



København, Dato 11. oktober 2018

## HØRINGSSVAR OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN. (ULOVLIG 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 meningstilkendegivelser 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 u hensigtsmæssigt 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 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.