

*Advokatrådet*



Justitsministeriet  
Sikkerhedskontor I  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

[Sikkerhed1@jm.dk](mailto:Sikkerhed1@jm.dk)  
[kasc@jm.dk](mailto:kasc@jm.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO: 24. marts 2022  
SAGSNR.: 2022 - 653  
ID NR.: 802780

## **Høring over udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordningen om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven) – Deres j.nr. 2021-6102-0172**

Ved brev af 25. februar 2022 har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om en udtalelse i anledning af ovenstående udkast til lovforslag.

Advokatrådet skal i den forbindelse bemærke følgende:

1. Lovforslaget har bl.a. til formål at bringe dansk ret i overensstemmelse med TCO-forordningen ved at udpege Rigspolitiet som den nationale kompetente myndighed. Efter udkastet skal Rigspolitiet varetage en række opgaver efter forordningen, herunder meddele påbud til hostingtjenesteydere om at fjerne terrorrelateret indhold fra deres platforme samt kontrollere påbud om fjernelse, føre tilsyn med gennemførelsen af specifikke foranstaltninger og pålægge sanktioner.

Medlemsstaterne skal ifølge TCO-forordningens artikel 13, stk. 2, sikre, at deres kompetente myndigheder kan varetage deres opgaver uafhængigt og på en objektiv og ikke-diskriminerende måde med fuld respekt for grundlæggende rettigheder, og at de kompetente myndigheder ikke søger eller modtager instrukser fra noget andet organ i forbindelse med udøvelsen af de opgaver, som de får tildelt i medfør af forordningen.

Det lægges i lovudkastet til grund, at Rigspolitiet og anklagemyndigheden ved behandlingen af sager i henhold til TCO-forordningen forudsættes at være uafhængige i overensstemmelse med forordningens krav herom. Advokatrådet har forståelse for de praktiske og organisatoriske betragtninger, der anføres til støtte for forslaget om at udpege Rigspolitiet som den nationale kompetente myndighed på området, og det anerkendes, at det ikke umiddelbart er let at pege på et alternativ, som med fuld uafhængighed ville kunne varetage opgaven under iagttagelse af de relevante hensyn til ytringsfriheden og retssikkerheden. Det bemærkes imidlertid, at Rigspolitiet og anklagemyndigheden organisatorisk er underlagt Justitsministeriet, at justitsministeren efter retsplejeloven har en almindelig beføjelse til at meddele de offentlige anklagere

pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager, jf. retsplejelovens § 98, stk. 3, og at justitsministeren er tillagt påtalekompetencen i terrorrelaterede sager, jf. straffelovens § 118 a. I lyset heraf skal Advokatrådet anbefale, at Justitsministeriet redegør nærmere for, hvorledes det bedst muligt sikres, at den nationale kompetente myndighed fuldt ud opfylder forordningens krav om uafhængighed. I den forbindelse kunne det overvejes at tildele Tilsynet med Efterretningstjenesterne en kontrolfunktion.

2. Efter den foreslåede ordning er en hostingtjenesteyder eller en indholdsleverandør afskåret fra administrativt at påklage et påbud om fjernelse af terrorrelateret indhold. Dette vil kun kunne ske efter de almindelige civilprocessuelle regler, hvilket vil være besværligt og omkostningstungt.

Advokatrådet bemærker, at reglerne om blokering af hjemmesider indebærer, at afgørelse herom træffes efter forudgående retskendelse, således som der også er redegjort for i lovudkastet, jf. retsplejelovens § 791 d. Der er i den sammenhæng opstillet en række retsgarantier for den berørte, herunder beskikkelse af advokat, jf. retsplejelovens § 784.

Advokatrådet anbefaler, at det overvejes at foreskrive tilsvarende regler vedrørende meddelelse af påbud til hostingtjenesteydere om fjernelse af indhold på deres platforme.

Med venlig hilsen



Andrew Hjuler Crichton  
generalsekretær

**From:** Ulla Norup Panild - Danish Cloud Community <unp@cloudcommunity.dk>  
**Sent:** 25-03-2022 12:54:45 (UTC +02)  
**To:** ESikkerhedskontor I <Sikkerhed1@jm.dk>; Karl Krohn Schaldemose <kasc@jm.dk>  
**Cc:** Jens Erik Thorndahl - Danish Cloud Community <jet@cloudcommunity.dk>  
**Subject:** VS: Høring over udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordningen om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven) - j.nr. 2021-6102-0172

Til Justitsministeriet

Tak for det tilsendte materiale om den kommende TCO-lov.

Danish Cloud Community har ingen indvendinger mod indholdet af loven.

Dog vil vi gerne gøre opmærksom på, at definitionen af det centrale begreb "hostingtjenesteyder" i forordningens artikel 2 dels er meget upræcis, dels at begrebet i sig selv kan lede tankerne hen på en anden type virksomhed, end den som fremgår af forordningens betragtninger, bl.a. punkt 14, hvor der bl.a. står:

Udbydere af tjenester såsom cloudinfrastruktur, der leveres efter anmodning fra andre parter end indholdsleverandørerne og kun indirekte gavner disse, bør således ikke være omfattet af denne forordning. Denne forordning bør omfatte for eksempel udbydere af sociale medier, video-, billed- og lydningstjenester samt fildeling- og andre cloudtjenester, for så vidt disse tjenester anvendes til at gøre lagrede oplysninger tilgængelige for offentligheden efter direkte anmodning fra indholdsleverandøren.

Vi vil derfor gerne opfordre til, at Justitsministeriet i den vejledning og andet materiale, som bliver lavet i anledning af den ny lov, gør det utvetydigt klart, hvilke typer af virksomheder, loven omfatter, f.eks. med inspiration fra punkt 14.

Med venlig hilsen

**Ulla Norup Panild**

Sekretariatschef

Mail: [unp@cloudcommunity.dk](mailto:unp@cloudcommunity.dk)

Tlf: +45 23 90 40 08



[www.cloudcommunity.dk](http://www.cloudcommunity.dk)

**From:** 1 - ERST Høring <hoering@erst.dk>  
**Sent:** 25-03-2022 14:19:03 (UTC +02)  
**To:** Karl Krohn Schaldemose <kasc@jm.dk>; ESikkerhedskontor I <Sikkerhed1@jm.dk>  
**Subject:** Erhvervsstyrelsens høringsvar vedr. udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven)(ERST Sagsnr: 2022 - 4493)

Kære JM

Erhvervsstyrelsen har modtaget høring vedr. udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven).

### **Høringsvar vedrørende udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven)**

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har konstateret, at Justitsministeriet har sendt lovforslaget i høring via høringsportalen. OBR minder om, at al erhvervsrettet regulering sendes i høring direkte til OBR via [letbyrder@erst.dk](mailto:letbyrder@erst.dk).

OBR har følgende vurdering af forslagets administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### **Administrative konsekvenser**

OBR har følgende bemærkninger om de administrative konsekvenser for erhvervslivet.

OBR vurderer, at lovforslaget medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. De administrative konsekvenser fremgår af lovforslagets §3, hvor Rigspolitiet som den nationale kompetente myndighed skal underrette hostingtjenesteydere om påbud der vedrører fjernelsen af terrorrelateret indhold. Påbuddet indebærer, at hostingtjenesteyderne skal fjerne terrorrelateret indhold inden for en time. I forbindelse med kravet om fjernelsen af terrorrelateret indhold, er der en række oplysningspligter jf. TCO forordningens art. 4.

På baggrund af dialog med Justitsministeriet, vurderes de administrative konsekvenser at være under 4 mio. kr., da antallet af påbud rettet mod danske hostingtjenesteydere forventes at være begrænset. De administrative konsekvenser kvantificeres derfor ikke nærmere.

OBR minder om, at udkast til erhvervsrettet regulering, jf. Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger bør sendes i høring hos OBR så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring. OBR skal således vurdere de administrative konsekvenser for erhvervslivet. Erhvervsrettet regulering sendes i præhøring hos OBR via [letbyrder@erst.dk](mailto:letbyrder@erst.dk).

Kontaktperson vedrørende ovenstående bemærkninger:

Søren Wichmann Agerholm  
Fuldmægtig

Tlf. direkte 35291938  
E-post [sorage@erst.dk](mailto:sorage@erst.dk)

Med venlig hilsen

**Aslak Alexander Schou Nalepa**

Fuldmægtig

**ERHVERVSSTYRELSEN**

Erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger

Dahlerups Pakhus  
Langelinie Allé 17  
2100 København Ø  
Telefon: +45 35291000  
Direkte: +45 35291420  
E-mail: [AslNal@erst.dk](mailto:AslNal@erst.dk)  
[www.erhvervsstyrelsen.dk](http://www.erhvervsstyrelsen.dk)

ERHVERVSMINISTERIET

Erhvervsstyrelsen er ansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, vi modtager om dig. Læs mere om formål og lovgrundlag for databehandlingen på [erhvervsstyrelsen.dk](http://erhvervsstyrelsen.dk).

Hvis du sender følsomme oplysninger, opfordrer vi til, at du bruger din digitale postkasse på [Virk](#).

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [sikkerhed1@jm.dk](mailto:sikkerhed1@jm.dk) og [kasc@jm.dk](mailto:kasc@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5688  
ANCA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00622-2

17. MARTS 2022

## HØRING OVER UDKAST TIL TCO-LOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 25. februar 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven).

Lovudkastet har til formål at bringe dansk ret i overensstemmelse med EU-forordningen om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold (TCO-forordningen) ved blandt andet at udpege en national kompetent myndighed, der skal varetage en række opgaver efter forordningen. Dette indebærer blandt andet at give påbud til hostingtjenesteydere med hovedsæde i EU om at fjerne terrorrelateret indhold på deres platforme samt kontrollere påbud om fjernelse, som kommer fra andre EU-landes myndigheder. I lovudkastet foreslås det, at Rigspolitiet skal udgøre denne myndighed i Danmark.

Instituttet bemærker, at det ikke foreslås i udkastet, at det er et uafhængigt organ, som skal foretage den materielle vurdering af, hvorvidt der er tale om terrorrelateret indhold som defineret i TCO-forordningen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at selvom Rigspolitiet og Anklagemyndigheden er organisatorisk underlagt Justitsministeriet, og at justitsministeren kan give offentlige anklagere pålæg om behandlingen af konkrete sager, forudsættes de at være uafhængige ved behandlingen af sager efter TCO-forordningen. Det fremgår også, at Rigspolitiet har et tæt samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste, og at Rigspolitiet i forbindelse med varetagelsen af sine forpligtelser kan inddrage efterretningstjenesten og andre myndigheder efter behov (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.1.).

Det er instituttets vurdering, at det ville udgøre en stærkere kontrol med den materielle vurdering af og påbud om, at indhold på

hostingtjenesteyderes platforme skal fjernes, hvis ministeriet i stedet for Rigspolitiet foreslår et andet organ som kompetent myndighed, der organisatorisk er uafhængigt og ikke i forvejen er i tæt samarbejde med et andet organ. Dette vil også i højere grad sikre imod, at organet søger eller modtager instrukser fra et andet organ i forbindelse med udførelsen af dets opgaver efter forordningen, og dermed øge beskyttelsen af borgernes retssikkerhed og ytringsfrihed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet overvejer at foreslå et andet organ end Rigspolitiet til at være kompetent myndighed efter TCO-forordningen.

Instituttet bemærker også, at det ikke efter lovforslaget er et krav, at Rigspolitiet forud for et påbud indhenter en retskendelse. En sådan domstolskontrol er der til sammenligning indført i forbindelse med blokering af hjemmesider med terrorrelateret indhold, hvor politiet efter retsplejelovens § 791 d, forinden skal indhente en retskendelse. At indføre et lignende krav, når Rigspolitiet udsteder et påbud efter lovforslaget, vil efter instituttets opfattelse styrke borgernes retssikkerhed, da fjernelse af indhold udgør et væsentligt indgreb i retten til ytringsfrihed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet overvejer at indsætte krav om, at Rigspolitiet forud for påbud om fjernelse af terrorrelateret indhold skal indhente en retskendelse.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2021-6102-0172.

Med venlig hilsen

Anncathrine Carl

JURIDISK RÅDGIVER

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt per email til **sikkerhed1@jm.dk**  
og **kasc@jm.dk**



**IT-Politisk Forening**  
c/o Jesper Lund  
Carl Bernhards Vej 15, 2.tv  
1817 Frederiksberg C

E-mail : [bestyrelsen@itpol.dk](mailto:bestyrelsen@itpol.dk)  
Web : <https://www.itpol.dk>

Dato : 25. marts 2022

## **Hørings svar vedr. forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online (TCO-loven) Sagsnr. 2021-6102-0172**

Lovforslaget udpeger i § 2 Rigspolitiet som kompetent myndighed for udstedelse af påbud om fjernelse, kontrol af påbud fra andre medlemsstater og tilsyn med gennemførelse af specifikke foranstaltninger, jf. artikel 12, stk. 1, litra a-c i TCO-forordningen, og der fastsættes i § 4 bestemmelser om pålæggelse af sanktioner, jf. TCO-forordningens artikel 12, stk. 1, litra d.

Derudover indeholder lovforslaget i § 3 en ordning, hvor Rigspolitiet underretter danske hostingtjenesteydere om den retlige virkning af påbud fra kompetente myndigheder i andre medlemsstater. Denne ordning skal sikre overensstemmelse med grundloven.

IT-Politisk Forening har følgende bemærkninger til lovforslaget.

### **Kompetent myndighed for udstedelse af påbud**

TCO-forordningen overlader det til medlemsstaterne at bestemme, om den kompetente myndighed for udstedelse af påbud om fjernelse af terrorrelateret indhold online skal være en uafhængig domstol eller en administrativ myndighed. Justitsministeriet har med lovforslaget valgt en administrativ myndighed i form af Rigspolitiet.



Påbud om at fjerne indhold fra internettet udgør et vidtgående indgreb i retten til ytringsfrihed. En sådan afgørelse bør efter IT-Politisk Forenings opfattelse træffes af en uafhængig domstol, ikke af en administrativ myndighed.

Der er i dansk ret tradition for, at så vidtgående indgreb som nedlæggelse af forbud mod offentliggørelse af ytringer (der kan sammenlignes med påbud om fjernelse) sker med forudgående domstolskontrol. I retsplejelovens § 791 d kan blokering af en hjemmeside kun ske efter forudgående retskendelse. I den kommenterede høringsoversigt for L 192, folketingsåret 2016-17 fremhæver Justitsministeriet netop kravet om forudgående retskendelse for at sikre, at indgrebet med blokering af hjemmesider er proportionalt.

IT-Politisk Forening vil desuden henvise til en afgørelse af 18. juni 2020 (Nr. 2020-801 DC) fra Forfatningsrådet i Frankrig [1], hvor en bestemmelse i den franske Avia-lov, der gav administrative myndigheder mulighed for at udstede påbud om fjernelse af bl.a. terrorrelateret indhold med en tidsfrist på en time, blev underkendt. Ifølge præmisserne i Forfatningsrådets afgørelse var der i Avia-loven tale om et ikke-proportionalt indgreb i retten til ytringsfrihed, fordi fastlæggelse af hvilket indhold (ytringer) der er ulovligt kan foretages alene af en administrativ myndighed, og fordi den korte tidsfrist for fjernelse på en time ikke gav mulighed for domstolskontrol med opsættende virkning.

TCO-forordningen har samme korte tidsfrist for at reagere på et påbud som den franske Avia-lov (en time). Efter IT-Politisk Forenings opfattelse er det derfor nødvendigt, at påbuddet udstedes af en uafhængig domstol for at sikre, at indgrebet i ytringsfriheden er proportionalt.

### **Håndtering af påbud fra kompetente myndigheder i andre medlemsstater i forhold til grundloven**

Med TCO-forordningen kan kompetente myndigheder i andre EU-lande udstede påbud om fjernelse direkte til hostingtjenesteydere etableret i Danmark. Efter grundloven er danske myndigheder imidlertid

enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelse på dansk territorium. Disse beføjelser kan jf. grundlovens § 20 med 5/6 flertal i Folketinget (eller folkeafstemning) overlades til mellemfolkelige myndigheder som EU, men ikke til andre stater.

For at løse denne konflikt mellem TCO-forordningen og grundloven indfører § 3 i lovforslaget en ordning, hvor Rigspolitiet underretter den danske hostingtjenesteyder om, at påbuddet fra den udenlandske myndighed har retlig effekt i Danmark.

Selv om § 3 i lovforslaget formelt indskyder en dansk myndighed i forhold til et påbud om fjernelse fra myndigheder i andre stater, er der ikke tale om en reel dansk myndighedsøvelse. Afgørelsen om at udstede et påbud om fjernelse til den danske hostingtjenesteyder ligger udelukkende hos den udenlandske myndighed, og Rigspolitiet fungerer i § 3 alene som et "postkontor", der videresender en afgørelse fra en udenlandsk myndighed med et dansk myndighedsstempel.

Muligheden for domstolskontrol efter grundlovens § 63 gælder alene for Rigspolitiets afgørelse om underretning, som ikke har et reelt indhold. Hvis selve påbuddet om fjernelse skal anfægtes ved en domstol, skal det ske i den medlemsstat, hvor den kompetente myndighed har udstedt påbuddet.

Ordnningen i lovforslagets § 3 bør endvidere rejse principielle spørgsmål i forhold til grundlovens bestemmelser om suverænitetsafgivelse. De restriktive krav i § 20 for at overdrage beføjelser, der efter grundloven tilkommer danske myndigheder, bliver illusoriske, hvis et almindeligt flertal i Folketinget i stedet blot kan vedtage en lov, hvor en dansk myndighed på systematisk basis (som i § 3) formelt underretter borgere eller virksomheder om, at en konkret myndighedsudøvelse fra andre stater har retlig effekt på dansk territorium.

### **Kontrol af påbud om fjernelse fra myndigheder i andre medlemsstater**

TCO-forordningens artikel 4, stk. 3 og 4 giver en vis, omend begrænset, mulighed for, at en dansk myndighed

kan omgøre et påbud om fjernelse udstedt direkte til en dansk hostingtjenesteyder fra en udenlandsk myndighed. Muligheden er begrænset til de tilfælde, hvor påbuddet udgør en alvorlig eller åbenbar overtrædelse af TCO-forordningen eller de grundlæggende rettigheder og friheder, der er sikret ved EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Idet visse medlemsstater har alvorlige retsstatslige problemer, kan et decideret misbrug af TCO-forordningen til politisk motiveret censur bestemt ikke udelukkes. Denne risiko forstærkes desuden af TCO-forordningens brede definition af terrorrelateret indhold. Definitionen er så bred, at EU-lovgiverne har fundet det nødvendigt at indsætte en særlig beskyttelse af bl.a. journalistisk indhold (præambelbetragtning nr. 12). Hvorvidt denne beskyttelse af ytringsfriheden respekteres er imidlertid afhængig af den kompetente myndighed, som udsteder påbud om fjernelse.

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse bør de danske supplerende bestemmelser til TCO-forordningen sikre størst mulig uafhængig kontrol af påbud om fjernelse fra kompetente myndigheder i andre medlemsstater.

Lovforslaget udpeger Rigspolitiet som kompetent myndighed for kontrollen af påbud fra andre medlemsstater. Dermed vil det være samme myndighed, som først underretter den danske hostingtjenesteyder om påbuddets retlige effekt i Danmark, og derefter skal kontrollere påbuddet enten af egen drift (artikel 4, stk. 3) eller efter anmodning fra hostingtjenesteyderen eller indholdsleverandøren (artikel 4, stk. 4). Denne dobbeltrolle for Rigspolitiet kan rejse spørgsmål om myndighedens habilitet i forhold til kontrollen af påbud.

IT-Politisk Forening vil derfor anbefale, at kontrollen af påbud fra myndigheder i andre medlemsstater henlægges til domstolene, og at denne kontrol sker automatisk for alle grænseoverskridende påbud, hvilket TCO-forordningens artikel 4, stk. 3 giver mulighed for.

Rigspolitiet vil stadig kunne være modtager af en kopi af påbuddet fra den udenlandske myndighed (af hensyn til underretningen i lovforslagets § 3), men det bør ikke være til hinder for en ordning, hvor Rigspolitiet er forpligtet til at

forelægge påbuddet fra udenlandske myndigheder for de danske domstole med henblik på i videst muligt omfang at foretage den uafhængige nationale kontrol, som TCO-forordningens artikel 4, stk. 3 (eller stk. 4) giver mulighed for.

## **Referencer**

[1] Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020801DC.htm>