



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:

21/2861

Vår referanse:

21/1306 - 4 / SVA004

Dato:

23.08.2021

HØRINGSUTTALELSE – ENDRINGER I STRAFFELOVEN MV. – PÅVIRKNINGSVIRKSOMHET

Det vises til departementets høringsnotat av 12. mai 2021 og til departementets e-post av 2. august 2021 hvor Oslo statsadvokatembeter fikk utsatt høringsfrist til 23. august 2021.

Innledning

Forslaget om en ny bestemmelse i straffeloven som skal ramme samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet, har i hovedsak sin bakgrunn i trusselvurderinger utarbeidet av PST og E-tjenesten. Vi har ingen vesentlige bemerkninger til den virkelighetsbeskrivelse som gjengis i departementets notat, men tillater oss å påpeke at påvirkningsvirksomhet historisk sett i lang tid har vært et sentralt og integrert virkemiddel i stormaktenes kamp om makt og innflytelse. Muligheten for å lykkes med slik påvirkningsvirksomhet er på grunn av den teknologiske utviklingen blitt betydelig større de seneste tiårene. På tross av en slik utvikling ble § 97 b i straffeloven av 1902-loven ikke videreført eller forsøkt modernisert for å møte de utfordringer som nå beskrives i høringsnotatet. Vi forstår det slik at lovforslaget kan oppfattes som en erstatning for 1902-lovens § 97 b.

Forslaget til ny § 130 er svært knapt i sin ordlyd, men er – slik vi ser det – svært vidtfavnende. Hva som vil være straffbart og hva som vil være straffritt, vil med den foreslåtte ordlyd være forholdsvis uklart. Som påpekt i notatet vil den foreslåtte bestemmelsen etter omstendighetene innebære et inngrep i ytringsfriheten, og forslaget berører derfor viktige spørsmål i en demokratisk rettsstat som Norge.

Eksisterende virkemidler mot uønsket påvirkningsvirksomhet

Ved et forslag om slik nykriminalisering bør det vurderes om samfunnet allerede har tilstrekkelig virkemidler for å motvirke den virksomheten som ønskes kriminalisert. I et åpent demokrati vil forekomst av såkalt "fake news" medføre at massemediene vil se det som sin oppgave å avsløre og korrigere uriktige faktiske fremstillinger. Dette er en funksjon som massemediene er blitt seg mer og mer bevisst. Også "fake news" som stammer fra utenlandske statlige aktører, er gjenstand for norske massemediers kritiske søkelys.

Som nevnt er påvirkningsvirksomhet i statlig regi som et ledd i maktkampen mellom nasjoner ikke noe nytt fenomen. Propaganda og andre psykologiske virkemidler for å påvirke en fiendes meninger og holdninger og adferd omtales som psykologisk krigføring ("psyops") og har vært benyttet for å støtte oppunder nasjoners interesser både i krigssituasjoner og i fredstid. Straffelovens § 119 om landssvik rammer den som under okkupasjon eller en væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende fare for dette, yter bistand til fienden eller okkupasjonsmakten eller skader den norske forsvarsevnen. Gitt de omstendigheter som beskrives i bestemmelsen, vil den kunne brukes overfor personer som samarbeider med fremmede stater ved f.eks. å utbre villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje. Akkurat dette alternativet var for øvrig uttrykkelig nevnt i straffeloven av 1902 § 86, som 2005-lovens § 119 er ment å videreføre. Vi har således allerede en bestemmelse i straffeloven som i en krigssituasjon eller ved overhengende fare for krig eller væpnet konflikt vil ramme deler av den den virksomheten som den foreslåtte § 130 vil omfatte.

For Oslo statsadvokatembeter fremstår det som naturlig at man i slike situasjoner som er nevnt i straffeloven §119, kan ta i bruk straff selv om det representerer en begrensning i ytringsfriheten. Under ordinære samfunnsforhold bør man imidlertid være ytterst varsom med å anvende straff som virkemiddel mot påvirkning av beslutningsprosesser og den allmenne meningsdannelse. Feilaktig og villedende informasjon bør i et demokratisk samfunn under normale omstendigheter møtes med motinformasjon og åpen debatt. Som nevnt bidrar massemediene til at "fake news" blir imøtegått. Det vil gjelde også om det er fremmede etterretningsorganisasjoner som står bak den uriktige informasjonen. Også andre bidragsytere i den offentlige debatt vil kunne motvirke uheldige påvirkningsfremstøt fra utenlandske statlige aktører.

Lovforslagets manglende presisjon

Grunnlovens § 96 krever hjemmel i lov for å straffe. Grunnlovsbestemmelsen forstås slik at det stilles et visst minstekrav til presisjon fra lovgivers side ved utforming av straffebud. Presisjon i straffebestemmelser er viktig for å ivareta forutberegneligheten. Slik vi vurderer den i høringsnotatet foreslåtte § 130, er det tvilsomt om bestemmelsen er tilstrekkelig presis til å tilfredsstille kravet til presisjon som følger av lovkravet i Grunnloven § 96 og av EMK art. 7.

Drøftelsen i pkt. 5.2.5 i høringsnotatet om det er behov for en såkalt rettsstridsreservasjon viser med tydelighet at forslaget i sin nåværende utforming er for vidtrekkende. Departementets forslag må ifølge notatet leses med en reservasjon for handlinger som er utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet. Departement har imidlertid ikke nevnt den virksomhet som forskere utøver. Også forskere vil i sitt arbeid samle og videreformidle informasjon som kan komme fra personer som tilhører utenlandske etterretningstjenester. Forskeres virksomhet vil slik sett kunne rammes av ordlyden i bestemmelsen. Det kan ikke være meningen å kriminalisere slik virksomhet. Men med et så generelt ord som "samarbeider" er det uklart hva som egentlig rammes.

Det kan også innvendes mot forslaget at "den allmenne meningsdannelse" i samfunnet bør kunne foregå i et samarbeid mellom ulike representanter for forskjellige land. En alminnelig

kriminalisering av å motta og videreformidle informasjon fra utenlandsk ambassadepersonell som tilhører etterretningsorganisasjoner, eller som sendes via f.eks. Internett fra organisasjoner i et annet land, mener vi er en unødig innskrenkning i ytringsfriheten.

Videre vil vi påpeke at det kan være problematisk å skille mellom allierte/vennligsinnede etterretningsorganisasjoner og andre etterretningsorganisasjoner. PST og E-tjenesten har et utstrakt samarbeid med en del etterretningsorganisasjoner. Et slikt samarbeid vil kunne innebære en påvirkning av "beslutninger" og slik sett rammes av forslaget svært vidtfavnende ordlyd. Eksempelvis kan det være snakk om utvikling og innføring av metoder i arbeidet som E-tjenesten og PST benytter. Slikt samarbeid vil åpenbart ikke bli gjenstand for strafforfølgning, men det er likevel uheldig å ha en straffebestemmelse som er så vidt uklar.

Både hensynet til ytringsfriheten og kravet om presisjon i en straffebestemmelse gjør at Oslo statsadvokatembeter vil fraråde at lovforslaget fremmes i sin nåværende form.

Handlingsdelikt eller faredelikt?

Forslaget til ny § 130 er utformet som et rent handlingsdelikt. Til forskjell fra 1902-lovens § 97 b er det ikke tatt med et straffbarhetsvilkår om at handlingen skal volde fare. I § 97 b var straffbarheten av utbredelsen av uriktige opplysninger gjort avhengig av at opplysningene var egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare.

Dersom departementet velger å gå videre med forslaget i høringsnotatet, bør bestemmelsen omgjøres til et faredelikt for å begrense rekkevidden av den. Dette kan muligens gjøres ved en henvisning til straffelovens § 121, hvor det er listet opp en del grunnleggende nasjonale interesser som kan skades gjennom de handlinger som der er gjort straffbare.

"Fremmed etterretningstjeneste" eller annet uttrykk?

I notatet ber departementet om synspunkter på bruk av ordet "fremmed etterretningstjeneste". Slik vi ser det, er uttrykket "fremmed makt" eller "fremmed stat" å foretrekke, jf. formuleringen i 1902-lovens § 97 b. Bevismessig vil det være vanskelig å oppfylle forsettkravet dersom man benytter begrepet "fremmed etterretningstjeneste".

Lars Erik Alfheim
førstestatsadvokat

Stein Vale
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Gjenpart

Riksadvokaten

Postboks 2102 Vik

0125

OSLO