



Fremsat den 14. november 2018 af justitsminister (Søren Pape Poulsen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Ulovlig påvirkningsvirksomhed)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 108, stk. 1, ændres »efterretningsvæsen« til: »efterretningstjeneste«, og efter »danske stats område,« indsættes: »herunder samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse,«.

2. I § 108, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Det samme gælder, hvis påvirkningsvirksomheden efter stk. 1 udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivninger, der er omfattet af § 116.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning
2. Baggrund
3. Lovforslagets hovedindhold
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Justitsministeriets overvejelser
 - 3.3. Den foreslåede ordning
4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
 - 4.1. Grundloven
 - 4.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.
11. Sammenfattende skema

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at styrke det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark. Lovforslaget skal ses i lyset af, at påvirkningsoperationer gennem de seneste år har udgjort en stigende udfordring for en række vestlige lande. Samtidig er det sandsynligt, at påvirkningsoperationer vil udgøre en stigende trussel mod Danmark.

Det foreslås med lovforslaget, at det gøres klart, at det er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved at samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Efter straffelovens § 108, stk. 1, er det, når forholdet ikke falder ind under § 107 om spionage, strafbart i øvrigt at foretage noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område. Med lovforslaget præciseres 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, forudsat der er et samarbejde med efterretningstjenesten. Hermed præciseres det også, at en sådan påvirkningsvirksomhed er omfattet af kapitel 12 i straffeloven og dermed anses for en forbrydelse, som Politiets Efterretningstjeneste (PET) efter PET-loven skal forebygge, efterforske og mod-

virke, hvilket bl.a. vil kunne ske ved straffeprocessuelle tvangsindgreb efter retsplejeloven.

2. Baggrund

Regeringen har besluttet at styrke indsatsen mod påvirkningsoperationer, der gennemføres af fremmede efterretningstjenester eller på vegne af fremmede efterretningstjenester, og som er rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Påvirkningsoperationer har således gennem de seneste år udgjort en stigende udfordring for en række vestlige lande, hvor påvirkningsoperationer har været gennemført med henblik på at true og udfordre åbne demokratier og splitte det internationale samarbejde.

Truslen fra påvirkningsoperationer er særligt udtalt, når der er tale om operationer i forbindelse med valg handlinger. Der har således været eksempler på påvirkningsoperationer eller mulige påvirkningsoperationer bl.a. i forbindelse med det amerikanske præsidentvalg den 8. november 2016 og en række europæiske valg handlinger.

Regeringen noterer sig, at påvirkningsoperationer også er en stigende trussel mod Danmark. Følgende fremgår således af 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 et øget fokus på Danmark.”

Påvirkningsoperationer er ikke noget nyt fænomen. Sovjetunionen iværksatte særligt i tiden op til den kolde krigs afslutning en række påvirkningsoperationer mod vestlige lande, herunder Danmark. Emnet er nærmere afdækket i PET-Kommissionens beretning, bind 13, s. 9-43.

Påvirkningsoperationer udgør igen en trussel mod Danmark. Påvirkningsoperationer vil i dag kunne finde sted på sociale medier og andre digitale platforme, der ikke fandtes under den kolde krig. På disse platforme har påvirkningsoperationer mulighed for at øge deres gennemslagskraft og hastighed markant, hvilket kan ske ved anvendelse af såkaldte ”bots” og ”trolls”. Bots er et stykke software, som uden

menneskelig indblanding kontinuerligt kan udsende f.eks. "tweets" og andre typer af onlineindlæg og opslag i et meget stort omfang. Trolls er en betegnelse for personer, som f.eks. ved anvendelse af en falsk onlineidentitet blander sig i onlinedebatter. I dag er det 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. Ved en sådan indhentelse og viderebringelse ville der dermed være tale om traditionel spionage, som i sig selv ville kunne være omfattet af straffelovens §§ 107 eller 108.

Der er på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse behov for at tydeliggøre det strafferetlige værn i forhold til fremmede efterretningstjenesters påvirkningsoperationer i Danmark og at sikre, 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 som foreslået med dette lovforslag.

Dette lovforslag skal ses som ét blandt en række initiativer, som regeringen har iværksat for at imødegå truslen fra påvirkningsoperationer. Disse initiativer omfatter bl.a. øget koordination af myndighedernes indsats med at identificere og imødegå påvirkningsoperationer, herunder muligheden for at informere beslutningstagere eller befolkningen om, at der pågår en påvirkningsoperation. Initiativerne blev lanceret den 7. september 2018 som en samlet handlingsplan, der skal styrke Danmark mod sådanne trusler.

3. Lovforslagets hovedindhold

3.1. Gældende ret

3.1.1. Spionage er kriminaliseret i straffelovens § 107, hvor efter det bl.a. er strafbart at videregive oplysninger, der af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, til personer, der virker i fremmed magts eller organisations tjeneste. Strafferammen er fængsel indtil 16 år.

Efter straffelovens § 108, stk. 1, straffes den, som, uden at forholdet falder under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, med fængsel indtil 6 år.

3.1.2. Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 108, at bestemmelsen typisk vil kunne finde anvendelse, hvis 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, jf. Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), s. 41. Bestemmelsen omfatter således navnlig indsamling og videregivelse af oplysninger til et fremmed efterretningstjeneste, hvis det fremmede efterretningstjeneste derved sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, og der er forsæt hertil.

Det bemærkes, at strafansvar efter straffelovens § 108, stk. 1, efter forarbejderne også forudsætter, at der ikke er tale om sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk efterretningstjeneste, der udøves inden for rammerne af folkeretten, jf. Rigsdagstidende 1949-50, tillæg A, spalte 7198 samt Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), side 41.

Der findes mange eksempler i retspraksis på, at bestemmelsen er blevet anvendt ved domfældelse for udlevering eller videregivelse af oplysninger til fremmed efterretningstjeneste, jf. f.eks. Østre Landsrets dom af 23. januar 2002 (UFR 2002.936 Ø), hvor en toldassistent blev idømt fængsel i 4 måneder for i 1989 at have givet oplysninger til DDR's efterretningstjeneste om det danske toldvæsenes struktur mv.

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

3.1.4. I forbindelse med meddelelse af et tiltalefravalg i 1982 for overtrædelse af straffelovens § 108, stk. 1, i en konkret sag om påvirkningsvirksomhed har Justitsministeriet givet udtryk for, at det med hensyn til den propagandaformidlende virksomhed måtte forventes, at domstolene ville anlægge en helt konkret vurdering fra tilfælde til tilfælde, således at der navnlig ville blive lagt vægt på, om virksomheden efter en samlet bedømmelse – herunder samarbejdsformer, vederlæggelse og graden af afhængighed mellem parterne – klart havde været drevet med det overordnede sigte at sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at forfølge sine formål, således at bistanden tydeligt ville adskille sig fra, hvad der blot med nogen rimelighed kan betegnes som normal virksomhed som journalist eller forfatter her i landet.

Samtidig fremhævede Justitsministeriet, at man af hensyn til ytringsfriheden, og fordi andre virkemidler ofte ville kunne være tilstrækkelige, kun ville benytte sin beføjelse til tiltale-rejsning med den yderste varsomhed, men at det undertiden kunne være på sin plads at reagere mod særligt grove tilfælde af udefra styret påvirkning af den offentlige debat, hvilket bl.a. ville kunne ske ved strafferetlige reaktioner over for enkeltpersoners forbindelse med fremmed efterretningsvæsen, ved diplomatiske forholdsregler, ved information til befolkningen omkring de pågældende forhold eller ved en kombination af disse virkemidler.

Samlet set var det Justitsministeriets opfattelse, at påvirkningsvirksomhed efter omstændighederne kan være omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, hvis det kan bevises, at fremmed efterretningsvæsen derved sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, og at der er forsæt hertil. For en nærmere gennemgang af sagen henvises til PET-Kommissionens beretning, bind 13, side 44-136.

3.1.5. I den juridiske litteratur forekommer det at være den overvejende opfattelse, at straffelovens § 108, stk. 1, ikke omfatter påvirkningsvirksomhed, jf. Jørn Vestergaard, Påvirkningsagenter. Om spionageparagraffer mv., Juristen 1994.154-169. Der kan ligeledes henvises til Gorm Toftegaard Nielsen m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del (11. udgave, 2017), side 40, hvor det anføres, at bestemmelsen næppe omfatter hemmelig bistand til en fremmed efterretningstjeneste med at udbrede den fremmede stats synspunkter.

3.1.6. Samlet set er det Justitsministeriets opfattelse, at der kan være en vis tvivl om, hvorvidt straffelovens § 108, stk. 1, omfatter påvirkningsvirksomhed.

3.2. Justitsministeriets overvejelser

En række vestlige lande har været udsat for påvirkningsoperationer igennem de seneste år. Påvirkningsoperationer udgør også en trussel mod Danmark, som gør, at der er behov for at sikre et tilstrækkeligt strafferetligt værn i forhold til sådanne operationer. Det er efter Justitsministeriets opfattelse således nødvendigt at præcisere straffelovens § 108, så det bliver klart, at det er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved at samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

En præcisering af bestemmelsen vil for det første gøre det muligt på et mere sikkert grundlag end i dag at strafforfølge personer, som deltager i påvirkningsoperationer. For det andet giver præciseringen PET mulighed for på et klarere ju-

ridisk grundlag bl.a. at foretage straffeprocessuelle tvangsindgreb efter retsplejeloven ved mistanke om påvirkningsvirksomhed omfattet af straffelovens § 108 og dermed udøve sine funktioner med at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed mv.

3.3. Den foreslåede ordning

3.3.1. Det foreslås at ændre straffelovens § 108, stk. 1, således at det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at også en fremmed efterretningstjenestes udøvelse af påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse er omfattet af bestemmelsen, og at det er strafbart at hjælpe eller sætte efterretningstjenesten i stand til at virke inden for den danske stats område ved at samarbejde med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomheden, jf. nærmere under pkt. 3.3.2 nedenfor. Ligeledes foreslås det at ændre ordet "efterretningsvæsen" til "efterretningstjeneste" i bestemmelsen, jf. nærmere under pkt. 3.3.3 nedenfor.

Den foreslåede præcisering ændrer ikke på, at strafbarheden forudsætter, 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. Derudover forudsætter strafbarheden for så vidt angår påvirkningsvirksomhed også en form for samarbejde med den fremmede efterretningstjeneste om at udøve påvirkningsvirksomheden. Der vil i overensstemmelse med udgangspunktet i straffeloven kun kunne straffes, hvis gerningsmanden havde forsæt til forbrydelsen, jf. nærmere under pkt. 3.3.5 nedenfor.

Det bemærkes særligt i forhold til kravet om *samarbejde* med en fremmed efterretningstjeneste, at et samarbejde vil kunne tage en lang række forskellige former. I den forbindelse er der nedenfor anført nogle eksempler på forhold eller indikatorer, som vil kunne have betydning for vurderingen af, om der er tale om et samarbejde.

Ved vurderingen af, om der er tale om et samarbejde, kan indgå, i hvilket omfang der har været en kontakt mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste. Hvis der har været kontakt, har det formodningen for sig, at der er tale om et samarbejde. En kontakt er imidlertid ikke i sig selv en forudsætning for, at der er tale om et samarbejde.

Det kan være indikation på et samarbejde, hvis gerningsmanden f.eks. har modtaget materiale fra en fremmed efterretningstjeneste, hvorefter gerningsmanden har udbredt dette med forsæt til at sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved udøvelse af påvirkningsvirksomhed. Det samme gælder, hvis efterretningstjenesten f.eks. har stillet udstyr til rådighed. Omvendt vil det ikke være en indikation på et samarbejde, hvis

gerningsmanden selv har fundet frem til materialet, uden at der har været kontakt til efterretningstjenesten.

Det kan også være en indikation på samarbejde, at gerningsmanden på den ene eller anden måde har samordnet eller koordineret sin påvirkningsvirksomhed med en fremmed efterretningstjenestes påvirkningsvirksomhed. Dette gælder ligeledes, hvis gerningsmanden og efterretningstjenesten f.eks. har arbejdet i en fælles forståelse om, at gerningsmanden skal hjælpe efterretningstjenesten med at nå et fælles mål om udøvelse af påvirkningsvirksomhed.

Der vil under alle omstændigheder være tale om et samarbejde, hvis der foreligger en aftale om udøvelse af påvirkningsvirksomhed, hvis der er sket betaling (i form af penge eller andre ydelser), eller hvis der på anden måde består en afhængighed mellem gerningsmanden og efterretningstjenesten. En afhængighed kan f.eks. bestå i, at den ene part har ydet den anden part en tjeneste, som må kunne forventes gengældt efterfølgende, eller hvis efterretningstjenesten er i besiddelse af og benytter eller truer med at benytte oplysninger om gerningsmanden eller dennes nærtstående, som vil kunne kompromittere vedkommende.

Det bemærkes desuden, at der også vil kunne være tale om et strafbart samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste, selv om der samarbejdes med en anden myndighed eller virksomhed mv., som ikke formelt kan anses for at være en efterretningstjeneste. Dette vil kunne være tilfældet, når den pågældende myndighed eller virksomhed mv. selv samarbejder direkte eller indirekte med en fremmed efterretningstjeneste om at virke inden for den danske stats område, eller hvis myndigheden eller virksomheden mv. har fået som opgave at hjælpe efterretningstjenesten med at forfølge sine mål eller omvendt. Det afgørende er således, om der er tale om samarbejde med en myndighed eller virksomhed mv., der *reelt* må anses for at være en efterretningstjeneste. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i pkt. 3.3.3 og til eksemplet i pkt. 3.3.9.

Med lovforslaget præciseres det i relation til påvirkningsvirksomhed *for det første*, at selve efterretningstjenestens egen påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, forudsat at den virker inden for den danske stats område med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, og *for det andet* at det er strafbart at hjælpe eller sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve denne påvirkningsvirksomhed.

Det bemærkes, at der ikke med lovforslaget foreslås ændringer af de gældende betingelser for strafansvar for bl.a. indsamling og videregivelse af oplysninger til en fremmed ef-

terretningstjeneste (spionage), som er omfattet af den gældende affattelse af straffelovens § 108, stk. 1.

3.3.2. *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. Påvirkningsvirksomheden skal være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse for at være strafbar, og den kan være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse både i Danmark og i udlandet.

Påvirkning af *beslutningstagning* vil omfatte alle typer beslutninger, der træffes i både den private og den offentlige sektor. Der foreslås ingen bagatelgrænse for, hvilke beslutninger der kan være tale om, men det må forventes, at en fremmed efterretningstjeneste ikke vil have interesse i at påvirke beslutningstagning, som ikke har en vis betydning for efterretningstjenesten. Den brede forståelse af, hvad der ligger i beslutningstagning, skal bl.a. ses i lyset af, at det dadelværdige består i at medvirke til, at en fremmed efterretningstjeneste lykkes med sit forehavende i Danmark, uanset at beslutningen, som søges påvirket, ikke nødvendigvis umiddelbart synes at have en nævneværdig rækkevidde. Det er uden betydning for strafbarheden, om påvirkningen rent faktisk får den ønskede indflydelse på beslutningen. Det afgørende er således alene, om påvirkningsvirksomheden sker med henblik på at påvirke beslutningstagningen.

Med påvirkning af den *almene meningsdannelse* forstås den øvrige påvirkning, som ikke er rettet mod bestemte personer eller en bestemt beslutningstagning, men som mere generelt går ud på f.eks. at påvirke den offentlige debat. Denne påvirkning vil bl.a. kunne ske på internettet, f.eks. på de sociale medier og andre digitale platforme, samt i pressen, herunder på tv, radio og aviser og øvrige trykte skrifter af enhver art. Det forudsættes, at påvirkningsvirksomhed, der udøves gennem disse kanaler, som udgangspunkt vil ske med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse og dermed være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil påvirkning af meningsdannelsen hos en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere, ikke være omfattet.

Som ved påvirkning af beslutningstagning er det også her uden betydning for strafbarheden, om påvirkningen rent faktisk får den ønskede indflydelse på den almene meningsdannelse. Det afgørende er således alene, om påvirkningsvirksomheden sker med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse.

3.3.3. Det foreslås desuden at ændre ”efterretningsvæsen” til ”efterretningstjeneste” i straffelovens § 108, stk. 1, for at

bringe bestemmelsen i overensstemmelse med terminologien i den øvrige lovgivning, herunder PET-loven og FE-loven. Som efter den gældende formulering vil "efterretningstjeneste" omfatte fremmede statsligt og ikke-statsligt organiserede efterretningstjenester, og der foreslås derfor ikke ændringer af gældende ret i forhold til, hvilke efterretningstjenester der omfattes af bestemmelsen.

I den forbindelse bemærkes, at det afgørende vil være, om der er tale om samarbejde med en myndighed eller virksomhed mv., der *reelt* må anses for at være en efterretningstjeneste, selv om den formelt betegner sig som f.eks. en almindelig myndighed eller virksomhed. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis efterretningstjenesten og den anden myndighed eller virksomhed mv. samarbejder om at virke inden for den danske stats område, eller hvis den anden myndighed eller virksomhed mv. har fået som opgave at hjælpe efterretningstjenesten med at forfølge sine mål eller omvendt. Der henvises til eksemplet i pkt. 3.3.9 nedenfor.

3.3.4. Efter gældende ret forudsætter strafansvar efter straffelovens § 108, stk. 1, at der ikke er tale om sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk efterretningsvirksomhed, der udøves inden for rammerne af folkeretten, jf. Rigsdagstidende 1949-50, tillæg A, spalte 7198 samt Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), side 41.

Disse forudsætninger foreslås ikke ændret med lovforslaget, hvilket bl.a. betyder, at sædvanlig journalistisk virksomhed fortsat ikke vil medføre strafansvar. Det samme gælder for diplomatisk virksomhed, der med folkeretlig hjemmel udøves ad diplomatisk vej, hvilket reguleres af Wienerkonventionen af 1961 om diplomatiske relationer og af den folkeretlige sædvaneret. Det vil således fortsat ikke være strafbart for en person som led i sædvanlig journalistisk virksomhed at bringe historier om fremmede lande eller fremmede efterretningstjenester, selv om disse historier principielt kan siges at hjælpe den fremmede efterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhed, og selv om personen samarbejder med en fremmed efterretningstjeneste (et sådant samarbejde vil dog som udgangspunkt ikke være udtryk for sædvanlig journalistisk virksomhed). Det bemærkes, at ikke kun journalister vil kunne udøve sædvanlig journalistisk virksomhed i lovforslagets forstand. Således vil f.eks. bloggere, debattører og forfattere også kunne udøve sædvanlig journalistisk virksomhed, i det omfang der er tale om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat. Det vil heller ikke være strafbart for udenlandske diplomater her i landet at udøve sædvanlig efterretningsvirksomhed inden for rammerne af Wienerkonventionen og folkeretten i øvrigt.

Det bemærkes, at hensynet til ytringsfriheden i øvrigt ud fra en konkret vurdering vil kunne føre til, at påvirkningsvirksomhed,

som i øvrigt må anses for omfattet af straffelovens § 108 som præciseret ved dette lovforslag, ikke vil være strafbar, jf. artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Indgrebet i ytringsfriheden skal således under alle omstændigheder ske i overensstemmelse med denne bestemmelse i konventionen, herunder bestemmelsens krav om proportionalitet.

Der kan således tænkes helt særlige situationer, hvor det er af samfundsmæssig interesse for en person f.eks. at viderebringe budskaber eller lignende fra en fremmed efterretningstjeneste, hvis dette kan siges at bidrage til den offentlige debat – også selv om personen har et samarbejde med efterretningstjenesten. Det vil f.eks. ikke være omfattet af bestemmelsen, hvis en politiker eller privatperson arrangerer en konference, som bidrager til den offentlige debat om et samfundsrelevant emne, med deltagelse af myndigheder, virksomheder eller personer, der, uden at holde dette skjult for omverdenen, samarbejder med en fremmed efterretningstjeneste.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.2 nedenfor om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.3.5. Det er en forudsætning for at ifalde straf, at gerningsmanden har det fornødne forsæt, jf. den almindelige regel herom i straffelovens § 19. Gerningsmanden skal have forsæt i relation til samtlige objektive momenter, der konstituerer forbrydelsen. Der kan således alene straffes efter straffelovens § 108, hvis gerningsmanden for det første 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. For det andet skal der for så vidt angår påvirkningsvirksomhed være forsæt til at samarbejde med den fremmede efterretningstjeneste om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Er der det fornødne forsæt i forhold til alle dele af bestemmelsens gerningsindhold, er det ikke afgørende for strafansvaret, om gerningsmanden i øvrigt måtte have en personlig overbevisning, der tilfældigvis er sammenfaldende med den fremmede efterretningstjenestes interesser.

3.3.6. Der foreslås ingen ændringer af gældende ret i forhold til, hvem der er strafsubjekt i straffelovens § 108, stk. 1. Strafsubjektet kan således være enhver juridisk eller fysisk person, herunder efterretningsagenter, som virker inden for den danske stats område f.eks. under dække af at være diplomater på en udenlandsk repræsentation her i landet. Det afgørende er alene, at den pågældende ved sine handlinger hjælper eller sætter den fremmede efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, herunder ved at samarbejde med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed.

Det bemærkes, at selve efterretningstjenestens egen påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, forudsat at den sker med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

3.3.7. Som anført ovenfor under pkt. 3.3.1 foreslås det, at det kommer til at fremgå af straffelovens § 108, at det er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, herunder ved at samarbejde med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. For det første vil påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse *inden for den danske stats område* være omfattet af bestemmelsen. For det andet vil påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse i udlandet være omfattet af bestemmelsen, i det omfang påvirkningsvirksomheden i øvrigt udøves inden for den danske stats område.

Det bemærkes, at udtrykket ”den danske stats område” i den nuværende affattelse af straffelovens § 108, stk. 1, omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Bestemmelsen finder således også anvendelse, hvis en fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til at virke på Færøerne eller i Grønland ved udøvelse af påvirkningsvirksomhed. En anvendelse af straffelovens § 108, stk. 1, vil i sådanne tilfælde dog forudsætte, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil henholdsvis straffeloven gældende for Færøerne og den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

3.3.8. Påtalekompetencen for overtrædelser af straffelovens § 108 er henlagt til justitsministeren, jf. straffelovens § 110 f, hvilket ifølge forarbejderne til denne bestemmelse bl.a. skyldes, at der kan være internationale hensyn, der vil kunne være bestemmende for påtaleovervejelserne, jf. Betænkning afgivet af Straffelovskommissionen (1917), spalte 223.

Ved overvejelser om eventuel tiltale skal det ligeledes vurderes, om også andre modforanstaltninger end de strafferetlige bør iværksættes for at imødegå påvirkningsvirksomheden. Disse modforanstaltninger er f.eks. diplomatiske forholdsregler eller information af beslutningstagere eller befolkningen om, at der pågår en påvirkningsoperation, jf. nærmere under pkt. 3.3.11 nedenfor.

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 Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), s. 41. Om til-

talerejsningen efter straffelovens § 108 fremgår følgende på side 41 i betænkningen i forhold til spionage:

”De typiske tilfælde, i hvilke tiltale bør rejses, er de, i hvilke der til brug for fremmed efterretningsvæsen hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvebringes 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 efterretningsvæsen.”

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.

3.3.9. Til illustration af det foreslåede gerningsindhold i bestemmelsen samt ovennævnte overvejelser om tiltalerejsning beskrives der nedenfor et eksempel på en situation, som delvist vil kunne være omfattet af straffelovens § 108 efter den foreslåede præcisering af bestemmelsen.

Eksempel:

En fremmed efterretningstjeneste indgår et samarbejde med en såkaldt ”bot- og trollfabrik”, som formelt set er et privat-ejet 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.

Analyseinstituttets strafansvar

Analyseinstituttet har ved sit samarbejde med den fremmede efterretningstjeneste opfyldt det *objektive gerningsindhold* i straffelovens § 108. Dette skyldes, at analyseinstituttet ved sit samarbejde med efterretningstjenesten har sat den i stand til at virke inden for den danske stats område med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse.

Det er derudover en forudsætning for at ifalde straf efter straffelovens § 108, at analyseinstituttet har det nødvendige *forsæt*, jf. den almindelige regel herom i straffelovens § 19. Analyseinstituttet kan således kun straffes, hvis der kan bevises det nødvendige forsæt i forhold til samtlige objektive momenter, der udgør forbrydelsens gerningsindhold. Det nødvendige forsæt vil f.eks. være til stede, hvis analyseinstituttet anså 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 ved at samarbejde med den med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse. Da der i eksemplet eksisterer et egentligt samarbejde mellem analyseinstituttet og den fremmede efterretningstjeneste om at udføre en påvirkningsoperation rettet mod danske brugere af sociale medier, vil der som udgangspunkt foreligge det nødvendige forsæt.

Spørgsmålet om, hvorvidt strafansvar bør gøres gældende mod ansatte i analyseinstituttet eller alternativt eller tillige mod analyseinstituttet som juridisk person, afgøres efter de almindelige principper herom, jf. herved straffelovens 5. kapitel.

Programmørens strafansvar

Programmøren har ved sit samarbejde med analyseinstituttet i form af oprettelse og drift af bots sat en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse. Det bemærkes dog, at det også er et krav, at der skal være et samarbejde mellem programmøren og en fremmed efterretningstjeneste om udøvelse af påvirkningsheden. Der er i eksemplet alene tale om, at programmøren samarbejder med analyseinstituttet og ikke direkte med efterretningstjenesten. Det objektive gerningsindhold vil derfor ikke være opfyldt, medmindre konkrete omstændigheder gør, at analyseinstituttet i kraft af sit samarbejde med efterretningstjenesten selv skal anses for reelt at være en efterretningstjeneste, sådan som det må forstås efter bestemmelsen i straffelovens § 108, jf. pkt. 3.3.3 ovenfor.

Det er derudover en forudsætning for at ifalde straf, at programmøren har det nødvendige *forsæt*. Programmøren kan således kun straffes, hvis der kan bevises det nødvendige forsæt i forhold til samtlige objektive momenter, der udgør forbrydelsens gerningsindhold. Det nødvendige forsæt vil f.eks. være til stede, hvis programmøren for det første anså det for sandsynligt, at det var en fremmed efterretningstjeneste, som vedkommende hjalp eller satte i stand til at virke inden for den danske stats område med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse, og for det andet hvis vedkommende også anså det for sandsynligt, at han reelt samarbejdede med en fremmed efterretningstjeneste herom. De nærmere omstændigheder ved programmørens samarbejde med analyseinstituttet, herunder særligt det forhold, at han blev tilbudt en ekstra høj betaling for i videst muligt

omfang at skjule opgavens ophav, vil kunne have betydning for vurderingen heraf.

Strafansvaret for den danske bruger af Facebook

Facebook-brugeren har ved at dele opslagene principielt hjulpet den fremmede efterretningstjeneste med at virke inden for den danske stats område med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse, men brugeren har ikke haft et samarbejde med efterretningstjenesten eller med andre, der reelt må anses for at være en efterretningstjeneste. Det betyder, at brugeren ikke har opfyldt det *objektive* gerningsindhold i straffelovens § 108, da der er et krav om, at der skal være et samarbejde med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomheden. Der vil derfor allerede af den grund ikke være noget strafansvar for brugeren.

3.3.10. Det foreslås, at straffen efter straffelovens § 108, stk. 2, kan stige til fængsel indtil 12 år, hvis påvirkningsvirksomhed efter stk. 1 udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivning, der er omfattet af straffelovens § 116.

De valg og stemmeafgivelser, der er omfattet af straffelovens § 116, er bl.a. folketingsvalg, kommunale og regionale valg, valg til Europa-Parlamentet samt lovhjemlede folkeafstemninger. De lovhjemlede folkeafstemninger er folkeafstemninger, der har hjemmel i grundloven eller i den øvrige lovgivning.

Det forudsættes, at påvirkningsvirksomhed skal anses for udøvet i forbindelse med et folketingsvalg, når virksomheden har haft en vis sammenhæng med valget eller folkeafstemningen, hvilket bl.a. kan være tilfældet, når påvirkningsvirksomheden har omhandlet et tema i valgkampen eller selve valgets legitimitet.

Derudover forudsættes det, at påvirkningsvirksomheden udøves i perioden fra folketingsvalget er udskrevet, hvilket vil sige fra statsministerens offentliggørelse af, at der udskrives valg til Folketinget, til og med dagen for afviklingen af valget eller 3 måneder før udløbet af den valgperiode på fire år, der fremgår af grundlovens § 32, stk. 1. For så vidt angår de øvrige valg og folkeafstemninger, hvor datoen for valget eller afstemningen er bekendtgjort tidligere end 3 måneder før valget eller afstemningen, skal påvirkningsvirksomhed anses for udøvet i forbindelse med det pågældende valg eller afstemning fra 3 måneder før valget eller afstemningen og til og med dagen for afviklingen af valget eller afstemningen. Er valget eller afstemningen bekendtgjort mindre end 3 måneder før valget eller afstemningen, skal påvirkningsvirksomhed anses for udøvet i forbindelse med det pågældende valg eller afstemning fra tidspunktet fra bekendtgørelsen og til og med dagen for afviklingen af valget eller afstemningen.

3.3.11. Indsatsen mod påvirkningsoperationer involverer ikke alene PET, men også en række andre myndigheder, der samarbejder i indsatsen til imødegåelse af påvirkningsoperationer.

Som nævnt under pkt. 3.3.8 ovenfor kan det efter omstændighederne være en effektiv modforanstaltning mod en igangværende påvirkningsoperation, hvis det offentliggøres til befolkningen, at der pågår en påvirkningsoperation mod Danmark. Dette gælder både i den situation, hvor det kan bevises, at aktøren er en fremmed efterretningstjeneste, og i den situation, hvor det f.eks. alene kan bevises, at aktøren er en fremmed magt. En sådan modforanstaltning vil i begge situationer kunne være egnet til at svække påvirkningsoperationens gennemslagskraft, da der sker en offentlig udstilling af, at der er tale om en påvirkningsoperation fra en udenlandsk aktør.

En sådan modforanstaltning vil kunne anvendes, hvis der pågår en påvirkningsoperation mod Danmark, og en eventuel offentliggørelse vil kunne ske sideløbende med øvrige modforanstaltninger, herunder strafforfølgning, i det omfang de af myndighederne vurderes effektive til at stoppe en pågående påvirkningsoperation.

Muligheden for offentliggørelse gælder også i forbindelse med påvirkningsoperationer mod Danmark, som pågår, mens regeringen fungerer som forretningsministerium eller under en valgkamp til et folketingsvalg. Fungerer regeringen som forretningsministerium, forudsættes det, at der vil kunne ske offentliggørelse inden for rammerne af grundlovens § 15, stk. 2, hvorefter ministre i deres embede kun kan foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse. Fungerer regeringen ikke som forretningsministerium, men er valg udskrevet, forudsættes det, at der vil kunne ske offentliggørelse inden for rammerne af den faste praksis, hvorefter regeringen udviser tilbageholdenhed i sager, der indeholder væsentlige politiske beslutninger.

4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

4.1. Grundloven

Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at en enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene, samt at censur og andre forebyggende foranstaltninger ingensinde på ny kan indføres.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed beskytter mod for-

anstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. Den materielle ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Den foreslåede præcisering af, at påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, kan indebære et indgreb i den materielle ytringsfrihed, men ikke i den formelle ytringsfrihed.

I den statsretlige litteratur er det den overvejende opfattelse – som Justitsministeriet kan tilslutte sig – at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 716 og 724, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Perter Germer (1973), side 374, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 1. udgave (2015), side 503 ff.

Den foreslåede ændring af straffelovens § 108, stk. 1, rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.

4.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) har enhver ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker.

Ligesom efter grundlovens § 77 gælder retten til ytringsfrihed efter EMRK artikel 10 ”enhver”. Bestemmelsen beskytter i modsætning til den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur af grundlovens § 77 den materielle ytringsfrihed.

Retten til ytringsfrihed er imidlertid ikke absolut, da 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, territorial 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, jf. artikel 10, stk. 2.

Når det skal vurderes, om et indgreb i ytringsfriheden er berettiget efter EMRK artikel 10, stk. 2, vil det centrale spørgsmål typisk være, om indgrebet er proportionalt i forhold til det hensyn, som indgrebet skal varetage. Indholdet og karakteren af ytringen og den sammenhæng, som den er fremkommet i, vil i den forbindelse have betydning. Omfanget af beskyttelsen efter EMRK artikel 10, stk. 1, afhænger

således af en konkret helhedsvurdering, hvor det navnlig vil have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse, og om den bidrager til den offentlige debat. Det fremgår derudover af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at journalister nyder en udvidet ytringsfrihed efter EMRK artikel 10.

Den foreslåede præcisering af, at påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, kan indebære et indgreb omfattet af EMRK artikel 10, stk. 1.

Formålet med præciseringen er at gøre det muligt på et mere sikkert grundlag end i dag at strafforfølge personer, som samarbejder med en fremmed efterretningstjeneste om påvirkningsoperationer, der kan true og udfordre åbne demokratier og splitte det internationale samfund. Den foreslåede ændring varetager efter Justitsministeriets opfattelse således hensynet til statens sikkerhed, hvilket er et legitimt formål efter EMRK artikel 10, stk. 2.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at medlemsstaterne har en vid skønsmargin ved valget af de midler, der skal bringes i anvendelse for at beskytte statens sikkerhed, jf. bl.a. dom af 26. marts 1987 i sagen Leander mod Sverige, præmis 59.

Justitsministeriet vurderer, at den foreslåede præcisering ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage hensynet til statens sikkerhed.

Justitsministeriet lægger herved navnlig vægt på, at ytringer, som hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, og som sker i samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste, i almindelighed vil være af begrænset samfundsmæssig interesse og vil undergrave den offentlige debat, hvilket medfører, at sådanne ytringer ikke nyder nogen stærk beskyttelse efter EMRK artikel 10, stk. 1. Det vil derfor – afhængig af de konkrete omstændigheder i den konkrete sag – være nødvendigt i et demokratisk samfund ud fra hensynet til statens sikkerhed at strafforfølge disse ytringer.

Det bemærkes, at sædvanlig journalistisk virksomhed ikke er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1. Det vil således ikke være strafbart for en person som led i sædvanlig journalistisk virksomhed at bringe historier om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat, uanset om bestemmelsen i øvrigt må anses for overtrådt, jf. pkt. 3.3.4 ovenfor.

Herudover bemærkes det, at straffelovens § 108 i de konkrete sager, hvor bestemmelsen er relevant, vil skulle anvendes inden for de grænser, der følger af EMRK artikel 10. Indgrebet i ytringsfriheden skal således under alle omstændigheder

ske i overensstemmelse med denne bestemmelse i konventionen, herunder bestemmelsens krav om proportionalitet.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at den foreslåede præcisering kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 10.

5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Det skønnes, at lovforslaget ikke vil medføre merudgifter af betydning. Eventuelle merudgifter vurderes at kunne rummes inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske rammer.

Lovforslaget vurderes ikke at have implementeringskonsekvenser for stat, kommuner eller regioner.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 13. september 2018 til den 11. oktober 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Højesteret, Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Danske Re-

gioner, KL, Det Kriminalpræventive Råd, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Landsforeningen KRIM, Retspolitisk Forening, Højesteret, Dansk Institut for Internationale Studier, Forsvarsakademiet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Dansk Journalistforbund, Dansk PEN, Danske Forlag, Danske Medier, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Trykkefrihedsselskabet, Retsikker-

hedsfonden, Dansk Erhverv, DI, Politidirektørforeningen, Foreningen af Statsadvokater, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Copenhagen Business School (Juridisk Institut) og Syddansk Universitet (Juridisk Institut).

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/ Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen af betydning	Ingen af betydning
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter straffelovens § 108, stk. 1, straffes den, som, uden at forholdet falder under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, med fængsel indtil 6 år.

Det følger af forarbejderne til straffelovens § 108, stk. 1, at bestemmelsen rammer bistand til både en fremmed stats efterretningsvæsen og til fremmed efterretningsvæsen, som ikke er statsligt organiseret, jf. Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), side 41. Videre fremgår det af forarbejderne, at bestemmelsen typisk vil finde anvendelse, hvis 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 sam-

fundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed, jf. Betænkning til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig Straffelov navnlig kapitlerne 12 og 13 (1949), side 41.

Der kan efter Justitsministeriets opfattelse være en vis tvivl om, hvorvidt straffelovens § 108, stk. 1, omfatter påvirkningsvirksomhed. Der henvises til pkt. 3.1.1-3.1.6 i de almindelige bemærkninger.

Det foreslås, at det indsættes i straffelovens § 108, stk. 1, at det er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, herunder samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Forslaget er udtryk for en præcisering af, at en sådan virksomhed er strafbar. Der vil efter lovforslaget for så vidt angår påvirkningsvirksomhed være en betingelse for straf, at der er et samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3.1 i de almindelige bemærkninger.

Det bemærkes desuden, at der også vil kunne være tale om et strafbart samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste, selv om der samarbejdes med en anden myndighed eller virksomhed mv., som ikke formelt kan anses for at være en efterretningstjeneste. Dette vil kunne være tilfældet, når den pågældende myndighed eller virksomhed mv. selv samarbejder direkte eller indirekte med en fremmed efterretningstjeneste om at virke inden for den danske stats område, eller hvis myndigheden eller virksomheden mv. har fået som opgave at hjælpe efterretningstjenesten med at forfølge sine mål eller omvendt. Det afgørende er således, om der er tale om samarbejde med en myndighed eller virksomhed mv., der *reelt* må anses for at være en efterretningstjeneste.

Det er således ikke tilstrækkeligt for at ifalde straf, at man for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, forudsat at der ikke er tale om et samarbejde.

Forslaget medfører, at retstillingen i relation til påvirkningsvirksomhed således *for det første* bliver, at selve efterretningstjenestens egen påvirkningsvirksomhed er omfattet af straffelovens § 108, stk. 1, forudsat at den sker med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, og *for det andet* bliver retstillingen den, at det er strafbart at hjælpe eller sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve denne påvirkningsvirksomhed.

Det bemærkes, at der ikke med lovforslaget foreslås ændringer af de gældende betingelser for strafansvar for bl.a. indsamling og videregivelse af oplysninger til en fremmed efterretningstjeneste (spionage), som er omfattet af den gældende affattelse af straffelovens § 108, stk. 1.

Påvirkningsvirksomhed skal efter forslaget forstås som virksomhed, der har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling. Denne påvirkning skal efter forslaget enten være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse for at være strafbar, og den kan være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse både i Danmark og i udlandet.

Påvirkning af beslutningstagning omfatter efter forslaget alle typer beslutninger, der træffes i både den private og den offentlige sektor. Der foreslås ingen bagatelgrænse for, hvilke beslutninger, der kan være tale om, men det må forventes, at en fremmed efterretningstjeneste ikke vil have interesse i at påvirke beslutningstagning, som ikke har en vis betydning for efterretningstjenesten.

Efter forslaget skal påvirkning af den almene meningsdannelse forstås som den øvrige påvirkning, som ikke er rettet

mod bestemte personer eller en bestemt beslutningstagning, men som mere generelt går ud på f.eks. at påvirke den offentlige debat. Denne påvirkning vil bl.a. kunne ske på internettet, f.eks. på de sociale medier og andre digitale platforme, samt i pressen, herunder på tv, radio og aviser og øvrige trykte skrifter af enhver art. Det forudsættes, at påvirkningsvirksomhed, der udøves gennem disse kanaler, som udgangspunkt vil ske med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse og dermed være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil påvirkning af meningsdannelsen hos en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere, ikke være omfattet.

Det er uden betydning for strafbarheden, om påvirkningen rent faktisk får den ønskede indflydelse på beslutningen eller den almene meningsdannelse. Det afgørende er således alene, om påvirkningsvirksomheden sker med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Desuden foreslås det, at ordet efterretningstvæsen i straffelovens § 108, stk. 1, ændres til efterretningstjeneste. Der foreslås ingen ændringer i forhold til, at ordet efterretningstjeneste fortsat skal omfatte fremmede statsligt og ikke-statsligt organiserede efterretningstjenester.

I den forbindelse bemærkes, at det vil være afgørende, om den fremmede efterretningstjeneste reelt sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, selv om der formelt er tale om, at det f.eks. er en anden myndighed eller virksomhed, som hjælpes eller sættes i stand til at virke.

Der kan således tænkes situationer, hvor der vil være en mistanke om, at der reelt er tale om f.eks. hjælp til en fremmed efterretningstjeneste, selv om der formelt er tale om, at det er hjælp til en anden myndighed eller virksomhed, der ikke formelt kan betegnes som en efterretningstjeneste. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis efterretningstjenesten og den anden myndighed eller virksomhed samarbejder om at virke inden for den danske stats område, eller hvis den anden myndighed eller virksomhed har fået som opgave at hjælpe efterretningstjenesten med at forfølge sine mål eller omvendt. Der henvises til eksemplet i pkt. 3.3.9 i de almindelige bemærkninger ovenfor.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3.1-3.3.9 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter straffelovens § 108, stk. 2, kan straffen for overtrædelse af straffelovens § 108, stk. 1, stige indtil fængsel i 12 år,

såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse.

Efter straffelovens § 116, stk. 1, straffes den, som hindrer foretagelsen af valg til Folketinget, Færøernes lagting eller til kommunale eller andre offentlige råd eller myndigheder eller gør forsøg herpå, eller som forvansker et valgs udfald eller umuliggør opgørelsen, med fængsel indtil 6 år.

Det foreslås, at der i straffelovens § 108, stk. 2, indsættes et nyt 2. pkt., hvor det fremgår, at strafskærpelsen i 1. pkt. også gælder, hvis påvirkningsvirksomheden efter stk. 1, udøves i forbindelse med de valg eller stemmeafgivninger, der er omfattet af § 116.

For det første vil det være et krav for at anvende den foreslåede strafskærpselsesregel, at der er tale om strafbar påvirkningsvirksomhed, som er omfattet af gerningsindholdet i straffelovens § 108, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1.

For det andet vil det være et krav, at den strafbare påvirkningsvirksomhed udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivninger, der er omfattet af straffelovens § 116.

De valg og stemmeafgivninger, der er omfattet af straffelovens § 116, stk. 1, er valg til Folketinget, Færøernes lagting og til kommunale og andre offentlige råd eller myndigheder. Der er således tale om, at bl.a. folketingsvalg samt kommunale og regionale valg er omfattet af bestemmelsen. Det samme gælder valg til Europa-Parlamentet, jf. § 46, stk. 3, i lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet. Videre fremgår det af straffelovens § 116, stk. 2, at også lovhjemlede umiddelbare stemmeafgivninger i offentlige anliggender er omfattet. De lovhjemlede stemmeafgivninger er folkeafstemninger, der har hjemmel i grundloven eller i den øvrige lovgivning. Seneste folkeafstemning med hjemmel i grundloven var folkeafstemningen den 3. december 2015 om omdannelse af Danmarks retsforbehold til en tilvalgsordning.

Det foreslås, at den strafbare påvirkningsvirksomhed skal udøves i forbindelse med ovennævnte valg og folkeafstemninger for at være omfattet af strafskærpselsesreglen. For det første skal påvirkningsvirksomheden have en vis sammen-

hæng med valget eller folkeafstemningen, hvilket bl.a. kan være tilfældet, når påvirkningsvirksomheden omhandler et tema i valgkampen eller selve valgets legitimitet. For det andet skal påvirkningsvirksomheden anses for udøvet i forbindelse med et folketingsvalg, når virksomheden udøves i perioden fra folketingsvalget er udskrevet, hvilket vil sige fra statsministerens offentliggørelse af, at der udskrives valg til Folketinget, og til og med dagen for afviklingen af valget eller 3 måneder før udløbet af den valgperiode, der fremgår af grundlovens § 32, stk. 1.

For så vidt angår de øvrige valg og folkeafstemninger, hvor datoen for valget eller afstemningen er bekendtgjort tidligere end 3 måneder før valget eller afstemningen, skal påvirkningsvirksomhed anses for udøvet i forbindelse med det pågældende valg eller afstemning fra 3 måneder før valget eller afstemningen og til og med dagen for afviklingen af valget eller afstemningen. Er valget eller afstemningen bekendtgjort mindre end 3 måneder før valget eller afstemningen, skal påvirkningsvirksomhed anses for udøvet i forbindelse med det pågældende valg eller afstemning fra tidspunktet fra bekendtgørelsen og til og med dagen for afviklingen af valget eller afstemningen.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Baggrunden herfor er, at der kan være en vis tvivl om, hvorvidt straffelovens § 108, stk. 1, omfatter påvirkningsvirksomhed, og der er derfor behov for, at den foreslåede ændring – med henblik på at præcisere, at påvirkningsvirksomhed er omfattet af bestemmelsen – træder i kraft hurtigst muligt.

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed og fastslår, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Færøerne har pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område. For Grønland gælder en særlig kriminallov. Der er derfor ikke foreslået hjemmel til at sætte lovforslaget i kraft for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering**Lovforslaget*

§ 108. Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år.

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 108, *stk. 1*, ændres »efterretningsvæsen« til: »efterretningstjeneste«, og efter »danske stats område,« indsættes: »herunder samarbejde om at udøve af påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse,«.

2. I § 108, *stk. 2*, indsættes som *2. pkt.*:

»Det samme gælder, hvis påvirkningsvirksomheden efter *stk. 1* udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivninger, der er omfattet af § 116.«