



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til: Justitsministeriet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Påvirkningsagentbegrebet

Begrebet påvirkningsvirksomhed skal efter lovforslaget forstås som *"virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. I begrebet påvirkningsvirksomhed ligger, at virksomheden har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling"* (bemærkningerne s. 8). Bortset fra definitionens åbenbart cirkulære karakter, hvilket gør den ubrugelig, rammer denne meget brede beskrivelse en uendelig mængde handlinger, som mange mennesker foretager dagligt i det offentlige rum, jf. nedenfor.

Udtrykket påvirkningsagent, som i længere tid har været anvendt internt i PET, der formentlig har lagt denne definition til grund, har udgjort grundlaget for domstolskendelser om indgreb i meddelelshemmeligheden samt anden overvågning, der ofte har strakt sig over lang tid og dermed har været ressourcekrævende.

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

Strafbarheden

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

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

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

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

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

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

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

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

Journalistiske kilder og ytringsfrihed

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

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

EMRK

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

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

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

Foreningens konklusion

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

København, den 8. oktober 2018

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Hermann

bestyrelsesmedlem