

Bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (ulovlig påvirkningsvirksomhed)

Ifølge udkastet til forslag til lov om ændring af straffeloven (ulovlig påvirkningsvirksomhed) udvides straffelovens § 108 stk. 1 og stk. 2. Det vil være strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Lovens formål er at sikre et strafferetligt værn og tilvejebringe myndighederne en klar hjemmel til at bekæmpe påvirkningsvirksomhed. Lovudkastet skal bl.a. ses i lyset af mistanke om russisk påvirkningsvirksomhed i forbindelse med det amerikanske præsidentvalg d. 8. november 2016.

1. Overordnede betragtninger og anbefalinger

Det fremgår af bemærkningerne i lovudkastet, at kerneområdet for den gældende § 108 i straffeloven er "indsamling og videregivelse af oplysninger til et fremmed efterretningsvæsen", som "kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed", for hvilket forhold der ofte er fældet dom. Derimod er der ifølge bemærkningerne aldrig rejst tiltale for den modsatte situation, hvor propaganda hidrørende fra en efterretningstjeneste med forsæt er blevet spredt og offentliggjort af en herboende person.

Af PET-Kommissionens Bind 13 fremgår det, at der blandt relevante myndigheder har været uenighed om, hvorvidt "aktive foranstaltninger", herunder påvirkningsvirksomhed, var omfattet af straffelovens § 108. I en konkret sag fra 1982 meddelte justitsministeriet tiltalefrafald. I den forbindelse lagde den daværende justitsminister vægt på, at

"Hovedsynspunktet må her være, at det i et frit samfund som det danske, hvor alle ytringer er tilladt med ganske få begrænsninger som følge af særlige lovbestemmelser, normalt vil være overladt til den enkelte borger at vurdere lødigheden af – og den reelle baggrund for – de synspunkter, der fremføres".¹

Ligesom der blev lagt vægt på den begrænsede skade af den pågældende persons aktivitet. Det fremgår også af bemærkningerne, at det i den juridiske litteratur er antaget, at

¹ PET-Kommissionens Beretning, Bind 13, Kapitel 6.

http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/pet/pet_bind13/ber/helepubl.html#_ftn350

straffelovens § 108 **ikke** omfatter påvirkningsvirksomhed. På den baggrund må det lægges til grund, at lovudkastet i praksis udgør en signifikant begrænsning af ytringsfriheden, eftersom det må forventes, at den udtrykkelige hjemmel til at straffe påvirkningskampagner vil føre til en ændret tiltalepraksis.

Ifølge lovudkastet er udvidelsen af § 108 nødvendig på grund af, at det er "sandsynligt, at påvirkningsoperationer vil udgøre en stigende trussel mod Danmark", hvilket bl.a. bygger på en rapport fra Forsvarets Efterretningstjeneste. Der ses dog ikke at være eksempler på, at russiske eller andre påvirkningskampagner har medført nogle konkrete signifikante trusler eller skadevirkninger mod Danmark. Eller hvorfor det er nødvendigt med strafferetlige sanktioner i tillæg til de øvrige og mindre indgribende tiltag, som indgår i regeringens handlingsplan om "Styrket værn mod udenlandsk påvirkning af danske valg og demokratiet" af 7. september 2018².

På den baggrund er det Justitias opfattelse, at lovudkastet medfører en betænkelig og unødvendig vidtgående begrænsning af ytringsfriheden, der tilmed – som uddybet nedenfor – medfører en høj grad af retsikkerhed. Som udgangspunkt bør der fortsat være forskel på indsamling og videregivelser af oplysninger og informationer til en fremmed efterretningstjeneste og den blotte deling af i øvrigt lovlige ytringer, uanset at disse hidrører fra en fremmed stat.

Justitia anbefaler derfor, at lovudkastet ændres således, at det alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved at udøve påvirkningsvirksomhed, såfremt der er tale om aktiviteter udøvet på grov, systematisk og vedvarende vis, og som kendeligt for den pågældende kan medføre skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Det kan eksempelvis være den situation, hvor en fysisk eller juridisk person mod vederlag fra en fremmed efterretningstjeneste opretter en lang række bots eller en "troldefabrik", der systematisk og målrettet publicerer propaganda rettet mod danske interesser. Derimod ville en sådan bestemmelse ikke ramme den almindelige bruger af sociale medier, der deler sådant indhold, uanset om vedkommende måtte finde det sandsynligt, at det delte indhold stammer fra en fremmed efterretningstjeneste.

I det følgende vil lovudkastets forhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blive vurderet.

² <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2018/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og>

2. Overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Som Justitsministeriet bemærker, vil straffelovens § 108 i den forslåede udformning kunne udgøre et indgreb i ytringsfriheden, som er beskyttet af henholdsvis Grundloven og EMRK. Justitia har ingen bemærkninger til Justitsministeriets overvejelser angående lovudkastets overensstemmelse med Grundlovens § 77.

2.1 Krav om klar lovhjemmel

Et indgreb efter EMRK art. 10 kræver en klar lovhjemmel i national ret til indgrebet. Kravet indebærer ikke, at loven skal være formuleret helt præcist, men den må ikke åbne op for arbitrære eller vilkårlige afgørelser jf. dommen *Herczegfalvy* 24/9 1992, præmis 91.

Det kan give anledning til tvivl, hvorvidt Justitsministeriets lovforslag lever op til dette krav. Ændringen af straffeloven § 108 stk. 1 er formuleret i vage vendinger og giver ikke i nærmere omfang mulighed for at identificere hvilke ytringer, som vil være omfattet af bestemmelsen.

Som det fremgår af lovudkastet, vil "påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning" være strafbart, uanset om det er beslutninger i den private eller den offentlige sektor, som søges påvirket. Det præciseres ikke, hvilke beslutninger, der er tale om, det antages blot, at fremmede efterretningstjenester ikke vil påvirke beslutninger i Danmark, som ikke har nogen betydning for den pågældende efterretningstjeneste. Den manglende fastlæggelse af, hvad der udgør beslutningstagning, åbner op for vilkårlige afgørelser og medfører en forringelse af borgerens retssikkerhed og retsstillings forudsigelighed.

Den forslåede udformning af § 108 vil derudover omfatte påvirkning af den "almene meningsdannelse". Formuleringen er bred og uklar og vil omfatte stort set alle ytringer, som har til formål at påvirke den almene meningsdannelse. Set i lyset af at der på de sociale medier jævnligt "deles" og skrives politisk betonedede opslag, som er tilgængelige for en bred kreds af brugere, må en præcisering af hvilke ytringer, som omfattes af bestemmelsen, være særlig påkrævet.

Som bestemmelsen foreslås formuleret af Justitsministeriet, vil en ytring, som viderebringer et budskab fra en allieret, fremmed efterretningstjeneste, være omfattet af bestemmelsen. Med andre ord vil det i princippet være strafbart at dele et opslag om behovet for at bruge flere penge på NATO, såfremt det er overvejende sandsynligt, at budskabet stammer fra den amerikanske efterretningstjeneste.

2.2 Fortolkning af bestemmelsen

Det fremgår af Justitsministeriets overvejelser, at formålet med lovændringen er at gøre det muligt på et sikkert grundlag at strafforfølge personer, som deltager i påvirkningsoperationer, som kan true og "udfordre åbne demokratier og splitte det internationale samfund" jf. pkt. 4.2. Det er dog ikke klart hvilke ytringer, som anses for at falde ind under ovenstående formulering, hvilket yderligere vil bidrage til en usikker retstilstand på området.

Kontroversielle, kritiske og ytringer om ømtålelige emner, som stiller spørgsmålstejn ved den aktuelle regeringspolitik, er fuldt ud lovlige. Eksemplet i lovbemærkningerne tyder på, at ændringen af § 108 netop sigter mod at kriminalisere sådanne budskaber. Det er tvivlsomt, om sådan et indgreb vil forfølge anerkendelsesværdige formål efter EMRK art. 10 stk. 2 (se nærmere afsnit 2.3).

I den forbindelse er det, som Justitsministeriet bemærker det, korrekt, at EMD på området "national sikkerhed" indrømmer staterne en vid skønsmargin. EMD lægger dog vægt på, hvorvidt ytringen udgør en reel risiko for sikkerheden, eller om indgrebets formål blot er at begrænse ømtålelige emner og kontroversielle udsagn.

2.4 Proportionalitet

Spørgsmålet om proportionalitet er både relevant forhold til, hvorvidt et indgreb i ytringsfriheden står mål med det legitime formål som indgrebet skal varetage. Samt i forhold til spørgsmålet om sanktionens karakter. I den forbindelse kan der stilles spørgsmålstejn ved om det er proportionelt at straffe en almindelig borger uden særlig indflydelse og med få følgere for at dele en opdatering på sociale medier, uanset om vedkommende måtte mene, at det var sandsynligt at indholdet hidrørte fra en fremmed efterretningstjeneste.

Det ses i praksis fra EMD, at fængselsstraf i forbindelse med ytringsfrihedsager ofte er blevet statueret som værende i strid med proportionalitetsprincippet jf. dommene Kyprianou 15/12 2005 og Bodrozic 23/6 2009. Særlig bemærkelsesværdig er den sidste dom, som vedrørte betinget fængselsstraf, hvilket EMD anså for at være ude af proportioner. Sammenholdt med strafferammen i straffelovens § 108, som kan være helt op til 12 års fængsel, giver dette anledning til betænkeligheder i forhold til proportionalitetsprincippet.

Omvendt findes der retspraksis fra EMD, som umiddelbart kunne udgøre et indicium for, at fængselsstraf accepteres i sager vedrørende den nationale sikkerhed jf. Hadjianastassiou 16/12 1992 og Pasko 22/10 2009. I begge sager blev der dog idømt en straf på henholdsvis

5 måneder og 4 år, hvorfor strafferammen i straffelovens § 108 forekommer uproportional. Derudover angik begge sager et åbenbart og konstaterbart samarbejde mellem en gerningsmand og en fremmed efterretningstjeneste/magt, som gerningsmanden havde videregivet oplysninger til. Det understreges her, at begge sager vedrørte *videregivelse* af oplysninger til en fremmed efterretningstjeneste. Dette er ikke det samme, som den situation ændringen af § 108 sigter mod, nemlig spredning af en fremmed efterretningstjenestes budskaber til omverden. Efterretningstjenesten modtager her ikke nogen oplysninger, men får hjælp til at sprede informationer og holdninger, som til dels kan have tilslutning blandt brugere af sociale medier.

Sammenfattende kan det konkluderes, at eftersom EMD har idømt en 5 måneders straf for videregivelse af militære oplysninger, giver det anledning til tvivl, om en strafferamme på 6 år (i valgperioder op til 12 år) for spredning af oplysninger via eksempelvis deling på Facebook, opfylder kravet om proportionalitet.

Det er dog positivt, at Justitsministeriet ser det som en mulighed, at iværksætte en modforanstaltning mod en fremmed efterretningstjenestes igangværende påvirkningsvirksomhed. En offentliggørelse til befolkningen, at beslutningsprocesser og/eller meningsdannelse søges påvirket, vil udgøre et mindre indgribende middel end strafferetlige foranstaltninger. På samme måde kan oplysningskampagner rettet mod private virksomheder vedrørende efterretningstjenesters stigende aktivitet på de sociale medier forhindre, at konkurrenceevnen, omlægning af produktion etc. kan blive påvirket i en uønsket retning.

3. Håndhævelse af bestemmelsen

Lovudkastet giver anledning til en række betænkeligheder angående håndhævelsen. Det må i mange tilfælde anses for problematisk, hvorvidt det kan bevises, at virksomheden/personen, som ytrede sig eksempelvis på de sociale medier, anså det for sandsynligt, at en fremmed efterretningstjeneste herved blev hjulpet eller sat i stand til at påvirke beslutningstagen eller almen meningsdannelse. Justitsministeriet illustrerer strafansvaret med et eksempel, som der kommenteres nærmere på nedenfor.

Såfremt et egentligt samarbejde mellem en fremmed efterretningstjeneste og gerningsmanden er konstaterbart, vil det selvfølgelig kunne bevises, at de subjektive ansvarsbetingelser er opfyldt. Som anført af Justitsministeriet i forslagets pkt. 3.3.8, er det dog ikke udelukket, at der kan rejses tiltale i situationer, hvor et samarbejde ikke kan bevises. Justitsministeriet kommer i lovudkastets pkt. 3.3.9. med et eksempel på, hvordan gerningsmandens forsæt i sådanne tilfælde kan vurderes.

En bruger på de sociale medier vil være omfattet af bestemmelsen, såfremt vedkommende anså det for sandsynligt, at det var en fremmed efterretningstjeneste, som blev hjulpet eller sat i stand til at virke inden for den danske stats område. Spørgsmålet er, hvordan brugerens forsæt kan bevises, eftersom der eks. kan tænkes situationer, hvor brugerens overbevisninger overlapper med efterretningstjenestens interesser.

Justitsministeriet bemærker, at en deling af opslag, som man er enig i, ikke i sig selv er strafbart, men det forbliver fortsat uklart, hvad der skal til for, at anklagemyndigheden har løftet bevisbyrden. Det er ikke med fornøden præcision angivet, hvornår man bør vide, om et budskab stammer fra en fremmed efterretningstjeneste. Set i lyset af at der heller ikke kræves et åbenbart samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste, vil en overtrædelse af § 108 være svær at bevise og dermed håndhæve.

Derudover kan det blive problematisk at identificere de tilfælde, hvor der blot er tale om et sammenfald mellem gerningsmandens holdninger og den fremmede efterretningstjenestes interesser. Der kan tænkes adskillige tilfælde hvor debattører, konference-deltagere, forskere, journalister etc. har direkte kontakt med repræsentanter for fremmede efterretningstjenester og viderebringer et budskab/holdning på de sociale medier i kraft af deres ret til ytringsfrihed.

Sammenholdt med bestemmelsens uklarhed jf. ovenfor i pkt. 2. medfører denne retsikkerhed risiko for en "chilling effekt", der holder almindelige borgere tilbage fra at diskutere kontroversielle politiske emner af frygt for at, at holdninger, der kan flugte med fremmede staters interesser, kan medføre straf.

Samlet set er det Justitias opfattelse, at lovudkastet rejser spørgsmål om, hvorvidt det er foreneligt med EMRK artikel 10.



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til: Justitsministeriet.

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)

Høringsbrev fra 13. september 2018 - med svarfrist 11. oktober 2018

Svar til: mml@jm.dk - Att: Sagsnr. 2017-10-0114

Lovforslaget må efter Retspolitisk Forenings opfattelse vække alvorlig bekymring for ytringsfriheden.

Det er angiveligt lovforslagets hensigt at komme udenlandske (russiske) påvirkningsforsøg i forkøbet. Bemærkningerne citerer Forsvarets Efterretningstjeneste, Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017, side 20:

"Det er sandsynligt, at russiske påvirkningskampagner vil udgøre en stigende trussel mod Danmark, og Danmark vil med intet eller meget kort varsel kunne blive ramt af russisk påvirkningsforsøg. Det er meget sandsynligt, at Rusland vil målrette og tilpasse påvirkningskampagner mod Danmark. Russisk påvirkning vil f.eks. kunne ske i forbindelse med en valgkamp eller som konsekvens af Ruslands bredere hensigt om at påvirke situationen i Østersøregionen til Ruslands fordel. Det er i den forbindelse sandsynligt, at Ruslands styrkede påvirkningsindsats mod bl.a. de baltiske lande, Sverige og Finland også vil føre til en øget fokus på Danmark."

Hvorvidt FE's vurderinger er rigtige og til fordel for hvem i en dansk valgkamp, forholder bemærkningerne sig ikke til. Det lægges uden videre til grund, at en sådan påvirkningsoperation er under forberedelse.

Det fremgår heller ikke af denne vurdering, der i sin enøjethed og helt uden dokumentation selv fremtræder som en af den slags falske informationer, man ved lovforslaget vil søge at undgå ved

at gøre dem strafbare, om ikke der bør fokuseres på også andre lande end Rusland. Gennem historien og helt op i vor tid har der forekommet mange påvirkningsaktioner, endog af meget direkte fysisk karakter fra lande, som vi er formelt allierede med. Juridisk set er også den slags omfattet af de foreslåede regler, men det fremgår ikke af lovbemærkningerne, som med en så fundamental skævhed i praksis kan føre til forkert regelanvendelse.

Endelig må man gå ud fra, at et fremmed lands ønske om at påvirke en dansk valghandling via de sociale medier med oprettelsen af falske profiler ikke kan rammes med forslaget, da oprettelsen af profilen og opslaget næppe finder sted via kontakter på dansk territorium.

Påvirkningsagentbegrebet

Begrebet påvirkningsvirksomhed skal efter lovforslaget forstås som *"virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. I begrebet påvirkningsvirksomhed ligger, at virksomheden har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling"* (bemærkningerne s. 8). Bortset fra definitionens åbenbart cirkulære karakter, hvilket gør den ubrugelig, rammer denne meget brede beskrivelse en uendelig mængde handlinger, som mange mennesker foretager dagligt i det offentlige rum, jf. nedenfor. Udtrykket påvirkningsagent, som i længere tid har været anvendt internt i PET, der formentlig har lagt denne definition til grund, har udgjort grundlaget for domstolskendelser om indgreb i meddelelshemmeligheden samt anden overvågning, der ofte har strakt sig over lang tid og dermed har været ressourcekrævende.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, har der aldrig har været rejst tiltale og fældet dom over aktiviteter, der kunne betegnes som påvirkningsagentvirksomhed. Det fremgår videre, at det er tvivlsomt, om bestemmelsen i straffelovens § 108 stk. 1. omfatter sådan virksomhed. Dette forekommer på baggrund af definitionens karakter ikke uforståeligt.

Strafbarheden

Lovforslaget skal angiveligt udgøre en præcisering af bestemmelsens gerningsindhold ved tilføjelse af sætningen: *"herunder ved udøvelse af påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse"*. Dermed inddrages en helt ubestemt kreds af meningsdannere, der ytrer sig i de elektroniske medier og den trykte presse. Eksempelvis vil en hvilken som helst avisartikel have til hensigt enten at påvirke en

beslutningstager eller den almene meningsdannelse. Hvis dette sker samtidig med, at en udenlandsk efterretningstjeneste samtidig hjælpes til at virke indenfor den danske stats område ved offentliggørelse af oplysninger, som denne efterretningstjeneste måske/ måske ikke var i besiddelse af i forvejen, er der tale om, at gerningsindholdet i bestemmelsen objektivt set er realiseret.

Et eksempel kan illustrere dette. Hvis en amerikansk efterretningstjeneste interesserer sig for de aktuelle hvidvaskesager i Danske Bank og i kraft af oplysninger fra danske medier bliver i stand til at danne sig et billede af mulige amerikanske aspekter af sagerne, er gerningsindholdet objektivt set opfyldt. Hvis den ansvarlige for det pågældende medie anser det for sandsynligt, at oplysningerne kan være til nytte for amerikanske efterretningsinteresser, er det subjektive forsætskrav tillige opfyldt uanset, at bemærkningerne fastslår, at sædvanlig journalistisk virksomhed ikke tilsigtes omfattet af præciseringen.

Hvis der opstår et samarbejde mellem det pågældende medie og den pågældende efterretningstjeneste, således at mediet kan fortsætte sin historie, fordi den fremmede efterretningstjeneste forsyner mediet med oplysninger, er det samme tilfældet. Hvis oplysningerne udveksles på "konspiratorisk" vis, er dette ifl. bemærkningerne udtryk for en bestyrkelse af forsættet hos journalisten, da det hedder på s. 12: *"De typiske tilfælde, hvor der vil blive rejst tiltale, må således forventes at være situationer, hvor der vil kunne bevises et samarbejde eller en kontakt mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste, og hvor dette er sket under såkaldte "konspirative" former, der har til formål at holde samarbejdet skjult"*.

Dermed inddrager lovforslaget også de journalistiske arbejdsmetoder, som kan være bestemt af mange forhold, herunder også samarbejdspartnerens ønsker om fortrolighed uden, at der objektivt set foreligger nogen dadelværdig adfærd.

Et andet eksempel kan være, at en kendt person offentligt tilkendegiver modstridende opfattelser af, hvad der er en russisk regerings hensigter i det baltiske område, herunder de danske dele af Østersøen, på et tidspunkt, hvor den danske regering og NATO opfatter disse hensigter og handlinger som potentielle trusler mod et eller flere NATO-lande, jf. det citerede uddrag af Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017, side 20. Det er særdeles sandsynligt, at en russisk

efterretningstjeneste vil opfatte tilkendegivelsen af den pågældende persons opfattelse som en hjælp til at påvirke den almene danske meningsdannelse i dette spørgsmål.

Med de mange udflydende og svært afgrænselige begreber som "den almene meningsdannelse" og "den offentlige debat" åbnes der for straffesager med risiko for frihedsstraf mod personer, der deler kritiske opslag på Facebook f.eks. om NATO eller om EU især op til en folkeafstemning om ophævelse af forsvarsforbeholdet. Retspolitisk Forening tillader sig at gå ud fra, at dette ikke er tilsigtet med lovforslaget, men mangler udtrykkelig tilkendegivelse derom i lovbemærkningerne.

Journalistiske kilder og ytringsfrihed

Udtrykket *sædvanlig journalistisk virksomhed* er særdeles uklart. Er det sædvanlig journalistisk virksomhed at benytte hemmelige kilder? Er en blogger, der har sin gang på en fremmed ambassade og anvender oplysninger i sin skribentvirksomhed herfra i et offentligt tilgængeligt opslag omfattet af udtrykket? Hensigten med bloggerens arbejde er jo utvivlsomt påvirkning af den offentlige meningsdannelse, og sker dette på grundlag af oplysninger fra en fremmed efterretningstjeneste, må bloggeren indse, at opslaget middelbart eller umiddelbart er hjælp til denne tjeneste.

Efter den foreslåede affattelse af § 108, stk. 1, vil enhver aktiv skribent være nødt til at overveje, hvorvidt skribentvirksomheden sandsynligvis vil kunne være til nytte for en udenlandsk efterretningstjenestes arbejde her i landet. Dette gælder i særlig grad, hvis påvirkningsvirksomheden finder sted op til valg handlinger, jf. forslaget til § 108, stk. 2. Det anføres ganske vist, at almindelig diplomatisk aktivitet falder udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, men grænsen mellem egentlig efterretningsvirksomhed og lovlig diplomatisk efterretningsaktivitet er uskarp.

EMRK

Bemærkningerne forholder sig afslutningsvis til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art 10, stk. 2, hvorefter der kan gøres indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territoriel integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Bemærkningerne anfører bl.a. hertil: ”Den foreslåede ændring varetager efter Justitsministeriets opfattelse således hensynet til statens sikkerhed, hvilket er et legitimt formål efter EMRK. artikel 10, stk. 2.” Argumentationen uddybes ikke yderligere.

Efter Retspolitisk Forenings opfattelse forekommer det en smule, for ikke at sige meget, dristigt at hævde, at indgreb, der skal imødegå en fremmed efterretningstjenestes udøvelse af påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, falder ind under opregningen i art. 10, stk. 2. Påvirkning af beslutningstagning vedrørende sikkerhedspolitiske spørgsmål kan givetvis omfattes af konventionstekstens ordlyd, men generel påvirkning af den almene meningsdannelse kan næppe falde ind under hensynet til den nationale sikkerhed, territoriel integritet eller offentlig tryghed m.m.

Foreningens konklusion

Lovforslaget bør ikke fremsættes. Den slags statsregulering af sindelag og holdninger, som reglerne indebærer, hører ikke hjemme i en retsstat, hvor det pluralistiske demokrati med fri og åben meningsdannelse udgør den naturlige beskyttelse mod skræmmekampagner, herunder også fra officielt hold.

København, den 8. oktober 2018

Bjørn Elmquist
Formand

Leif Hermann
bestyrelsesmedlem

11. oktober 2018



Sendt med mail til Justitsministeriet
mail: MML@jm.dk

Dansk Journalistforbund
Medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Høring over lovudkast, ulovlig påvirkningsvirksomhed

Dansk Journalistforbund, DJ, skal hermed fremkomme med sit høringssvar i forhold til udkast til forslag om ændring af straffeloven vedrørende ulovlig påvirkningsvirksomhed.

Fra DJ's side kan vi have forståelse for politikernes ønske om at understrege, at man på alle måder er parate til at beskytte Danmarks demokratiske integritet.

Men samlet set er DJ imod det foreliggende lovudkast, og anbefaler, at det ikke bliver fremsat i sin nuværende form.

Lovudkastet indeholder en alt for stor fare for en markant indskrænkning af borgernes i øvrigt helt legitime demokratiske ytringer og udveksling af informationer.

Det skyldes først og fremmest, at lovudkastet og dets bemærkninger indeholder en række begreber, der enten er meget uklart, meget bredt eller slet ikke defineret. Det gælder blandt andet helt centrale og afgørende begreber som 'den almene meningsdannelse', 'den offentlige debat' og 'påvirkningsvirksomhed'.

På den baggrund vil lovudkastet, hvis det måtte blive realiseret, hensætte borgerne og herunder journalister og redaktører i en helt uacceptabel tvivl om, hvorvidt deres ytringer og mediernes formidling af ytringerne vil være lovstridige. Og med en strafferamme på op til 12 års fængsel kan det ikke undgå at afskrække borgerne og medierne fra at offentliggøre kritiske synspunkter.

DJ kan i ét og alt tilslutte sig det høringssvar, som Retspolitisk Forening har offentliggjort på sin hjemmeside vedrørende dette lovudkast,
se <http://www.retspolitik.dk/hoering-ulovlig-paavirkningsvirksomhed-aendring-af-straffelovens-%c2%a7-108/>

Her redegør man meget klart for, hvor upræcist lovudkastet og dets bemærkninger er. Og man eksemplificerer, hvordan en helt sædvanlig og dagligdags journalistisk adfærd kan risikere at falde ind under det område, som lovudkastet kriminaliserer.

DJ er desuden enig i de betænkeligheder, som Retspolitisk Forening nærer vedrørende Justitsministeriets bemærkninger om lovudkastets forhold til Den Europæiske Menneske-



rettighedskonventions artikel 10. Retspolitisk Forening betegner således Justitsministeriets fortolkning af konventionens artikel 10 stk. 2 som "dristig".

På denne baggrund skal DJ gentage sin anbefaling af, at lovudkastet ikke realiseres.

DJ stiller sig på den anden side gerne til rådighed for at drøfte og formulere andre forslag til at imødegå den mulige misinformation, som er en del af kernen i denne sag.

Journalisterne og de uafhængige redaktionelle medier har en meget lang tradition for både at imødegå urigtige oplysninger og at rumme debatter med selv ganske modstridende synspunkter.

Hvis der er spørgsmål eller kommentarer til det ovenstående, hører vi dem gerne.

Venlig hilsen
pva. Dansk Journalistforbund

Hans Jørgen Dybro
politisk konsulent
dyb@journalistforbundet.dk

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt per email til mml@jm.dk



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

E-mail : bestyrelsen@itpol.dk
Web : <http://www.itpol.dk>

Dato : 11. oktober 2018

Hørings svar vedr. lovforslag om ændring af straffeloven (ulovlig påvirkningsvirksomhed)

IT-Politisk Forening vil anbefale at dette lovforslag forkastes. Den foreslåede ændring af straffelovens § 108 vil kriminalisere helt almindelige borgeres udbredelse af synspunkter og information på sociale medier, hvis der er tale om synspunkter eller information som kan påvirke den almene meningsdannelse i Danmark, og hvis der er en forbindelse (blot indirekte) til en udenlandsk efterretningstjeneste.

Konsekvensen af lovforslaget er at danske borgere risikerer retsforfølgning for spionage for at dele indhold på sociale medier. Derudover risikerer de mere umiddelbart at blive udsat for overvågning fra PET og deraf følgende indgribende efterforskningskridt som indgreb i meddelelshemmeligheden, fordi de har delt måske kontroversielt indhold på sociale medier.

Den foreslåede lovændring vil formentlig lægge en væsentlig dæmper på danskernes lyst til at dele information på sociale medier, hvis der er tale om indhold som er kritisk over for den danske stat eller den siddende regerings holdning til eksempelvis det danske NATO-medlemskab. Der er overhængende risiko for at danske borgeres ytringsfrihed vil lide stor skade, idet ytringer som er kritiske over for det etablerede samfund, og statsmagten i særdeleshed, har et objektivi større behov for juridisk beskyttelse under den grundlæggende ret til ytringsfrihed.

Lovforslaget skal modgå information (påvirkning) fra udlandet, som kan udgøre en trussel mod det danske samfund. Bemærkningerne i lovforslaget, og særligt eksemplet omkring udbredelse af information der kan påvirke den almene opfattelse af NATO-samarbejdet negativt, synes nærmest at definere "trussel" som enhver påvirkning fra udlandet (fremmede stater), som kan få danske borgere (og vælgere) til at mene noget andet end regeringen.

Lovforslaget baner vejen for at staten, og i praksis den siddende regering, mere aktivt kan styre meningsdannelsen i det danske samfund, især på sociale medier, og sågar bruge PETs omfattende magtmidler over for borgerne til at understøtte sådanne operationer. Den slags initiativer hører ingen steder hjemme i et demokratisk samfund som det danske.

Baggrund for lovforslaget

Lovforslaget præsenteres som en del af regeringens initiativer mod udenlandsk påvirkning af danske valg og demokratiet. Imidlertid er der tale om et generelt indgreb mod udenlandsk påvirkningsvirksomhed, hvis en udenlandsk efterretningstjeneste er involveret, og det er kun i forhold til strafferammen, at det spiller en rolle om påvirkningen sker i forbindelse med et valg.

Et forbud mod udenlandsk påvirkningsvirksomhed rettet mod Danmark har været overvejet i forskellig form siden 1950, herunder om den eksisterende § 108 i straffeloven omfatter påvirkningsvirksomhed fra en udenlandsk efterretningstjeneste, hvilket var særligt aktuelt i en konkret sag i 1982, som er uddybende beskrevet i PET-Kommissionens beretning, bind 13.

IT-Politisk Forening finder det totalt uforståeligt, at denne udvidelse af § 108 til at omfatte påvirkningsvirksomhed ("active measures") nu foreslås i 2018. I 1950, og muligvis også 1982, var det relativt usædvanligt, at danske borgere modtog information direkte fra udenlandske kilder. Men sådan er det ikke længere, da den teknologiske udvikling og særligt internettets udbredelse har medført, at information i dag flyder frit over landegrænser. Danske

borgere kan selv vælge om de vil modtage nyheder fra RT eller Berlingske, læse pressemeddelelser fra den danske eller den russiske regering, og via internettet og parabolantenner kan danske borgere modtage TV-kanaler fra hele verden.

Denne informationsstrøm fra udlandet kan, ligesom så meget andet, påvirke den almene meningsdannelse i Danmark. Det kan naturligvis også omfatte information, som bevidst udbredes af fremmede magter for at påvirke den almene meningsdannelse i Danmark, og som kan finde vej til Danmark via den frie informationsstrøm på især internettet. Den mulighed, eller risiko om man vil, er imidlertid et grundvilkår for et frit og åbent samfund som det danske. Alligevel søger lovforslaget at opbygge et kunstigt strafferetligt værn mod udenlandsk påvirkningsvirksomhed. Det skaber en række konflikter, især i forhold til borgernes ytringsfrihed, hvor fri deling af information på sociale medier fra både danske og udenlandske kilder spiller en central rolle i det moderne informationsfund.

Det er ikke efter lovforslaget noget krav, at den udenlandske påvirkningsvirksomhed er baseret på disinformation som er egnet til at manipulere den danske befolkning. Andre staters evidens-baserede kritik af Danmark, for eksempelvis ulovlig masseovervågning af danske borgere eller andre landes borgere, kan således falde ind under definitionen af "ulovlig påvirkningsvirksomhed", hvis udbredelsen af denne kritik kan påvirke den almene meningsdannelse i Danmark, eksempelvis i retning af at begrænse masseovervågningen (hvilket meget vel kunne være det helt legitime formål med kritikken). Efter lovforslaget kan det konkret blive strafbart for alle andre end journalister at informere danske borgere om fremmede staters holdninger om danske forhold, herunder danske forhold som lovgivning, regeringsinitiativer eller beføjelser til danske efterretningstjenester, der direkte påvirker borgere i andre lande.

Den anføres i lovforslagets pkt. 3.2, at påvirkningsoperationer kan udgøre en trussel mod Danmark og andre vestlige lande. Denne påstand er på ingen måde dokumenteret, idet der alene henvises til en generel beskrivelse af Ruslands påvirkningsvirksomhed i

en rapport fra Forsvarets Efterretningstjeneste samt en overfladisk omtale af den russiske involvering i den amerikanske valgkamp i 2016, et forhold som p.t. undersøges af den særlige anklager Robert Mueller. Denne involvering omfatter dog primært andre ting end påvirkningsvirksomhed, herunder cyberkriminalitet som "hack and leak" operationer rettet mod Det Demokratiske Parti (især Hillary Clinton) og mulige forsøg på at hacke elektroniske valgmaskiner i flere delstater.

Påvirkningsvirksomhed der ikke er omfattet af lovforslaget

Påvirkningsvirksomhed fra nationale aktører eller udenlandske private aktører falder helt uden for lovforslaget. Steve Bannon har ifølge oplysninger i medierne annonceret en omfattende påvirkningskampagne i forbindelse med Europaparlamentsvalget i 2019 (kaldet "The Movement") for at skabe en ny politisk orden baseret på nationalisme (europæiske splittelse), grænsekontrol og mistænkeliggørelse af udlændinge. Denne påvirkningskampagne, som sikkert også vil berøre Danmark og søge at manipulere den almene meningsdannelse i Danmark, vil ikke være omfattet af lovforslaget, medmindre Steve Bannon arbejder for CIA eller en anden udenlandsk efterretningstjeneste.

Nationale påvirkningskampagner baseret på grov disinformation, for eksempel annoncer i danske aviser med falske oplysninger om at der er over en million muslimer i Danmark, vil heller ikke være omfattet af lovforslaget. Ifølge en nylig undersøgelse fra Oxford University [1] har bevidst manipulation af den almene meningsdannelse på sociale medier fra nationale aktører (offentlige myndigheder, politiske partier, virksomheder, organisationer og meningsdannere blandt borgere) nået et betydeligt omfang, også i demokratiske lande der kan sammenlignes med Danmark (Danmark er ikke en del af undersøgelsen). Det er bestemt ikke alene Rusland eller andre fremmede stater, som prøver at påvirke eller manipulere den nationale meningsdannelse.

For en god ordens skyld skal IT-Politisk Forening gøre opmærksom på, at vi ikke ønsker en udvidelse af

kriminaliseringen af påvirkningsvirksomhed. Tværtimod mener vi, at strafferetlige sanktioner er det forkerte initiativ mod disinformation og forsøg på manipulation af den almene meningsdannelse, alene af den grund, at det ikke er muligt på bare nogenlunde objektiv vis at definere handlinger som "disinformation" og "manipulation" med den klarhed og præcision, som må forventes i en straffelovsbestemmelse. Formålet med disse eksempler er alene at illustrere, at lovforslaget temmelig arbitrært slår ned på en bestemt type påvirkningsvirksomhed, uden at have godtgjort at dette indgreb i ytringsfriheden er nødvendigt i et demokratisk samfund (forholdet til EMRK uddybes senere i høringssvaret).

Lovforslagets definition af påvirkningsvirksomhed

Påvirkningsvirksomhed er efter lovforslaget enhver virksomhed, som udøves for at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse i Danmark. Påvirkning af den almene meningsdannelse kan ske via internettet, og der er ikke nogen bagatelgrænse. Definitionen af hvad der kan være ulovlig påvirkningsvirksomhed er dermed meget bred.

Danske borgere kan blive straffet for påvirkningsvirksomhed for fremmede magter efter § 108, hvis de bidrager til at udbrede den information eller de ytringer, som skal påvirke den almene meningsdannelse i Danmark via internettet. Det kan ske ved helt banale handlinger som at dele indhold på sociale medier, hvis dette indhold stammer fra udenlandsk påvirkningsvirksomhed, og hvis borgeren har det fornødne forsæt for at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste med påvirkning.

Der er ikke noget krav om at borgeren har et formelt samarbejde med en udenlandsk efterretningstjeneste og eksempelvis modtager betaling for indsatsen. Denne omfattende rækkevidde af strafansvaret kan formentlig ramme en række borgere, som af den ene eller den anden grund (eksempelvis en generel utilfredshed med samfundet) bevidst ønsker at udbrede kritik eller negative historier om den danske stat eller regeringen (der naturligt "står for skud" for borgernes utilfredshed med samfundet), og af den grund deler indhold på sociale medier.

Fordi den nye bestemmelse om påvirkningsvirksomhed er knyttet til den milde spionageparagraf er det et krav, at en udenlandsk efterretningstjeneste er involveret. Lovforslaget opererer imidlertid med en så bred definition af "efterretningstjeneste", at det ikke er en reel begrænsning af det potentielle straffeansvar for borgerne, og det er i særdeleshed ikke en afgrænsning som skaber juridisk sikkerhed for danske borgere.

Det fremgår således af lovforslagets bemærkninger, at efterretningstjenester omfatter statsligt såvel som ikke-statsligt organiserede efterretningstjenester. Det sidste noget besynderlige begreb dækker efter bemærkningerne over andre offentlige myndigheder eller sågar private virksomheder. I Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017 fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) nævnes det, at Ruslands påvirkningskampagner sker gennem statskontrollerede medier, russiske tænketanke og forskningsinstitutioner, helt eller delvis statsejede mediekanaler, som optræder som uafhængige af den russiske stat, og aktiviteter på sociale medier, hvor det russiske ophav sløres.

Hvis alle disse meget forskellige typer organisationer i FE-rapporten kan udgøre en "ikke-statsligt organiseret efterretningstjeneste" i forhold til straffelovens § 108, bliver definitionen af efterretningstjeneste i forbindelse med påvirkningsvirksomhed nærmest cirkulær. Hvis der er tale om information eller synspunkter fra ikke-danske kilder, som kan påvirke den almene meningsdannelse i Danmark, vil det kunne være påvirkningsvirksomhed for en fremmed efterretningstjeneste i forhold til § 108.

Det anføres endvidere i de almindelige bemærkninger pkt. 3.3.8, at der skal være tale om en påvirkningsvirksomhed som er egnet til at skade danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Det er meget uklart hvordan udbredelse af ytringer eller andet indhold på internettet, altså "information" bredt defineret, kan skade danske samfundsinteresser, idet det forhåbentlig skal lægges grund, at begrebet "skade danske samfundsinteresser" har en objektiv definition, og at det ikke blot betyder udbredelse af synspunkter, som modarbejder den siddende regerings politiske ambitioner. NATO-eksemplet i

lovforslagets bemærkninger lader imidlertid antyde, at tærsklen for "skade" kan ligge meget lavt.

Konsekvenser for borgerne

De brede definitioner af begreberne "påvirkningsvirksomhed" og "efterretningstjeneste" skaber en betydelig juridisk usikkerhed for danske borgere, når de på sociale medier eller internettet støder på indhold, som er kritisk over for Danmark (eller er en negativ historie om Danmark eller danske interesser som NATO), og som kunne have til hensigt at påvirke den almene meningsdannelse i Danmark. Hvis det i virkeligheden er en udenlandsk efterretningstjeneste som står bag (hvilket sjældent vil være eksplicit angivet), og hvis en domstol senere finder at borgeren burde have vidst dette, kan deling af det kritiske indhold på sociale medier straffes som ulovlig påvirkningsvirksomhed. For en betydelig mængde indhold på internettet og sociale medier er det særdeles vanskeligt at fastlægge kilden til indholdet.

Lovforslagets bemærkninger beskriver undtagelser for journalister, som samtidig lader antyde at § 108 kan anvendes temmelig bredt over for almindelige borgere (ikke-journalister).

Udover risikoen for straf med op til 12 års fængsel (i forbindelse med et valg; ellers 6 års fængsel) risikerer danske borgere mere umiddelbart at blive efterforsket af PET, hvis der er mistanke om at de har delt indhold på sociale medier, som har forbindelse til udenlandsk påvirkningsvirksomhed. Det kan indebære langvarig registrering i PETs databaser, videregivelse af disse oplysninger til andre staters efterretningstjenester, og indgribende efterforskningskridt som telefonaflytning (indgreb i meddelelshemmeligheden).

Den forventelige konsekvens af lovforslaget, hvis det vedtages, er at danske borgere vil blive mere påpasselige med at dele indhold på sociale medier eller omtale holdninger fra andre staters regeringer, hvis dette indhold eller disse holdninger er kritiske over for den danske stat eller den siddende danske regering. Alene risikoen for at komme i fedtefadet hos PET, hvis PET begynder at efterforske eller overvåge borgerens aktiviteter på sociale

medier, kan være tilstrækkeligt til at skabe en "chilling effect" på borgernes lyst til at ytre sig og dele indhold på sociale medier.

Undtagelser for journalister

Ifølge lovforslagets bemærkninger pkt. 3.3.4 gælder § 108 ikke for sædvanlig journalistisk virksomhed. Journalister vil således fortsat kunne "bringe historier om fremmede lande eller fremmede efterretningstjenester, selv om disse historier principielt kan siges at hjælpe den fremmede efterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhed."

Med denne formulering af undtagelsen for journalister er det samtidig klart, at almindelige borgere (ikke-journalister) som udgangspunkt ikke kan bringe eller udbrede historier om fremmede stater, hvis disse historier kan siges at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste (bredt defineret) med at udøve påvirkningsvirksomhed (også bredt defineret). Det understøttes af en senere bemærkning i pkt. 3.4.4 om, at der kan tænkes helt særlige situationer, hvor en person straffrit kan viderebringe budskaber fra en fremmed efterretningstjeneste.

Når en fremmed stat er involveret i budskabet er ytringsfrihed altså blevet undtagelsen, ikke hovedreglen, for almindelige danske borgere (ikke-journalister).

Lovforslagets skelnen mellem journalister og almindelige borgere (ikke-journalister) er helt ude af trit med den måde, som nyheder og anden information formidles på i dag via internettet og sociale medier. Borgerne er ikke længere, som i 1950 eller 1982, passive konsumenter af nyheder og anden information, som er produceret af professionelle journalister.

I dag spiller borgerne selv en aktiv rolle i udbredelsen af information og nyheder via eksempelvis sociale medier og internettet mere generelt. Nogle indlæg på sociale medier eller blog-indlæg har umiddelbart journalistisk karakter og kvalitet, selv om der formelt er tale om et Facebook-indlæg eller en række sammenkædede tweets på Twitter. Borgerne kan også live-tweete fra udenlandske

myndigheders pressekonferencer, som de ser på TV eller webcast, som en form for "live nyhedsdækning", og måske på den måde komme til at udbrede information, som kan siges at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhed mod Danmark.

Det er mere konkret uklart om undtagelsen for journalister også omfatter borgernes efterfølgende deling af journalistiske artikler på sociale medier.

Ingen straf hvis borgerne er enige i synspunkter, som de viderebringer

Af de almindelige bemærkninger side 15 øverst fremgår det, at det ikke vil være strafbart for borgere blot at viderebringe synspunkter, som borgerne er enige i. Det forudsætter dog, at der ikke samtidig er et forsæt til at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste med påvirkningsvirksomhed.

Der er naturligvis positivt, at danske borgere ikke fuldstændigt afskæres fra at dele indhold på sociale medier, hvis dette indhold kunne være påvirkningsvirksomhed fra en udenlandsk efterretningstjeneste. Men det er samtidig temmelig uklart, hvordan denne undtagelse skal fungere i praksis.

Som det er formuleret i bemærkningerne kommer spørgsmålet om straf efter § 108 blandt andet til at afhænge af, om borgeren er enig i de synspunkter som viderebringes. Spørgsmålet om straf bliver dermed afhængig af borgernes tanker i det øjeblik, hvor det måske ulovlige indhold (påvirkningsvirksomhed) deles. Det kan utvivlsomt blive endog særdeles vanskeligt for borgeren at sandsynliggøre den fornødne enighed med de budskaber som udbredes i en eventuel straffesag efter § 108.

Derudover vil en eventuel straffrihed, hvis borgeren er enig i de synspunkter som viderebringes ved at dele indhold, der under andre omstændigheder kan være ulovlig påvirkningsvirksomhed, næppe forhindre at PET påbegynder en indgribende overvågning og efterforskning af borgeren på grundlag af en mistanke om deltagelse i ulovlig påvirkningsvirksomhed.

Forhold til grundlæggede rettigheder

Idet grundloven, som Justitsministeriet bemærker, ikke yder nogen beskyttelse af den materielle ytringsfrihed er den relevante vurdering, om lovforslaget overholder artikel 10 i den Europæiske Menneskeretskonvention (EMRK).

Et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10, stk. 2 skal være foreskrevet ved lov. Efter retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol indebærer det, at retsgrundlaget skal være klart, præcist og at anvendelsen heraf skal være forudsigelig for de personer, som er berørt af lovens anvendelsesområde. Borgerne skal altså kunne identificere de situationer, hvor deres grundlæggende ret til ytringsfrihed er blevet indskrænket af staten.

IT-Politisk Forening finder det meget tvivlsomt, om lovforslaget lever op til disse krav, fordi det er meget uklart hvilke ytringer, og hvilken udbredelse af indhold fra andre kilder, som er omfattet af bestemmelsen.

Definitionen af påvirkningsvirksomhed over for den almene meningsdannelse er så bred, at den kan omfatte en stor mængde ytringer, holdninger og indhold på internettet, som på den ene eller den anden måde er kritisk over for den danske stat eller den danske regering. Det samme gælder definitionen af en efterretningstjeneste, som er så bredt og nærmest intetsigende, at den på ingen måde skaber klarhed for borgerne hvornår der kan være tale om indhold eller ytringer, som måske kunne udgøre ulovlig påvirkningsvirksomhed.

På den ene side anføres det i lovforslaget, at der ikke er nogen bagatelgrænse for hvad der er påvirkningsvirksomhed (alt hvad der kan påvirke den almene meningsdannelse). På den anden side skal der være tale om aktiviteter, som er egnet til at skade danske eller fremmede samfundsinteresser (eller enkeltpersoners liv og sikkerhed), men det er på ingen måde klart hvordan ytringer i sig selv kan skade sådanne samfundsinteresser, eller hvad disse samfundsinteresser i givet fald skulle være.

Lovforslagets bemærkninger om at den foreslåede kriminalisering af påvirkningsvirksomhed vil skulle anvendes inden for grænserne af EMRK artikel 10 bidrager

ikke på nogen måde til at skabe klarhed om indgrebet i ytringsfriheden. Det betyder blot at loven ikke søger at fravige EMRK.

Udover den manglende klarhed, præcision og forudsigelighed af retsgrundlaget vil IT-Politisk Forening endvidere betvivle, at indgrebet lever op til kravene om nødvendighed og proportionalitet. Det skyldes, at indgrebet i ytringsfriheden potentielt rammer meget bredt mod en række budskaber, som danske borgere kan modtage fra udlandet, og som de bliver forhindret i at viderebringe eller gøre brug af i forbindelse med deres egne ytringer. Der er som tidligere nævnt ingen nedre grænse for hvad der potentielt kan være ulovlig påvirkningsvirksomhed fra en udenlandsk efterretningstjeneste.

Ifølge bemærkningernes pkt. 4.2 mener Justitsministeriet, at indgrebet er nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed. Det er på ingen måde konkretiseret hvordan statens sikkerhed kan trues af ytringer eller information i den generelle forstand, som udgør påvirkningsvirksomhed efter lovforslaget. Ytringer som opfordrer til terror eller voldeligt oprør kan potentielt true statens sikkerhed, men lovforslaget er ikke begrænset til sådanne ytringer, og de vil være strafbare efter andre bestemmelser i straffeloven. Det er ikke nødvendigt med nye indgreb i ytringsfriheden, hvis de relevante samfundsskadelige ytringer om eksempelvis opfordring til voldeligt oprør mod staten allerede er omfattet af eksisterende begrænsninger af ytringsfriheden.

Ytringer som "truer" den nuværende folkelige opbakning til eksempelvis NATO ved at udbrede negative historier om NATO kan ikke med nogen rimelighed siges at være en trussel mod statens sikkerhed, og fortsat dansk medlemskab af NATO kan ikke være en samfundsinteresse, som skal beskyttes mod at blive "undergravet" alene med ytringer.

Det er endvidere meget uklart hvad er forstås ved "undergrave", hvilket giver åbenlyse problemer i forhold til kravet om retsgrundlagets klarhed, præcision og forudsigelighed. Det virker nærmest som om, at den offentlige debat vil blive "undergravet", hvis borgernes opfattelse på grund af information fra udlandet ændres i

en retning, som ikke passer med den siddende regerings politiske præferencer. Udmeldelse af NATO og besparelser på militæret er legitime politiske synspunkter. Det gælder uanset om information fra udlandet har spillet en rolle i udbredelsen af denne holdning blandt danske borgere.

Noter

[1] Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation, Oxford University, juli 2018
<https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cybertroops2018/>



København, Dato 11. oktober 2018

HØRINGSSVAR OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN. (ULOVLIK PÅVIRKNINGSVIRKSOMHED)

Justitsministeriet har ved brev af 13. september fremsendt forslag til ændring af straffeloven om ulovlig påvirkningsvirksomhed og anmodet om Amnestys eventuelle bemærkninger.

Generelle bemærkninger

Efter Amnesty Internationals opfattelse rummer forslaget så mange løst formulerede elementer, at det er vanskeligt at sige noget blot nogenlunde sikkert om den fremtidige retstilstand; og hvis forslaget vedtages i sin nuværende form – herunder de upræcist formulerede bemærkninger til forslaget – kan man frygte, at beskyttelsen af borgernes ytringsfrihed/retssikkerhed vil blive betydeligt svækket.

II. Konkrete bemærkninger

Det fremgår af bemærkningerne, side 3, at formålet med forslaget er at styrke det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark. Det anføres videre, at lovforslaget skal ses i lyset af, at påvirkningsoperationer gennem de seneste år har udgjort en stigende udfordring for en række vestlige lande, og at det er sandsynligt, at påvirkningsoperationer vil udgøre en stigende trussel mod Danmark.

Straffelovens § 107

I bemærkningerne gennemgås straffelovens § 107, som primært vedrører spionage, forstået som ulovlig fremskaffelse

og videregivelse af oplysninger til fremmed magt af oplysninger, som efter deres art og indhold af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige.

Den gældende straffelovs § 108

Videre gennemgås straffelovens § 108 i dens nuværende ordlyd, som siger, at det - når forholdet ikke falder ind under straffelovens § 107 om spionage – er strafbart "*i øvrigt at foretage noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område.*"

Forslag til ny § 108

Det anføres i bemærkningerne, side 3, 3. afsnit, at "*Med lovforslaget præciseres (vores udhævnings) straffelovens § 108, så det bliver klart, at også påvirkningsoperationer, som foretages af fremmede efterretningstjenester, er omfattet af bestemmelsen, og at det således er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at foretage påvirkningsvirksomhed. Hermed præciseres det også, at en sådan påvirkningsvirksomhed anses for en forbrydelse, som PET efter PET-loven skal kunne forebygge, efterforske og modvirke, hvilket bl.a. vil kunne ske ved strafprocessuelle tvangsindgreb efter retsplejeloven.*"



Efter Amnesty Internationals opfattelse er det ikke rimeligt at kalde forslaget "en præcisering" af de gældende regler.

Straffelovens § 107 handler primært om tilvejebringelse og videregivelse af oplysninger (spionage), som af sikkerhedsmæssige grunde ikke må overgives til fremmede magter og har en strafferamme på 16 års fængsel.

Straffelovens § 108, stk. 1, omhandler "andre aktiviteter", der, uden at forholdet falder ind under § 107, sætter fremmed efterretningsvæsen til – middelbart eller umiddelbart – at virke på dansk territorium og har en strafferamme på fængsel indtil 6 år.

Heroverfor står forslaget til tilføjelse til straffelovens § 108, stk. 1, som vil gøre det strafbart at udøve "*påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse*" – ikke gennem spionage eller anden fremskaffelse og videregivelse af sikkerheds- eller militærpolitisk følsomme oplysninger, som kunne skade Danmarks situation, hvis de kom fremmede magter i hænde – men gennem allehånde private eller professionelle meningsstilkendegivelser og politiske ytringer, som kunne påvirke private/offentlige beslutningstagere og/eller den almene offentlighed – gennem digitale platforme og sociale medier som Facebook, Instagram, YouTube, Twitter og de traditionelle medier.

Øgede tekniske muligheder – en ændret opgave

Det anføres videre i bemærkningerne, side 4, at den afgørende forskel på truslen fra russiske påvirkningskampagner under Den Kolde Krig og truslen i dag er, at påvirkningsoperationer i modsætning til

under Den Kolde Krig nu kan finde sted på en lang række digitale platforme, hvorfor det i dag er muligt for de digitale påvirkningsoperationer mere ensidigt at fokusere på ren påvirkning ved f.eks. at sprede bestemte budskaber modsat de traditionelle påvirkningsoperationer fra Den Kolde Krig, hvor påvirkningsagenten også ofte stod i direkte kontakt med den fremmede efterretningstjeneste og kombinerede påvirkningsvirksomheden med indhentelse og viderebringelse af oplysninger til efterretningstjenesten.

Bemærkningerne konkluderer derefter følgende: "*I sådanne tilfælde ville der dermed være tale om traditionel spionage, som i sig selv ville kunne være omfattet af straffelovens §§ 107 og 108.*"

Og videre:

"Der er på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse behov for at sikre, at der er et tilstrækkeligt strafferetligt værn i forhold til fremmede efterretningstjenesters påvirkningsoperationer i Danmark, og at de myndigheder, som har til opgave at imødegå truslen fra sådanne operationer, har et sikkert juridisk grundlag herfor. Det er desuden Justitsministeriets opfattelse, at dette mest hensigtsmæssigt sker ved en præcisering af straffelovens § 108."

Det understreges altså i lovforslaget, at udfordringen er en anden, at målet er et andet i dag – på grund af de langt større tekniske muligheder, hvor man let og enkelt kan indhente og udbrede materiale og ytringer på internettet uden personlig kontakt, hvorfor bekæmpelsen af disse aktiviteter derfor kræver et andet hjemmelsgrundlag – i første omgang en indskrænkning af ytringsfriheden.



Det anføres videre i bemærkningerne, side 5, at straffelovens § 108 i sin nuværende form "typisk vil finde anvendelse, hvor der til brug for fremmed efterretningsvæsen hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger heraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Bestemmelsen omfatter således navnlig indsamling og videregivelse af oplysninger til et fremmed efterretningsvæsen, hvis det fremmede efterretningsvæsen derved sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, og der er forsæt hertil."

Efter Amnestys opfattelse er det ikke en rimelig gengivelse af lovforslaget at tale om, at der er behov for en præcisering. Efter Amnestys opfattelse er der tale om, at man vil kriminalisere handlinger, som ikke tidligere har været anset som strafbare.

Man vil kort sagt kriminalisere ytringer, som ikke tidligere har været strafbare; og uanset om man måtte finde denne indskrænkning af området for lovlige ytringer velbegundet, er det ikke rimeligt at fremstille indskrænkningen som "en præcisering".

Ved at bagatellisere denne påtænkte indskrænkning af borgernes ytringsfrihed til en blot og bar "præcisering" giver man et uhensigtsmæssigt og urigtigt indtryk af, at den principielle afvejning mellem hensynet til borgernes retssikkerhed/ytringsfrihed på den ene side og hensynet til effektiv kriminalitetsbekæmpelse og lov og orden på den anden reelt ikke er i spil.

I bemærkningerne, side 6, anføres det om den gældende bestemmelses forarbejder:

"Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen også omfatter den modsatte situation, hvor oplysninger strømmer fra et fremmed efterretningsvæsen ind i Danmark for at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, er ikke berørt i bestemmelsens forarbejder (vores understregning), ligesom der hverken er rejst tiltale eller sket domfældelse efter bestemmelsen for at hjælpe eller sætte et fremmed efterretningsvæsen i stand til at virke inden for den danske stats område ved udøvelsen af påvirkningsvirksomhed."

Efter Amnestys opfattelse kan man tvangfrit lægge til grund, at det ikke har været hensigten, at straffelovens § 108, stk. 1, i sin gældende form også skulle omfatte den situation, hvor oplysninger strømmer fra et fremmed efterretningsvæsen ind i Danmark for at påvirke beslutningstagningen eller den almene meningsdannelse i landet – når spørgsmålet "ikke er berørt i bestemmelsens forarbejder [og der hverken er rejst tiltale eller sket domfældelse efter bestemmelsen]."

Objektivt gerningsindhold

Det fremgår bemærkningerne, side 8, at det er en forudsætning for strafbarheden, at der er tale om en gerning, der hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område – og at gerningsmanden havde forsæt til forbrydelsen.

Det fremgår videre af bemærkningerne, side 8, at påvirkningsvirksomhed efter lovforslaget "skal forstås som virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. I begrebet påvirkningsvirksomhed ligger, at virksomheden har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en



bestemt handling.
Påvirkningsvirksomheden skal være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse for at være strafbar[...].”

Påtalekompetencen

Det fremgår af bemærkningerne, side 11, at man vil bibeholde den eksisterende ordning, hvorefter påtalekompetencen for overtrædelser af straffelovens § 108 er henlagt til justitsministeren, hvilket blandt andet skyldes, at der kan være internationale hensyn, der vil være bestemmende for påtaleovervejelserne.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det ikke hensigtsmæssigt, at anklagemyndighedens øverste påtalekompetence er henlagt til politisk valgte personer. Der er ikke grund til at antage, at politiet ikke vil kunne inddrage hensynet til fremmede magter i sine overvejelser om tiltalerejsning på kvalificeret vis.

Lovforslagets beskrivelse af fremtidig tiltalepraksis

Efter Amnesty Internationals opfattelse giver bemærkningerne, side 12, afsnit 2 og 3, om tiltalerejsning, anledning til betydelig forundring.

Det anføres således:

”Bortset fra præciseringen af, at påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, er det ikke hensigten med lovforslaget at ændre på, i hvilke situationer der typisk bør rejses tiltale efter bestemmelsen, hvilket er beskrevet i en betænkning, der blev afgivet i 1949 (vores udhævning) af et udvalg nedsat af Justitsministeriet, som havde til opgave at overveje forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitel 12 og 13. Om tiltalerejsningen efter straffelovens § 108

fremgår følgende på side 41 i [1949-]betænkningen i forhold til spionage:”

”De typiske tilfælde, i hvilke tiltale bør rejses, er de, i hvilke der til brug for fremmed efterretningstjeneste hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger heraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Derimod bør der formentlig i almindelighed ikke rejses tiltale i anledning af enkeltstående mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningstjeneste”.

Med henvisning til betænkningen af 1949 konkluderes det i bemærkningerne til lovforslaget, side 12, at det ikke er hensigten med lovforslaget at ændre tiltalepraksis.

Men efter Amnestys opfattelse beskriver betænkningen fra 1949 ikke den situation, som det foreliggende forslag til ny § 108 i straffeloven skal regulere. 1949-betænkningen beskriver den situation, hvor nogen tilvejebringer oplysninger til den fremmede efterretningstjeneste.

Det foreliggende forslag vil kriminalisere den situation, hvor nogen

- på foranledning af
- på opfordring fra
- efter oplysninger fra

en fremmed efterretningstjeneste fremsætter ytringer, der har til formål at påvirke beslutningstagning eller almen meningsdannelse i Danmark og på den måde hjælpe eller sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at ”virke” i Danmark. Der er ikke tale om, at nogen i Danmark tilvejebringer følsomme oplysninger til en fremmed



efterretningstjeneste. Strømmen går den anden vej: fra efterretningstjenesten, til danske medier, digitale platforme, sociale medier, Facebook-brugere osv.

Det anføres i bemærkningerne, side 12, 4. afsnit:

"Tilsvarende forudsættes det således med lovforslaget, at der i forhold til påvirkningsvirksomhed ved overvejelser om, hvorvidt tiltale skal rejses, bør lægges vægt på, om påvirkningsvirksomheden er egnet til at skade danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed, og om dette er kendeligt for den mistænkte."

Strafbart samarbejde

I bemærkningerne, side 12, 6. afsnit, anføres:

"De typiske tilfælde, hvor der vil blive rejst tiltale, må således forventes at være situationer, hvor der vil kunne bevises et samarbejde eller en kontakt mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste (vores udhævning), og hvor dette er sket under såkaldte "konspiratoriske" former, der har til formål at holde samarbejdet skjult."

Man skulle altså antage, at det som udgangspunkt er et krav for strafforfølgning, at der kan bevises et samarbejde mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste.

Strafforfølgning – uden bevis for strafbart samarbejde.

Side 12, nederst, anføres imidlertid samtidig:

"Det bemærkes dog, at det ikke kan udelukkes, at der også vil kunne rejses tiltale i andre situationer, herunder situationer, hvor der ikke vil kunne bevises et sådant samarbejde eller kontakt mellem

en mistænkt og den fremmede efterretningstjeneste."

Dette sidste led synes at indebære, at man fra sag til sag kan ændre det objektive gerningsindhold – idet det ikke er et ufravigeligt krav, at det kan bevises, at påvirkningsvirksomheden finder sted som resultat af et samarbejde mellem gerningspersonen og en fremmed efterretningstjeneste.

Når det strafbare forhold er, at meningspåvirkningen sætter den fremmede efterretningstjeneste i stand til at "virke" i Danmark, kan det ikke være rigtigt, at man vil kunne rejse tiltale i situationer, hvor der ikke kan bevises et sådant "konspiratorisk" samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste. Det strafbare gerningsindhold er ikke realiseret i en sådan situation.

Lovforslagets eksempel

I bemærkningerne, side 13, har man anført et eksempel til anskuelse af spørgsmålet om tiltalerejsen, herunder hvorfor det skal være muligt at rejse tiltale, selv om man ikke kan sandsynliggøre eller bevise samarbejdet mellem en gerningsperson og den fremmede efterretningstjeneste:

En fremmed efterretningstjeneste indgår et samarbejde med en såkaldt "bot- og trollfabrik", som formelt er et privatejet analyseinstitut beliggende uden for Danmark.

Samarbejdet mellem efterretningstjenesten og analyseinstituttet består i at udføre en påvirkningsoperation rettet mod danske brugere af sociale medier med det formål at påvirke den almene opfattelse af NATO-samarbejdet negativt.



Analyseinstituttet hyrer i den forbindelse en selvstændig programmør, som jævnligt udfører opgaver for instituttet, til at udbrede NATO-kritiske synspunkter ved hjælp af dansksprogede opslag fra bots på relevante sider og grupper på Facebook. Instituttet yder en ekstra høj betaling for, at programmøren i videst muligt omfang skjuler opgavens ophav. En dansk bruger af Facebook læser nogle af opslagene og deler dem derefter på en række sider og grupper på Facebook, fordi han er enig i indholdet.

Amnestys bemærkninger til eksemplet

Den materielle ytringsfrihed er undergivet forskellige begrænsninger i bl.a. straffelovens regler om injurier, om fremsættelse af trusler og nedsættende udsagn mod forskellige mindretal, om opfordringer til vold, hærværk, forbrydelser mod staten, strafbare handlinger mod børn etc.

Men ytringer, som opfordrer danskerne til at melde sig ud af NATO, er ikke strafbare efter deres indhold.

(Tilsvarende ville gælde lignende andre opfordringer til danskerne om at knytte tættere samarbejdsrelationer til Kina eller tillade Rusland at anlægge en naturgasledning hen over den jyske højderyg, eller lade være med at købe japanske biler og fransk rødvin).

Man må altså nødvendigvis forstå forslaget eksempel således, at ytringen, der har til formål at vække negative holdninger over for NATO, ikke i sig selv ville være strafbar – dvs. efter sit indhold alene.

Det afgørende element i beskrivelsen af gerningsindholdet er, at den udøvede påvirkningsvirksomhed over for

beslutningstagere og den almene befolkning *for at være strafbar* skal hjælpe eller sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at "virke" inden for den danske stats område – og som sådan er et resultat af et samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste.

På den baggrund forekommer det uacceptabelt og i strid med den generelle forståelse af et demokratisk retssamfunds løbende afvejning mellem hensynet til borgernes ytringsfrihed og hensynet til statens sikkerhed og lov og orden, som de fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og i strid med den fremlagte forståelse af forslaget til ny § 108 – hensynene bag og formålet med bestemmelsen - når det i **bemærkningerne, side 12**, anføres, at det ikke kan udelukkes, at der vil blive rejst tiltale i sager, hvor det ikke kan bevises, at der består et samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste. (Selv om ytringerne isoleret set efter deres indhold kan fremsættes straffrit, når blot den, som fremsætter ytringen, ikke gør det som led i et samarbejde med en fremmed tjeneste.)

De enkelte aktørers sandsynlighedsforsæt sammenholdt til retten til ytringsfrihed.

Om analyseinstituttet konstaterer **bemærkningerne, side 13**, at der er tale om et egentligt samarbejde mellem den fremmede efterretningstjeneste og analyseinstituttet om at udføre en påvirkningsoperation rettet mod danske brugere af sociale medier, og at der derfor som udgangspunkt vil foreligge det nødvendige forsæt.

Det fremgår videre af **bemærkningerne, side 8**, at det er uden betydning for



strafbarheden, om påvirkningsoperationen rent faktisk lykkes og rent faktisk får den ønskede – eller nogen som helst – indflydelse på beslutningen/offentlighedens meningsdannelse. Afgørende er alene, om påvirkningsvirksomheden sker med henblik på at påvirke beslutningstagningen.

Man savner en angivelse af, under hvilke omstændigheder det ikke er strafbart for – for eksempel en dansk statsborger at offentliggøre holdninger eller faktuelle oplysninger om et andet land – selv om den danske statsborger har modtaget oplysningerne fra det andet lands ambassade i Danmark – fordi oplysningerne er sammenfaldende med – og støtter - den danske statsborgers politiske holdninger eller program.

Som Amnesty har forstået lovforslaget, vil det ikke være strafbart at bistå den fremmede tjeneste, hvis blot den danske statsborger/virksomhed udtrykkeligt angiver sin kilde til oplysningerne (på hjemmesiden eller i avisen) eller sikrer, at en repræsentant for det fremmede land står anført som ophavsmand/kvinde til det politiske oplæg. Ved åbent at signalere, at den fremmede magt er involveret i kommunikationen, tager man det "konspiratoriske" ud af påvirkningsvirksomheden og har dermed ikke udvist forsæt til at påvirke beslutningstagning/meningsdannelsen i det skjulte.

Men lovforslaget er helt tavst om denne grænsedragning. Henset til, at der er tale om spørgsmål om grænsedragning mellem strafbare handlinger og lovlig brug af ytringsfriheden, skal Amnesty opfordre til, at forslaget trækkes tilbage med henblik på afklaring – og præcisering - af dette spørgsmål.

Om programmørens strafansvar anføres det i bemærkningerne, side 14, at han/hun kan straffes, hvis den pågældende gennem sin tekniske bistand har måttet anse det for sandsynligt, at det var en fremmed efterretningstjeneste, som man hjalp eller satte i stand til at virke inden for den danske stats område.

Også for programmøren må det gælde, at programmøren kan sikre sig mod strafansvar ved at sørge for, at det fremgår, at "programmet" eller "artiklerne" er lagt på nettet af/i samarbejde med den pågældende fremmede magt/tjeneste.

Amnesty International skal opfordre til, at kommer til at fremgå udtrykkeligt af lovforslaget, at man ikke har gjort sig skyldig i "konspiratorisk påvirkningsvirksomhed", hvis man sikrer, at det udtrykkeligt fremgår, at det er repræsentanter for et fremmed land, der er kilden til de offentliggjorte oplysninger, eller at artiklerne/tweets/Facebook-beskederne etc er lagt ud på nettet i samarbejde med eller på foranledning af denne fremmede magt/tjeneste.

Whistleblowers og lign.

Endelig bør forslaget revideres, således at det tydeligt fremgår, i hvilke situationer en operatør kan lægge noget på nettet – ikke for at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste, men fordi "han/hun" mener, at afgørende samfundshensyn taler for offentliggørelse af "data", som man har fået i hænde – også selv om de nævnte data/faktuelle indlæg/politiske indlæg måtte hidrøre fra en fremmed magt. Der savnes oplysninger om, hvordan forslaget/fremtidig praksis tænkes at forholde sig til whistleblowers, som offentliggør oplysninger, der indirekte hjælper en fremmed efterretningstjeneste i den udstrækning, at oplysningerne isoleret set



svækker "vores regerings troværdighed", men ikke desto mindre bør offentliggøres af hensyn til landets sikkerhed, borgernes retssikkerhed m.v. tilstand.

Om Facebook-brugeren anføres det på tilsvarende vis, at det er afgørende for, om en Facebook-bruger kan straffes for at lægge diverse indlæg, opslag mv. ud, eller videresende, dele osv. på Facebook, Twitter, Instagram, YouTube osv., om han/hun har haft forsæt til at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste – dvs. har anset det for sandsynligt, at materialet eller de bagvedliggende data, som indgår i Facebook-brugerens indlæg/opslag, stammer umiddelbart eller middelbart fra en fremmed efterretningstjeneste, og at brugeren således har indset, at han/hun ved at dele/lægge ud hjælper den fremmede tjeneste til at "virke" i Danmark.

Efter Amnesty Internationals opfattelse savner man en nærmere redegørelse for, i hvilken grad det skal have betydning for forsætsvurderingen, at der er tale om almindelige, private borgere, som dagligt læser og deler meget store antal "kommunikationer" på diverse digitale platforme, og hvor det er efter omstændighederne vil være urimeligt (og urealistisk) at forvente og kræve, at private borgere (herunder ikke mindst unge mennesker) skal sidde og foretage vurderinger af, hvornår der er grund til at mistænke, at *"dette indslag på YouTube eller Instagram hidrører fra en fremmed efterretningstjeneste, og om delingen vil hjælpe den pågældende tjeneste med at "virke" i Danmark."*

Særligt når der henses til de betydelige strafferammer i § 108, på 6 års fængsel, med mulighed for at hæve strafferammen til 12 år, må det udgangspunkt kræves, at forslaget er formuleret på en sådan måde,

at det er muligt at diskutere den forventelige effekt af forslaget på fremtidig retspraksis.

Efter Amnesty Internationals opfattelse lever forslaget ikke op til helt basale krav om præcision og forudsigelighed, og Amnesty skal derfor opfordre til, at forslaget trækkes tilbage.

Amnesty International,
den 11. oktober 2018/cj.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

Att.: mml@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325629
CBA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02130-2

11. OKTOBER 2018

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (ULOVIG PÅVIRKNINGSVIRKSOMHED)

Justitsministeriet har ved e-mail af 13. september 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed).

Instituttet noterer sig, at det fremgår af punkt 3.3.5 i udkastet, at det er en forudsætning for at ifalde straf for overtrædelse af den forslåede bestemmelse i straffelovens § 108, at gerningsmanden har det fornødne forsæt, jf. den almindelige regel herom i straffelovens § 19. Det er således præciseret, at gerningsmanden skal have forsæt i relation til samtlige objektive momenter, der konstituerer forbrydelsen. En gerningsmand vil derfor alene straffes, hvis gerningsmanden havde forsæt til at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, da gerningsmanden udførte sine handlinger.

Videre noterer instituttet sig, at Justitsministeriet har redegjort for den forslåede bestemmelse i lyset af artikel 10 om retten til ytrings- og informationsfrihed i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Det følger således af udkastet, at hensynet til ytringsfriheden i EMRK artikel 10 ud fra en konkret vurdering vil kunne føre til at påvirkningsvirksomhed, omfattet af den forslåede bestemmelse i straffelovens § 108, ikke vil være strafbar (fx i forbindelse med journalistisk virksomhed).

Det er videre præciseret under punkt 3.3.4 og 4.2 i udkastet, at et hvert indgreb i ytringsfriheden under alle omstændigheder skal ske i overensstemmelse med kravene i artikel 10 i EMRK, herunder kravet om proportionalitet.

Instituttet vil i den forbindelse fremhæve, at indgreb i ytringsfriheden forudsætter en tilstedeværelse af lovhjemmel, hvilket betyder, at national lovgivning skal indeholde en bestemmelse, der hjemler adgang til at foretage indgreb. Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstolens praksis (EMD) har fastslået, at hjemlen ikke blot skal være til stede, men også opfylde nogle kvalitetskrav. Disse krav omfatter tilgængelighed til hjemmelsgrundlaget og forudsigelighed med hensyn til effekten af hjemlens anvendelse. Det sidstnævnte krav indebærer, at en hjemmel skal være formuleret med tilstrækkelig klarhed, præcision samt tilgængelighed for borgeren, således at der er mulighed for at indrette sin adfærd og have mulighed for at forudsige konsekvenserne af en eventuel handling eller ytring.¹

Endvidere fremgår det af EMDs praksis, at indgreb i ytrings- og informationsfriheden skal være proportionale, og Menneskerettighedsdomstolen lægger i sin almindelige praksis om ytringsfrihed vægt på, at strafudmålingen skal være forholdsmæssig, således at risikoen for uforholdsmæssige straffe ikke har en kølnende virkning ("chilling effect") på lovlige ytringer i den offentlige debat om væsentlige samfundsmæssige problemstillinger.²

Instituttet har derudover ingen bemærkninger til udkastet.

Der henvises til ministeriets sagsnr.: 2017-10-0114.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

MONITORERINGSCHEF

¹ Se blandt andet EMD, *The Sunday Times mod Storbritannien*, sagsnr. 6538/74, 26. april 1979, præmis 47-49.

² Se blandt andet EMD, *Pedersen og Baadsgaard mod Danmark*, sagsnr.: 49017/99, 17. december 2004, præmis 93.