

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
21/2861 - NNO

Vår referanse
21/02033-2

Dato
13.08.2021

Høringssvar om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet

Vi viser til høringsbrev av 12. mai 2021 og tilhørende høringsnotat om endringer i forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Høringsfrist er 15. august 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at det innføres et nytt straffebud i straffelovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, som gjør det klart at det er straffbart å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Strafferammen foreslås satt til fengsel i 3 år. Det foreslås en egen bestemmelse om grove overtredelser, der strafferammen er foreslått satt til fengsel i 10 år. I tillegg foreslås det endringer i straffeprosessloven og politiloven slik at det åpnes for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge brudd på bestemmelsen.

Generelle kommentarer

Høringen reiser prinsipielle spørsmål om hvilke inngrep som kan og bør foretas overfor borgerne for å forebygge og avdekke kriminalitet som er rettet mot Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Datatilsynet vil innledningsvis bemerke at retten til privatliv og ytringsfriheten er grunnleggende forutsetninger for et demokratisk samfunn, som staten har et ansvar for å sikre. Hensynet til forebygging og bekjempelse av kriminalitet må balanseres mot hensynet til personvern og ytringsfrihet. Vi kan ikke se at høringsnotatet i tilstrekkelig grad behandler denne nødvendige avveiningen.

Datatilsynets merknader til lovforslaget knytter seg i hovedsak til forslagens konsekvenser for personvernet og en eventuell nedkjølingseffekt for ytringsfriheten, med tanke på enkeltpersoners deltagelse i meningsutvekslinger på digitale plattformer. Disse temaene er i liten grad berørt i høringsnotatet. Datatilsynet er av den oppfatning at disse aspektene bør inngå i vurderingen av om det bør innføres straffebud mot påvirkningsvirksomhet og at de samfunnsmessige konsekvensene av forslaget med fordel kunne vært bredere drøftet i høringsnotatet. Vi mener derfor det er vanskelig å overskue rekkevidden av og konsekvensene av de foreslåtte endringene.

Nedenfor følger våre kommentarer til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

Til punkt 5 Vurdering og forslag til lovendring

Forslaget til ny § 130 i straffeloven rammer den som rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Med påvirkningsvirksomhet menes virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse. Gjerningsbeskrivelsen er vid og vil kunne ramme ulike former for virksomhet. I høringsnotatet understrekes det at straffebudet ikke retter seg mot bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste.

Bestemmelsen er utformet teknologinøytralt, slik at den rammer påvirkningsoperasjoner i både det fysiske og digitale rom. Som departementet påpeker har den teknologiske utviklingen medført at betydelige deler av kommunikasjon og offentlig meningsutveksling mellom individer og i samfunnet foregår i det digitale rom. Departementet legger til grunn at store deler av påvirkningsvirksomheten vil foregå digitalt.

Datatilsynet bemerker at det er uklart om innføringen av nytt straffebud vil innebære økt overvåking av det digitale rom, herunder politiske ytringer og andre meningsytringer som fremsettes i sosiale media og kommentarfelt. Dette vil i så fall være problematisk.

Datatilsynet antar at det vil være krevende å identifisere den typen virksomhet som forslaget tar sikte på å ramme. Vi legger til grunn at PST har verktøy og metoder for dette.

Forebygging og etterforskning av brudd på de foreslåtte bestemmelsene forutsettes å omfatte behandling av opplysninger om enkeltpersoner. Behandling av personopplysninger i relasjon til de foreslåtte bestemmelsene er imidlertid ikke omtalt i høringsnotatet. Datatilsynet mener dette er svært uheldig, sett hen til de potensielt store konsekvensene forslaget vil kunne ha for personvernet. Vi mener dette må utredes og klargjøres i det videre arbeidet med lovendringene.

Vi vil understreke at usikkerhet knyttet til hvordan personopplysninger som samles inn, kan føre til endret atferd i befolkningen. Selvregulering som følge av overvåkingsfrykt kalles «nedkjølingseffekten». En sentral følge av nedkjølingseffekten er press på ytringsfriheten, som i neste konsekvens kan svekke demokratiet ved at borgerne begrenser sin deltakelse i åpen meningsutveksling. Økt tilstedeværelse av politi på sosiale medier o.l. vil kunne få enkelte til å unnlate å ytre seg og delta i debatten, med det resultat at man får en slik nedkjølingseffekt. Vi viser til at dette aspektet også ble trukket frem i høringen om det danske lovforslaget som det foreliggende lovforslaget langt på vei bygger på. Etter Datatilsynets syn kunne de samfunnsmessige konsekvensene vært bredere drøftet i høringsnotatet.

Til punkt 5.4 Endringer i andre lover

Etter straffeprosessloven § 222 d har PST hjemmel til å begjære bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge nærmere angitte straffbare handlinger, herunder etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter, avsløring av statshemmeligheter og annen ulovlig

etterretningsvirksomhet. Departementet antar det også bør være adgang til å benytte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen og foreslår endring om dette i straffeprosessloven. Departementets foreløpige vurdering er videre at det bør åpnes for å benytte skjulte tvangsmidler der det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av den nye bestemmelsen, og foreslår endringer om dette i politiloven § 17 d. I høringsnotatet legges det til grunn at store deler av påvirkningsvirksomheten vil foregå digitalt. Det vil derfor ofte være en forutsetning for at PST skal ha en reell mulighet til å kunne avdekke og motvirke påvirkningsvirksomhet, at de har mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler.

Skjulte tvangsmidler er inngripende tiltak med store personvernmessige konsekvenser. Datatilsynet bemerker at omtalen av skjulte tvangsmidler i høringsnotatet er svært knapp. De foreslåtte endringene åpner for at PST kan anvende slike tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge brudd på bestemmelsen. Det foreslås ingen endringer i vilkårene for bruk av skjulte tvangsmidler. Det er imidlertid uklart om skjulte tvangsmidler skal brukes målrettet mot enkeltpersoner eller om det kan benyttes i en bredere utstrekning for å etterforske, avverge og forebygge straffbar påvirkningsvirksomhet. Vi mener at rammene for bruk av skjulte tvangsmidler må klargjøres i det videre arbeidet med lovendringene.

Datatilsynet mener det er svært betenkelig dersom PST gis vide fullmakter til å benytte skjulte tvangsmidler for å avdekke påvirkningsvirksomhet i sosiale medier, da dette vil kunne åpne for omfattende overvåkning av borgernes ytringer og meningsutvekslinger. Vi vil videre advare mot en situasjon hvor det råder usikkerhet blant borgerne om man er under mistanke for å drive ulovlig påvirkningsvirksomhet på sosiale medier. Vi viser til våre kommentarer om nedkjølingseffekt over.

Vi stiller også spørsmål ved om det er formålstjenlig å benytte så inngripende tiltak som skjulte tvangsmidler på et internasjonalt internett, hvor det ved bruk av VPN og liknende lett tilgjengelige løsninger er enkelt å skjule spor som lokalisering og opprinnelsesland.

Det fremgår av høringsnotatet at E-tjenesten på bestemte vilkår kan utlevere informasjon til PST om fremmed påvirkningsaktivitet. Et vilkår er at utleveringen vurderes nødvendig for å fremme PSTs oppgaver. Videre fremgår det at det som følge av mangelfull strafferegulering er usikkert om oppfølgingen er en del av PSTs oppgaver, og at det derfor kan være usikkert om opplysningene kan utleveres til PST.

Med de foreslåtte endringene klargjøres PSTs ansvar og oppgaver. Datatilsynet merker seg at det ikke er foreslått endringer i gjeldende taushetspliktregler og/eller personvernregler. Vi antar derfor at gjeldende regelverk er vurdert å gi tilstrekkelig grunnlag for informasjonsutveksling og øvrig behandling av personopplysninger. Vi savner imidlertid en redegjørelse for departementets vurderinger i høringsnotatet. Det vises i den forbindelse til at politiregisterloven § 7 stiller strenge krav til registrering av særlige kategorier av personopplysninger, herunder opplysninger om politisk overbevisning.

Avsluttende merknader

Slik høringsnotatet er utformet gir det etter Datatilsynets syn ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere sentrale spørsmål knyttet til bekjempelse av påvirkningsoperasjoner og de konsekvenser det kan medføre for ytringsfriheten og personvernet, som danner grunnlaget for en fri meningsutveksling. Vi mener derfor at forslaget ikke bør fremmes i sin nåværende form.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Maren Vaagan
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer