

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/03082-2

2. DECEMBER 2020

HØRINGSSVAR OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, RETSPLEJELOVEN OG UDLÆNDINGELOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 18. november 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Ophævelse af revisionsbestemmelse).

Lovudkastet blev fremsat for Folketinget den 25. november 2020, og instituttet forholder sig derfor i sit høringssvar til det lovforslag, der er fremsat for Folketinget.¹

Instituttet har følgende bemærkninger:

SAMMENFATNING

Det foreslås med lovforslaget at ophæve en revisionsbestemmelse i en lov fra april 2020, der fastsætter skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19, mulighed for blokering af hjemmesider og adgang til at udvise.

Ophævelsen af bestemmelser har den konsekvens, at reglerne i straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven fortsat vil være gældende frem til den 1. marts 2021, hvor de automatisk ophævelse som følge af en solnedgangsklausul.

Strafskærper

Det følger af en bestemmelse i straffeloven, som blev indsat med loven fra april 2020, at der for en lang række nærmere opregnede

¹ Lovforslag nr. L 110 om ændring af lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Ophævelse af revisionsbestemmelse), tilgængelig her, <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l110/index.htm>.

bestemmelser i straffeloven kan ske en fordobling af straffen, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

Det er imidlertid efter instituttets opfattelse uklart, hvad der skal til, for at en forbrydelse kan betragtes som havende baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien.

Det er efter instituttets opfattelse retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, når en bestemmelse, der kan føre til minimum en fordobling af straffen, og i mange tilfælde fængselsstraf, har et så bredt og uklart anvendelsesområde.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag for klart at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde.

Udvisning

Det blev med loven fra april 2020 samtidig muligt at udvise en udlænding, som idømmes ubetinget frihedsstraf med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19 efter straffelovens § 81 d, uanset opholdsgrundlaget og længden af udlændingens ophold i Danmark.

Der er imidlertid ikke som en del af ændringsforslaget til loven fra april 2020 eller dette lovforslag foretaget en grundig menneskeretlig vurdering, selvom udvisning kan udgøre et indgreb efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Det er efter instituttets opfattelse væsentligt for forudsigeligheden, at Justitsministeriet generelt forholder sig til, hvilken betydning det har for domstolenes vurdering af spørgsmålet om udvisning, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag, hvori der redegøres for, hvilken betydning det har for udvisningsvurderingen, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d.

Blokering af hjemmesider

Det blev endvidere med loven fra april 2020 muligt at blokere en hjemmeside, hvis der er grund til at antage, at der fra hjemmesiden begås en overtrædelse af en lang række bestemmelser i straffeloven, som har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

Blokering af en hjemmeside kan efter omstændighederne udgøre et indgreb i ytringsfriheden, som er beskyttet i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, men der er ikke foretaget en vurdering af, om forslaget er i overensstemmelse med disse bestemmelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag, hvori der foretages en vurdering af retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, i forhold til grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

KORT OM LOVFORSLAGET

Folketinget vedtog den 2. april 2020 en ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven om skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19, blokering af hjemmesider og adgang til at udvise. Loven indeholder samtidig en revisionsbestemmelse om, at justitsministeren senest den 30. november 2020 skal fremsætte et forslag om revision af loven (lovens § 4, stk. 3).

Det foreslås i lovforslaget at ophæve revisionsbestemmelsen således, at reglerne i straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven fortsat vil være gældende frem til den 1. marts 2021, hvor de automatisk ophæves som følge af en solnedgangsklausul i loven fra april 2020 (lovens § 4, stk. 4).

Bestemmelsen om at blokere hjemmesider (retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6), og bestemmelsen om adgang til at udvise (udlændingelovens § 22, stk. 9), blev stillet i ændringsforslag under hastebehandlingen af et lovforslag vedrørende straffelovens § 81 d.² Lovforslaget blev førstebehandlet den 26. marts 2020, den 1. april 2020 afgav Folketingets Retsudvalg betænkning, og den 2. april 2020 blev forslaget vedtaget efter en samlet 2. og 3. behandling.

STRAFSKÆRPELSER

Det følger af straffelovens § 81 d, at der for en lang række nærmere opregnede bestemmelser i straffeloven kan ske en fordobling af straffen, hvis lovovertrædelser har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

² Lovforslag nr. 157 til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19), tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201912L00157>.

Straffen kan efter bestemmelsen firdobles, hvis lovovertrædelsen har fundet sted under sådanne omstændigheder, at der uberettiget er opnået eller søgt opnået lån, kredit, støtte, tilskud eller lignende kompensation fra hjælpepakker til imødegåelse af skadevirkninger ved covid-19-epidemien.

Det fremgår af lovforslaget, der gengiver gældende ret, at en fordobling eller firdobling af straffen forudsætter, at lovovertrædelsen helt eller delvist har været motiveret af eller har haft til formål at udnytte den situation, som COVID-19-epidemien har medført i Danmark. Denne vurdering beror på en konkret vurdering af den begåede lovovertrædelse, herunder særligt overtrædelsens karakter, formål og kontekst (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1.1).

Det er efter instituttets opfattelse uklart, hvad der skal til, for at en forbrydelse kan betragtes som havende baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien. Det er efter instituttets opfattelse retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, når en bestemmelse, der kan føre til en fordobling eller firdobling af straffen, og i mange tilfælde fængselsstraf, har et så bredt og uklart anvendelsesområde.³

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag for klart at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde.

Instituttet bemærker, at en lang række sager, som tidligere kunne være blevet afgjort med en bøde, som følge af de betydelige strafskærper nu vil nødvendiggøre en domstolsbehandling, og at mulige fortolkningsvanskeligheder under sagerne risikerer at gøre sagsbehandlingen mere tidskrævende.

Reglerne medfører således et yderligere pres på nogle i forvejen pressede domstole, og den lange sagsbehandlingstid kan udfordre retssikkerheden, herunder ved, at berørte borgere vil skulle vente længere på retfærdighed.⁴

³ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 5. juni 2020, s. 26, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmæssige-menneskeretlige-konsekvenser>.

⁴ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 5. juni 2020, s. 26-27, tilgængelig her,

UDVISNING

Det følger af udlændingelovens § 22, stk. 9, at udlændinge, som begår kriminalitet med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19 efter straffelovens § 81 d, kan udvises, hvis de idømmes ubetinget frihedsstraf. De skærpede udvisningsregler var ikke en del af det oprindelige lovforslag, men blev tilføjet som et ændringsforslag under behandlingen af lovforslaget om straffelovens § 81 d.

I betænkningen til lovforslaget er det beskrevet, at en udlænding kan udvises "uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og uanset den pågældendes opholdsgrundlag", hvis kriminaliteten har baggrund i COVID-19, med henvisning til, at udvisning fortsat er en konkret vurdering og skal være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, der følger af gældende lovgivning efter udlændingelovens § 26, stk. 2.⁵ Der er således tale om en udvidelse i adgangen til at udvise udlændinge, der har etableret et liv i Danmark, og som kan have boet i Danmark det meste af deres liv.⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret de generelle kriterier, der indgår i proportionalitetsafvejningen ved udvisning, som blandt andet vedrører den begåede kriminalitets art og grovhed og den generelle tilknytning til opholdslandet og hjemlandet vurderet efter beskyttelsen i den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.⁷

Der er imidlertid ikke i ændringsforslaget til loven fra april 2020 eller dette lovforslag foretaget en grundig vurdering af reglerne i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

<https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmaessige-menneskeretlige-konsekvenser>.

⁵ Betænkning af 1. april 2020 over lovforslag nr. L 157 om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) tilgængelig her, https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l157/20191_l157_betaenkning.pdf.

⁶ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 5. juni 2020, s. 32, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmaessige-menneskeretlige-konsekvenser>.

⁷ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maslov mod Østrig, sagsnummer 1638/03, dom af 23. juni 2008, præmis 68.

I en lov fra 2018 har Udlændinge- og Integrationsministeriet fastsat retningslinjer for vurderingen efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i sager om udvisning af kriminelle udlændinge.⁸

Det er efter instituttets opfattelse væsentligt for forudsigeligheden, at Justitsministeriet på en tilsvarende måde generelt forholder sig til, hvilken betydning det har for domstolenes vurdering af spørgsmålet om udvisning, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d om lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19.⁹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag, hvori der redegøres for, hvilken betydning det har for udvisningsvurderingen, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d.

BLOKERING AF HJEMMESIDER

Det følger af retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., at der kan ske blokering af en hjemmeside, hvis der er grund til at antage, at der fra hjemmesiden begås en overtrædelse af en lang række bestemmelser i straffeloven, som har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark. Hjemmesiden skal stadigvæk have et sådant indhold på tidspunktet for blokeringen, og der kan ske blokering ud fra en øjemedsbetragtning efter samme bestemmelses stk. 6. Det er denne bestemmelse, som ønskes videreført i nærværende lovforslag.

Det fremgår af lovforslaget, at der i perioden 2. april 2020 og frem til den 13. november 2020 er identificeret 214 anmeldelser vedrørende 39 hjemmesider, hvor der er sket blokering efter retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt. 213 af disse vedrørte phishing, og 1 vedrørte overtrædelse af straffelovens § 189 (udbredelse af uegnede lægemidler) og straffelovens § 279 (bedrageri). Rigspolitiet vurderer, at retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, resulterer i færre fuldbyrdede forhold – både i forhold til borgeren, der bliver udsat for phishing, og i forhold til afledt kriminalitet i form af indbrud i netbank, misbrug af kortoplysninger m.v. (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.2).

⁸ Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler for udvisning af kriminelle udlændinge), tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/469>.

⁹ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 5. juni 2020, s. 32-33, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmæssige-menneskeretlige-konsekvenser>.

Instituttet bemærker, at forslag til indførelse af retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, blev stillet i et ændringsforslag under hastebehandlingen af et lovforslag vedrørende straffelovens § 81 d. Det fremgår af ændringsforslaget, at muligheden for at kunne blokere en hjemmeside på øjemedet er indført ud fra hensynet til, at der skal kunne gribes hurtigt ind over for "bl.a. misinformation og misbrug under den aktuelle covid-19-epidemi" (de specielle bemærkninger til nr. 3).¹⁰ Instituttet ønsker at gøre opmærksom på, at Ytringsfrihedskommissionen i sin betænkning fra foråret 2020 har anbefalet, at der ikke lovgives mod misinformation. I stedet bør ambitionen være, at befolkningen har de fornødne forudsætninger for at kunne navigere kritisk og kompetent i forhold til information.¹¹

Derudover kan blokeringen af en hjemmeside efter omstændighederne udgøre et indgreb i ytrings- og informationsfriheden, som er beskyttet i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.¹² Instituttet bemærker, at der hverken i bemærkningerne til ændringsforslaget af 30. marts 2020 eller af nærværende lovforslag er foretaget en vurdering af, om forslaget er i overensstemmelse med disse bestemmelser. Instituttet har tidligere bemærket den manglende vurdering i sin rapport "COVID-19-tiltag i Danmark - retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser".¹³

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i et ændringsforslag foretages en vurdering af retsplejelovens § 791 d,

¹⁰ Justitsministeriet, Ændringsforslag til Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) (L 157), 30. marts 2020, L 157 - bilag 7, tilgængelig her,

<https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L157/bilag.htm>.

¹¹ Justitsministeriet, Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark – Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen. Betænkning nr. 1573, 2020, kapitel 14, afsnit 7.

¹² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Cengiz med flere mod Tyrkiet, sagsnummer 48226/10 og 14027/11, dom af 1. december 2015, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Ahmet Yildirim mod Tyrkiet, sagsnummer 3111/10, dom af 18. december 2012.

¹³ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 5. juni 2020, s. 22, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmæssige-menneskeretlige-konsekvenser>.

stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, i forhold til grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-0090-2378.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

FULDMÆGTIG