

FOLKETINGET



Europaudvalget

FORELØBIGT REFERAT AF PUNKT 1

8. EUROPAUDVALGSMØDE DEN 9. NOVEMBER 2018

Punkt 1. Samråd med justitsministeren om forhindring af spredning af terrorrelateret indhold online

KOM (2018) 0640

KOM (2018) 0640 – samrådsspørgsmål B

Samrådsspørgsmål B

Stillet af Rasmus Nordqvist (ALT)

”Hvad er ministerens holdning til Kommissionens forslag til forordning om at forhindre spredning af terrorrelateret indhold online (KOM (2018) 0640), og hvilke overvejelser gør ministeren sig om de udfordringer, udkastet kan medføre i forhold til ytringsfriheden, informationsfriheden og netneutraliteten?”

Rasmus Nordqvist uddybede sit spørgsmål ved at sige, at han var bekymret over dele af Kommissionens forslag. Når han havde valgt at indkalde til et samråd i stedet for at vente, til sagen blev forelagt som forhandlingsoplæg, skyldtes det, at den handlede om grundlæggende rettigheder og beskyttelsen af dem, og fordi forslaget allerede blev diskuteret i EU's fora. Det var vigtigt at høre ministerens overordnede holdning.

Justitsministeren: Forordningsforslaget, som blev fremsat af Kommissionen den 12. september i år, er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det grund- og nærhedsnotat, jeg har sendt til udvalget, indeholder en gennemgang af forslagens nærmere indhold. Jeg vil alligevel begynde med kort at ridse nogle af de væsentlige elementer op.

Forordningsforslagets indhold

Forslaget har til formål at bekæmpe spredning af terrorrelateret indhold på internettet. Der er altså alene tale om terrorrelateret indhold og ikke f.eks. hadefulde ytringer, som vi førhen har diskuteret.

Terrorrelateret indhold er materiale, der opfordrer til eller forherliger udførelsen af terrorhandlinger eller opfordrer til at bidrage til terrorhandlinger. Det kan også omfatte materiale, som promoverer en terrorgruppes aktiviteter, eller som giver instruktioner i metoder eller teknikker, der kan anvendes til at udføre terrorhandlinger.

Forslaget regulerer terrorrelateret indhold, som opbevares hos en hostingtjenesteyder. En hostingtjenesteyder er typisk en privat virksomhed, som står bag en onlineplatform. Det kan f.eks. være en social medieplatform eller en hjemmeside, hvor brugere kan uploade indhold og gøre det tilgængeligt for andre brugere.

Forslaget indebærer bl.a., at en kompetent national myndighed får beføjelse til at give en hostingtjenesteyder påbud om at fjerne terrorrelateret indhold, som opbevares hos den pågældende. Materialet skal fjernes inden for en time efter, at hostingtjenesteyderen har modtaget påbuddet.

Forslaget indebærer også, at hostingtjenesteydere skal træffe det, der i forslaget kaldes proaktive foranstaltninger, hvis der er en reel risiko for, at der udbredes terrorrelateret indhold på platformen. Det vil

eksempelvis være tilfældet, hvis hostingtjenesteyderen har modtaget en eller flere indberetninger eller påbud om fjernelse. En proaktiv foranstaltning kan f.eks. være et automatiseret screeningsværktøj.

Hostingtjenesteydere, der har modtaget et påbud om at fjerne terrorrelateret indhold, skal efter anmodning fra en kompetent national myndighed redegøre for de proaktive foranstaltninger, den pågældende har truffet for at forhindre, at materiale, der er fjernet, genuploades.

Hostingtjenesteyderne skal samtidig redegøre for de proaktive foranstaltninger, der er truffet for at spore, identificere og hurtigt fjerne eller deaktivere adgangen til terrorrelateret indhold.

Hvis de proaktive foranstaltninger, hostingtjenesteyderen har truffet, er utilstrækkelige, kan den kompetente nationale myndighed anmode hostingtjenesteyderen om at iværksætte yderligere foranstaltninger.

Den kompetente myndighed kan i sidste ende – hvis parterne ikke kan nå til enighed om, hvilke proaktive foranstaltninger der skal iværksættes – under visse betingelser pålægge hostingtjenesteyderen at foretage yderligere foranstaltninger.

For at sikre, at materiale, der ikke er terrorrelateret, uberettiget bliver fjernet, pålægger forordningen hostingtjenesteydere at sikre, at personer eller selskaber, der har fået fjernet materiale som følge af en indberetning kan klage over fjernelsen. Der er altså tale om en sikkerhedsmekanisme til brug i tilfælde, hvor materiale måtte blive fjernet uberettiget.

Generelt om overvejelserne i forhold til ytrings- og informationsfriheden

Jeg bliver med samrådsspørgsmålet spurgt om, hvilke overvejelser jeg har gjort mig om forslaget i forhold til ytrings- og informationsfriheden.

Som jeg lige har været inde på, indebærer Kommissionens forslag bl.a., at en national myndighed skal kunne udstede pålæg til hostingtjenesteydere om at fjerne terrorrelateret indhold fra deres platforme. Forslaget indebærer også en pligt for hostingtjenesteydere til at indføre proaktive foranstaltninger til beskyttelse mod udbredelse af terrorrelateret indhold og for, at en national myndighed skal kunne træffe afgørelse om, at en hostingtjenesteyder skal iværksætte bestemte foranstaltninger.

Ordningen vil – hvis den bliver vedtaget i Rådet og Europa-Parlamentet – derfor få betydning for, hvad der må ligge på internettet og de sociale medier. Det skal selvfølgelig vurderes i forhold til ytrings- og informationsfriheden.

Forholdet til grundloven

Forordningsforslaget skal for det første vurderes i forhold til grundlovens § 77 om ytringsfrihed. Bestemmelsen fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Det følger også af bestemmelsen, at censur og andre forebyggende foranstaltninger ingensinde på ny kan indføres. Grundloven beskytter den såkaldte formelle ytringsfrihed. Det vil sige, at den beskytter retten til at udtale sig uden forudgående kontrol. Bestemmelsen omfatter egentlig censur, hvor en offentlig myndighed skal godkende en ytring, før den offentliggøres. Den omfatter også censurlignende foranstaltninger, der kan hindre eller forsinke offentliggørelsen af ytringer. Grundlovens § 77 er dog ikke til hinder for, at domstolene kan nedlægge forbud mod, at ikke offentliggjorte ytringer bliver offentliggjort.

Som forslaget ser ud nu – og vi er jo ikke i mål – er der ikke umiddelbart et problem i forhold til adgangen for en kompetent myndighed til at meddele påbud om at fjerne terrorrelateret indhold, da denne adgang gælder for allerede offentliggjorte ytringer og således ikke forhindrer offentliggørelse af ytringer.

Heller ikke i forhold til de proaktive foranstaltninger er der umiddelbart et problem, men det afhænger dog af den nærmere forståelse af, hvad proaktive foranstaltninger betyder. Vi vil under forhandlingerne arbejde for at klarlægge, at proaktive foranstaltninger ikke kan forstås på en sådan måde, at vi får problemer i forhold til grundlovens § 77.

Hertil kommer, at medlemsstaterne ifølge forordningen kan bestemme, at det skal være domstolene, der meddeler påbud om fjernelse af terrorrelateret indhold og pålægger en hostingtjenesteyder proaktive foranstaltninger.

Forholdet til grundloven vil vi fra regeringens side være meget opmærksomme på i forbindelse med de videre forhandlinger af forslaget. Vi vil naturligvis fra regeringens side sikre, at forordningen holder sig inden for grundlovens beskyttelse af den formelle ytringsfrihed.

Forholdet til EMRK m.v.

Forordningsforslaget skal for det andet vurderes i forhold til bestemmelserne om ytringsfrihed- og informationsfrihed i EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskeretskonvention. Det følger af både charteret og konventionen, at enhver har ret til ytringsfrihed, men at retten kan underkastes begrænsninger, som følger af lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed. Forordningen skal holde sig inden for disse rammer – hvilket jo ikke alene gælder for Danmarks vedkommende, men også for de andre medlemsstater.

Kommissionens vurdering er, at forslaget indeholder solide sikkerhedsforanstaltninger i form af bl.a. den rettidige omhu for hostingtjenesteyderen og pligten til at indføre klagemekanismer, som sikrer beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden.

Det er vi umiddelbart enige i. Men det er også noget, vi vil have fokus på under forhandlingerne.

Forholdet til reglerne om netneutralitet

Jeg bliver i samrådsspørgsmålet endvidere spurgt til, hvilke udfordringer forslaget kan medføre i forhold til netneutralitet. Jeg går ud fra, at spørgeren hermed henviser til de regler, som er vedtaget i EU om foranstaltninger vedrørende det åbne internet. Det er regler, som hører under min kollega, energi-, forsynings- og klimaministeren. Han har oplyst, at EU-reglerne om netneutralitet har til formål at sikre, at forbrugerne i EU har adgang til et frit og åbent internet. Det følger derfor af reglerne, at internetudbydere ikke må begrænse den frie adgang til at sende og modtage data, f.eks. ved at prioritere en bestemt type af data. Internetudbydere skal dog i visse tilfælde lovligt blokere for indhold på internettet. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor der foreligger en retskendelse om at få blokeret en hjemmeside, der indeholder terrorpropaganda.

Som jeg allerede har været inde på, regulerer Kommissionens forslag terrorrelateret indhold, som opbevares hos en hostingtjenesteyder. Forslaget vedrører derimod ikke afviklingen af trafikken på internettet. Det er derfor Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets vurdering, at forslaget ikke giver udfordringer i forhold til reglerne om netneutralitet.

Politisk holdning til forslaget

Nu har jeg redegjort for de mere juridiske aspekter af forordningsforslaget. Jeg bliver i samrådsspørgsmålet også spurgt til min holdning til forslaget mere generelt.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget, er det vigtigt for regeringen at værne om ytringsfriheden. Ytringsfriheder helt central i et demokratisk samfund som vores. Det gælder også retten til at ytre sig på internettet og de sociale medier, som har givet borgerne en række nye muligheder for at ytre sig og modtage informationer.

Samtidig ved vi, at internettet spiller en stor rolle for terrorgrupper, der bruger internettet aktivt til at sprede propaganda og rekruttere nye tilhængere. Internettet bruges også til at forherlige terrorhandlinger og tilskynde andre til at følge trop. Nogle af de seneste terrorangreb i Europa har vist, at netop terrorrelateret materiale på internettet har haft stor betydning ved at radikalisere og inspirere såkaldte ensomme ulve til at udføre terrorangreb. Det er den tendens, vi er særligt bekymrede over, fordi internettet muliggør en lynhurtig spredning af materialet til et stort antal brugere uden hensyntagen til tid og sted. Vi er derfor nødt til i videst muligt omfang at begrænse udbredelsen af terrorrelateret materiale via internettet for at forebygge onlineradikalisering.

Nationale initiativer mod onlineradikalisering

Det har vi også fokus på i regeringen. Den tidligere venstre-regerings nationale handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering fra oktober 2016 indeholder en række initiativer til bekæmpelse af onlineradikalisering.

Som led i handlingsplanen fremsatte jeg sidste år et lovforslag, der giver politiet mulighed for efter retskendelse at få blokeret hjemmesider, som indeholder terrorpropaganda. Forslaget blev vedtaget med et bredt flertal i Folketinget.

Vi har derfor allerede i dag regler, som gør det muligt at blokere hjemmesider, hvis der fra hjemmesiden begås en overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser.

Initiativer på EU-niveau

Der er også på EU-niveau iværksat initiativer for at begrænse omfanget af terrorrelateret materiale på nettet. Et af disse initiativer er EU's internetforum, der samler medlemsstater, it-virksomheder som f.eks. Facebook, YouTube og Twitter og en række EU-institutioner om i fællesskab og på frivillig basis at begrænse mængden af terrorpropaganda online.

Som følge af samarbejdet har Danmark – ligesom en række andre medlemsstater – etableret en særlig efterretningsenhed, som har til formål at identificere bl.a. terrorrelateret indhold på internettet og indberette indholdet til hostingtjenesteydere med henblik på hurtig fjernelse. I Danmark ligger denne enhed under PET.

Kommissionens forslag kan styrke og supplere den fælles og frivillige indsats, der allerede er iværksat både nationalt og på EU-niveau i forhold til at bekæmpe mængden af terrorrelateret materiale på internettet. Det er baggrunden for, at regeringen – som det også fremgår af grund- og nærhedsnotatet – overordnet set er positive over for forslaget.

Afslutning

Forhandlingerne om forslaget i Rådet er gået i gang, og vi vil fra regeringens side følge forhandlingerne tæt.

Vi vil i den forbindelse som sagt være meget opmærksomme på at sikre, at forslaget holder sig inden for rammerne af bl.a. grundlovens beskyttelse af ytringsfriheden.

Rasmus Nordqvist var glad for den sidste sætning. Alle var enige om, at man ikke må sprede terrorrelateret indhold. Men udfordringen bestod i, hvem der kom til at bestemme, hvad der ville blive ulovligt. Der er forskel på, at noget kan fjernes efter en retskendelse, og at private virksomheder kan pille noget ned for at lade folk klage bagefter. Både Kommissionens udspil og regeringens grund- og nærhedsnotat lagde vægt på netjenesternes proaktive foranstaltninger, men hvilket ansvar var man parat til at give dem? Kunne ministeren bekræfte, at det fortsat kun var domstolene, der kunne bestemme, hvad der må ligge på nettet? Hvis det ikke kun var domstolene, men også netjenesterne, hvordan ville man så sikre den enkeltes rettigheder?

Justitsministeren understregede, at forslaget kun drejede sig om terrorrelaterede ytringer og ikke f.eks. hadefulde ytringer. Forslaget lod det være op til medlemsstaterne at udpege den eller de kompetente myndigheder, der skulle varetage opgaven med at udstede påbud om fjernelse og anmode tjenesteyderne om at iværksætte foranstaltninger. Både retlige og administrative myndigheder kunne udpeges. Danmark havde ganske vist endnu ikke taget stilling til, hvilken myndighed der ville få ansvaret, men ministeren kunne ikke se for sig, at en administrativ myndighed skulle kunne udstede påbud. Hans indstilling var, at retskendelser skulle være grundlaget, men han kunne ikke sige det med sikkerhed, eftersom det stadig var tidligt i forløbet.

Rasmus Nordqvist var enig med ministeren i, at det skulle være en retlig myndighed, der udstedte påbud i Danmark. Men det svære var, hvis netjenesterne fik adgang til at udføre proaktive foranstaltninger uden en retskendelse, hvor borgeren kan klage bagefter. Det ville gå imod ytringsfriheden, hvis private virksomheder fik lov at bedømme, hvad der kan ligge på nettet. I forvejen var det en udfordring, at store netjenester fjerner billeder med bare bryster og lignende. Det ville være godt at høre regeringens holdning til de proaktive foranstaltninger, for sagen kunne udvikle sig hurtigt, idet landene vil vise slagkraftighed.

Justitsministeren slog fast, at grundloven beskytter mod censur og censurlignende foranstaltninger, der kan forhindre eller forsinke offentliggørelse af ytringer. Det forhindrer dog ikke domstolene i at nedlægge forbud mod, at ikkeoffentliggjorte ytringer bliver offentliggjort. Det var endnu så tidligt i forløbet, at det ikke stod klart, hvad man skulle forstå ved såkaldte proaktive foranstaltninger. Ministeren var enig i, at tolkningen var afgørende, og regeringen ville selvfølgelig sikre, at de foranstaltninger ikke blev defineret på en måde, der ville gå imod § 77. Han var ked af, at han ikke kunne være tydeligere, men han og Rasmus Nordqvist var nok ikke grundlæggende uenige. Han ville vende tilbage, for det gjaldt om at være stensikker på, inden for hvilke rammer processerne kom til at foregå.

Søren Søndergaard mente, at der var to store spørgsmål i sagen: Hvordan forslaget skulle fungere, når det gjaldt forholdet til grundloven, netneutraliteten og det rent tekniske, samt hvordan man definerer begrebet "terrorrelateret". Det stod ikke klart, hvem forslaget ville ramme. Mange stater havde travlt med at udskrive hvad som helst som terrorrelateret. Det var ikke bare regimer som det tyrkiske, hvor en ytring mod præsidenten pludselig blev omfattet af begrebet terrorisme. Selv et EU-land som Spanien havde nu ladet catalanske toppolitikere sidde i fængsel i et år uden dom, og en tysk domstol nægtede at udlevere Carles Puigdemont, fordi Tyskland slet ikke havde de samme definitioner som Spanien. Så spørgsmålet var, hvem det ville ramme. Måtte man stadig skrive på nettet, at man gik ind for at ophæve terrorstemplingen af den kurdiske organisation PKK, og at deres kamp i lange perioder havde været berettiget? Måtte man kræve, at PKK's leder Abdullah Öcalan blev løsladt? Den slags eksempler fra virkelighedens verden var det

interessante, for det handlede jo ikke om, hvorvidt man måtte lægge bombeopskrifter på nettet eller opfordre til terrorreaktioner – sådan noget var alle i forvejen enige om, at der skulle gribes ind over for. Det handlede derimod om gråzonerne i en situation, hvor stadig flere regimer har en interesse i at udskrive alle mulige som terrorister, inklusive grupper som Danmark støtter.

Det var centralt, om man med forslaget ville give en større adgang til censur på nettet end på papir. Ville ministeren sikre, at forudsætningen for at Danmark kunne tilslutte sig forslaget, var, at ikke en eneste ting ville kunne rammes af lovgivning på nettet, hvis den ikke også kan fjernes fra et bibliotek eller forhindres i at stå i en avis?

Justitsministeren svarede, at man skulle være sig for at give garantier så tidligt i et forløb, men som det så ud nu, var det der, man stod. Der blev i forslaget henvist til det såkaldte terrorismedirektiv, som er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark havde dog tiltrådt en rammeaftale, som lå til grund for direktivet, og som i vidt omfang indeholdt definitioner på terrorhandlinger. Derfor var definitionerne i forslaget i overensstemmelse med definitionerne i den danske straffelov. På den baggrund var ministerens vurdering, at der ikke var risiko for, at indhold, som i henhold til dansk ret var lovligt, ville blive fjernet.

Søren Søndergaard mente ikke, at ministeren svarede på spørgsmålet. Den danske terrorlovgivning var frygtelig – modstandsbevægelsen under besættelsen ville være blevet dømt med piber og trommer efter den nuværende lovgivning. Han gentog sit spørgsmål om, hvorvidt man kunne forestille sig, at man med forordningen ville indføre skrappe regler på nettet end på papir. Ministeren var velkommen til at svare skriftligt.

NOT **Justitsministeren** kunne berolige Søren Søndergaard med, at det ikke var hensigten med forslaget at skærpe forbud på enkelte områder frem for andre. Han ville gerne sende et skriftligt svar, men understregede samtidig, at det var svært at spå om, hvor forhandlingerne ville bevæge sig hen så tidligt i forløbet, så det var begrænset, hvor konkret han kunne være. Den danske terrorlovgivning kunne de diskutere en anden gang, et andet sted.

Formanden indvendte, at regeringen godt kunne redegøre for sin egen holdning, selv om det var tidligt i forhandlingsforløbet.

Rasmus Nordqvist påpegede, at hensigten med samrådet var at tage en tidlig drøftelse, fordi sager af stor betydning ikke må vedtages uden en reel diskussion. Kommissionen lagde op til, at forordningen skulle være gennemført inden maj 2019. Der var ikke lang tid til, og man kunne forvente, at stats- og regeringslederne i EU gerne ville slå i bordet og agere hurtigt over for terrortruslen.

Han bad ministeren inkludere i det skriftlige svar, hvordan man definerede proaktive foranstaltninger hos hostingtjenesterne. Det var vigtigt, for det lød, som om begrebet kunne dække hvad som helst, og hostingtjenesterne var ikke omfattet af gammeldags kontrol og traditionelt redaktionelt ansvar.

NOT **Justitsministeren** gav tilsagn om – så vidt det var muligt – at inkludere en definition på proaktive foranstaltninger i det skriftlige svar, men gentog samtidig, at det p.t. ikke stod helt klart, hvad man forstod ved begrebet. Derfor ville han også gerne følge op og løbende sende notater til udvalget, når der skete noget i sagen. Han var dog sikker på, at foranstaltningerne ikke ville støde mod grundlovens §77.

Formanden opsummerede, at justitsministeren havde givet tilsagn om to svar, dels på Søren Søndergaards spørgsmål om, hvorvidt forordningen ville føre til en skarpere kontrol på nettet end på papir, dels på Rasmus Nordqvists ønske om en definition af proaktive foranstaltninger hos hostingtjenesterne.

Samtidig opfordrede han ministeren til at sende orienteringer til udvalget, når der var nyt i sagen, og inden mandatgivning blev aktuel.