

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

Att. strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE +45 9132 5626
CBA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/00165-5

8. FEBRUAR 2017

HØRING OVER FORSLAG TIL LOV OM BEKÆMPELSE AF UDBREDELSE AF TERRORPROPAGANDA, BLOKERING AF HJEMMESIDER, STOP AF OFFENTLIGE YDELSER TIL FREMMEDEKRIGERE M.V.

Justitsministeriet har ved e-mail af 12. januar 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Bekæmpelse af udbredelse af terrorpropaganda, blokering af hjemmesider, stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere m.v.).

Udkastet udmønter dele af den tidligere regerings handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings fremlagt i oktober 2016.

I udkastet foreslår ministeriet blandt andet, at der indføres en ny bestemmelse i retsplejeloven, der gør det muligt for politiet at blokere hjemmesider, hvis der er grund til at antage, at der fra hjemmesiden foretages overtrædelser af straffeloven.

Herudover foreslås det, at det i straffelovens § 114 e om fremme af terrorvirksomhed tilføjes, at udbredelse af propaganda til fordel for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114 – 114 d (bestemmelserne vedr. bekæmpelse af terrorisme), skal være strafbart.

Instituttet har en række bemærkninger til disse dele af udkastet.

SAMMENFATNING

Udkastet berører ytringsfriheden, som er en central og væsentlig rettighed i et demokratisk samfund.

Udkastets forslag til regler om blokering af hjemmesider og tilføjes i § 114 e om terrorpropaganda griber ind i ytrings- og informationsfriheden og skal vurderes i lyset af grundloven og

Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Ministeriet har imidlertid ikke foretaget en sådan vurdering.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser ved gennemførelsen af udkastet, herunder en proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor udkastet fører til indgreb i den menneskeretlige beskyttelse.

Med udkastet skal politiet kunne blokere adgangen til en hjemmeside, hvis der er grund til at antage, at der fra hjemmesiden foretages en overtrædelse af straffeloven. Blokeringen vil kræve en forudgående retskendelse.

Formålet med bestemmelsen er navnlig at hindre adgangen til udenlandske hjemmesider, der indeholder terrorpropaganda, men ministeriet har ikke fundet det hensigtsmæssigt at begrænse bestemmelsens anvendelsesområde til bestemte overtrædelser af straffeloven.

Instituttet vurderer, at den meget vide adgang til at blokere materiale på internettet vil medføre en risiko for uproportionalt indgreb samt en risiko for, at anvendelsesområdet for bestemmelsen på sigt kan blive udvidet.

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede bestemmelse kvalificeres til alene at omfatte udvalgte (grovere) overtrædelser af straffeloven.

I udkastet foreslås det, at bestemmelsen om medvirken til terror i straffelovens § 114 e præciseres til at omfatte udbredelse af terrorpropaganda.

Ændringen skal ifølge ministeriet sende et tydeligere signal om, at det er strafbart at fremme terroristernes sag.

Det er instituttets vurdering, at den foreslåede bestemmelse ikke er nødvendig ved siden af de allerede gældende regler og at formuleringen ikke bidrager til klarheden eller præciseringen af § 114 e.

Der er desuden en betydelig risiko for, at den foreslåede tilføjelse vil kunne undergrave retten til ytringsfrihed, idet sondringen mellem sympatitilkendegivelser (der er og skal være lovlige) og terrorpropaganda (som skal forbydes) ikke er klar.

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede ændring af straffelovens § 114 e udgår af udkastet.

GENERELLE BEMÆRKNINGER

Justitsministeriet har i bemærkningerne til udkastet ikke redegjort for de menneskeretlige forhold, som udkastet berører.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet af 2005, s. 35, at bemærkningerne til et lovforslag bør indeholde en rimelig

vejledning om indholdet af menneskeretlige forpligtelser, herunder om kriterier og forhold, der har betydning for myndighedernes afgørelser i de tilfælde, hvor myndighederne skal træffe skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til menneskerettighederne.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser ved gennemførelsen af udkastet, herunder en proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor udkastet fører til indgreb i den menneskeretlige beskyttelse.

Med udkastet sker der en markant ændring i retstilstanden, der kan have væsentlig betydning for den enkeltes menneskerettigheder, som beskrevet yderligere nedenfor. Instituttet anser det derfor for nødvendigt, at udkastet – såfremt det vedtages – undergives lovovervågning, således at reglerne kan blive evalueret efter en periode.

- Instituttet anbefaler, at udkastet, såfremt det vedtages i sin nuværende eller lignende form, undergives lovovervågning.

BLOKERINGEN AF ADGANG TIL HJEMMESIDER

UDKASTETS BAGGRUND OG INDHOLD

I udkastet foreslås en ny bestemmelse i retsplejeloven, der giver politiet mulighed for at blokere adgangen til en hjemmeside, hvis der er grund til at antage, at der fra hjemmesiden foretages en overtrædelse af straffeloven. Blokeringen vil kræve en forudgående retskendelse.

Det følger af udkastet, at bestemmelsen f.eks. vil skulle bruges over for hjemmesider, der indeholder propaganda til fordel for terrororganisationer mv. Bestemmelsen har til formål at supplere de gældende regler om beslaglæggelse, som ikke har været tilstrækkelige til at sætte effektivt ind over for udenlandsk baserede hjemmesider, hvorfra der udbredes propaganda.

Justitsministeriet har imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at begrænse bestemmelsens anvendelsesområde til bestemte overtrædelser af straffeloven. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at reglerne om beslaglæggelse heller ikke er begrænset til bestemte overtrædelser af straffeloven.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ytringsfriheden er blandt andet beskyttet i grundlovens § 77.

Bestemmelsen beskytter i 1. pkt. den materielle ytringsfrihed, som der dog kan gøres begrænsninger i.

Bestemmelsens 2. pkt. beskytter den formelle ytringsfrihed, og indebærer et forbud mod censur eller andre forebyggende

foranstaltninger. Selvom grundlovens formelle ytringsfrihed efter sin ordlyd er absolut, er det i teori og i praksis accepteret, at der kan gøres indgreb heri, hvis modstående hensyn vejer tungere.¹

Det er blandt andet muligt under nærmere fastsatte kriterier at beslaglægge trykte skrifter før offentliggørelse.²

På samme måde antages, at beslaglæggelse er omfattet af § 77, 2. pkt. selvom ytringen er blevet offentliggjort, såfremt ytringens skadevirkning knytter sig til dens fortsatte offentlige tilgængelighed.³

En ordning, hvor politiet kan blokere hjemmesider med forudgående retskendelse skal derfor vurderes i lyset af grundlovens § 77, 2. pkt.

Ytringsfriheden er også beskyttet i blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 10. Artikel 10 sikrer ethvert individ ret til ytringsfrihed, og beskytter enhver form for ytring, herunder ytringer om faktiske forhold samt andre tilkendegivelser af personlige meninger.⁴

Bestemmelsen beskytter også retten til at søge og modtage ytringer og informationer (informationsfriheden).⁵

Beskyttelsen er imidlertid ikke absolut, idet der kan foretages indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet forebyggelse af uorden eller forbrydelse og for at beskytte andres rettigheder, jf.

bestemmelsens stk. 2. Det er et krav, at reglen, der hjemler et indgreb skal være klar og forudsigelig og såvel forudgående som efterfølgende indgreb skal overholde betingelserne i stk. 2.

Grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRKs formål, vil ikke være beskyttet af artikel 10, jf. artikel 17 om rettighedsmisbrug. Artikel 17 er forbeholdt meget grove ytringer, som ytringer, der opildner eller

¹ Se blandt andet U.2010.1859H.

² Se f.eks. Grundloven med kommentarer af Jens Peter Christensen m.fl., 2015, s. 501.

³ Se således Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 271f med henvisning til U2007.1831H om beslaglæggelse (blokering) af hjemmesider i sag om indsamling af midler til terrorgrupper. Muligvis anderledes Grundloven med kommentarer af Jens Peter Christensen m.fl., 2015 s. 500ff.

⁴ Se Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2017, s. 971 samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., 2011, s. 801.

⁵ Se f.eks. EMD i Kalda mod Estland, dom af 19. januar 2016, præmis 45 og Jankovskis mod Litauen, dom af 17. januar 2017, præmis 52ff.

opfordrer til terrorisme, had, drab eller forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.⁶ Der er i praksis en glidende overgang mellem anvendelsen af artikel 10, stk. 2 og artikel 17 som begrundelse for, at et indgreb er foreneligt med EMRK.⁷

Fra dansk retspraksis om artikel 17 kan henvises til U.2000.2234H (om straf for groft forhånende og nedværdigende udtalelser over for en befolkningsgruppe).

Sondringen mellem ytringer, der er undtaget eller ikke er omfattet af beskyttelsen på den ene side, og ytringer, der er beskyttet, er særlig vanskelig, når ytringerne vedrører emner af samfundsmæssig relevans, herunder politiske ytringer, som falder inden for kernen af beskyttelsen af ytringsfriheden. Ytringer, der fornærmer, chokerer, eller foruroliger kan ligeledes nyde beskyttelse efter EMRK artikel 10.⁸

Blokering af hjemmesider vil alt andet lige være indgreb i ytringsfriheden omfattet af artikel 10⁹, der skal vurderes i lyset af artikel 10 stk. 2 med mindre det – i grove tilfælde – falder helt uden for beskyttelsesområdet i medfør af artikel 17.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Anvendelsesområdet

Blokering af en hjemmeside vil som udgangspunkt være et indgreb i ytringsfriheden beskyttet i grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.

Bestemmelsen i udkastet er tiltænkt samtlige straffelovens overtrædelser og bestemmelsen får dermed – som ministeriet nævner i bemærkningerne – et meget bredt anvendelsesområde.

Instituttet vurderer, at blokering af grovere overtrædelser af straffeloven må anses for at varetage et legitimt formål, der er foreneligt med ytrings- og informationsfriheden.

⁶ Se eksempelvis EMD i Paksas mod Litauen dom af 6. januar 2011, præmis 88 samt Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2017, s. 1073.

⁷ Se Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., 3. udgave, 2011, s. 1016 med henvisning til retspraksis.

⁸ Se EMD i Muller m.fl. mod Schweiz, dom af 24. maj 1988, præmis 33.

⁹ EMD, Ahmet Yildirim mod Tyrkiet dom af 18. marts 2013 (blokering af adgang til Google) og Cengiz m.fl. mod Tyrkiet, dom af 1. december 2015 (blokering af adgang til YouTube). Se også Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2017, side 973.

Det er imidlertid næppe proportionalt at lade samtlige straffelovens bestemmelser være omfattet af den foreslåede bestemmelse om blokering.

Det bemærkes i den forbindelse, at sammenligningen med beslaglæggelse ikke kan støtte det brede anvendelsesområde, da beslaglæggelse i modsætning til blokeringen varetager en række forskelligartede beskyttelsesformål, der ikke alle fører til indgreb i ytringsfriheden og anvendes som led i en efterforskning, hvorimod blokeringen efter forslaget skal kunne anvendes uanset, om forholdet i øvrigt vil blive efterforsket.

For at sikre, at indgrebet er proportionalt – og af hensyn til lovens klarhed – bør der efter instituttets vurdering ske en afgrænsning af de overtrædelser, der kan føre til blokering. Dette gælder så meget desto mere når hele hjemmesider (websites) – og ikke blot enkelte dele heraf – blokeres, ligesom Justitsministeriet fremhæver, at forslaget rammer bredere end hovedformålet med udkastet (målrettet indsats mod terrorisme).

Instituttet vurderer, at der eksisterer en risiko for uproportionalt indgreb samt en risiko for, at bestemmelsens anvendelsesområde på sigt kan blive udvidet. Det ændrer ikke herpå, at der ifølge bemærkningerne i hvert enkelt tilfælde skal foretages en proportionalitetsafvejning, ligesom politiet skal foretage en prioritering i sagerne, hvor overtrædelsens grovhed inddrages som et moment. Disse forhold – der vedrører håndhævelsen af reglen, og ikke dens udformning – kan ikke rette op på behovet for en klar og afgrænset retsregel om at gøre indgreb i den enkeltes rettigheder.

Såfremt proportionalitetsafvejningen alene overlades til myndighedernes håndhævelse og fortolkning, er der en betydelig risiko for en vilkårlig og uforudsigelig anvendelse af bestemmelsen. Hertil kommer, at politiets prioritering i enkelte sager tilgodeser andre – legitime – hensyn end den klare og forudsigelige anvendelse af en lovregel.

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede bestemmelse i retsplejeloven kvalificeres til alene at omfatte udvalgte (grovere) overtrædelser af straffeloven.

Indgrebets karakter

Den foreslåede bestemmelse svarer ifølge ministeriet blandt andet til retsplejelovens § 803 om beslaglæggelse af genstande fra personer, der ikke er under mistanke. Beslaglæggelse efter § 803 kræver, at der er "grund til at antage", at den beslaglagte genstand vil kunne tjene som bevis i en straffesag.

Som anført, er der imidlertid forskel på beslaglæggelse og den foreslåede adgang til blokering. I modsætning til beslaglæggelse vil blokeringen kunne ske, uden at myndighederne efterforsker eller rejser sag om forholdet.

Da det med udkastet således er tiltænkt, at blokering skal være et mål i sig selv, risikerer indgrebet at få karakter af en straf/sanktion snarere end et straffeprocessuelt middel, som beslaglæggelse. Dette strafflignende indgreb gennemføres ved retskendelse ud fra et generelt krav ("grund til at antage"), der potentielt aldrig bliver efterprøvet medmindre den berørte borger selv indbringer spørgsmålet om blokeringens lovlighed for domstolene.

For at sikre, at indgrebet er proportionalt og af hensyn til den enkeltes retssikkerhed, bør bestemmelsen efter instituttets vurdering udformes på en måde, hvor betingelserne for at gøre brug af indgrebet skærpes.

Ministeriet kunne for eksempel overveje en formulering i lighed med retsplejelovens § 802 om beslaglæggelse af genstande fra mistænkte, hvor der foruden indikationskravet ("grund til at antage"), stilles krav om, at der er "rimelig grund" til mistanke om en lovovertrædelse.

- Instituttet anbefaler, at betingelsen for at gøre brug af blokering ændres til, at der skal være "rimelig grund" til mistanke om en overtrædelse.

Instituttet bemærker i øvrigt, at politiet ifølge bemærkningerne ikke har en pligt til løbende gennemgang med henblik på at fjerne blokeringen, når grundlaget for kendelsen ikke længere er til stede.

- Instituttet anbefaler, at der i reglerne fastsættes en pligt for politiet til løbende at gennemgå og om nødvendigt fjerne en blokering, hvor grundlaget for blokeringen ikke længere er til stede.

BEKÆMPELSE AF UDBREDELSE AF TERRORPROPAGANDA

Af den gældende bestemmelse i straffelovens § 114 e fremgår, at det er strafbart "i øvrigt" at fremme virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114 - 114 d.

Bestemmelsen er en særlig medvirkningsregel og en opsamlingsbestemmelse (jf. "i øvrigt"), der forudsættes at være subsidær i forhold til den almindelige medvirkningsregel i straffelovens § 23 jf. § 114.¹⁰

¹⁰ Jf. Bemærkningerne til L 129 fremsat 6. december 2000 samt bemærkningerne til L 217 fremsat 31. marts 2006.

Med udkastet tilføjes i bestemmelsen: "herunder ved udbredelse af propaganda til fordel for en sådan person, gruppe eller sammenslutning".

Ændringen har ifølge ministeriet til formål at sende et tydeligere signal om, at der er et klart strafferetligt værn mod propaganda, som fremmer terroristernes sag. Bestemmelsen skal i øvrigt give myndighederne mulighed for på et tidligere stadie at iværksætte en forebyggende indsats mod radikaliserings. Det er ikke uddybet i bemærkningerne, hvordan ændringen vil bidrage til en tidlig forebyggelse.

Udkastet er desuden begrundet i, at bestemmelsen i retspraksis alene er blevet anvendt, hvor udbredelsen af propaganda har haft et omfattende omfang, og at forarbejderne til den gældende bestemmelse ikke omtaler spørgsmålet om anvendelsen af bestemmelsen, hvor udbredelsen alene sker i et mindre omfattende omfang.

Klare og præcise regler inden for terrorlovgivning, hvor reglerne ofte indebærer store indgreb i individers rettigheder, er efter instituttets vurdering vigtige.

Det er instituttets vurdering, at den foreslåede bestemmelse ikke er nødvendig ved siden af de allerede gældende regler og at formuleringen ikke bidrager til klarheden eller præciseringen af gerningsindholdet i § 114 e.

Instituttet lægger i den forbindelse vægt på, at formidling af propagandamateriale allerede i medfør af den gældende bestemmelse er strafbart og, at hidtidig – begrænsede – retspraksis¹¹ om bestemmelsen næppe er udtryk for en snævrere anvendelse af bestemmelsen, end hvad ordlyden dækker.

Der er efter instituttets vurdering tillige en betydelig risiko for, at den foreslåede tilføjelse vil kunne undergrave ytringsfriheden beskyttet i grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.

Instituttet henviser til, at sondringen mellem sympatitilkendegivelser (der er og skal være lovlige) og propaganda (som skal forbydes) ikke er klar. Det anføres for eksempel i bemærkningerne (s. 45), at "opslag [for eksempel på internettet eller i sociale medier], der ved hjælp af tekst, billeder og symboler anpriser mv. til terror", er et eksempel på ulovlig propaganda omfattet af den foreslåede tilføjelse.

Sondringen mellem at "anprise" (ulovligt med indtil 6 års fængsel efter den foreslåede § 114 e) og at udtrykke en lovlig sympatitilkendegivelse

¹¹ U.2014.1540H og U.2016.3235H

er ikke klar og risikerer at føre til et uproportionalt indgreb på grundlag af en uklar regel.¹²

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede ændring af straffelovens § 114 e udgår af udkastet.

Der henvises til ministeriets sag nr.: 2016-731-0069.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

MONITORERINGSCHEF

¹² Se også FN's Menneskerettighedskomité's General Comment no. 34 (2011): "Such offences as "encouragement of terrorism" and "extremist activity" as well as offences of "praising", "glorifying", or "justifying" terrorism, should be clearly defined to ensure that they do not lead to unnecessary or disproportionate interference with freedom of expression."