



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 13. september 2018
Kontor: Task Force for Tværgående Beredskabsinitiativer
Sagsbeh: Mads Møller Langtved
Sagsnr.: 2017-10-0114
Dok.: 855399

Forslag
til
Lov om ændring af straffeloven
(Ulovlig påvirkningsvirksomhed)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017, som ændret senest ved lov nr. 718 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 108, stk. 1, ændres ”efterretningsvæsen” til: ”efterretningstjeneste”, og efter ”danske stats område,” indsættes: ”herunder ved udøvelse 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.”

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Baggrund.....	3
3. Lovforslagets hovedindhold	5
3.1 Gældende ret.....	5
3.2 Justitsministeriets overvejelser	7
3.3 Den foreslåede ordning.....	7
4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	16
4.1 Grundloven	16
4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	17
5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige	19
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv...	19
7. Administrative konsekvenser for borgerne	19
8. Miljømæssige konsekvenser	20
9. Forholdet til EU-retten.....	20
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.....	20
11. Sammenfattende skema.....	20

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 stingende 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 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. Hermed præciseres det også, at en sådan påvirkningsvirksomhed anses for en forbrydelse, som PET efter PET-loven skal forebygge, efterforske og modvirke, 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 særlig udtalt, når der er tale om operationer i forbindelse med valghandlinger. 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 valghandlinger.

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 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 af dækket i PET-Kommissionens beretning, bind 13, s. 9-43.

Påvirkningsoperationer udgør igen en trussel mod Danmark. I modsætning til under den kolde krig vil påvirkningsoperationer i dag kunne finde sted på sociale medier og andre digitale platforme. 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. I sådanne tilfælde 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 sikre, at der er et tilstrækkeligt strafferetligt værn i forhold til fremmede efterretningstjenesters påvirkningsoperationer i Danmark, og at de myndigheder,

som har til opgave at imødegå truslen fra sådanne operationer, har et sikkert juridisk grundlag herfor. Det er desuden Justitsministeriets opfattelse, at dette mest hensigtsmæssigt sker ved en præcisering af straffelovens § 108 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, hvorefter 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 efterretningsvæsen 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 efterretningsvæsen hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger heraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Bestemmelsen omfatter således navnlig indsamling og videregivelse af oplysninger til et fremmed efterretningsvæsen, hvis det fremmede efterretningsvæsen derved sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for de 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 efterretningsvirksomhed, der udøves inden for rammerne af folkeretten.

Der findes mange eksempler i retspraksis på, at bestemmelsen er blevet anvendt ved domfældelse for udlevering eller videregivelse af oplysninger til fremmed efterretningsvæsen.

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

3.1.4. I forbindelse med meddelelse af et tiltalefrafald 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, 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 tiltalerejsning 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 omfatte 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. Der eksisterer ligeledes en trussel mod Danmark, som er nærmere beskrevet i pkt. 2 ovenfor. Denne trussel 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 udøvelse af 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 juridisk 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 beslutningstag-

ning eller den almene meningsdannelse er omfattet af bestemmelsen, 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. 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.

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, hvad der vil udgøre beslutningstagning, 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 lykkes og 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 påvirk-

ningsvirksomhed, 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 lykkes og 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, hvilket er 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 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 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.

Disse forudsætninger foreslås ikke ændret med lovforslaget, hvilket bl.a. betyder, at sædvanlig journalistisk virksomhed 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 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. Det samme gælder for udenlandske diplomater, som her i landet udøver 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 ændret 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. 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 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. Er der det fornødne forsæt, 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 strafssubjekt i straffelovens § 108, stk. 1. Strafssubjektet kan således være enhver 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 udøvelse af påvirkningsvirksomhed.

3.3.7. Det foreslås, 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 udøvelse af 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 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.

Ved overvejelser om eventuel tiltale skal det ligeledes vurderes, om også andre modforanstaltninger end de strafferetlige bør iværksættes for at imø-

degå 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 en betænkning, der blev afgivet i 1949 af et udvalg nedsat af Justitsministeriet, som havde til opgave at overveje forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitel 12 og 13. Om tiltalerejsningen efter straffelovens § 108 fremgår følgende på side 41 i betænkningen i forhold til spionage:

”De typiske tilfælde, i hvilke tiltale bør rejses, er de, i hvilke der til brug for fremmed efterretningstvæsen hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger heraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Derimod bør der formentlig i almindelighed ikke rejses tiltale i anledning af enkeltstående mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningstvæsen.”

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.

Derudover forudsættes det, 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.

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. Det bemærkes dog, at det ikke kan udelukkes, at der også vil kunne rejses tiltale i andre situationer, herunder situationer hvor der ikke vil kunne bevises et sådant samarbejde eller kontakt mellem en mistænkt og den fremmede efterretningstjeneste.

3.3.9. Til illustration af ovennævnte overvejelser om tiltalerejsning – herunder særligt i forhold til de situationer, hvor der ikke er en kontakt mellem en mistænkt og den fremmede efterretningstjeneste – beskrives der nedenfor et eksempel på en situation, som vil kunne være omfattet af straffelovens § 108 efter den foreslåede ændring af bestemmelsen.

Eksempel:

En fremmed efterretningstjeneste indgår et samarbejde med en såkaldt ”bot- og trollfabrik”, som formelt set er et privatejet analyseinstitut beliggende uden for Danmark. Samarbejdet mellem efterretningstjenesten og analyseinstituttet består i at udføre en påvirkningsoperation rettet mod danske brugere af sociale medier med det formål at påvirke den almene opfattelse af NATO-samarbejdet negativt. Analyseinstituttet hyrer i den forbindelse en selvstændig programmør, som jævnligt udfører opgaver for instituttet, til at udbrede NATO-kritiske synspunkter ved hjælp af dansksprogede opslag fra bots på relevante sider og grupper på Facebook. Instituttet yder en ekstra høj betaling for, at programmøren i videst muligt omfang skjuler opgavens ophav. En dansk bruger af Facebook læser nogle af opslagene og deler dem derefter på en række sider og grupper på Facebook, fordi han er enig i indholdet.

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 straffes, hvis der kan bevises det nødvendige forsæt i forhold til samtlige objektive momenter, der udgør forbrydelsens gerningsindhold. Det nødvendige forsæt vil således 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 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 opfyldt det *objektive gerningsindhold* i straffelovens § 108. Dette skyldes, at programmøren ved sin tekniske bistand til analyseinstituttet i form af oprettelse og drift af bots har sat en fremmed efterretningstjeneste 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, at programmøren har det nødvendige *forsæt*, jf. ovenfor vedrørende analyseinstituttets strafansvar. Programmøren kan således straffes, hvis der kan bevises det nødvendige forsæt i forhold til samtlige objektive momenter, der udgør forbrydelsens gerningsindhold. Det nødvendige forsæt vil således f.eks. være til stede, hvis programmøren 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 med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse. 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

I det omfang brugeren ved at dele opslagene har sat en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for den danske stats område med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse, har brugeren opfyldt det *objektive gerningsindhold* i straffelovens § 108.

Det er derudover en forudsætning for at ifalde straf, at brugeren har det nødvendige *forsæt*, jf. ovenfor vedrørende programmørens og analyseinstituttets strafansvar. Brugeren 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 således f.eks. være til stede, hvis brugeren 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 med henblik på at påvirke den almene meningsdan-

nelse. De nærmere omstændigheder ved delingen af opslagene, herunder særligt om brugeren blot har viderebragt synspunkter, som han er enig i, hvilket ikke vil være strafbart, eller om han (også) havde forsæt til at hjælpe en fremmed efterretningstjeneste, vil således være afgørende for, om der kan ifaldes straf.

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 stemmeafgivninger, der er omfattet af straffelovens § 116.

De valg og stemmeafgivninger, 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, påvirkningsvirksomheden udøves i perioden fra folketingsvalget er udskrevet 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.

3.3.11. Indsatsen mod påvirkningsoperationer påhviler ikke alene PET, men involverer en række 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 påvirkningsoperationer.

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 foranstaltninger, 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, territoriel 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 deltager i 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, 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, som ændret ved dette lovforslag. Det vil således ikke 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 havde forsæt til at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at udøve påvirkningsvirksomhed inden for den danske stats område.

Herudover bemærkes det, at straffelovens § 108 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 administrative konsekvenser 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 [...] til den [...] været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, 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, Højesteret, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, 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), Syddansk Universitet (Juridisk Institut).

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/min-dreudgifter (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	Ingen
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 ingen EU-retlige aspekter	
Gør videre end minimumskrav i 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. 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 samfundsinteresser 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 ved udøvelse af 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 foreslås ikke i øvrigt ændringer af, hvordan eller hvornår den gældende bestemmelse i straffelovens § 108, stk. 1, skal anvendes.

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, hvad der vil udgøre beslutningstagning, 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 lykkes og 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 efterretningsvæsen 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.

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 strafskærpelsesregel, 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 eller 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 strafs-kærpelesreglen. For det første skal påvirkningsvirksomheden have en vis sammenhæng 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 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.

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

[...]