

Kriminalisering af påvirkningsvirksomhed – kritik af lovforslag L 95

Af Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet

Folketinget behandler for tiden et lovforslag fra Justitsministeren, som vil gøre det strafbart at samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste om at ”udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse” (L 95). Baggrunden for lovforslaget er bekymringen for påvirkningsoperationer, som kan true og udfordre åbne demokratier og splitte det internationale samarbejde.

Ønsket om at modvirke påvirkningsvirksomhed, som foregår i ledtog med en fremmed efterretningstjeneste, er i sig selv anerkendelsesværdigt nok. Problemet er bare, at en kriminalisering vil skabe en kolossal retsusikkerhed og en risiko for at lægge bånd på den frie, åbne og kritiske offentlige debat.

Formålet med lovændringen skal opnås ved en tilføjelse og præcisering af den såkaldte ”milde spion-paragraf” i straffelovens § 108. Bestemmelsen gør det strafbart at foretage sig noget, ”hvorefter fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område”. Ved læsning af paragraffen, kunne man umiddelbart godt tro, at det allerede efter gældende lovgivning ville være strafbart at virke som påvirkningsagent. Men ved indførelsen af paragraffen i 1952 afviste lovgivningsmagten imidlertid, at den skulle omfatte den slags påvirkningsvirksomhed. Et historisk tilbageblik kan derfor illustrere de grundlæggende problemstillinger.

I deres nuværende skikkelse stammer straffelovens bestemmelser om spionage og anden ulovlig efterretningsvirksomhed fra den lov, hvormed Rigsdagen i 1952 reviderede straffelovens kapitler om statsforbrydelser. Den indtil da gældende bestemmelse om spionage mv. blev dengang opdelt i to selvstændige bestemmelser som § 107 og § 108.

Hovedansvaret for lovforberedelsen blev pålagt et fagkyndigt udvalg, som under en socialdemokratisk regering i 1948 blev nedsat af justitsminister Busch-Jensen. Udvalget blev symbolsk nok oprettet på datoen den 9. april. Lige knap et år senere havde udvalget en betænkning færdig.

Bestemmelserne om statsforbrydelser blev affattet bredt med meget omfattende gerningsbeskrivelser og rummelige strafferammer. På den måde ville man undgå igen at komme i den situation, at der opstod behov for at gennemføre straffelovgivning med tilbagevirkende kraft, hvilket der også fra politisk side var udtrykt klare ønsker om.

Man var helt på det rene med, at den bestemmelse, der senere indgik i straffeloven som § 108, var uden klare begrænsninger. Dette sådant fandt man imidlertid forsvarligt med henvisning til en særlig påtælingsregel om, at kun justitsministeren kan rejse tiltale, jfr. nu straffelovens § 110 f.

Som ordfører for stillerne af det forslag til folketingsbeslutning, som i 1948 indledte den politiske behandling af statsforbrydernes revision havde det konservative folketingsmedlem Ole Bjørn Kraft ganske vist fremhævet det som værende af den allerstørste betydning, at disse bestemmelser udformes på en sådan måde, at de er let forståelige:

”Formålet må nemlig efter min opfattelse ikke blot være det, at man bliver i stand til efter en eventuel ny besættelse at kunne straffe de personer, der har forbrudt sig mod det danske folk og den danske stat, men må måske først og fremmest være det at gøre befolkningen ganske

klar over, hvorledes retstilstanden er på dette område, hvad der er tilladt, og hvad der er forbudt for dermed også at give den almindelige mand klarhed over disse ting, således at han kan undgå ved uforsigtighed eller ved manglende dømmekraft at begå disse forbrydelser, at gå så vidt i arbejdet for et parti eller i arbejdet for en anskuelse, at han kommer indenfor det strafbares grænse."

Professor Mogens Fog gjorde som ordfører for kommunisterne ved førstebehandlingen i Folketinget i 1950 opmærksom på, "hvor tilfældigt loven vil kunne anvendes, og i hvor stor usikkerhed den lader landets borgere med hensyn til deres handlefrihed". Han mente, at "en lov i forslaget form til enhver tid vil være et våben i hænderne på de øjeblikkeligt styrende, et våben, som de vilkårligt kan bruge, når, i hvilken udstrækning og mod hvem de ønsker". Han fremhævede yderligere, at "enhver politisk virksomhed, organisatorisk, bladmæssig eller personlig, som ikke er i overensstemmelse med en regerings politik, specielt dens udenrigspolitik, vil stå i fare for at medføre straf".

Ved førstebehandlingen af det i 1951 på ny fremsatte forslag havde Aksel Larsen overtaget ordførerposten for kommunisterne. Han betegnede de foreslåede bestemmelser som "en diktaturlov og ikke noget andet" og "et frygtelig vilkårligt instrument i de til enhver tid herskende myndigheders hånd", der i tilfælde af vedtagelse ville forvandle Danmark til "en politi- og militærstat", "slå demokratiet og retssikkerheden ihjel under påskud af at ville forsvare demokratiet".

"Praktisk talt alt i dette lovforslag er netop så uklart, at ikke alene domstolene må være i tvivl og formodentlig desværre i de fleste tilfælde vil henholde sig til den siddende regerings autoritative fortolkning af loven udtrykt der igennem, at regeringen har rejst tiltale, men at det også er sådan, at den almindelige borger aldeles ikke kan vide, når han gør sig strafskyldig."

Uden begrænsninger i forhold til sin ordlyd er § 108 dog ikke. Det er i den forbindelse af særlig vigtighed at være opmærksom på bemærkninger i de forarbejder, som Rigsdagen lagde til grund.

Lovudvalget, justitsministeriet og Rigsdagen opfattede helt klart forholdet således, at § 108 kun omfatter ulovlig *efterretningsvirksomhed*, jfr. bestemmelsens ordlyd. Det betyder, at det er helt afgørende for den strafferetlige bedømmelse af en kontakt med et fremmed efterretningsvæsen, hvilken vej informationerne går. Paragraffen kom til alene at rette sig mod videregivelse af oplysninger *til* udenlandske agent-organisationer. Til trods for sin vidtgående ordlyd omfatter den gældende bestemmelse *ikke* modtagelse eller omgang med oplysninger, som sådanne organisationer måtte forsyne nogen med.

Lovudvalgets udkast nævnte i øvrigt udtrykkeligt, at efterretningsvirksomhed, som falder ind under "sædvanlig journalistisk virksomhed, eller som tjener rent erhvervsmæssige interesser" ikke er strafbar. Denne del af bestemmelsen udgik for at undgå "misforståelser" med hensyn til ulovlig efterretningsvirksomhed, der drives under dække af journalistisk eller erhvervsmæssig virksomhed, men undtagelsen gælder rent faktisk, om end heller ikke den kan betegnes som synderlig præcis.

Det fagkyndige lovudvalg havde i øvrigt efter svensk forbillede foreslået at indføre en bestemmelse, der udtrykkeligt skulle gøre det strafbart at virke hemmeligt som betalt meningsagent. Den foreslåede bestemmelse omfattede støtte til al politisk propagandavirksomhed. Et lignende forslag kom til at indgå i regeringens første udspil.

Ved rigsdagsbehandlingen mødte forslaget til en sådan kriminalisering stærk kritik. I Folketinget fremhævede Johs. Christensen fra Det Radikale Venstre, at et demokrati må kunne klare sig på anden måde end retsforfølgning mod politisk propaganda.

Det kommunistiske parti anlagde en ganske anden synsvinkel ved på skrømt at erklære den foreslåede bestemmelse sin støtte. Aksel Larsen krævede bestemmelsen kontrolleret og håndhævet, idet man derved angiveligt ville ramme socialdemokraternes modtagelse af Marshall-penge og andre amerikanske midler! Denne linje gav anledning til voldsomme og omfattende meningsudvekslinger mellem kommunistiske og socialdemokratiske medlemmer af begge ting.

Da det til drøftelse af lovforslaget nedsatte folketingsudvalg afgav betænkning i 1952, gik udvalget enstemmigt ind for at slette nævnte bestemmelse. Begrundelsen var, at den ”næppe ville være et effektivt værn over for propaganda, og at dens virkninger ville være meget usikre”. Justitsministeren tilsluttede sig udvalgets indstilling. Ved Folketingets afstemning var kun kommunisterne demonstrativt for gennemførelsen af bestemmelsen, mens stort set alle andre var imod. Virksomhed, som ville have været omfattet af den foreslåede, men forkastede bestemmelse, kunne naturligvis ikke efterfølgende behandles som ansvarspådragende ved, at man i stedet for den forkastede regel anvendte gummiparagraffen i § 108.

Lovgivningsmagten besluttede således i 1952, at påvirkningsagenters virke ikke skulle kriminaliseres. Der er stadig gode grunde til at være forbeholden over for tanken om en sådan retstilstand. Kriminalisering af påvirkningsvirksomhed i samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste har større ulemper end fordele.

I bemærkningerne til det aktuelle lovforslag nævnes der et eksempel med en bot- og trollfabrik, og det viser jo noget om, hvad det er, man ønsker at bekæmpe. Men paragraffen kommer til at dække et meget bredere område, og det bliver svært at vide, hvad man må og ikke må. Lovbemærkningerne er fulde af svævende begreber, f.eks. påvirkning af ”den almene meningsdannelse/den offentlige debat”. Strafansvaret omfatter ikke ”sædvanlig journalistik”; men hvad betyder det?

Alt andet lige er det dog positivt, at ministeren hen ad vejen har strammet op på sit forslag. I det første lovudkast kunne ”samarbejde eller kontakt” udgøre et strafbart forhold. I selve lovforslaget forudsættes der et egentligt ”samarbejde”, og der redegøres nærmere for, hvad der skal til for at løfte anklagemyndighedens bevisbyrde.

I den sidste ende bliver det domstolenes opgave at lægge snittet på en fornuftig måde. Det er imidlertid med rette, at Dommerforeningen i et hørings svar har gjort opmærksom på udsigten til vanskelige grænsedragninger, herunder i forhold til ytringsfriheden. Det er bekymrende, at der nu tegner sig et flertal for vedtagelse af Justitsministerens lovforslag. Det ville være bedre at modarbejde udenlandsk påvirkningsvirksomhed med andre midler end de strafferetlige, herunder ved at lade sandhedsværdien af tvivlsomme oplysninger stå deres prøve i den offentlige debat.

En indgående analyse af straffelovens bestemmelser om spionage og anden ulovlig efterretningsvirksomhed er publiceret af forfatteren i tidsskriftet *Juristen* 1994.154-169.

