

Statusoversigt: Retssikkerhed i Danmark anno 2015

1. Indledning

Denne statusoversigt indeholder en kort gennemgang af de væsentligste udviklinger i forhold til beskyttelsen af grundlæggende retssikkerhedsgarantier og frihedsrettigheder i Danmark i kalenderåret 2015.

Statusoversigten behandler de emner, som Justitia på nuværende tidspunkt primært beskæftiger sig med, og centrerer sig således om: Ytrings-, informations- og forsamlingsfrihed, privatlivs- og persondatabeskyttelse, forbuddet mod nedværdigende og umenneskelig behandling, beskyttelsen mod vilkårlig frihedsberøvelse og retten til bevægelsesfrihed.

Statusoversigten vedrører således alene udvalgte retsområder og eksempler og skal ikke opfattes som udtryk for en udtømmende eller fuldstændig dækkende gennemgang af alle de udviklinger, der har haft indvirkning på retssikkerhed og frihedsrettigheder. På samme måde indeholder statusoversigten ikke mere detaljerede juridiske analyser af de enkelte områder eller de medtagne eksempler. For mere detaljerede analyser vedrørende visse af de behandlede emner henvises til Justitias katalog over analyser.¹

Statusrapporten viser, at der for en lang række af de grundlæggende rettigheder er sket væsentlige forringelser, mens der alene er sket enkelte forbedringer. Ligesom det gjaldt for 2014, må det således konstateres, at respekten for retssikkerhed og frihedsrettigheder på væsentlige områder er for nedadgående. Dette gælder både for ytringsfriheden, privatlivsbeskyttelse, beskyttelsen mod vilkårlige frihedsberøvelser og retten til bevægelsesfrihed. Den mest markante forbedring er på området for nedværdigende og umenneskelig behandling, hvor Danmark har vendt en negativ kurve og er lykkedes med at begrænse omfanget af tvang i psykiatrien. Af øvrige positive tiltag kan fremhæves en række lovændringer på skatteområdet, de nylige ændringer af knivloven (der ikke gennemgås nærmere) samt tilføjelser af bl.a. solnedgangsklausuler i lovforslag vedr. syrienkrigere, samt krav om retskendelse i lovforslag vedr. Forsvarets Efterretningstjeneste.

De identificerede svækkelser af retssikkerheden skyldes i vid udstrækning det politiske ønske om at bekæmpe terrorisme og ekstremisme, men også kampen mod socialt bedrageri er en væsentlig årsag til den negative tendens. Derudover har den europæiske flygtninge- og migrantkrise haft indvirkning på det samlede billede.

2. Nedværdigende og umenneskelig behandling

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3 indeholder et forbud mod tortur og nedværdigende og umenneskelig behandling. Det samme gør FN's Torturkonvention (CAT).

Retsområdet har været særligt relevant i indværende år, da Danmark har været til "menneskerettighedseksamen" ved FN's tortur-komité, og derfor har der endnu engang været anledning til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt Danmark bør inkorporere FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT) i dansk ret.

Justitia har ved tidligere anledninger belyst hensigtsmæssigheden af en eventuel inkorporering af FN's menneskerettighedskonventioner.¹ Modsat en række af de øvrige menneskerettighedskonventioner, hvis indhold i vidt omfang består af programerklæringer, indeholder Torturkonventionen nemlig relativt klare og præcise bestemmelser, der kan benyttes ved en eventuel domstolsprøvelse, uden nærliggende risiko for at forskubbe balancen mellem Folketinget og domstolene. I samarbejde med DIGNITY har Justitia for nyligt publiceret en analyse², hvor det netop anbefales, at Danmark inkorporerer Torturkonventionen. Behovet herfor understreges desuden af en ny meningsmåling fra DIGNITY, der viser, at hver tredje dansker mener, at det er i orden at anvende tortur i kampen mod terrorisme.³

V-regeringen valgte som noget af det første efter dens tiltrædelse at nedlægge Irak-kommissionen. Kommissionens formål var at undersøge forholdene omkring den danske deltagelse i Irak-krigen. Særligt spørgsmålet om fangeudleveringer til USA eller andre lande, som anvender eller har anvendt tortur, var

¹ Analyse: "[Styrk forbuddet mod tortur og diskrimination men afvis overlap, uklarhed og udvanding](#)"

² <http://justitia-int.org/analyse-inkorporering-af-fns-konvention-mod-tortur-i-dansk-ret/>

³ <https://www.dignityinstitute.dk/nyheder-og-aktiviteter/nyheder/2015/meningsmaaling-danskerne-slaekker-paa-modstanden-mod-tortur/>

relevant at få belyst i forhold til spørgsmålet om torturbekæmpelse. Kommissionen blev nedlagt, inden dette arbejde var udført.

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) følger der af EMRK artikel 3 ligeledes et forbud mod anvendelse af tvangsfiksering af psykisk syge, medmindre det er strengt nødvendigt.⁴ Herudover følger en række relativt strikse kriterier for anvendelse af tvangsfikseringer i dansk ret, jf. lov om anvendelse af tvang i psykiatrien. På trods af dette fremgår det af Justitias årsrapport fra 2014⁵, at antallet af bæltefikseringer har været stødt stigende, og at særligt lange bæltefikseringer på mere end 48 timer blev anvendt i stor udstrækning. I september 2015 publicerede Sundhedsstyrelsen en halvårsopgørelse⁶, hvor de seneste tal for bæltefikseringer blev præsenteret. Disse tal viste generelt en positiv fremgang, også hvad angår lange bæltefikseringer. Således var antallet af bæltefikseringer for første halvår af 2015 på det laveste niveau siden 2011 (et fald på 11,3 % sammenholdt med første halvår i 2014 og 25,3 % i 2013). Ligeledes blev der i 2013 og 2014 samlet foretaget hhv. 866 og 810 bæltefikseringer, der varede over 48 timer, mens der i første halvår i 2015 alene blev foretaget 290. På nationalt niveau ses der samlet set et fald —både i antal af personer, der bæltefikseres og i antallet af personer, der bæltefikseres mere end én gang. Det samme ses for så vidt angår længden af bæltefikseringer.⁷

Det er i den forbindelse også væsentligt at fremhæve, at der den 28. april 2015 blev vedtaget⁸ et lovforslag til ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien. Lovens sigte er bl.a. at skærpe kriterierne for tvangsfikseringer.⁹

Delkonklusion

I henhold til forbuddet mod nedværende og umenneskelig behandling er det således retssikkerhedsmæssigt positivt, at der er vedtaget yderligere lovgivningsmæssige skærper, som skal hindre brugen af tvang i psykiatrien, ligesom også udviklingen i antallet af tvangsfikseringer går i den rigtige retning. Set ud fra et

⁴ Se fx Bureš v. the Czech Republic, 18. Januar 2013

⁵ Analyse: "Statusoversigt: "Retssikkerhed anno 2014" af 29. december 2014

⁶ Sundhedsstyrelsens Halvårsopgørelse 2015, [Monitorering af tvang i psykiatrien](#), september 2015

⁷ Dette gælder dog ikke påbegyndte bæltefikseringer i intervallet 2-8 timer, også jf. halvårsopgørelsens pkt. 4.3

⁸ <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L137/index.htm>

⁹ Men modtog dog kritik i en række høringsvar, bl.a. fra Institut for Menneskerettigheder

menneskeretlig perspektiv er det ligeledes positivt, at udenrigsminister Kristian Jensen efter den danske menneskerettighedseksamen i år forholdt sig positivt over for Justitia, DIGNITY og Tortur-komitéens anbefaling om at inkorporere Torturkonventionen i dansk ret, mens det er kritisabelt at der med nedlæggelsen af Irak-kommissionen ikke kommer fokus på spørgsmålet om behandling og overdragelse af fanger.

3. Ytrings-, informations- og forsamlingsfrihed

Ytrings- og informationsfrihed

Ytrings- og informationsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der dog alene beskytter mod censur og andre lignende foranstaltninger, samt EMRK artikel 10, der både beskytter mod censur og efterfølgende indgreb i form af straf m.v.

Dansk ret indeholder en række bestemmelser, der direkte begrænser ytringsfriheden. Det gælder eks racisme-, blasfemi- og injurieparagrafferne, jf. hhv. straffelovens §§ 266 b, 140 og 267.

Blasfemi

Blasfemiparagraffen (§ 140) har affødt stor debat i 2015, hvilket dels skyldes årets terrorattentater mod en ytringsfrihedsdebat i Krudttønden samt mod det franske satiremagasin Charlie Hebdo, og dels at Straffelovrådet i Betænkning nr. 1548 har afgivet udtalelse om ophævelse af blasfemiparagraffen og de retlige konsekvenser, en sådan ophævelse vil medføre. Straffelovrådet tager ikke endelig stilling til, om bestemmelsen skal ophæves, men anfører argumenter for og imod ophævelse.

Imod en ophævelse af § 140 taler ifølge Straffelovrådet bl.a., at det vil begrænse myndighedernes mulighed for at gribe ind over for offentlig afbrænding af eller urinering på religiøse skrifter som f.eks. Biblen og Koranen.

Herudover anfører Straffelovrådet, at der med en ophævelse vil kunne *”være en risiko for, at politiske eller religiøse ledere vil kunne udbrede en opfattelse om en ophævelse af straffelovens § 140 som et religionsfjendtligt signal og [...] i særlig grad mod bestemte religioner.”* (pkt. 3.4.8). For en ophævelse af § 140

taler ifølge Straffelovrådet, at "samfundsudviklingen har gjort straffelovens § 140 utidssvarende", og at bestemmelsen i dag fortolkes "væsentligt mere snævert, end da bestemmelsen blev vedtaget i 1930" som følge af det ændrede syn på, hvad der udgør acceptable begrænsninger af ytringsfriheden. For en mere detaljeret gennemgang af spørgsmålet om ophævelse af § 140 henvises til forskningsartikel "Konsekvenser ved ophævelse af blasfemiparagraffen" i Tidsskrift for Kriminalret, 2014.953 (december 2014)¹⁰ samt Justitias hørings svar til Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi¹¹.

Trods stor debat og megen kritik blev § 140 ikke ophævet. I den forbindelse udtalte daværende justitsminister Mette Frederiksen (S): "Jeg har svært ved at se, hvordan vi får et stærkere samfund, eller hvordan det vil kunne berige den offentlige debat, hvis man gjorde det lovligt at brænde hellige bøger af."¹² I et år, hvor terrorister angreb og myrdede karikaturtegnere på det franske satireblad Charlie Hebdo, og danske Finn Nørgård blev dræbt ved et debatarrangement om netop blasfemi, er den politiske fastholdelse af blasfemiparagraffen et stærkt uheldigt signal om, at vold og ekstremisme virker, hvilket sender et signal om, at ytringsfriheden kan kues via ekstremistiske og ikke-demokratiske metoder. Den danske fastholdelse af blasfemiparagraffen står da også i modsætning til situationen i Norge og Island, hvor disse landes blasfemiparagraffer blev ophævet med eksplicit henvisning til angrebet på Charlie Hebdo og beskyttelsen af ytringsfriheden.

Racisme

I 2015 er der afsagt to byretsdomme¹³, der indikerer rækkevidden af racismeparagraffen (§ 266 b) på sociale medier. Den ene sag vedrørte et billede, som var blevet delt på Facebook og kunne indikere en sammenligning af muslimer og grise. Anklagemyndigheden havde nedlagt påstand om frihedsstraf. Retten frifandt dog de to pågældende personer og udtalte, at udbredelseskriteriet ikke var opfyldt, idet delingen var sket fra en lukket Facebook-profil til et meget begrænset antal venner. Herudover fandt retten, at opslaget ikke indeholder "udtalelser af en sådan grovhed, at billedet af aben og teksten samlet eller hver for sig kan anses for omfattet

¹⁰ Forskningsartikel i Tidsskrift for Kriminalret, 2014.953, "[Konsekvenser ved ophævelse af blasfemiparagraffen](#)"

¹¹ Justitias [hørings svar](#) til Straffelovrådets udtalelse vedr. blasfemi, 30. april 2015

¹² <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2015/straffelovr%C3%A5dets-udtalelse-om-de-juridiske-konsekvenser-af-en>

¹³ <http://politiken.dk/indland/ECE2799332/det-kan-du-blive-doemt-for-naar-du-ytrer-dig-offentligt/>

af straffelovens § 266 b, stk. 1.” Dommen afgrænser således anvendelsesområdet af 266b på sociale medier ved at undtage ytringer, der ikke er beregnet til videre udbredelse på sociale medier, uanset at det er svært at kontrollere, hvorledes opdateringer efterfølgende spredes.

Den 18. august 2015 hos Retten i Glostrup blev lokalpolitiker i Gladsaxe Byråd og fhv. MF'er og MEP Mogens Camre dømt iht. § 266 b med dommerstemmerne 2-1 for at have skrevet: *”Om jødernes situation i Europa: Muslimerne fortsætter, hvor Hitler sluttede. Kun den behandling, Hitler fik, vil ændre situationen”* på Twitter. Camre ankede straks dommen. Dommen sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt den udstrakte grad af ytringsfrihed, som politikere nyder, og som bl.a. har medført, at Rigsadvokaten har undladt at rejse tiltale mod ledende politikere som Pia Kjærsgaard (DF) og Søren Espersen (DF), stadig har samme gennemslagskraft. Omvendt kan der argumenteres for, at Camres ytringer var grovere end de ytringer, som Kjærsgaard og Espersen havde fremsat.

Injurier

Injurier er kriminaliseret ved straffelovens § 267, der således forbyder ærekrænkelser, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse. Bestemmelsen begrænser ytringsfriheden, hvorfor den skal fortolkes i lyset af denne.

Problematikken om injurier og det strafferetlige værn herimod, særligt i forbindelse med historier i medierne, har affødt stor offentlig debat i indeværende år. En række jurister har foreslået, at injurier skal være underlagt offentlig påtale¹⁴, hvilket også er blevet foreslået fra politisk hold, jf. nærmere nedenfor vedrørende medieansvarspakken. Omvendt har bl.a. OSCEs Mediefrihedsrepræsentant anbefalet, at injurier afkriminaliseres og bliver gjort til et civilretligt spørgsmål.

Den 3. juni 2015 blev professor emeritus i historie Bent Jensen kendt skyldig i Højesteret (5-2) for i 2007 og 2008 at have fremsat uberettigede ærekrænkende beskyldninger mod journalisten Jørgen Dragsdahl. I flere avisartikler har Bent Jensen beskyldt Jørgen Dragsdahl for at have været KGB-agent. Bent Jensen blev dømt for bl.a. at have skrevet: *”Arkiverne har vist, at Jørgen Dragsdahl var KGB-agent”* og, *”Da jeg for første gang for omkring to år siden læste de relevante dokumenter i PETs arkiv, blev jeg målløs. Ekstra Bladets påstande var i alt væsentligt sande, og Dragsdahl havde altså på falsk grundlag fået lukket munden på bladet og endda*

¹⁴ Se f.eks. B.dk: [”Jurister:Folk skal straffes for grove kommentarer på Facebook”](#), 14. oktober 2015

uretmæssigt fået en stor sum penge presset ud af avisen!". Højesteret tog ikke stilling til, om Dragsdahl faktisk har været KGB-agent men vurderede, at udtalelserne måtte forstås som en beskyldning om, at Jørgen Dragsdahl havde begået et strafbart forhold, samt Bent Jensen ikke havde det fornødne faktuelle grundlag for en sådan æreskrænkende sigtelse.

I sagen henviste Højesteret til EMDs praksis og anerkendte, at ytringsfriheden nyder en videre beskyttelse for så vidt angår samfundsrelevante emner, samt at Dragsdahl som journalist og aktiv debattør måtte tåle kritik. Til trods for at Højesteret fastslog, at "beskyldninger mod Jørgen Dragsdahl om strafbart forhold må anses for at være fremsat som led i en offentlig debat om et emne af væsentlig samfundsmæssig interesse", omstødte Højesteret Landsrettens dom og kendte således Bent Jensen skyldig. Højesterets 5-2 afgørelse og Landsrettens frifindelse med henvisning til EMRK stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt straffelovens § 267 lægger tilstrækkelig vægt på ytringsfriheden i injuriersager.

Den 23. oktober 2015 blev Dansk Folkeparti (DF) også kendt skyldig for injurier efter § 267 på grund af en annonce, som partiet indrykkede i flere forskellige landsdækkende aviser med teksten: "Én på listen er til fare for Danmarks sikkerhed. Nu bliver han dansker...". DF henviste til, at PET havde vurderet, at én af de 685 personer, der var blevet tildelt dansk statsborgerskab, udgjorde en fare for statens sikkerhed. Dommen er principiel, idet den afgrænser rækkevidden for politiske partiers ytringsfrihed i offentlige debatter. Det følger også af Byrettens præmisser, at: "*Retten finder, at det forhold, at annoncen blev bragt som led i en offentlig debat om et emne af væsentlig samfundsmæssig interesse, taler for at anse denne for berettiget i medfør af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention(...)*". Byretten fandt dog alligevel ytringerne i strid med strfl. § 267, hvilket synes at være betænkeligt, når der henses til, at de pågældende ytringer vedrørte et emne af væsentlig offentlig interesse, og at samtlige navne på listen var offentligt tilgængelige, ligesom det var kendt, at PET vurderede, at en af de 685 personer udgjorde en fare for statens sikkerhed.

Medieansvarspakken

I marts 2015 fremsatte Venstre et beslutningsforslag i Folketinget¹⁵ om skærpelse af straffen for medier, som fremsætter æreskrænkende eller urigtige oplysninger eller oplysninger, som krænker privatlivets fred. Derudover ønsker Venstre at skærpe straffen på brud på navne- og referatforbuddet.

¹⁵ <http://politik.tv2.dk/2015-08-29-soeren-pind-vil-straffe-medier-haardere-for-urigtige-historier>

De ønskede skærper vil i givet fald medføre en tredobling af straffen for overtrædelse af de pågældende områder.

Forslaget indeholder også ønske om, at injuriersager bliver genstand for offentlig påtale modsat nu, hvor injuriersager er underlagt privat påtale. Bliver injurier underlagt offentlig påtale, vil det være anklagemyndighedens opgave at føre sager om beskyttelse af personers navn, ære og rygte. Justitsminister Søren Pind (V) har siden udtalt, at regeringen vil ”grundlæggende bygge på beslutningsforslaget”. Såfremt beslutningsforslaget gøres til lov, risikerer det at få negative konsekvenser for pressefriheden, hvor det bl.a. kan tænkes, at særligt mindre og økonomisk sårbare medier vil undlade at bringe væsentlige historier af frygt for sagsanlæg, der i yderste konsekvens kan føre til økonomisk ruin.

Billigelse / terrorbekæmpelse

Straffelovens § 136, stk. 2 straffer den, der ”offentligt udtrykkeligt billiger” bl.a. terror. Spørgsmålet om, hvorvidt man strafferetligt skal sanktionere billigende ytringer af terrorhandlinger, udgør på mange måder ytringsfrihedens lakmusprøve. I en analyse af 16. august 2015 har Justitia set på rækkevidden og anvendelsesområdet for § 136, stk. 2¹⁶ og anbefalet at afskaffe bestemmelsen, da det ikke bør være strafbart at billige men alene at opfordre til bl.a. terror. I indeværende år har der således også været rejst flere sager omhandlende § 136, stk. 2:

Den 9. januar 2015 – kort efter terrorangrebet mod Charlie Hebdo – blev en 23-årig mand fra København sigtet efter § 136, stk. 2 for angiveligt at have skrevet: ”*al lovprisning tilkommer dig, Allah*” og anført en smiley i en Facebook-opdatering ledsagende en artikel om angrebet.¹⁷ I et skriftligt svar til Justitia har Københavns Politi oplyst, at der endnu ikke er truffet afgørelse om, hvorvidt der skal rejses tiltale i sagen.¹⁸

Den 4. juni 2015 blev en 21-årig mand dømt for bl.a. billigelse af terror, da han fra sin fængselscelle råbte: ”*IS-Islamisk Stat, bare se Paris, Kurt Westergaard, det er dig næste gang*”. Byretten foretog ikke umiddelbart nogen nærmere vurdering af grænsedragningen mellem, om der var tale om en ”udtrykkelig billigelse” eller ej,

¹⁶ Analyse ”[Danmarks kriminalisering af billigelse af terror – brugen af straffelovens § 136, stk. 2](#)”, 16. august 2015

¹⁷ <http://nyhederne.tv2.dk/krimi/2015-01-09-23-aarig-sigtet-i-danmark-for-at-billige-fransk-terrorangreb>

¹⁸ Skriftligt svar fra Københavns Politi af den 17. november 2015

men anførte blot, at: "Råbene var også en udtrykkelig billigelse af terroraktionen mod "Charlie Hebdo", hvilket tiltalte skulle straffes for efter straffelovens § 136, stk. 2."¹⁹

Den 1. juli 2015 afgjorde Østre Landsret, at islamisten Sam Mansour – på baggrund af en række Facebook-opdateringer og bogudgivelser, der kunne opfattes som en opfordring til og billigelse af terror - skulle frakendes sit danske statsborgerskab og fængsles i fire år, jf. bl.a. straffelovens § 136, stk. 2. Der henvises til den dømtes opdateringer, links og billeder på Facebook, der indeholdt generelle og ikke-specifikke opfordringer til voldelig jihad samt støtte til terrororganisationer som Al-Qaeda og Al-Nusra fronten. Justitia har tidligere kommenteret dommen og dens konsekvenser indgående andetsteds²⁰.

Sagen er anket til Højesteret. Den nugældende praksis vedrørende § 136, stk. 2 betyder, at bestemmelsen har fået et ganske omfattende anvendelsesområde, med deraf følgende uklarhed og uforudsigelighed. Det er retssikkerhedsmæssigt bekymrende og må formodes at få konsekvenser for verserende og fremtidige sager.

Indrejseforbud for hadprædikanter

I november 2015 indgik V-regeringen og Socialdemokratiet en "holdningsmæssig aftale"²¹ om at indføre et indrejseforbud for udenlandske hadprædikanter. Forslaget forventes fremsat i 2016. Ifølge retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil et holdningsbaseret indrejseforbud udgøre et indgreb i ytringsfriheden, selvom der er tale om udlændinge, der ikke har et retskrav på indrejse i Danmark. Et eventuelt indrejseforbud skal derfor afgrænses tilstrækkeligt klart og i hvert enkelt tilfælde være proportionalt.

Offentligt ansattes ytringsfrihed

8. december offentliggjorde Ombudsmanden²² en kritik af politidirektøren på Fyn, som tidligere i år havde udtalt sig på en sådan måde, at der kunne skabes tvivl om politibetjentenes ytringsfrihed i den pågældendes politikreds. Af politidirektørens udtalelser fremgår det bl.a., at betjentene "må stort set sige alt, når jeg er klar over, hvad de siger, og kritik er rejst internt først". Ombudsmanden udtalte i sin kritik, at "[o]ffentligt ansatte har – med nogle få begrænsninger – ret til på egne vegne offentligt at kritisere f.eks. forholdene på egen

¹⁹ <http://www.domstol.dk/Hilleroed/nyheder/domsresumeer/Pages/Frifundetfortrusseломterrorisme.aspx>

²⁰ Se f.eks. B.dk, "[Tænketaank: Dom i Mansour-sag skaber uklarhed om ytringsfrihed](#)", 1. juli 2015

²¹ <https://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-og-mette-f-vil-stikke-kaep-i-hjulet-hadpraedikanter>

²² http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/politidirektors_udtalelser/

arbejdsplads. Ledelsen kan hverken kræve at blive orienteret på forhånd, eller at kritikken er rejst internt først”.

Ytrings- og forsamlingsfriheden

Ytringsfriheden er, som ovenfor nævnt, beskyttet i grundlovens § 77 og EMRK artikel 10. Retten til at forsamle sig er beskyttet i henholdsvis grundlovens § 79 og EMRK, artikel 11. Retten til at ytre sig og retten til at forsamle sig virker selvagt i samspil for at beskytte nogle af grundpillerne i et demokrati; nemlig retten til blandt andet at demonstrere.

Når politiet, med hjemmel i politiloven (PL), foretager administrative frihedsberøvelser, eksempelvis i forbindelse med demonstrationer, udgør disse naturligvis indgreb i retten til ytrings- og forsamlingsfriheden. Men også politiets udstedelse af f.eks. påbud skal betragtes som indgreb i retten til at ytre- og forsamle sig.

Som i de forgange år, har politiets udstedelse af påbud og anvendelse af administrative frihedsberøvelser også i 2015 givet anledning til stor mediebevågenhed i Danmark.

D. 22. september afsagde Østre Landsret sin afgørelse i den såkaldte ”Tibet-sag” vedrørende politiets frihedsberøvelser af demonstranter, som fremviste det tibetanske flag under det kinesiske statsbesøg i 2012. Sagen vedrørte alene lovligheden af selve frihedsberøvelserne, hvor én blev underkendt af Landsretten, mens indskrænkningen af demonstranternes ytringsfrihed ved fratagelse af deres tibetanske flag ikke var genstand for domstolens undersøgelse. Det fremgår imidlertid af domstolens kommentar til politiets radiokommunikation, som blev afspillet under retssagen, at politiets radiokommunikation og fremviste tv-klip samlet viser, at politiet i ”forbindelse med de tre episoder udfoldede bestræbelser på at hindre personer i at holde det tibetanske flag op, så det var synligt for den kinesiske præsident”. En politibetjent har endvidere afgivet udtalelse til politiets fagblad, hvori det anføres, at politiet i forbindelse med det kinesiske statsbesøg blev beordret til at fjerne tibetanske flag, ligesom det også i år har vist sig, at der forelå en operationsbefaling, og at politiet også har betalt rengøringsgesellschaften ISS for at fjerne Kina-kritisk graffiti. I kølvandet på sagerne om påbud og frihedsberøvelser i forbindelse med Tibet-sagen har justitsminister Søren Pind (V) d. 20. oktober 2015 udsendt et udkast til et kommissorium for en undersøgelseskommissionen til Folketinget. Formålet med undersøgelseskommissionen er ”at undersøge og redegøre for dels begivenhedsforløbet, som knytter sig til politiets handlinger over for personer under det kinesiske statsbesøg i København i 2012 og ved to senere

kinesiske besøg i København i 2013 og 2014 [...] dels det efterfølgende forløb i forbindelse med besvarelser af spørgsmål fra Folketinget om politiets handlinger ved de pågældende besøg [...]"²³.

D. 9. september 2015 blev pressefotograf Martin Lehman fra Politiken tilbageholdt og sigtet for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 4, stk. 2, i forbindelse med hans journalistiske arbejde for Politiken under flygtningevandringen på den sønderjyske motorvej E45. Forud for dette indgreb havde Martin Lehman – med henvisning til pressens særlige rolle - nægtet at efterkomme et påbud om at fjerne sig fra motorvejen. Politikens chefredaktør, Bo Lidegaard, har senere klaget over politiets bortvisning af pressen, men denne er blevet afvist af statsadvokaten.

Retten til at blive glemt

I statusopførelsen for 2014 kunne Justitia redegøre for en sag ved EU-domstolen, som omhandlede "Retten til at blive glemt", hvor det blev fastslået, at borgere nu har "en ret til at blive glemt" på Internettet, og indhold, der anses for forældet mm, kan kræves fjernet. Retten til at blive glemt indgår nu også i EU's nyligt indgåede aftale om en persondataforordning fra december 2015. Pr. 26. november havde Google fjernet 4.249 netsider vedrørende danskere. Det svarer til en efterkommelsesprocent på 43,8 i forhold til det antal anmodninger, der er blevet sendt til Google siden den ovennævnte dom²⁴. På verdensplan er efterkommelsesprocenten i øjeblikket 42, hvilket svarer til, at 441.032 sider er blevet fjernet²⁵. En sag vedrørende en fremtrædende erhvervsmands fusk med sit CV, som blev bragt i Jyllands-Posten, men som siden er blevet fjernet fra Google, har vist, at selv væsentlige historier fra toneangivne medier risikerer at bliver fjernet fra søgemaskinen, med negative konsekvenser for ytrings- og informationsfriheden.²⁶

Offentlighedsloven

Den omstridte offentlighedslov, som blev vedtaget i 2014, og som er behandlet i Justitias årsrapport for 2014, har også i 2015 medført mørklægning af dokumenter. Ifølge en opgørelse foretaget af Dagbladet Information

²³ <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Udkast%20til%20kommissorium.pdf>

²⁴ <http://www.business.dk/digital/danskere-faar-fjernet-4.200-netsider-hos-google>

²⁵ <http://www.business.dk/digital/danskere-faar-fjernet-4.200-netsider-hos-google>

²⁶ <http://www.information.dk/telegram/546317>

har offentlige myndigheder i perioden januar 2014 til juni 2015 anvendt ministerreglen 360 gange til at undtage aktindsigt i oplysninger, som der kunne have været adgang til under den gamle offentlighedslov. Opgørelsen viser ligeledes, at de relevante myndigheder kun har givet såkaldt meroffentlighed i 67 af de omhandlede sager.²⁷

Af konkrete sager kan nævnes "Blackwater-aftalen", som var en aftale mellem den danske Forsvarskommando og det privat sikkerhedsfirma Blackwater. Aftalens nærmere udstrækning er det ikke muligt at få indblik i, fordi dokumenter hemmeligholdes i medfør af offentlighedslovens § 24 om ministerbetjening²⁸. Dokumenterne i Blackwater-sagen er mørklagt "med tilbagevirkende kraft", da reglen i offentlighedsloven ikke eksisterede, da de relevante aftaledokumenter blev udarbejdet.

Efter massiv kritik af offentlighedsloven og et større antal sager, hvor dokumenter er blevet hemmeligholdt, ønsker et flertal nu, at loven ændres, så omfanget af sager, der kan hemmeligholdes, mindskes.²⁹

I en netop afsagt udtalelse fra Ombudsmanden bliver Statsministeriet kritiseret for ikke at give tilstrækkelig vejledning i forbindelse med afslag på en aktindsigt. Det følger bl.a. af offentlighedsloven, at myndighederne kan afslå en aktindsigt med den begrundelse, at oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige.

Ombudsmanden kritiserede således Statsministeriet for ikke at angive, hvor oplysningerne kunne findes, hvorfor myndighederne i fremtiden skal kunne anvise eller give vejledning til, hvor de efterspurgte oplysninger kan findes, hvis myndigheden afslår en aktindsigtsanmodning³⁰.

Delkonklusion

Både fastholdelsen af blasfemiparagraffen, afgørelserne vedrørende billigelse af terror, de ovennævnte afgørelser vedrørende injurieparagraffen, samt forslagene om et forbud mod hadprædikanter og indførelsen af medieansvarspakke viser tegn på en mindre grad af tolerance over for stærkt kontroversielle ytringer, ligesom det viser en større villighed til at begrænse selv kontroversielle ytringer af relevans for den offentlige debat. Ytrings- og informationsfriheden er også blevet udfordret af offentlige myndigheders anvendelse af

²⁷ Information 28. december 2015 <http://www.information.dk/556481>

²⁸ <http://politik.tv2.dk/forside/2015-07-09-blackwater-aftale-moerklagt-af-omstridt-lov>

²⁹ <http://politik.tv2.dk/2015-10-24-flertal-vil-aendre-offentlighedsloven>

³⁰ http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/offentligt_tilgaengelige_oplysninger/

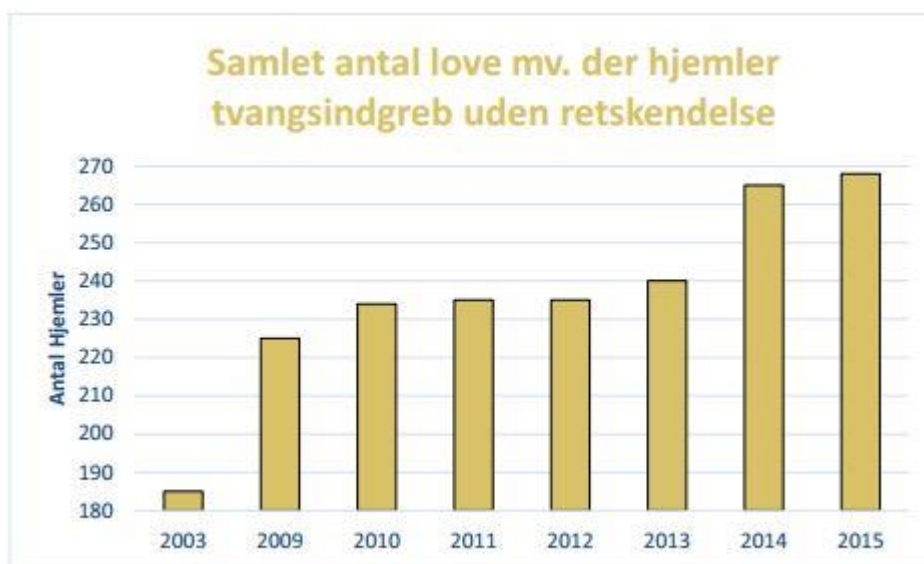
offentlighedsloven samt retten til at blive glemt, hvilket samlet set peger på en udvikling, hvor modstående hensyn bliver tillagt større hensyn, når de balanceres over for ytrings- og informationsfriheden end tidligere.

4. Privatlivs- og persondatubeskyttelse

Privatlivets fred er beskyttet både i grundlovens § 72 (vedrørende boligens ukrænkelighed og indgreb i meddelelshemmeligheden), EMRK artikel 8, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 17 og EU's Charter om grundlæggende rettigheder artikel 7. Herudover er behandlingen af persondata også reguleret i en række andre love, fx persondataloven.

Adgang til privat ejendom uden retskendelse

På trods af grundlovens § 72, der foreskriver et udgangspunkt om retskendelse ved myndigheders adgang til privat ejendom, publicerede Justitia den 8. april 2015 en analyse³¹, der illustrerede, at antallet af hjemler, der udgør en undtagelse til udgangspunktet om retskendelse, er stadig stigende.



³¹ Analyse "[Offentlige myndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse udvides fortsat](#)", 8. april 2015

Tabellen illustrerer en markant stigning i antallet af love mv., der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse. Mens antallet i 2003 var 185 hjemler, er det i 2015 steget til 268. En af de hjemler, der har givet anledning til størst offentlig debat, fremgår af et vedtaget lovforslag³² fra 2012, hvorefter myndighederne kan tilgå private borgeres ejendom, hvis ”der synligt kan konstateres udendørs aktiviteter af professionel karakter”. Et folketings svar³³ fra den 29. januar 2015 viste, at myndighederne havde foretaget 747 kontrolbesøg efter denne hjemmel i perioden fra lovens ikrafttrædelse og frem til februar 2015. Den 1. september 2015 lancerede skatteminister Karsten Lauritzen (V) Retssikkerhedspakke I³⁴, hvis formål bl.a. var at afskaffe denne hjemmel og dermed Skats adgang til privat ejendom uden retskendelse. Denne del af retssikkerhedspakken er fremsat i L 13³⁵ og blev førstebehandlet i starten af december 2015.

Den 26. maj 2015 blev L 172 vedtaget³⁶, hvorefter Erhvervsstyrelsen fik hjemmel til at foretage uanmeldte kontrolbesøg hos en række virksomheder, bl.a. revisorer, skatterådgivere og ejendomsmæglere ”med henblik på indhentelse af oplysninger, herunder inspektioner”. Trods en række kritiske hørings svar bl.a. fra Advokatrådet og Danske Revisorer blev loven vedtaget med et bredt folketingsflertal.

Udviklingen peger på, at grundlovens hovedregel vedrørende krav om retskendelse fortsat reelt udgør en undtagelse frem for reglen uden for strafferetsplejen, hvorved boligens ukrænkelighed og respekten for hjem og privatliv er blevet undermineret.

Udvidelse af Udbetaling Danmarks beføjelser

I forbindelse med Økonomaftalen for 2015 mellem Kommunernes Landsforening og regeringen trådte en ny lov i kraft den 1. maj 2015³⁷, der blandt andet medførte, at Udbetaling Danmark fik flere beføjelser til at kontrollere og overvåge borgerne i kampen mod social bedrageri. I den forbindelse foretog Justitia i februar måned en omfattende analyse³⁸ af lovgrundlaget for Udbetaling Danmark, herunder deres beføjelser i

³² www.ft.dk/Rlpdf/samling/20111/lovforslag/L170B/20111_L170B_som_vedtaget.pdf

³³ <http://www.ft.dk/samling/20141/almde/SAU/spm/371/svar/1214410/1491433/index.htm>

³⁴ <http://www.skm.dk/media/1242581/retssikkerhedspakke-i.pdf>

³⁵ <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L13/index.htm#dok>

³⁶ <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L172/index.htm#do>

³⁷ <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=169835>

³⁸ <http://justitia-int.org/udbetaling-danmark-en-trussel-mod-privatlivets-fred-og-retten-til-databeskyttelse/>

forbindelse med udveksling af oplysninger myndighederne imellem, mulighed for kontrol på baggrund af anonyme meddelelser, indhentelse og samkøring af oplysninger og anvendelsen af såkaldte undringslister.

Justitia konkluderede på den baggrund, at det ikke på foreliggende grundlag var muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, hvorvidt Udbetaling Danmarks registersamkøring og videregivelse af oplysninger udgør en overtrædelse af EMRK, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, EU's Persondatadirektiv og persondataloven, men påpegede, at det ikke kan udelukkes, at de indgreb, Udbetaling Danmark har hjemmel til at foretage, i visse tilfælde kan være svært forenelige med EMRK, Chartret, Datadirektivet og persondataloven, og at risikoen herfor forstærkes med indførslen af den nye lov. Justitia anbefalede derfor, at Datatilsynet iværksatte en undersøgelse af, hvorvidt Udbetaling Danmarks sagsbehandling levede op til kravene i EMRK, Charteret, Datadirektivet og Persondataloven, og at lovgiver begrænsede adgangen til at indsamle og samkøre personoplysninger, samt klargjorde og præciserede hjemmelsgrundlaget snarere end udvidede det.

Efterretningstjenesterne

Fem dage efter terrorangrebene i Danmark den 14. februar præsenterede SR-regeringen terrorpakken ”Et Stærkt Værn mod Terror³⁹”, der indeholdt 12 nye tiltag på terrorområdet. Et af disse tiltag, nemlig tiltaget vedrørende FE’s mulighed for at foretage målrettet overvågning af danskere i udlandet uden retskendelse, blev stærkt kritiseret, blandt andet af Justitia⁴⁰, for dets alvorlige indgriben i privatlivet uden en tilsvarende styrkelse af borgernes retsgarantier. Justitia har blandt andet kritiseret forslaget for manglende krav om retskendelse samt for bredt og upræcist at give adgang til overvågning af danske borgeres personfølsomme kommunikation. På baggrund af kritik fra flere aktører blev der indført krav om retskendelse, hvorefter loven blev vedtaget d. 10. december 2015

I maj 2015 fremsatte tidligere justitsminister Mette Frederiksen (S) et forslag til ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste og toldloven (PRN-loven). Ændringen vil medføre, at Told- og skatteforvaltningen skal videregive oplysninger til PET uden retskendelse, hvis PET vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Ændringen vil endvidere betyde, at luftfartselskaberne bliver forpligtede til automatisk at

³⁹ http://stm.dk/multimedia/Et_st_rkt_v_rn_mod_terror.pdf

⁴⁰ <http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2015/02/JUSTITIA-BRIEF.pdf>

videregive oplysninger til SKAT til brug for toldkontrol. Lovforslaget er ikke endeligt vedtaget endnu, men der er planlagt anden af forslaget den 17. december 2015⁴¹.

SKAT har hjemmel til, uden retskendelse, at indhente oplysninger om rejsende via PNR-registret. Denne hjemmel har SKAT og PET anvendt til et uformelt samarbejde, hvor SKAT gennem 10 år har brugt sin hjemmel til at indhente oplysninger om passagerer for herefter at videregive disse til PET. Den hjemmel, SKAT har, giver ikke grundlag for en sådan videregivelse. PET har således modtaget oplysninger om passagerer uden fornøden hjemmel.⁴² Endvidere har sagen vist, at der var tale om videregivelse af konkrete oplysninger om enkeltpersoner⁴³. Justitsministeren har i et svar til Folketingets Retsudvalg angivet, at det ikke er muligt at få oplyst, hvor mange oplysninger der er tale om gennem den 10 år lange periode⁴⁴.

D. 11. maj offentliggjorde Tilsynet med Efterretningstjenesterne sin årlige redegørelse om sin virksomhed for 2014 vedrørende henholdsvis PET og FE. Af redegørelsen fremgår det, at Tilsynet fandt flere sagsbehandlings- og arkiveringsfejl hos PET⁴⁵. Fejlene hos PET handler hovedsageligt om den måde, hvorpå PET opbevarer oplysninger om borgerne. Af redegørelsen fremgår det, at PET i vid udstrækning ikke sletter oplysninger, selvom PET ifølge loven skulle have slettet oplysninger enten som følge af forældelse eller, fordi oplysningerne ikke var nødvendige til varetagelse af PETs opgaver.

Logning

Den 8. januar kunne Berlingske⁴⁶ afsløre, at Rigspolitiet i drøftelser med Telebranchen og Justitsministeriet har ytret ønske om ikke blot at genindføre men rent faktisk også udvide den såkaldte sessionslogning, hvor borgernes færden på Internettet bliver registreret. Sessionslogningen blev ellers ophævet så sent som i juni 2014 med den officielle **begrundelse**⁴⁷, at sessionslogning ikke havde været et anvendeligt redskab i forhold til at opklare alvorlig kriminalitet. Der er også en vis sandsynlighed for, at det forud for ophævelsen også har spillet ind, at EU-domstolen i april 2014 **erklærede** logningsdirektivet, som de danske logningsregler udspringer

⁴¹ <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l23/tidsplan.htm>

⁴² <http://memo.radio24syv.dk/vores-nyheder/pet-og-skat-havde-ulovligt-samarbejde-i-ni-aar/>

⁴³ <http://www.politiko.dk/nyheder/det-var-ikke-passagerlister-vi-gav-videre.-det-var-konkrete-foespoergsler-f>

⁴⁴ <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l23/spm/11/svar/1279047/1568578.pdf>

⁴⁵ <http://www.tet.dk/wp-content/uploads/2014/11/Årsredegørelse-om-kontrol-af-PET-i-2014.pdf>

⁴⁶ <http://www.politiko.dk/fakta/saadan-oensker-politiet-at-overvaage-internettet>

⁴⁷ <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/justitsministeren-oph%C3%A6ver-reglerne-om-sessionslogning>

af, som stridende mod retten til privatliv og databeskyttelse i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder og dermed for ugyldigt⁴⁸. Såfremt de nugældende logningsregler udvides til igen at omfatte sessionslogging, er der stærke holdepunkter for, at en sådan ordning vil være i strid med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (jf. Justitias analyse⁴⁹). Omvendt har skatteminister Karsten Lauritzen (V) besluttet, at Skat ikke længere må anvende skattekontrollovens § 8D til at indhente teledata uden retskendelse, hvilket udgør en styrkelse af borgernes retssikkerhed⁵⁰.

Terrorkommissionen

I marts nedsatte SR-regeringen en kommission, der som en del af kommissoriet⁵¹ bl.a. skulle vurdere "de retssikkerhedsmæssige aspekter af elementerne i den danske indsats [mod terrorisme]". Det fremgår således blandt andet af kommissoriet, at "[k]ampen mod terrorismen skal samtidig ske, uden at retssikkerheden for samfundets borgere sættes over styr". I oktober valgte justitsminister Søren Pind (V) imidlertid at nedlægge⁵² kommissionen med den begrundelse, at "kommissionen er blevet overhalet af virkeligheden". Kommissionens opgave var bl.a. at vurdere, om der findes elementer i de vedtagne "terrorpakker", som er for vidtgående i forhold til bl.a. overvågning af befolkningen. Nedleggelsen af kommissionen er en klar svækkelse af retssikkerheden for befolkningen, der bl.a. ikke får svar på, om overvågningen på området er blevet for vidtgående.

Delkonklusion

På trods af enkelte forbedringer på skatteområdet, samt indførslen af krav om retskendelse i forhold til FE's overvågning af danskere i udlandet, udgør retten til privatliv stadig et af de områder, hvor der vedtages flest

⁴⁸

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=462425>

⁴⁹ <http://justitia-int.org/logning-i-strid-med-eus-charter/>

⁵⁰ <http://politikken.dk/oekonomi/privatoekonomi/ECE2820709/skatteministeren-er-klar-med-fem-initiativer-der-skal-sikre-din-retssikkerhed/>

⁵¹

http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/Raad/Kommissorium_udvalg_terror.pdf

⁵² <http://politik.tv2.dk/2015-10-31-regeringen-nedlaegger-uvildigt-terrorlov-udvalg>

nye tiltag, der forringer borgernes retssikkerhed. Udviklingen skyldes formentlig både den teknologiske udvikling, som muliggør ny og mere effektiv overvågning, og et både politisk og fra myndighedernes side ønske om at kunne overvåge personer, der udgør en fare for statens sikkerhed. Det forhold, at PET ikke har overholdt forskrifterne for personregistreringer, og SKAT uden lovhjemmel har udleveret PNR-oplysninger til PET, viser endvidere, at der er behov for at gennemtænke retsbeskyttelsen på dette område.

5. Retten til frihed og bevægelsesfrihed

Beskyttelsen mod vilkårlig frihedsberøvelse

Beskyttelsen mod vilkårlig frihedsberøvelse er beskyttet i Grundlovens § 71 og EMRK artikel 5 og er blevet aktualiseret af V-regeringens såkaldte Asylopakke. V-Regeringen og aftalepartnere - Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Socialdemokratiet - hastebehandlede asylopakken og vedtog den 20. november L 62, som indeholdte en række asylstramninger i Udlændingeloven⁵³, efter en uacceptabel kort behandling i Folketinget på 48 timer fra forslaget fremsættelse. Hastebehandlingen af lovforslaget blev mødt med omfattende kritik fra forskellige aktører inklusiv dommerforeningen og advokatsamfundet⁵⁴.

En af de vedtagne asylstramninger, indsættelsen af udlændingelovens § 36, stk. 2, muliggør frihedsberøvelse af udlændinge, herunder flygtninge, når disse ankommer til Danmark med det formål at fastlægge deres identitet samt registrere og fastlægge grundlaget for udlændingens ansøgning om opholdstilladelse. Frihedsberøvelsen kan ske uanset, om den pågældende udlændinge samarbejder eller ej⁵⁵. Dette medfører usikkerhed om de nærmere betingelser for konkrete frihedsberøvelser, samt at udlændinge, som ankommer til Danmark, bliver frihedsberøvet vilkårligt uanset deres samarbejdsvillighed, hvilket er betænkeligt i forhold til retten til personlig frihed og Danmarks internationale forpligtelse efter EMRK art. 5.

En anden af de vedtagne asylstramninger, lovændringens § 37k, gør det muligt for den danske stat – i ”særlige tilfælde” for ”en nærmere bestemt periode” - at frihedsberøve udlændinge uden, at disse automatisk stilles

⁵³ L 62 asyl

⁵⁴ <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2936154/advokater-maallose-over-hastebehandling-af-vidtgaende-stramninger/>

⁵⁵ <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l62/spm/36/svar/1280815/1570690.pdf>

for en dommer - og desuden uden, at der stilles en konkret frist for, hvornår de skal stilles for en dommer og her få prøvet lovligheden af frihedsberøvelsen. Også denne lovændring rejser spørgsmål ved forudsigeligheden af konkrete frihedsberøvelser, ligesom der er en risiko for, at konkrete frihedsberøvelser vil være i uoverensstemmelse med retten til prøvelse af frihedsberøvelse i EMRK art. 5(4).

Bevægelsesfrihed

Indgreb i bevægelsesfriheden er ikke beskyttet af EMRK artikel 5, men derimod af 4. Tillægsprotokol til EMRK (TP4), artikel 2, stk. 1 og 2. Heraf fremgår, at "enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget". Efter bestemmelsens stk. 3 kan der foretages indgreb i friheden under forudsætning af, at indgrebet har klar hjemmel i national lov, tjener et anerkendelsesværdigt formål og er proportionelt.

Som et led i den styrkede indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, blev politiet pr. 1. marts 2015 givet beføjelse til at nægte udstedelse af pas til danske statsborgere eller inddrage et i forvejen udstedt pas i et bestemt tidsrum, såfremt der er grund til at antage, at den pågældende uden for Danmarks grænser vil deltage i aktiviteter, der indebærer eller forøger en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Endvidere gives der mulighed for, i forbindelse med eksempelvis pasinddragelse, at udstedet et udrejseforbud, hvorved forstås at personen forbydes at forlade Danmark i et bestemt tidsrum. Overtrædelse heraf straffes med fængsel i indtil to år.⁵⁶

I udlændingeloven blev der indsat bestemmelser om bortfald af opholdstilladelse og opholdsret, såfremt en udlænding har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at den pågældende dér har deltaget i aktiviteter, der kan udgøre en fare for statens sikkerhed mv.

Der er således tale om præventive tiltag, der kan iværksættes uden, at den pågældende person har begået en lovovertrædelse eller en strafbar handling. Det forhold, at der er tale om præventive tiltag, medfører, at det mistankegrundlag, der kan resultere i en beslutning om pasinddragelse og udrejseforbud, hviler på et vagt grundlag og kan ramme en bredere kreds end eksempelvis personer, der ønsker at rejse til Syrien eller Irak for at kæmpe for terrororganisationer. På nuværende tidspunkt findes allerede to konkrete tilfælde⁵⁷, hvor loven har ramt personer, der har kæmpet for kurdiske grupperinger mod ISIL i Syrien og/eller Irak og dermed – de

⁵⁶ http://www.ft.dk/RI/pdf/samling/20141/lovforslag/L99/20141_L99_som_vedtaget.pdf

⁵⁷ <http://nyhederne.tv2.dk/samfund/2015-02-25-dansk-kurder-risikerer-faengsel-for-sin-kamp-mod-islamisk-stat>

facto – på samme side som den danske stat. Det er i disse sager svært at se, hvorledes disse personer skulle udgøre en risiko for den danske stat eller den offentlige orden sammenlignet med personer, der motiveret af religiøs ekstremisme tilslutter sig islamistiske terrororganisationer og vender tilbage med en farlig blanding af religiøs fundamentalisme og kampfærdigheder.⁵⁸

Delkonklusion:

Regeringens hastebehandling af asylpakken indeholdende udvidelser af adgangen til frihedsberøvelse var udtryk for en bekymrende lemfældighed med en fundamental retssikkerhedsgaranti, der som minimum burde have resulteret i en mere grundig behandling fra Folketingets side, der givetvis kunne have medvirket til at minimere en del af den usikkerhed, som lovforslaget rejser om de nærmere betingelser for frihedsberøvelse. Den foreløbige praksis vedrørende paslovens bestemmelser om pasinddragelse og udrejseforbud indikerer, at politiet har anlagt en bred fortolkning af, hvornår en person kan antages at ville udgøre en fare for statens sikkerhed mv, der skaber uklarhed om lovens anvendelsesområde. Med de nævnte tiltag ses i 2015 en ny og stigende tendens til særligt at gøre indgreb i bevægelsesfriheden, der ikke tidligere i samme udstrækning har været set, men som må forventes at fortsætte, hvis de eksisterende udfordringer i henhold til radikaliserings og terror ikke forbedres. Eksempelvis har Socialdemokratiet udtrykt ønske om at indføre et indrejseforbud til Syrien og Irak, hvilket spørgsmål undersøges af Straffelovsrådet.

6. Konklusion

Med truslen fra terrorisme og en flygtninge- og migrantkrise står Danmark – ligesom det øvrige Europa – over for store udfordringer, hvilket afspejler sig i den førte retspolitik og i forhold til den vægt, som retssikkerhedsgarantier og frihedsrettigheder bliver tillagt af lovgiver, myndigheder og domstole. I 2015 har vi set visse positive udviklinger, herunder i forhold til at nedbringe omfanget af tvangsfikseringer i psykiatrien, nedsættelsen af en uafhængig undersøgelseskommission i forhold til den såkaldte "Tibet-sag", forbedringer i

⁵⁸ <http://www.politiko.dk/nyheder/syrienkriger-loven-rammer-skaevt>

forhold til boligens ukrænkelighed og privatlivets fred på skatteområdet og indførelsen af retssikkerhedsgarantier i form af solnedgangsklausul og krav om retskendelse i forbindelse med overvågning af danskere i udlandet i hhv. pasloven og FE-loven.

Det samlede billede viser dog, at respekten for retssikkerhed og frihedsrettigheder på væsentlige områder er for nedadgående, ligesom det var tilfældet for 2014. Dette gælder både for ytringsfriheden, hvor både hensynet til national sikkerhed og privatlivsbeskyttelse medførte, at domstolene afsagde en række afgørelser, der tilsidesatte hensynet til ytringsfriheden, ligesom offentlighedsloven fortsat medfører en uhensigtsmæssig lukkethed om væsentlige beslutningsprocesser. På området for privatlivsbeskyttelse er der stadig stort fokus på at udvide myndighedernes mulighed for at kunne overvåge danskernes kommunikation og elektroniske færden bedst muligt. Det kom også frem, at SKAT uden lovhjemmel har delt PNR-oplysninger med PET, ligesom antallet af hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til privat ejendom aldrig har været højere. Beskyttelsen mod vilkårlige frihedsberøvelser blev forringet med hastebehandlingen af V-regeringens asylpakke, ligesom bevægelsesfriheden er blevet undermineret af paslovens adgang til præventivt at inddrage pas og udstede udrejseforbud.

Danmark er fortsat et veludviklet liberalt demokrati med en høj grad af respekt for grundlæggende frihedsrettigheder, uafhængige domstole, en fri politisk debat og offentlige myndigheder, der styres af lov og ret. Men udviklingen i 2015 – og de forudgående 15 år – viser, at der er behov for konstant at have fokus på, at de hensyn, der begrunder indgreb i grundlæggende retssikkerhedsgarantier, begrænses mest muligt og i alle tilfælde bliver udsat for debat og kritik. Det forhold, at den forrige SR-regering ændrede kurs i spørgsmålet om, hvorvidt FE's adgang til at overvåge danskere i udlandet kunne gennemføres uden krav om retskendelse eller ej, er et godt eksempel på, at der i Danmark godt kan vindes gehør for grundlæggende frihedsrettigheder, hvis kritikken rejses. Lignende indgribende tiltag vil med al sandsynlighed også blive iværksat i 2016, hvor truslerne fra terrorisme, organiseret kriminalitet og de politiske reaktioner på flygtninge- og migrantstrømme med stor sandsynlighed vil fortsætte med at udfordre danskernes retssikkerhed.