



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 14. november 2018
Kontor: Task Force for Tværgående Beredskabsinitiativer
Sagsbeh: Mads Møller Langtved
Sagsnr.: 2017-10-0114
Dok.: 835718

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)

1. Høringen

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Politiforbundet, Højesteret, Rigsombudsmanden i Grønland, Vestre Landsret, Forsvarsakademiet, Østre Landsret, Københavns Byret, Advokatrådet, Retspolitisk Forening, Dommerfuldmægtigforeningen, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Rigsadvokaten, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Journalistforbund, IT-Politisk Forening, Justitia og Amnesty International.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt om lovforslaget

Politiforbundet, Rigsombudsmanden i Grønland, Forsvarsakademiet, Københavns Byret, Advokatrådet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af Forsvarsadvokater og Rigsadvokaten har ikke haft bemærkninger til lovforslaget.

Højesteret, Østre Landsret, Vestre Landsret og Dommerfuldmægtigforeningen har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

2.2. Generelle bemærkninger til lovforslagets rækkevidde

Justitia anfører i sit høringssvar, at lovforslaget medfører en betænkelig og unødvendig vidtgående begrænsning af ytringsfriheden, og at det medfører en høj grad af retsusikkerhed. På den baggrund anbefaler Justitia, at lovudkastet ændres således, at det alene skal være strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område ved at udøve påvirkningsvirksomhed, hvis 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.

Retspolitisk Forening anfører, at lovforslaget må vække alvorlig bekymring for ytringsfriheden, og at lovforslaget ikke bør fremsættes, da de fore-

slåede regler ikke hører hjemme i en retsstat. Derudover anføres det, at definitionen på påvirkningsvirksomhed i lovforslaget har en åbenbar cirkulær karakter, hvilket gør definitionen ubrugelig. Endelig anføres det, at præciseringen af selve lovteksten i lovforslaget inddrager en helt ubestemt kreds af meningsdannere, og at en hvilken som helst avisartikel har til hensigt enten at påvirke en beslutningstager eller den almene meningsdannelse, hvilket betyder, at gerningsindholdet i bestemmelsen objektivt er realiseret, hvis dette sker samtidig med, at en udenlandsk efterretningstjeneste samtidig hjælpes til at virke inden for den danske stats område ved offentliggørelse af oplysninger, som denne efterretningstjeneste måske eller måske ikke var i besiddelse af i forvejen.

Dansk Journalistforbund anfører, at lovforslaget indeholder en alt for stor fare for en markant indskrænkning af borgernes i øvrigt helt legitime demokratiske ytringer og udveksling af information, hvilket først og fremmest skyldes, at lovforslaget indeholder en række uklare begreber. Derudover fremhæves det, at journalisterne og uafhængige redaktionelle medier har en meget lang tradition for både at imødegå urigtige oplysninger og at rumme debatter med selv ganske modstridende synspunkter.

IT-Politisk Forening anbefaler, at lovforslaget forkastes, da den foreslåede ændring af straffelovens § 108 efter foreningens opfattelse 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 (blot indirekte) forbindelse til en udenlandsk efterretningstjeneste. Det anføres, at lovforslaget vil lægge en dæmper på danskernes lyst til at dele information på de sociale medier, og at det baner vejen for, at staten mere aktivt kan styre meningsdannelsen i det danske samfund, og at den slags initiativer ikke hører nogen steder hjemme i et demokrati som det danske. Endelig anføres det, at lovforslaget arbitrært slår ned på en bestemt type påvirkningsvirksomhed, da det f.eks. ikke rammer påvirkningsvirksomhed fra nationale aktører eller udenlandske private aktører.

Amnesty International anfører, at lovforslaget rummer så mange løst formulerede elementer, at det er vanskeligt at sige noget blot nogenlunde sikkert om den fremtidige retstilstand, og det kan frygtes, at beskyttelsen af borgernes ytringsfrihed/retssikkerhed vil blive betydeligt svækket, hvis lovforslaget vedtages i sin nuværende form. Derudover anføres det, at man ud fra lovforslagets bemærkninger om, hvilken vurdering der skal foretages ved en eventuel tiltalerejsning, kan udlede, at det som udgangspunkt er et

krav for strafforfølgning, at der kan bevises et samarbejde mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste, men at bemærkningen om, at tiltale ikke kan udelukkes i andre situationer, hvor der ikke er et samarbejde, 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. Det anføres, at dette forekommer 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. Der opfordres til, at lovforslaget trækkes tilbage, så det kan afklares, i hvilke situationer det ikke er strafbart for 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.

Den Danske Dommerforening har ikke haft bemærkninger til lovforslaget, udover at det er anført, at de foreslåede ændringer ses at kunne give anledning til vanskelige grænsedragninger på en række områder, herunder i forhold til ytringsfriheden, ved afgørelse af konkrete sager, hvor der måtte blive rejst tiltale efter de foreslåede bestemmelser.

Der vil med lovforslaget ikke ske en indskrænkning af borgernes legitime demokratiske ytringer og udveksling af information, ligesom der hverken vil ske en kriminalisering af almindelige borgeres udbredelse af synspunkter og information på sociale medier eller en svækkelse af borgernes retssikkerhed. Der bliver heller ikke tale om, at staten med lovforslaget aktivt kan styre meningsdannelsen i det danske samfund.

Det fremgår af pkt. 3.1.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der efter gældende ret kan være en vis tvivl om, hvorvidt straffelovens § 108, stk. 1, omfatter påvirkningsvirksomhed. Det er derfor efter Justitsministeriets opfattelse nødvendigt at præcisere bestemmelsen, så dette bliver klart.

Med høringsudgaven af lovforslaget foreslås en præcisering af, at det er strafbart (forsætligt) at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område, herunder ved udøvelse af påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Det er således hjælpen til fremmede efter-

retningstjenester og ikke bestemte ytringer eller meninger, som lovforslaget retter sig mod.

Det fremgår videre af pkt. 3.3.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der ved vurderingen af, om tiltale skal rejses for udøvelse af påvirkningsvirksomhed, bl.a. bør lægges vægt på, hvilken karakter et eventuelt samarbejde eller kontakt mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste har haft, om der er sket en betaling, og om der har været en afhængighed mellem parterne.

Justitsministeriet har ændret lovforslaget således, at indholdet af den nævnte vurdering af, om der skal rejses tiltale, i stedet indgår som en del af de objektive gerningsmomenter i den foreslåede ændring af straffelovens § 108, stk. 1. Denne justering skal ses i lyset af høringssvarene, som har vist, at der kan være behov for yderligere at tydeliggøre i lovforslaget, at lovforslaget ikke retter sig mod bestemte ytringer, men mod et samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste. Justitsministeriet finder det således rigtigst, at en sådan afgrænsning af bestemmelsens nærmere rækkevidde i form af et krav om et samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste bør ske i selve gerningsindholdet frem for i tiltaleovervejelserne.

Justeringen vil betyde, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Det vil således ikke være strafbart f.eks. at udbrede synspunkter eller informationer på sociale medier, som påvirker beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, selv om man derved – også med forsæt – hjælper eller sætter en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke i Danmark, hvis der ikke er tale om et samarbejde mellem den pågældende og den fremmede efterretningstjeneste. Det er uddybet nærmere i lovforslagets bemærkninger, hvad der ligger heri, herunder at der som udgangspunkt vil være tale om et samarbejde, hvis der f.eks. er sket betaling mellem parterne, eller hvis der på anden måde består en afhængighed mellem parterne. Der vil imidlertid også kunne være tale om et samarbejde, selv om der hverken er sket betaling eller består en afhængighed mellem parterne. Der henvises til pkt. 3.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, 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.

2.3. Begreberne påvirkningsvirksomhed og den almene meningsdannelse mv.

Retspolitisk Forening anfører i sit høringssvar, at der med de mange udflydende og svært afgrænselige begreber som ”den almene meningsdannelse” og ”den offentlige debat” åbnes 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. Samtidig anføres det, at Retspolitisk Forening ikke går ud fra, at dette ikke er tilsigtet med lovforslaget, og at der derfor mangler udtrykkelig tilkendegivelse derom i lovbemærkningerne.

IT-Politisk Forening anfører, at påvirkningsvirksomhed i lovforslaget er meget bredt defineret, og at danske borgere kan blive straffet for påvirkningsvirksomhed for fremmede magter efter straffelovens § 108, hvis de bidrager til at udbrede den information eller de ytringer, som skal påvirke den almene meningsdannelse i Danmark via internettet. Samtidig anføres det, at dette 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. Derudover anføres det, at der er ikke noget krav om, at borgeren har et formelt samarbejde med en udenlandsk efterretningstjeneste og eksempelvis modtager betaling for indsatsen. På den baggrund vurderes det, at rækkevidden af strafansvaret formentlig kan ramme en række borgere, som af den ene eller den anden grund bevidst ønsker at udbrede kritik eller negative historier om den danske stat eller regeringen og af den grund deler indhold på de sociale medier. Det anføres, at konsekvensen er, at hvis det i virkeligheden er en udenlandsk efterretningstjeneste, der står bag, 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.

Med høringsudgaven af lovforslaget vil det ikke blive strafbart f.eks. at dele kritiske opslag på Facebook f.eks. om NATO eller om EU.

Der henvises til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Det fremgår af pkt. 3.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at påvirkningsvirksomhed skal forstås som virksomhed, der har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling. Denne påvirkning skal være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse for at være strafbar. Videre fremgår det, at påvirkning af beslutningstagning vil omfatte alle typer beslutninger, der træffes i både den private og den offentlige sektor, og der foreslås ingen bagatelgrænse for, hvilke beslutninger, der kan være tale om, Endelig fremgår det, at påvirkning af den almene meningsdannelse skal 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 bemærkes at påvirkning af meningsdannelsen hos en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere, ikke vil være omfattet.

Med lovforslaget er det, for så vidt angår påvirkningsvirksomhed, alene strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. I lyset af, at lovforslaget er blevet justeret, så det nu også fremgår, at der skal være et samarbejde, jf. nærmere herom i pkt. 2.2, finder Justitsministeriet, at de begreber, der anvendes i lovforslaget, er tilstrækkeligt klart defineret.

2.4. Journalistisk virksomhed

Retspolitisk Forening anfører i sit høringssvar, at udtrykket sædvanlig journalistisk virksomhed er særdeles uklart, og at enhver aktiv skribent som følge af lovforslaget vil være nødt til at overveje, hvorvidt skribentvirksomheden sandsynligvis vil kunne være til nytte for en udenlandsk efterretningstjenestes arbejde her i landet.

IT-Politisk Forening anfører, at lovforslagets skelnen mellem journalister og ikke-journalister er helt ude af trit med den måde, som nyheder og anden information formidles på i dag via internettet og sociale medier. Således anføres det f.eks., at nogle indlæg på sociale medier eller blog-indlæg har umiddelbar journalistisk karakter og kvalitet, og at det er uklart, om undtagelsen for journalister også omfatter borgernes efterfølgende deling af journalistiske artikler på sociale medier.

Det fremgår af pkt. 3.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det fortsat ikke vil være strafbart for en journalist 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. Desuden fremgår det af pkt. 4.2, at det ikke vil være strafbart for en journalist 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. Dette gælder uanset, om journalisten i øvrigt måtte have forsøgt at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at udøve påvirkningsvirksomhed inden for den danske stats område.

Justitsministeriet har bl.a. i lyset af høringssvarene præciseret i bemærkningerne, at det ikke efter lovforslaget er et krav, at almindelig journalistisk virksomhed skal udøves af en journalist. Det er således blevet præciseret, at det ikke i sig selv er afgørende, om en person har en objektiv uddannelsesstatus som journalist, og at f.eks. bloggere, debattører og forfattere også kan udøve journalistisk virksomhed, i det omfang der er tale om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at

hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Det bemærkes i den forbindelse, at et samarbejde, hvor en journalist f.eks. betales af en fremmed efterretningstjeneste for at påvirke en bestemt beslutningstagning i Danmark, som udgangspunkt ikke vil kunne betegnes som sædvanlig journalistisk virksomhed.

2.5. Definition af fremmed efterretningstjeneste

IT-Politisk Forening anfører i sit høringsvar, at hvis en række organisationer, herunder statskontrollerede medier, tænketanke eller forskningsinstitutioner, som ikke formelt er efterretningstjenester, efter lovforslaget kan udgøre en ”ikke-statsligt organiseret efterretningstjeneste” i forhold til straffelovens § 108, bliver definitionen af efterretningstjeneste i forbindelse med påvirkningsvirksomhed nærmest cirkulær. Det vurderes herefter, at 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.

Retspolitisk Forening anfører, at påvirkningsaktioner gennem historien har været udført af lande, som Danmark formelt er allierede med, og at det bør fremgå af lovbemærkningerne, at efterretningstjenester fra disse lande også er omfattet af de foreslåede regler.

Med lovforslaget foreslås der ikke ændringer af gældende ret i forhold til, hvilke efterretningstjenester der omfattes af bestemmelsen i straffelovens § 108. Der henvises til pkt. 3.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Når det fremgår af forarbejderne til den gældende bestemmelse, at den rammer bistand til både en fremmed stats efterretningsvæsen og til fremmed efterretningsvæsen, som ikke er statsligt organiseret, er det ikke Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen derved også omfatter f.eks. statskontrollerede medier, tænketanke eller forskningsinstitutioner. Det bemærkes, at informationer, som kan påvirke den almene meningsdannelse i Danmark, ikke med lovforslaget vil blive anset for at være ulovlig påvirkningsvirksomhed, alene fordi informationen stammer fra ikke-danske kilder.

Det bemærkes desuden i forhold til hvilke landes efterretningstjenester, der er omfattet, at det ikke er et krav efter den gældende bestemmelse, at der f.eks. skal være tale om en fjendtlig fremmed efterretningstjeneste, for at den

omfattet af straffelovens § 108. Der kan i den forbindelse også henvises til pkt. 2.9 nedenfor og til pkt. 3.3.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det fremgår, at påtalekompetencen for overtrædelser af bl.a. 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.

2.6. Lovforslagets præcisering af retstilstanden

Amnesty International anfører i sit høringssvar, at det ikke er rimeligt at kalde lovforslaget en præcisering af de gældende regler, da lovforslagets kriminalisering af påvirkningsvirksomhed ikke har sker gennem spionage eller anden fremskaffelse og videregivelse af sikkerheds- eller militærpolitisk følsomme oplysninger, som vil kunne skade Danmarks situation, hvis de kom fremmede magter i hænde. Videre anføres det, at lovforslaget kriminaliserer ytringer, som ikke tidligere har været strafbare, og 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.

Det fremgår af pkt. 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at Justitsministeriet samlet set er af den opfattelse, at der kan være en vis tvivl om, hvorvidt straffelovens § 108, stk. 1, omfatter påvirkningsvirksomhed. Det bemærkes, at den gældende lovtekst er formuleret på en måde, som ikke udelukker, at bestemmelsen også omfatter den situation, hvor oplysninger strømmer fra et fremmed efterretningsvæsen ind i Danmark for at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, selv om bestemmelsens forarbejder ikke berører spørgsmålet.

Lovforslaget er derfor udtryk for, at denne tvivl imødegås ved en præcisering, så det klart kommer til at fremgå af lovteksten, at påvirkningsvirksomhed er omfattet. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med Vejledning om Lovkvalitet, hvor det fremgår af pkt. 2.9, at ordet "præcisering" bl.a. kan anvendes i lovforslag, hvis der med lovforslaget rettes op på fortolknings tvivl, f.eks. ved præcisering af en bestemmelses anvendelsesområde, begreber mv.

2.7. Forsæt mv.

Amnesty International ønsker i sit høringssvar, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af lovforslaget, at man ikke har gjort sig skyldig i ”konspiratorisk påvirkningsvirksomhed”, hvis man sikrer sig, 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. Desuden opfordres der til, at det gøres klart, i hvilke situationer en operatør kan lægge noget på nettet – ikke for at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste, men fordi vedkommende mener, at afgørende samfundshensyn taler for offentliggørelse af oplysningerne mv., som man har fået i hænde – også selv om de nævnte oplysninger mv. måtte hidrøre fra en fremmed magt. Endvidere efterlyses der 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 et bestemt indslag på YouTube eller Instagram hidrører fra en fremmed efterretningstjeneste, og om delingen vil hjælpe den pågældende tjeneste med at virke i Danmark.

Der kan henvises til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Det vil således ikke være strafbart at offentliggøre information på internettet, fordi man mener, at afgørende samfundshensyn taler for offentliggørelse af informationen, som man har fået i hænde, også selv om informationerne måtte hidrøre fra en fremmed magt.

Det vil heller ikke være strafbart for private borgere f.eks. at dele et indslag på YouTube eller Instagram, selv om det måtte hidrøre fra en fremmed efterretningstjeneste, og selv om delingen vil hjælpe den pågældende tjeneste

med at "virke" i Danmark, hvis der ikke eksisterer noget samarbejde mellem borgeren og efterretningstjenesten.

2.8. Håndhævelse af den foreslåede bestemmelse

Justitia anfører i sit høringssvar, at det i lovforslaget ikke med fornøden præcision er angivet, hvornår man bør vide, om et budskab stammer fra en fremmed efterretningstjeneste. Derudover anføres det, at i lyset af at der heller ikke kræves et åbenbart samarbejde mellem gerningsmanden og den fremmede efterretningstjeneste, vil en overtrædelse af straffelovens § 108 være svær at bevise og dermed håndhæve. Videre anføres det, at det kan blive problematisk at identificere de tilfælde, hvor der blot er tale om et sammenfald mellem gerningsmandens holdninger og den fremmede efterretningstjenestes interesser.

Der henvises til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

2.9. Påtalekompetencen

Amnesty International anfører om påtalekompetencen i straffelovens § 110 f, i sit høringssvar, at det ikke er hensigtsmæssigt, at anklagemyndighedens øverste påtalekompetence er henlagt til politisk valgte personer, og at der ikke er grund til at antage, at politiet ikke vil kunne inddrage hensynet til fremmede magter i sine overvejelser om tiltalerejsning på kvalificeret vis.

Der kan henvises til pkt. 3.3.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det fremgår, at påtalekompetencen for overtrædelser af bl.a. 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. Således er det i Betænkning afgivet af Straffelovskommissionen (1917), spalte 223, anført følgende:

»§ 114 [svarer til den gældende § 110 f] stiller som betingelse for påtale af de i dette Kapitel omhandlede Forbrydelser, at

dette paabydes af Justitsministeren. Da særlige navnlig også internationale Hensyn ofte vil være bestemmende for, om Paatale skal finde Sted, er det fundet naturligt, at Spørgsmålet om Paatale i disse Tilfælde afgøres af den øverste Påtalemyndighed.«

Desuden skal påtalereglen sikre, at bestemmelserne i kapitel 12 og 13 ikke får et videre anvendelsesområde end tilsigtet, jf. herved Betænkning afgivet af udvalget til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitel 12 og 13 fra 1949, side 41.

Da straffelovens § 108 omhandler hjælp til en fremmed efterretningstjeneste, og da lovforslagets præcisering af bestemmelsen ikke ændrer herpå, finder Justitsministeriet ikke grundlag for at foreslå ændringer af påtalekompetencen.

2.10. PET's efterforskning mv.

IT-Politisk Forening anfører i sit høringssvar, at konsekvensen af lovforslaget er, at danske borgere risikerer mere umiddelbart at blive efterforsket af PET, hvis der er mistanke om, at de har delt indhold på sociale medier, der har forbindelse til udenlandsk påvirkningsvirksomhed, og at dette kan indebære langvarig registrering i PET's databaser, videregivelse af disse oplysninger til andre staters efterretningstjenester og indgribende efterforskningsskridt som telefonaflytning (indgreb i meddelelshemmeligheden).

PET's muligheder for at indhente oplysninger ved brug af straffeprocessuelle tvangsindgreb (indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning, ransagning, beslaglæggelse mv.) fremgår af reglerne i retsplejeloven.

Lovforslaget ændrer ikke på de betingelser i retsplejeloven, som gælder for at foretage disse straffeprocessuelle tvangsindgreb, herunder kravet om mistankegrundlag og dommerkendelse. PET's behandling af oplysninger vil fortsat skulle ske efter reglerne og de deri liggende retssikkerhedsgarantier i PET-loven og bekendtgørelsen om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden

for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

2.11. Lovforslagets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig i sit høringssvar, at det er en forudsætning for straf, at der er det fornødne forsæt, at der i lovforslaget er redegjort for den foreslåede bestemmelse i lyset af EMRK artikel 10, og at det følger af lovudkastet, at hensynet til ytringsfriheden i EMRK artikel 10 ud fra en konkret vurdering vil kunne føre til, at påvirkningsvirksomhed omfattet af straffelovens § 108 ikke vil være strafbar. Det fremhæves i forlængelse heraf, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at hjemlen til at gøre indgreb i EMRK artikel 10 ikke blot skal være til stede, men den også skal opfylde nogle kvalitetskrav, som bl.a. omfatter tilgængelighed til hjemmelsgrundlaget og forudsigelighed med hensyn til effekten af hjemmelens anvendelse. Derudover anføres det, at indgreb i EMRK artikel 10 skal være proportionale, hvilket også gælder for strafudmålingen.

Justitia vurderer, at det kan give anledning til tvivl, om lovforslaget lever op til kravet i EMRK artikel 10 om klar lovhjemmel i national ret, da ændringen af straffelovens § 108 er formuleret i vage vendinger, og da det ikke i nærmere omfang er muligt at identificere, hvilke ytringer der er omfattet af bestemmelsen. Derudover stilles der spørgsmål ved, om et indgreb efter straffelovens § 108 i forhold til kontroversielle, kritiske ytringer og ytringer om ømtålelige emner vil forfølge anerkendelsesværdige formål efter EMRK artikel 10, stk. 2.

Retspolitisk Forening anfører, at det forekommer 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 EMRK artikel 10, stk. 2. I den forbindelse anføres det, at påvirkning af beslutningstagning vedrørende sikkerhedspolitiske spørgsmål givetvis kan omfattes af konventionstekstens ordlyd, men at generel påvirkning af den almene meningsdannelse næppe kan falde ind under hensynet til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed m.m.

IT-Politisk Forening vurderer, at det er tvivlsomt, om lovforslaget lever op til kravene efter EMRK artikel 10, stk. 2, om, at retsgrundlaget skal være klart og præcist, og at anvendelsen heraf skal være forudsigelig for de personer, som er berørt af lovens anvendelsesområde. Desuden betvivles det, om et indgreb vil leve op til kravene om nødvendighed og proportionalitet, da et indgreb 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. Endelig anføres det, at det på ingen måde er konkretiseret, hvordan statens sikkerhed kan trues af ytringer eller information i den generelle forstand, som udgør påvirkningsvirksomhed efter lovforslaget.

Der henvises til Justitsministeriets bemærkninger under pkt. 2.2 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeriet har justeret lovforslaget således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse.

Efter EMRK artikel 10, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker. Ytringsfriheden kan ifølge artikel 10, stk. 2, underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed.

Kravet om, at indgreb i ytringsfriheden skal være foreskrevet ved lov, indebærer ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis bl.a., at retstilstanden skal være forudsigelig. Retsreglerne skal være formuleret så tilstrækkeligt klart, at de berørte har mulighed for at indrette sig efter reglerne. Det indebærer, at borgeren skal have mulighed for – om nødvendigt med passende juridisk rådgivning – at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få.

Bestemmelsen i straffelovens § 108 vil efter Justitsministeriets opfattelse med lovforslaget, herunder den ovennævnte justering af lovforslaget i forhold til det udkast, der har været i høring, få et så tilstrækkeligt klart indhold, at kravet om forudsigelighed er opfyldt. Det vil således fremgå tydeligt af bestemmelsen, at det er strafbart at samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste om udøvelse af påvirkningsvirksomhed.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ændring varetager hensynet til statens sikkerhed, hvilket er et legitimt formål efter EMRK artikel 10, stk. 2. Indgreb over for påvirkningsvirksomhed, som sker for at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse – og som udøves i samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste – vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne ske med henvisning til beskyttelse af statens sikkerhed, uanset hvilket emne påvirkningen retter sig mod. Dette skyldes, at påvirkningen – uanset konkret emne eller kontekst – kan være samfundsundergravende og skadelig for demokratiet, hvis det sker i samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste. Hensynet til statens sikkerhed er således ikke begrænset til indgreb over for påvirkning af beslutningstagning vedrørende f.eks. sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Som det fremgår af pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, følger det 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.

I afgørelsen M.S. og P.S. mod Schweiz fra den 14. oktober 1985 slog den daværende Europæiske Menneskerettighedskommission fast, at det efter EMRK artikel 8, stk. 2, om retten til privat- og familieliv var nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til statens sikkerhed at overvåge og aflytte to schweiziske journalister, hvilket skete i overensstemmelse med de schweiziske straffeprocessuelle regler. Baggrunden for klagen var, at de to journalister var ansat på et pressebureau i Bern, der blev lukket af myndighederne med henvisning til, at det var mistænkt for at udøve påvirkningsvirksomhed ("active measures") på vegne af Sovjetunionen. Her var hensynet til statens sikkerhed således et legitimt hensyn til bekæmpelse af påvirkningsvirksomhed, som kunne retfærdiggøre indgrebet over for de to journalister.

Som der nærmere er redegjort for under pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det endvidere Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede præcisering af straffelovens § 108 ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage hensynet til statens sikkerhed.

2.12. Strafferammen

Dansk Journalistforbund vurderer i sit høringssvar, at strafferammen på op til 12 års fængsel ikke kan undgå at afskrække borgerne og medierne fra at offentliggøre kritiske synspunkter.

Justitia vurderer, at den foreslåede strafferamme i lovforslaget kan give anledning til betænkeligheder i forhold til proportionalitetsprincippet i EMRK artikel 10.

Efter lovforslaget er strafferammen for ulovlig påvirkningsvirksomhed 6 år efter straffelovens § 108, stk. 1, og 12 års fængsel efter § 108, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at strafferammen ikke er sammenfaldende med den strafposition, som domstolene anlægger.

I den eksisterende retspraksis for overtrædelse af straffelovens § 108, stk. 1, er der senest i en utrykt dom fra den 31. maj 2012 fra Retten i Glostrup blevet idømt fængsel i 5 måneder i en sag, hvor en professor i statskundskab havde overtrådt straffelovens § 108, stk. 1, ved at have udleveret diverse materialer til en fremmed efterretningstjeneste. Der kan endvidere henvises til 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 toldvæsens struktur mv.

Som det fremgår af pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil straffelovens § 108 under alle omstændigheder i de konkrete sager, hvor bestemmelsen er relevant, skulle anvendes inden for de grænser, som følger af EMRK artikel 10, herunder kravet om, at indgrebet i ytringsfriheden skal være proportionalt (nødvendigt i et demokratisk samfund).

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Der er foretaget følgende indholdsmæssige ændringer af lovforslaget i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring:

- Lovforslaget er blevet justeret således, at det for så vidt angår påvirkningsvirksomhed alene er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for dansk område, hvis man samarbejder med efterretningstjenesten om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Med justeringen indsættes ordene "samarbejde om at udøve" således i den foreslåede lovtekst.

Desuden er der foretaget forskellige præciseringer mv. af lovforslagets bemærkninger i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring. Der er også foretaget mindre ændringer af lovteknisk og korrekturmæssig karakter.