

Marc Schack

# Må Danmark true, lyve og vildlede? Påvirkningsoperationer set fra et retligt perspektiv

En retsstat som Danmark er karakteriseret ved sit demokratiske ophav, lighed for loven og beskyttelsen af fundamentale frihedsrettigheder. Det står i kontrast til andre statstyper, hvor sådanne elementer er enten fraværende eller nedprioriterede. Spørgsmålet er, hvilken betydning dén kontrast har for retsstatens evne til at operere inden for informationsområdet og henholdsvis udføre eller imødegå påvirkningsoperationer. Med udgangspunkt i en analyse af centrale dele af det retsgrundlag, som den danske stat er forpligtet på, analyseres Danmarks evne til at håndtere sådanne operationer. Da emnet dog principielt er ganske omfattende, fokuserer artiklen på tre juridiske problemstillinger: Offentlige myndigheders sandhedspligt, folkerettens suverænitetsprincip og den folkeretlige regulering af magtanvendelse og krigsførelse.

Nøgleord: påvirkningsoperationer, sandhedspligten, magtanvendelse, trusler, krigsret

I ugerne og månederne, der ledte op til Ruslands invasion af Ukraine, gennemførte Rusland en omfattende desinformations- og påvirkningskampagne. Rusland truede Ukraine gennem en massiv troppeopbygning langs den ukrainske grænse, og man vildledte samtidig Ukraine og omverdenen omkring omstændighederne for troppeopbygningen, da man påstod, at der var tale om defensivt rettede øvelser. Herudover talte man åbenlyst usandt om Ukraines ageren i det østlige Ukraine, herunder gennem anklager om, at Ukraine stod bag et folke-  
drab i disse områder (FN's Generalsekretær, 2022). Med andre ord gjorde Rusland i ganske høj grad brug af klassiske påvirkningsmidler under konflikten. Situationen aktualiserer spørgsmålet om, hvordan Ruslands strategiske modstandere, herunder Danmark, kan imødegå sådanne midler, og hvorvidt lande som Danmark mere generelt har mulighed for selv at tage denne type midler i brug, hvis det skulle vise sig ønskværdigt eller nødvendigt. Det er de grundlæggende spørgsmål, som undersøges i denne artikel ud fra et juridisk perspektiv. I artiklen overvejes det således, hvilke centrale regler og principper der binder Danmark, i tilfælde hvor Danmark måtte ønske at udføre påvirkningsopera-

tioner, samt hvilke muligheder der byder sig til, i tilfælde hvor det måtte blive nødvendigt at imødegå sådanne operationer.

Da begrebet ”påvirkningsoperationer” principielt kan dække over mange forskellige handlinger, er det indledningsvis nødvendigt at afgrænse, hvordan begrebet forstås i denne sammenhæng. I dette temanummer forstås påvirkningsoperationer som ”en koordineret, integreret, synkroniseret anvendelse af nationale diplomatiske, informationsmæssige, militære, økonomiske, og andre kapaciteter ... for at fremme holdninger, adfærd eller beslutninger fra en udenlandsk målgruppe” (Larson et al., 2009: 2). Dette er en ganske bred definition, som grundlæggende handler om, at navnlig stater ved brug af en række værktøjer søger at påvirke et udenlandsk publikum således, at de tænker eller handler anderledes, end de ellers ville have gjort. Definitionen er ikke rettet mod en juridisk behandling. Den er i princippet retligt neutral. Set fra en juridisk synsvinkel er det derfor vigtigt at afklare, hvordan en påvirkningsoperation konkret udføres, før der kan anlægges en retlig analyse. Navnlig må det generelt formodes, at i det omfang en stat spreder sande og positive historier, er der reelt meget få retlige udfordringer. Det er først i det omfang, at der kommunikeres negativt og/eller usandt, at der kan sættes retlige spørgsmålstejn – i hvert fald i relation til den lovgivning, som er i fokus i denne artikel. Det bør dog bemærkes, at dette ikke er et universelt gældende forhold. Således kriminaliseres visse former for deltagelse i påvirkningsvirksomhed eksempelvis i den danske straffelov, og her defineres påvirkningsvirksomhed blot som ”virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almindelige meningsdannelse” (Lovforslag nr. L 95, 2018: 5). Der er altså tale om påvirkningsvirksomhed, når blot det søges herigennem at ”få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling” (Lovforslag nr. L 95, 2018: 5) i denne sammenhæng, uanset indholdet og sandfærdigheden af de oplysninger, der gøres brug af. Definitionen skal dog ses i lyset af, at kriminaliseringen angår forhold, hvor en fremmed efterretningstjeneste via et konkret samarbejde hjælpes eller sættes i stand til at virke inden for den danske stats område.

Set i lyset af disse forhold fokuserer artiklen på tre retlige rammer for Danmarks aktive brug af påvirkningsoperationer: spørgsmålet om myndighedernes sandhedspflicht (afsnit 2), det folkeretlige suverænitetsprincip (afsnit 3) og reguleringen af staters magtanvendelse (*jus ad bellum*) samt krigens love (*jus in bello*) (afsnit 4). Herefter behandles mere kortfattet Danmarks retlige muligheder for at imødegå påvirkningsoperationer. Her fokuseres på mod-kommunikation, modreaktioner (herunder modforanstaltninger) og imødegåelse gennem de danske domstole (afsnit 5). Artiklen afsluttes med en opsamlende konklusion (afsnit 6).

Som det vil fremgå, står ganske mange retlige begrænsninger i vejen for, at danske myndigheder kan udføre visse påvirkningsoperationer – om end den type af påvirkningsoperation, som reglerne primært forhindrer, formentlig og forhåbentlig ligger ud over, hvad Danmark generelt må forventes at have et ønske om og en interesse i at udføre. For så vidt angår den folkeretlige del af reguleringen, gælder disse regler på samme måde for Danmarks strategiske modstandere – om end det ikke altid kan forventes, at disse stater vil udvise samme tilbageholdenhed som Danmark. Netop derfor noteres også Danmarks muligheder for at reagere på blandt andet retsstridige påvirkningsoperationer. Her fremgår det, at Danmark har en række muligheder for at operere defensivt i kampen om påvirkning og information – både på den retlige og den politiske bane. Da der dog er færre retlige udfordringer i den henseende, behandles disse forhold kun helt overordnet.

Artiklen bærer desuden præg af, at der hidtil er skrevet ganske lidt om påvirkningsoperationer og forholdene for danske myndigheder ud fra et retligt perspektiv. Kun i relation til dele af den folkeretlige regulering findes en mere detaljeret akademisk bearbejdning af spørgsmålet, navnlig i relation til indblanding i valghandlinger. Denne litteratur noteres løbende, men det bør bemærkes, at der generelt trædes nye spor i artiklen, og derfor læner dens analyser sig kun i begrænset omfang op ad etablerede analyser og perspektiver. Artiklen har ligeledes til en vis grad karakter af en overflyvning over meget forskelligartede regelsæt, hvilket indebærer, at en række grene af den retlige litteratur berøres mere perifært. Desuden bør det bemærkes, at dansk ret ikke på samme måde som folkeretten generelt tager stilling til, hvordan reglerne finder anvendelse i henholdsvis freds- og krigstid. Derfor vil den danske del af analysen operere med løbende overgange mellem fredstid, krisesituationer og krigstid, mens den folkeretlige analyse opdeles mere stringent.

## Myndighedernes sandhedspligt

En af de retlige udfordringer, som danske myndigheder skal håndtere, hvis de ønsker at udføre påvirkningsoperationer, er kravet om, at danske myndigheder og myndighedspersoner skal leve op til en almindelig ”sandhedspligt”. Der findes ikke en stor og detaljeret litteratur om denne pligt, men Sten Bønsing behandler spørgsmålet i en artikel i *Ugeskrift for Retsvæsen* fra 2017, hvor han gennemgår regelsættet og understreger, at det er en ”meget central og vigtig pligt for både offentlige myndigheder, offentligt ansatte og ministre, at disse skal tale sandt. Der gælder således en meget vidtgående sandhedspligt” (Bønsing, 2017: 376). I artiklen gennemgår Bønsing en række retskilder, som ligger til grund for denne forpligtelse. Han nævner forvaltningsloven, offentlighedsloven, tjene-

stemandsloven, ministeransvarlighedsloven og straffeloven. Selvom det således er muligt at pege på en hel del retskilder, der kan siges at ligge til grund for sandhedspligten, kan den nærmere regulering heraf fremstå en anelse diffus. Det skyldes ganske enkelt, at ingen af de nævnte regelsæt indeholder en klar og detaljeret retlig forpligtelse for den enkelte embedsmand eller myndighed (når der ses bort fra ministre, hvis forhold er reguleret specifikt i ministeransvarlighedsloven) til at tale sandt. Der er i stedet tale om regler, som mere eller mindre indirekte berører denne pligt ved fx at fastslå en vejledningspligt overfor borgere, der retter henvendelse til myndigheden (forvaltningslovens § 7), fastslå generiske regler om myndigheders hjemmesider (offentlighedslovens § 17), beskrive kravet om tjenestemænds samvittighedsfulde overholdelse af de regler, der gælder for deres stilling (tjenestemandslovens § 10) mv. Hertil knyttes nogle strafbestemmelser i straffeloven om pligtforsømmelse (straffelovens § 157), ligesom det bør nævnes, at såvel den militære straffelovs § 27 som den militære disciplinarlovs § 4 indeholder regler om tilsidesættelsen af pligter i tjenesten for militært personel. Sandhedspligten kan dermed siges at indgå i en hel del dansk lovgivning – men på en indirekte måde. Det giver derfor god mening, når Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål om rækkevidden af embedsmænds sandhedspligt noterer, at der ”ikke i lovgivningen [er] fastsat regler” om disse forhold, men at de regler, der gælder, er ”udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis.” Justitsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det gældende regelsæt er baseret på administrativ praksis og normer, som løbende er opsamlet og udpenslet gennem navnlig betænkninger og redegørelser (Justitsministeriet, 2014: 2-3). Også Ombudsmanden når frem til en sådan konklusion i den såkaldte ”annoncesag”, som gennemgås nærmere nedenfor. Her konkluderer han følgende om rækkevidden af regelsættet:

Det kan næppe anses for nærmere afklaret, i hvilket omfang de omhandlede regler og principper har karakter af gældende ret, og i hvilket omfang de har karakter af god forvaltningsskik (Folketingets Ombudsmand, 2015: 9).

Med andre ord kunne Ombudsmanden ikke klart adskille, hvilke dele af sandhedspligten der er udtryk for bindende retsregler, og hvilke dele der blot er omfattet af de blødere normer og principper for myndighedsudøvelsen. Med denne noget eklektiske regulering af området kan det være svært at fastslå grænserne for sandhedspligten, da det skrevne retsgrundlag ikke klart fastlægger og afgrænser pligten. Det er derfor praktisk at tage udgangspunkt i den beskrivelse af sandhedspligten, som fremgår af det såkaldte Kodex VII om syv centrale

pligter for embedsmænd i centraladministrationen, når pligten analyseres mere detaljeret. I dette kodex – som udgør en overskuelig fremstilling af embedsmænds centrale pligter baseret navnlig på grundlæggende retlige normer i den danske statsforfatning – er pligt nr. II ”sandhed” defineret således:

Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende (Moderniseringsstyrelsen, Kodex VII: 26)

Som det fremgår, er fokus særligt på embedsmænds rolle i forbindelse med deres ministers betjening af Folketinget. Det skyldes formentlig, at en af de klareste – og strafpålagte – regler om sandhedspligt i dansk ret er rettet mod ministre i deres relation til Folketinget. Det fremgår således af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at en minister kan straffes, såfremt denne ”giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.” Sandhedspligten går dog langt videre. Som det fremgår af den forklarende tekst til Kodex VII, pligt nr. II, gælder pligten helt generelt i embedsmændenes virke, både over for ministeren, medarbejdere, og ”i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed” (Moderniseringsstyrelsen, Kodex VII: 26). Sandhedspligten beskrives således umiddelbart som reelt ubegrænset i relation til modtageren af de urigtige eller vildledende oplysninger.

Man kan i forlængelse heraf overveje, hvordan disse regler finder anvendelse i sammenhænge, hvor danske myndigheder kan siges at udføre ”påvirkningsoperationer”. Selvom der ikke findes klare eksempler på sådanne operationer, der har været behandlet retligt i Danmark, findes i hvert fald ét eksempel på noget, der ligner en påvirkningsoperation, og som har været behandlet ved Ombudsmanden: Den såkaldte ”annoncesag” fra 2015.

### *Annoncesagen og vildledning af syriske flygtninge*

Annoncesagen angik udlændingemyndighedernes indrykning af en annonce i fire libanesiske aviser den 7. september 2015 med oplysninger om stramminger og regler i den danske udlændingelovgivning. Efter en del offentlig omtale og debat om annoncens indhold gik Ombudsmanden ind i sagen. Ombudsman-

den konkluderede, at annoncen ikke var retvisende i forhold til den reelle målgruppe: De syriske flygtninge, som opholdt sig i Libanon på annonceringstidspunktet. På den baggrund udtalte ombudsmanden kritik.

Det fremgik tydeligt af sagens sammenhæng og myndighedernes forklaringer, at formålet med annonceringen navnlig var at give syriske flygtninge det indtryk, at de danske asylregler og -procedurer var så restriktive, at de ville være mindre tilbøjelige til at søge mod Danmark. Dermed kan man forstå annonceringen som et element i en form for påvirkningskampagne udført af danske myndigheder, og man kan forstå Ombudsmandens analyse som en illustration af grænserne for en sådan operation. Det skal dog bemærkes, at Ombudsmanden bedømte sagen ”efter de regler og principper, der gælder for offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling” (Folketingets Ombudsmand, 2015: 6). Ombudsmandens vurdering angår således konkret vejledningspligten og ikke som sådan den almindelige sandhedspligt. Ikke desto mindre henviste Ombudsmanden i al væsentlighed til materiale, der er væsentligt bredere end blot dette element, og man fokuserede i regel gennemgangen på den generelle sandhedspligt. Mens sagens konklusioner således ikke er direkte overførbare på sager om den almindelige sandhedspligt, kan dens analyser være vejledende også i relation til anden form for oplysningsindsats end den, der følger af myndighedernes vejledningspligt.

Ombudsmanden konkluderede i sagen, at annoncen ikke var i overensstemmelse med ”gældende regler og principper på området” (Folketingets Ombudsmand, 2015: 16), da oplysningerne i annoncen i høj grad var egnet til at efterlade de reelle modtagere (de syriske flygtninge) med en opfattelse af de danske regler, som ikke var retvisende. I forlængelse af denne konstatering noterede Ombudsmanden følgende omkring myndighedernes generelle mulighed for at kommunikere med udlændinge gennem fx annonceringer i udlandet:

Jeg skal også fremhæve, at der ikke er noget til hinder for, at udlændingemyndighederne i udenlandske medier – f.eks. i annonceform – orienterer om den danske asylordning på en måde, der særligt fokuserer på de dele, som må anses for restriktive ... Det er imidlertid et krav, at vejledningen ikke bliver så kortfattet, unuanceret og – for modtageren – irrelevant, at den i den samlede kontekst ikke er retvisende, men egnet til at udvirke, at flygtninge på forkert grundlag beslutter, hvor de skal søge at opnå asyl (Folketingets Ombudsmand, 2015: 17).

Det må således konkluderes, at det i hvert fald er den klare hovedregel, at såfremt danske myndigheder ønsker at påvirke et udenlandsk publikum på en sådan måde, kræves det, at indsatsen sker på baggrund af en korrekt og retvisende

fremstilling. Det er dog uklart, hvor langt den anvendte logik kan strækkes. Som det fremgår af bemærkningerne til Kodex VII, pligt nr. II, citeret ovenfor, forstås sandhedspligten generelt sådan, at den ikke er begrænset i relation til, hvem de urigtige eller vildledende oplysninger retter sig mod. Blandt andet nævnes, at sandhedspligten gælder i relation til ”offentligheden i al almindelighed”. Som det fremgår af annoncesagen, gælder sandhedspligten også i relation til vejledning af et udenlandsk publikum, der potentielt kunne have krav om asyl i Danmark. Omvendt synes det åbenbart, at danske embedsmænd og ministre ikke kan underlægges en streng sandhedsforpligtelse, når de fx indgår i forhandlinger på Danmarks vegne med udenlandske myndigheder, da dette ville falde uden for sandhedspligtens logik. Herimellem synes der at være et vist uklarhedsrum, når der kommunikerer til udlandet. Som udgangspunkt må det dog formodes, at i det omfang der fx kommunikerer til udlandet gennem pressen på en måde, der indebærer, at også Folketinget og/eller den danske offentlighed kan siges at være blandt modtagerne af oplysningerne, må det kræves, at embedsmænd og ministre lever op til sandhedspligten.

### *Christianiasagen og grænserne for sandhedspligten*

Mens annoncesagen afklarede, hvornår myndighederne træder over stregen i forhold til deres sandheds- og vejledningspligt, når de kommunikerer til et udenlandsk publikum, angik den såkaldte ”Christianiasag” det principielle spørgsmål, om der er grænser for sandhedspligten – og hvor sådanne grænser går.

Christianiasagen drejede sig om et besøg på Christiania, som Folketingets Retsudvalg skulle have gennemført den 29. februar 2012, men som måtte aflyses af sikkerhedsmæssige årsager. Da man fra Justitsministeriets side ikke mente, at man kunne orientere Folketinget om den rette sammenhæng for aflysningen uden at blotlægge fortrolige forhold, valgte man at fortælle Retsudvalget, at aflysningen skete som følge af, at politidirektøren ved Københavns Politis ikke havde mulighed for at deltage den planlagte dag. Besøget blev i stedet gennemført på en senere dato. Sagens rette sammenhæng blev dog afsløret i forbindelse med en forsidehistorie på *Ekstra Bladet* den 19. november 2013 om PET’s øjensynlige misbrug af adgang til Pia Kjærsgaards kalender i forbindelse med det planlagte besøg. Sagens alvor og konsekvenser var omfattende. Store dele af PET’s ledelse, herunder PET-chefen, Jakob Scharf, måtte forlade efterretnings-tjenesten. Justitsministeriets departementschef og en afdelingschef blev hjemsendt, og justitsministeren måtte gå af. Set fra et retligt synspunkt er sagen dog bedst kendt for at indføre begrebet ”nødløgn” i den retlige diskurs om offentligt ansattes sandhedspligt – og for den efterfølgende affærdigelse af begrebet.

Begrebet ”nødløgn” blev introduceret i en tjenestemandundersøgelse, som skulle overveje, om de to nævnte topembedsmænd i Justitsministeriet havde handlet kritisabelt. I undersøgelsen konkluderes det, at den usandhed, som de to embedsmænd havde bidraget med at formidle til Folketingets Retsudvalg, ”bedst [kunne] betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn” (Tjenestemandundersøgelse, 2014: 164). Forhørsledelsen gjorde det klart, at denne vurdering skulle ses i lyset af, at de to embedsmænd havde tavshedspligt i forhold til de oplysninger, som de havde modtaget fra PET omkring sikkerheds-situationen, og at ”der i situationen desuden var en nærliggende risiko for, at de fortrolige oplysninger ville kunne blive prisgivet”, hvis man ikke fandt på en alternativ begrundelse for at udskyde besøget. På denne baggrund konkluderede forhørsledelsen at:

den almindelige sandhedspligt ... måtte vige for de helt særlige, tungtvejende og saglige hensyn, der begrundede deres rådgivning. Denne sag må således betegnes som helt særegen, og den adskiller sig derfor fra andre sager om tilsidesættelse af sandhedspligten over for Folketinget (Tjenestemandundersøgelse, 2014: 165).

Med andre ord nåede forhørsledelsen frem til, at der eksisterede en undtagelse til den almindelige sandhedspligt i helt særegne situationer som den, Christianiasagen angik. Denne konklusion var Folketinget ikke tilfreds med, og som følge heraf nedsatte man et udvalg, der fik til opgave at se nærmere på forholdene omkring ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget og muligheden for at anvende nødløgne over for Folketinget.

Det nedsatte udvalg valgte i det store og hele at hælde idéen om tilladelige nødløgne ned ad brættet. Således bemærkede udvalget, at ”[n]ødløgnsbetragtningen har påkaldt sig stor opmærksomhed i den offentlige debat, men der er ikke i gældende ret noget holdepunkt for at tillægge begrebet nogen retlig betydning i forhold til brud på sandhedspligten” (Christiania-udvalget, 2015: 73). I udvalgets afvisning af nødløgnsbetragtningen henviste man navnlig til reguleringen af ministres sandhedspligt efter ministeransvarlighedsloven. Her fremgår det af lovens § 5, stk. 2, at blandt andet afgivelsen af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget kan være strafbar, ligesom det fremgår af lovens § 2, at straffelovens almindelige del finder anvendelse i denne sammenhæng. Det indebærer, at de almindelige strafferetlige regler og principper for ansvar finder anvendelse i relation til ministeransvarlighedsloven, og herunder at de straffrihedsgrunde, der gælder i den almindelige strafferet, kan komme i betragtning i sager om ministres sandhedspligt. Da nødløgnsbegrebet pas-



ser dårligt med disse straffrihedsgrunde, kan nødløgsbetragtninger formentlig ikke anses som en selvstændig begrænsning af sandhedspligten.

Mere interessant end overvejelserne om nødløgsbetragtninger er dog udvalgets bredere overvejelser omkring sandhedspligtens grænser. Ligesom det er tilfældet for de ovenfor nævnte analyser af sandhedspligten, bemærker udvalget, at ministre og embedsmænd har en generel sandhedspligt – om end deres analyse fokuserede på ministres forhold til Folketinget. I den sammenhæng bemærkes en række undtagelser til sandhedspligten, som har bredere relevans.

Udvalget peger navnlig på tre mulige grundlag for at begrænse sandhedspligten: muligheden for pligtsammenstød, overvejelser om nødret og princippet om materiel atypicitet (Christiania-udvalget, 2015: 10, 19, 69). Spørgsmålet om pligtsammenstød og nødretsovervejelserne er formentlig af begrænset betydning i relation til påvirkningsoperationer. Førstnævnte handler om tilfælde, hvor sandhedspligten må fraviges, fordi ministeren er forpligtet til at efterleve en anden strafsanktioneret pligt. Dette vil formentlig sjældent være tilfældet ved påvirkningsoperationer. Sidstnævnte handler om tilfælde, som beskrevet i straffelovens § 14, hvor det er nødvendigt at foretage en lovovertrædelse, som er ”af forholdsvis underordnet betydning” med det formål at afværge en ”truende skade på person eller gods”. Dette vil formentlig også sjældent være tilfældet i relation til påvirkningsoperationer. Mere interessant er dog spørgsmålet om materiel atypicitet.

Princippet om materiel atypicitet indebærer, at hvis der sker en overtrædelse af en strafbestemmelse, der har en sådan karakter, eller foregår under omstændigheder, ”som er så atypiske i forhold til det, der er tilsigtet kriminaliseret med bestemmelsen, at det ville være urimeligt at henføre forholdet under bestemmelsen, vil forholdet kunne anses for straffrit” (Christiania-udvalget, 2015: 69). Der er således tale om et fortolkningsprincip, der bedst kan betegnes som ”sund fornuft” (Greve, 2004: 85). Om det specifikke spørgsmål om sandhedspligtens udstrækning i relation til Folketinget, vurderede udvalget, at de situationer, hvor der kan ses bort fra sandhedspligten, vil være ganske få og ekstraordinære (Christiania-udvalget, 2015: 10, 72). Et eksempel er tilfældet, hvor en udsendt dansk efterretningsofficer på hemmelig mission i udlandet beskyttes ved, at en minister benægter, at den pågældende er udsendt af Danmark.

Opsummerende forklarede udvalget, at sandhedspligten i praksis alene kan tilsidesættes, ”når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe en usandhed i en situation som den foreliggende” (Christiania-udvalget, 2015: 72). Udvalget vurderer dermed spørgsmålet om udstrækningen af sandhedspligten i relation til, om en minister kunne straffes efter ministeransvarlighedsloven. Dette er selvsagt en strafferetlig

vurdering og ikke en vurdering ud fra forvaltningsretlige regler og principper. Det må dog antages, at i det omfang det er straffrit efter ministeransvarlighedsloven at afgive usande eller misvisende oplysninger i sådanne sammenhænge, vil vurderingen smitte af på de forvaltningsretlige regler og principper. Dermed vil en embedsmand, som fx har bistået en minister med at afgive sådanne oplysninger, formentlig ikke kunne anses for at have handlet i strid med sin generelle sandhedspligt.

Efter omstændighederne synes det således rimeligt at antage, at visse overtrædelser af sandhedspligten i forbindelse med påvirkningsoperationer kan falde inden for denne ramme, navnlig hvis de har relation til en krigssituation eller til andre ekstraordinære forhold af betydning for Danmark sikkerhed. Påvirkningsoperationer, der udføres under sådanne forhold, og som søger at beskytte Danmark i forbindelse med krig eller krigslignende situationer, vil dermed formentlig kunne retfærdiggøres under denne logik – herunder i de situationer, der nedenfor beskrives omkring ”krigslist”. Det samme vil formentlig være tilfældet i andre alvorlige krisesituationer, hvor denne form for vildledning i almindelighed må anses for rimelig. Spørgsmålet må dog afhænge af de konkrete omstændigheder og lader sig formentlig ikke sætte på formel.

## Folkeretlige grænser for påvirkningsoperationer

Folkeretten indeholder ikke regler, der specifikt regulerer staters forsøg på at påvirke hinandens – eller hinandens borgeres – holdninger eller adfærd. Dermed er påvirkningsoperationer ikke som sådan underlagt direkte folkeretlig regulering. Der findes dog en række bredere folkeretlige regler og principper, som konkrete påvirkningsoperationer kan karambolere med. I fredstid er det særligt det folkeretlige suverænitetsprincip, der har påkaldt sig opmærksomhed. Nærmer vi os situationer, hvor der er iværksat en væbnet konflikt, og hvor krigens love således er aktiveret, eller hvor der er optakt til noget sådant, er den såkaldte *jus ad bellum* (regler om magtanvendelse) og *jus in bello* (regler om krigsførelse) relevante.

### *Kan staters suverænitet krænkes gennem påvirkningsoperationer?*

En af grundpillerne i den moderne internationale retsorden er princippet om staternes suverænitet, der indebærer, at staterne er principielt ligestillede og gensidigt uafhængige. Isoleret set kan suverænitetsprincippet dog fremstå en anelse diffust, da det ofte formuleres helt generisk og overordnet. Princippet kan dog brydes ned i sine enkeltelementer, så som den iboende ”interne” og ”eksterne” suverænitet. Førstnævnte handler om, at stater har en eksklusiv ret til at handle

på eget territorium. Sidstnævnte handler om, at stater har ret til at repræsentere sig selv udadtil. I denne artikel er navnlig den interne suverænitet relevant.

Når suverænitetsprincippet defineres, henvises der ofte til den såkaldte *Lotus*-sag fra Den Permanente Internationale Domstol (PCIJ). Sagen angik et sammenstød mellem et fransk skib (*Lotus*) og et tyrkisk skib på det åbne hav lige før midnat den 2. august 1926, og som led i afklaringen af sagens retlige sammenhæng noterede domstolen følgende:

Den første og vigtigste begrænsning, som folkeretten pålægger en stat, er at – såfremt der ikke findes en regel om det modsatte – må staten ikke udøve sin magt i nogen form på en anden stats territorium (PCIJ, 1927: 18).

Dermed understregede domstolen, at der eksisterer et suverænitetsprincip, som udgør en begrænsning i staters rettigheder, idet de generelt ikke må udøve deres suverænitet på andre staters territorium. I en anden ofte citeret afgørelse fra Den Faste Voldgiftsret (PCA) i den såkaldte *Island of Palmas*-sag fra 1928, kan princippet findes formuleret med fokus på de rettigheder, som suveræniteten indebærer. I sagen, der angik spørgsmålet om, hvorvidt USA eller Nederlandene havde suverænitet over den lille ø Palmas/Miangas, kom voldgiftsdommeren, Max Huber, ind på, hvordan suverænitetsprincippet skulle forstås:

Suverænitet i forholdet mellem stater indebærer uafhængighed. Uafhængighed i relation til en del af kloden, inden for hvilken staten har ret til at udøve statsfunktioner, og hvor alle andre stater er udelukket herfra (PCA, 1928: 838).

Som det fremgår, er det helt centrale element i staters suverænitet deres eksklusive ret til at udføre ”statsfunktioner”. Alle stater har en sådan ret, og der gælder et parallelt forbud for stater mod at udøve jurisdiktion på andre staters territorier og at forhindre, at territorialstaten selv kan udøve statsfunktioner.

Ser man nærmere på reglerne om suverænitet i lyset af spørgsmålet om påvirkningsoperationer, er det mest relevante spørgsmål, om en konkret påvirkningsoperation kan siges at forhindre, at en anden stat kan udøve sine statsfunktioner. Der findes ikke meget akademisk bearbejdning af spørgsmålet, men da en række eksperter analyserede suverænitetsprincippet i relation til cyberspace-operationer i den såkaldte *Tallinn-manual 2.0*, overvejede de specifikt, hvor meget der skulle til, for at denne regel brydes. De kunne enes om, at i hvert fald handlinger, der forhindrede territorialstaten i “levering af sociale tjenester, gennemførelse af valg, opkrævning af skatter, effektiv gennemførelse af diplomati og udførelse af centrale nationale forsvarsaktiviteter”, var omfattet

af forbuddet (Schmitt, 2017: 22). I det omfang en påvirkningsoperation således forhindrer en stat i fx at opretholde nationale sikkerhedsforanstaltninger eller gennemføre valg handlinger, synes der at være bred enighed om, at dette vil stride imod suverænitetsprincippet.

Der er ikke i den tilgængelige statspraksis mange eksempler på, at spørgsmålet om lovligheden af konkrete påvirkningsoperationer har været et centralt stridspunkt – eller at den juridiske litteratur har behandlet sådanne spørgsmål indgående. Det skyldes formentlig, at der skal ganske meget til, før en påvirkningsoperation kan siges at være folkeretsstridig. En enkelt sag har dog været diskuteret indgående de senere år: Ruslands indblanding i det amerikanske præsidentvalg i 2016. Denne mangefacetterede operation var beregnet på at underminere tilliden til valg handlingen og fremme muligheden for, at Donald Trump frem for Hillary Clinton blev valgt til USA's næste præsident (Intelligence Community Assessment, 2017). De amerikanske efterretninger peger på, at operationen blandt andet omfattede traditionelle propagandainsatser, herunder spredning af falske og vildledende budskaber gennem medier som RT og Sputnik, samt spredning af desinformation online gennem organisationer som Internet Research Agency – en russisk ”troldefabrik” – der gennemførte større påvirkningskampagner på sociale medier.

De elementer i den russiske indsats, som udgjorde ren propagandavirksomhed, så som brugen af medier som RT og Sputnik til at sprede usandheder, vil næppe kunne forstås som en suverænitetskrænkelse. Der er simpelthen for meget statspraksis, som viser, at staterne mener, at de kan blande sig i andre staters interne politiske forhold på denne måde. Det retligt interessante spørgsmål er snarere, hvor grænsen går mellem denne type ”rene” propagandavirksomhed og egentlige forstyrrelser af centrale statsfunktioner, og i den specifikke situation gik spørgsmålet navnlig ud på, om fremgangsmåden for de såkaldte ”trolde” på sociale medier krydsede denne grænse. Det mener blandt andre Michael Schmitt var tilfældet. Forskellen, mener Schmitt, ligger i, at vælgerne i sidstnævnte tilfælde ikke er i stand til at forholde sig til afsenderen af de relevante budskaber – og dermed manipuleres de på en urimelig måde. Det skyldes, at flere af de russiske ”trolde” udgav sig for at være amerikanske statsborgere, da de spredte deres budskaber – og sommetider endda stjal rigtige amerikaneres identitet. Schmitt finder, at denne form for påvirkningsoperation krænkede USA's suverænitet (Schmitt, 2018: 47).

Selvom det bør understreges, at dette område bestemt ikke er endeligt afklaret, synes Schmitts analyse konsistent med statssuverænitets bagvedliggende logik. Hvis suverænitetsprincippet omfatter stateres ret til fx at udføre nationale valg handlinger – og således et forbud for andre stater mod at forstyrre denne

proces – giver det mening at konkludere, at i det omfang en påvirkningsoperation reelt forhindrer, at vælgere meningsfyldt kan deltage i den demokratiske proces, vil en sådan operation stride mod suverænitetsprincippet.

### *Trusler om ulovlig magtanvendelse*

Bevæger man sig væk fra de lavintense konflikter, hvor suverænitetsprincippet er centralt, og mod konflikter med en højere intensitet, begynder reglerne om magtanvendelse at spille en større rolle. Disse regler opstiller et gennembrydeligt udgangspunkt om, at magtanvendelse er ulovligt. Et interessant element i dette forbud er dog, at forbuddet ikke er begrænset til egentlig *magtanvendelse*, men også omfatter trusler herom. Forbuddet formuleres således i FN-pagten artikel 2(4):

Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål.

Som det fremgår, forbyder artikel 2(4) eksplicit trusler om magtanvendelse, og trusselsforbuddet forstås sådan, at det omfatter trusler om at anvende ulovlig væbnet magt. FN-pagten indeholder ikke en egentlig definition af magtanvendelsestrusler, og der har generelt været et relativt begrænset fokus på området i den juridiske litteratur. Den mest anvendte definition er formentlig Ian Brownlies fra 1963: “et udtrykkeligt eller underforstået løfte fra en stat om at ty til magt, der er betinget af, at statens krav ikke accepteres” (Brownlie, 1963: 364). Magtanvendelsestrusler kan således være eksplicite, forstået på den måde, at én stat fortæller en anden stat, at hvis ikke staten makker ret, vil den blive udsat for magtanvendelse. Truslen kan dog også være mere implicit. Fx kan troppebevægelser eller troppeopbygning langs et andet lands grænser efter omstændighederne udgøre en ulovlig trussel (Green og Grimal, 2011: 297). Rent kommunikativt vil der formentlig ofte være tale om, at der eksplicit eller implicit udstedes en form for ultimatum eller krav, som, hvis opfyldt, kan forhindre magtanvendelsen. Dette element indgår da også i Brownlies definition. Det er dog, som blandt andre Marco Roscini har bemærket, ikke oplagt, at dette skulle være et ufravigeligt krav (Roscini, 2007: 234-235). Det er svært at se, hvorfor en trussel uden et ultimatum skulle forhindre, at trusselsforbuddet overtrædes.

Et oplagt nyligt eksempel på en delvis implicit og delvis eksplicit trussel om ulovlig magtanvendelse var den russiske opstilling af styrker langs den nordlige og østlige grænse til Ukraine i månederne op til invasionen den 24. fe-

bruar 2022. Umiddelbart inden invasionen startede, var vurderingen, at et sted mellem 100.000 og 190.000 tropper var rykket i stilling, og at styrken havde medbragt alt, hvad der måtte være nødvendigt for en invasion. Det inkluderede fx reparationsfaciliteter til kampvogne og felthospitaler (Brown, 2022). Opbygningen af tropper viste sig da også at være de indledende øvelser til et forsøg på at invadere Ukraine, hvilket selvsagt udgør et åbenlyst brud på magtanvendelsesforbuddet. Men allerede inden de russiske styrker rykkede ind på det ukrainske territorium, synes man at have overtrådt FN-pagtens artikel 2(4), idet Ruslands opstilling af tropper i sammenhængen må forstås som en retsstridig trussel om ulovlig magtanvendelse – navnlig set i lyset af den russiske kommunikation herom samt historikken omkring besættelsen af Krimhalvøen og støtten til oprørsstyrkerne i Donbassregionen. Overføres disse forhold på spørgsmålet om påvirkningsoperationer, bliver det således klart, at i det omfang en sådan operation indebærer, at modparten trues med ulovlig magtanvendelse, vil den være folkeretsstridig. Mens sådanne forhold formentlig sjældent vil være aktuelle i en danske sammenhæng, er der ikke desto mindre grund til at være opmærksom på problemstillingen. Det skyldes, at Danmark på visse punkter anlægger en udvidende fortolkning af reglerne om magtanvendelse, således at spørgsmålet kan overvejes i sammenhænge, hvor Danmark fx omtaler muligheden for at udføre ”humanitær intervention” eller deltage i et kollektivt selvforsvar baseret på den såkaldte *unable or unwilling*-doktrin.

### *Ulovlige trusler og vildledning under væbnet konflikt*

Når en væbnet konflikt er i gang, bliver magtanvendelsesforbuddet – og navnlig trusselsforbuddet – mindre relevant. Mere interessant bliver i stedet de regler, der regulerer krigsførelsen, og som forholder sig specifikt til kommunikationen mellem parterne eller trusler mod civilbefolkningen i den sammenhæng.

Det kan fx bemærkes, at civile som det helt klare udgangspunkt skal beskyttes under væbnede konflikter, og at de ikke må gøres til mål for angreb. Dette reflekteres blandt andet i et forbud i artikel 51(2) i Tillægsprotokol I til Genevekonventionerne (TPI), mod at ”fremsette trusler om vold med det formål at sprede rædsel blandt civilbefolkningen.” Denne form for ”påvirkningsoperation” er således ulovlig under væbnede konflikter. Lignende forbud kan læses ud af andre beskyttelser af civile. For eksempel er det forbudt at erklære, at alle personer, som befinder sig inden for et bestemt område, vil blive anset som kombattanter og nedkæmpet – og således lægge op til at etablere en formodning om, at alle er kombattanter. En lignende beskyttelse kan desuden siges at eksistere for kombattanter, der vælger at overgive sig og blive krigsfanger. TPI, artikel 40, understreger i den sammenhæng, at det er forbudt at true sin

fjende med, at man har en intention om at erklære, at der ikke må være overlevende – og således en intention om ikke at ville acceptere fjendens eventuelle overgivelse. På den måde findes i krigens love en række forbud, som indebærer, at krigsførende parter ikke må kommunikere på visse måder i et forsøg på at påvirke hinandens væbnede styrker eller civile.

Som det fremgår, gælder en række kommunikationsforbud under væbnet konflikt. Én type vildledende krigskommunikation, som dog er både lovlig og ganske almindelig, er ”krigslist”. Krigslist defineres i den danske militærmanual som ”handlinger, som har til formål at understøtte egne militære interesser ved at vildlede modstanderen til at handle mod sin interesse” (Forsvarsministeriet/Værnsfælles Forsvarskommando, 2016: 386). Krigslist handler således om at lede modstanderen til at tro ét, mens sandheden er en anden – og at opnå en militær fordel herved. Krigslist må ikke foregå på en måde, der bryder de ovenfor nævnte forbud, ligesom man ikke må besvige modstanderen til at tro, at man har en beskyttet status med det formål at udnytte vildfarelsen til at dræbe, såre eller tilfangetage (såkaldt perfidi). Overholdes disse regler dog, er krigslist fuldt lovligt. Det nok mest berømte eksempel på krigslist skete i forbindelse med de allieredes invasion af Normandiet under Anden Verdenskrig. Et centralt element i denne operation handlede om at lede tyskerne til at tro, at invasionen ville foregå et andet sted end det reelle. Således blev en fiktiv militærenhed oprettet. Radiooperatører udsendte falske radiomeddelelser. Attrapper af militært udstyr blev opstillet. Falske oplysninger blev lækket gennem tyske spioner mv. Alt dette blev gjort for at forhindre, at tyskerne skulle opdage den rigtige invasionsplan, og den samlede kampagne er således et skoleeksempel på krigslist.

## Danmarks imødegåelse af påvirkningsoperationer

I de foregående afsnit behandles flere centrale spilleregler, som Danmark skal holde sig indenfor, når og hvis Danmark måtte ønske at udføre påvirkningsoperationer. I dette afsnit vendes spillepladen om, og vi ser på, hvilke retlige kort Danmark har på hånden, hvis man skal imødegå sådanne operationer.

### Imødegåelse gennem modkommunikation

Den mest oplagte måde, som Danmark kan søge at imødegå påvirkningskampagner på – navnlig hvis de indeholder desinformation – er at anvende en kommunikationsstrategi, der på en overbevisende måde sætter situationen ind i dens rette sammenhæng. Det er en strategi, som anvendes ganske ofte. Uden for konteksten af påvirkningsoperationer er det måske bedste nylige eksempel de danske myndigheders kommunikationsstrategi i relation til coronapandemien, hvor man blandt andet udførte specifikke oplysningsindsatser, så som da Sta-

tens Serum Institut (SSI) i starten af 2022 bemærkede, at misvisende tolkninger af danske data florerede på sociale og internationale medier. Instituttet igangsatte en modkommunikationskampagne, hvor man gik direkte i rette med de misvisende tolkninger og oprettede en engelsksproget hjemmeside om typisk misinformation om de danske COVID-tal (SSI, 2022). En lignende – om end mindre systematisk – tilgang til desinformation også kan spores i den danske tilgang til Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022. Denne invasion skete med udgangspunkt i et påskud om blandt andet folkedrab begået af Ukraine. Denne påstand har ingen hold i virkeligheden, og det var da også budskabet fra flere centrale danske politikere umiddelbart efter invasionen. Navnlig noterede statsminister, Mette Frederiksen, allerede på et pressemøde på dagen for invasionen følgende:

Den russiske propagandamaskine, den kører stærkt lige nu med falske historier om ukrainsk militær trussel mod Rusland og med sabotage – ja, sågar folkedrab. Vi ser med andre ord nu Putins sande jeg. Og det er ildevarslende for alle os, der vil sikkerhed, fred og demokrati. Den russiske invasion er brutal, og det er en uprovokeret handling. Den strider mod FN-pagten og folkeretten (Statsministeriet, 2022).

Denne tilgang, hvor statsministeren specifik påpeger russisk propaganda, kalder de russiske historier falske og sætter situationen ind i dens rette sammenhæng, udgør formentlig en af de mest effektive måder, hvorpå danske myndigheder kan imødegå påvirkningsoperationer. Der er selvsagt ikke retlige problemer med en sådan tilgang.

### Imødegåelse gennem modreaktioner

Ud over rent kommunikative reaktioner kan Danmark vælge at svare igen på påvirkningsoperationer med mere hårdhændede midler. Mulighederne for at reagere afhænger dog af, hvorvidt den påvirkningsoperation, som imødegås, har krydset grænsen mellem det folkeretsmedholdelige og det folkeretsstridige. Er vi således i en situation, hvor den påvirkningsoperation, som imødegås, ikke har krydset denne retlige grænse, kan Danmark alene reagere med lovlige midler – det, man betegner som ”uvenlige handlinger” mod en fremmed stat. Sådanne handlinger kan fx omfatte, at diplomatisk personale fra det pågældende land udvises af Danmark. Det træk var en central del af det amerikanske svar på Ruslands indblanding i 2016-valget. I den forbindelse valgte man at vedtage sanktioner mod ni russiske enheder og individer og udsende *persona non grata*



erklæringer mod 35 russiske diplomater, som derved mistede deres ret til at opholde sig i USA (The White House, 2016).

Vurderes det, at en konkret påvirkningsoperation mod Danmark er folkeretsstridig, vil dette give Danmark adgang til at anvende yderligere værktøjer, der kan klassificeres som ”modforanstaltninger”. Modforanstaltninger defineres som handlinger, som en stat under normale omstændigheder ville ifalde folkeretligt ansvar for, men som i det konkrete tilfælde er lovlige, fordi formålet med dem er at bringe en anden stats folkeretsbrud til ophør. Danmark kan i den forbindelse vælge fx at bryde bindende handelsaftaler, indefryse statsmidler, eller inddrage tilladelser til at anvende danske lufthavne som led i en sådan modreaktion.

### Imødegåelse gennem domstolene

Endelig bør det bemærkes, at Danmark for nylig indførte nye regler i straffeloven, som sigter specifikt mod at kunne reagere over for påvirkningsoperationer. I straffelovens § 108, stk. 1, har det således siden 1952 fremgået, at uden for egentlig spionagevirksomhed (som er dækket af lovens § 107) straffes den, som ”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”. Denne bestemmelse blev opdateret i 2019, således at det blev gjort klart, at kriminaliseringen omfattede ”samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almindelige meningsdannelse.” Formålet med lovændringen var ifølge forarbejderne at ”styrke det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark”. I forarbejderne bemærkes således, at netop påvirkningsoperationer er en stigende udfordring for en række vestlige lande, og at dette også vil udgøre en stigende trussel for Danmark, navnlig i forbindelse med valghandlinger (Lovforslag nr. L 95, 2018: 2).

### Konklusion

I denne artikel overvejes det, hvilke centrale regler og principper der binder Danmark i tilfælde, hvor man måtte ønske at udføre påvirkningsoperationer, samt hvilke muligheder der byder sig til i tilfælde, hvor det måtte blive nødvendigt at imødegå sådanne operationer. I relation til de retlige bindinger synes navnlig sandhedspligten i en række sammenhænge at kunne skabe udfordringer for danske myndigheder, der måtte ønske at gennemføre operationer, der søger at påvirke et udenlandsk publikum gennem spredning af usandheder og vildledning. Formentlig vil navnlig princippet om materiel atypicitet og relaterede overvejelser dog kunne åbne op for, at visse påvirkningsoperationer falder

uden for sandhedsplichtens grænser, hvis det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse synes åbenbart, at det ikke har været meningen med sandhedsplichten, at den skal forhindre, at Danmark fx beskytter nationen eller dansk personel gennem fremsættelsen af usande oplysninger. Det kan være tilfældet ved fremsættelsen af urigtige oplysninger, der har til formål at beskytte danske efterretningsofficerer eller agenter i fredstid, ligesom et oplagt eksempel i krigstid kunne være vildledning i form af krigslist.

I den folkeretlige regulering findes yderligere begrænsninger for Danmarks – og alle andre staters – mulighed for lovligt at udføre påvirkningsoperationer. Disse begrænsninger kan navnlig findes i reglerne om statsuverænitet, magtændelse og krigens love. Disse begrænsninger angår dog forhold, som formentlig – og forhåbentlig – er af mindre betydning for en retsstat som Danmark, da de primært begrænser muligheden for at udføre påvirkningsoperationer, der fx har til formål at underminere en valghandling, true med ulovlig magtændelse, eller true med at angribe beskyttede personer under væbnet konflikt.

Endelig konkluderes det, at imødegåelse fra dansk side kan ske på flere forskellige måder og niveauer, afhængig af karakteren af den påvirkningsoperation, der skal imødegås. Danmark kan dermed efter omstændighederne reagere rent kommunikativt samt gennem egentlige modreaktioner, der kan omfatte modforanstaltninger. Herudover kan der i visse tilfælde ske retsforfølgning efter nye strafferegler om påvirkningsvirksomhed. Vi har dog fortsat til gode at se, hvordan dette system fungerer i praksis.

## Litteratur

- Brown, David (2022). Ukraine conflict: Where are Russia's troops? <https://www.bbc.com/news/world-europe-60158694> (15. april 2022).
- Brownlie, Ian (1963). *International law and the use of force by states*. Clarendon Press
- Bønsing, Sten (2017). Når sandheden skal frem – om sandhedsplichten og vildledningsforbuddet. *Ugeskrift for Retsvæsen* 2017B.376.
- Christiania-udvalget (Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen) (2015). *Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen*. Den Faste Voldgiftsret (1928). Island of Palmas (Neth. v. U.S.) 2 R.I.A.A. 829 (Perm. Ct. Arb. 1928).
- Den Permanente Internationale Domstol (1927). S.S. "Lotus" (Fr. v. Turk.), Judgment, 1927 P.C.I.J. (ser.A) No. 10 (Sept. 7).
- FN's Generalsekretær (2022). Secretary-General's press encounter on Ukraine (22. februar 2022).
- Folketingets Ombudsmand (2015). *Annonce fra udlændingemyndighederne trykt i fire libanesiske aviser overholdt ikke reglerne for offentlige myndigheders vejledning af borgerne (2015-63)*.

- Forsvarsministeriet/Værnsfælles Forsvarskommando (2016). *Militermanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale væbnede operationer*.
- Green, James A. og Francis Grimal (2011). The threat of force as an action in self-defense under international law. 44 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*.
- Greve, Vagn (2004). *Det strafferetlige ansvar*. Danmarks Jurist- og Økonomforbund.
- Intelligence Community Assessment (2017). Assessing Russian activities and intentions in recent US elections. [https://www.dni.gov/files/documents/ICA\\_2017\\_01.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf) (15. april 2022).
- Justitsministeriet (2014). *REU Alm.del, endeligt svar på spørgsmål 71*, Retsudvalget 2014-15.
- Lovforslag nr. L 95, *Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)*, Folketinget 2018-19.
- Larson, Eric V., Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz og Cathryn Quantic Thurston (2009). *Foundations of effective influence operations: A framework for enhancing army capabilities*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Moderniseringsstyrelsen (2015). *Kodex VII: Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. [https://modst.dk/media/16963/kodex\\_vii.pdf](https://modst.dk/media/16963/kodex_vii.pdf)
- Roscini, Marco (2007). Threats of armed force and contemporary international law. *Netherlands International Law Review* 54:2.
- Schmitt, Michael N. (red.) (2017). *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, Michael N. (2018). "Virtual" disenfranchisement: Cyber election meddling in the grey zones of international law. *Chicago Journal of International Law* 19:1.
- Statens Serum Institut (2022). Typical misinformation regarding Danish COVID-numbers. <https://en.ssi.dk/covid-19/typical-misinformation-regarding-danish-covid-numbers> (15. april 2022).
- Statsministeriet (2022). Presse møde torsdag den 24. februar 2022. <https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-torsdag-den-24-februar-2022/> (15. april 2022).
- Tjenestemandundersøgelse (2014). *Beretning og indstilling i anledning af tjenestelig undersøgelse mod departementschef Anne Kristine Axelsson og afdelingschef Jens-Christian Bülow*.
- The White House (2016). FACT SHEET: Actions in response to Russian malicious cyber activity and harassment. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/29/fact-sheet-actions-response-russian-malicious-cyber-activity-and> (15. april 2022).