tidligere Jugoslavien.

Kan man overhovedet regulere ytringsfriheden?

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan formel juridisk argumentation faktisk kan bidrage til at fremme menneskerettighederne, eller om den mere forplumrer dem? Skal et forbud mod hadefulde ytringer have en reel, afskrækkende virkning, må det håndhæves konsekvent og systematisk. Personligt forekommer det mig uendeligt naivt at tro, at ubehagelige meninger og utiltalende ytringer forsvinder, fordi man forbyder dem. Hos dem, der har sådanne meninger, er de nok snarere så rodfæstede, at de finder yderligere bekræftelse ved at blive forbudt og forfulgt. Risikoen for, at de ubehagelige meninger og utiltalende ytringer »tvinges under jorden«, er nærliggende. Det gør det vanskeligere at få øje på disse

tendenser og at imødegå dem med ord og argumenter. Og den afskrækkende virkning mod egentlige hadsytringer risikerer at få afsmittende effekt over for andre, i øvrigt legitime politiske ytringer. Netop afskrækningseffekten er et væsentligt argument mod censur og for en vidtgående ytringsfrihed i en offentlig politisk debat.

Samtidig udstilles ytringsfriheden som en svag rettighed, som kun kan trives og overleve, hvis i hvert fald visse gruppers ytringsmuligheder begrænses. Det er en farlig tendens. Et nærliggende spørgsmål bliver – Hvorfor skal grænsen netop gå ved denne type ytringer? Det formelle svar er enkelt nok – Fordi det siger menneskerettighedskonventionen. Men reelt åbnes en dør for et politisk misbrug af den tilladelige indskrænkning i ytringsfriheden. For hvornår har en ytring karakter af »tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold«?

I systemer med relativt frie og velfungerende domstole er risikoen for politisk misbrug måske ikke så stor. Risikoen ligger nok snarere i den intensitet, hvormed hadsytringer forfølges. Bliver det kun de i forvejen marginaliserede grupper, der forfølges på grund af deres hadsytringer. Bliver det læserbrevsskribenten der overfortolker det politiske frisprogs rækkevidde. Og går den pæne politiker fri, fordi han eller hun er en

del af et etableret politisk system og forstår at binde sine sprogblomster på den rette måde.

Langt de fleste lande, der er i menneskerettighedsorganisationernes søgelys, har ikke frie og velfungerende retssystemer, der kan garantere en fair retsprocedure. Her er udfordringen for AI og andre menneskerettighedsforkæmpere fortsat at sikre, at ytringsfriheden ikke knægtes under dække af andre i øvrigt mere eller mindre legitime hensyn.

Ytringsfrihedens udfordring

I virkeligheden ligger måske den største udfordring i at bruge ytringsfriheden. Bruge den til at sige til, når grundlæggende rettigheder er i fare. Bruge den til at sige fra, når enkeltpersoner eller grupper i samfundet vil begrænse andres rettigheder. At forlade sig på, at formelle forbud vil ordne sagen, vil være for risikabelt. Det gælder også, selv om de formelle forbud har deres udspring i menneskerettighedernes egen regulering af ytringsfriheden og dens grænser.

Forfatteroplysninger:

Preben Meier Pedersen, cand. scient. pol.
Formand for Amnesty International's danske afdeling.