

Justis- og beredskapsdepartementet

-

Deres ref.:
21/2861 - NNO

Vår ref.:
21/4728 - 8

Dato:
31.08.2021

Høringssvar - endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet

Det vises til høringsnotat om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet av 12. mai 2021.

Straffebestemmelsene som foreslås, lyder:

§ 130 Ulovlig påvirkningsvirksomhet

Med fengsel inntil 3 år straffes 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.

§ 130 a Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet

Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om påvirkningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) den har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge,*
- b) den har medført tap eller fare for tap av menneskeliv, eller*
- c) påvirkningsvirksomheten utøves i forbindelse med et offentlig valg som nevnt i § 151 annet ledd.*

Utenriksdepartementet har forståelse for at det kan være behov for et straffebud som kan ramme rettsstridig samarbeid med andre staters etterretningstjeneste som utfører påvirkningsoperasjoner i Norge. Imidlertid er påvirkningsvirksomhet og opinionsdannelse ikke bare en sentral del av ytringsfriheten, men også kjernen i politisk aktivitet og til syvende og sist blant pilarene demokratiet er tuftet på. Dersom det skal innføres et straffebud som skal kunne ramme aktivitet på dette området, vil det kreve en svært presis og avgrenset bestemmelse.

Ordlyden som foreslås, angir den straffbare handlingen som rettsstridig samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Påvirkningsvirksomhet

defineres som virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver der formålet er påvirkning av konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne samfunnsoppfatningen. Den straffbare handlingen er altså tilfeller av samarbeid med «fremmed etterretningstjeneste». På s. 16 og 23f i notatet slås det imidlertid fast at begrepet «fremmed etterretningstjeneste» også skal omfatte andre som reelt sett anses som fremmed etterretningstjeneste så lenge det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon. Virkeområdet for ordlyden utvides med dette betraktelig, og yttergrensene for straffebudet blir i denne sammenhengen uklare. Det later til at man egentlig ønsker at straffebudet skal kunne dekke enhver fordekt og statlig styrt påvirkningsvirksomhet. Også begrepsbruken i høringsnotatet taler for dette, der man gjennomgående benytter begreper som «utenlandsk påvirkningsvirksomhet», «påvirkning fra fremmede stater» og «fremmede staters påvirkningsvirksomhet» heller enn «fremmed etterretningstjenestes påvirkningsoperasjoner». Det er uheldig at ordlyden i seg selv tilsynelatende ikke gjenspeiler det omfanget som bestemmelsen er tenkt å ramme, og yttergrensene for straffebudet er altså uklare på dette området. Til tross for at risikoen for omgåelse er til stede dersom straffebudet begrenses til «fremmed etterretningstjeneste», slik det påpekes på s. 24 i notatet, er dette hensynet underordnet kravet som bør stilles til straffebudets klarhet og tydelige yttergrenser. Enten bør ordlyden omarbeides slik at den ønskede yttergrense angis tydelig der, eller så bør formuleringene på s. 16 og 23f tas ut når en eventuell lovproposisjonen utarbeides og straffebudet begrenses til å omhandle «fremmed etterretningstjeneste».

Videre er det utfordrende at ordlyden definerer påvirkningsvirksomhet som «*virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse*», når gjerningsbeskrivelsen allerede retter seg mot «*rettsstridig samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet*». Om man leser første og annet ledd i sammenheng vil gjerningsbeskrivelsen da være et forbud mot rettsstridig samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Rettsteknisk synes dette å være en upresis og uheldig formulering av straffebudet. Det bør av denne grunn søkes å definere påvirkningsvirksomhet på en annen og langt klarere måte.

Når det gjelder høringsnotatets beskrivelser av de forskjellige momentene i gjerningsbeskrivelsen, savnes mer inngående drøftelser, presiseringer og eksempler, særlig av de konkrete handlingene straffebudet søker å ramme og hva som faller utenfor. I notatet avgrenses det summarisk mot alminnelig journalistisk og diplomatisk virksomhet, men utover dette gis det svært lite veiledning. Utover å gå nærmere inn på de rent tekniske formene for å drive påvirkningsvirksomhet, bør det også drøftes forskjellige typetilfeller. Én vanlig form for påvirkningsvirksomhet i dagens samfunn foregår gjennom bruk av kommersielle aktører, eksempelvis kommunikasjonsbyråer som driver såkalt lobbyvirksomhet. En annen vanlig form for påvirkningsvirksomhet skjer gjennom interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner. Også religiøse organisasjoner driver påvirkningsvirksomhet som kan rette seg mot både konkrete beslutninger og almen meningsdannelse. Ikke minst politiske organisasjoner kan nevnes i denne sammenheng. Det er ikke vanskelig å se for seg at noen av disse aktørene, eller enkeltpersoner knyttet til dem, direkte eller indirekte vil kunne komme til å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste for å påvirke beslutninger eller den almene meningsdannelse, og særlig dersom enhver fordekt og statlig styrt

påvirkningsvirksomhet skal være omfattet. En nærmere drøftelse av slike typetilfeller knyttet de forskjellige momentene i gjerningsbeskrivelsen, og også skyldkravet, vil være av stor betydning for å gi en god og klar strafferettslig regulering.

For Utenriksdepartementets er det særlig urovekkende at forslaget nåværende utforming har en uklar grensdragning mellom handlinger som straffebudet skal ramme, og legitimt politisk arbeid, herunder utenrikspolitisk arbeid. Utenrikspolitisk arbeid, enten det gjøres på politisk nivå, diplomatisk nivå, gjennom økonomisk støtte i form av tilskudd, gjennom markedsføringsaktivitet, ved kontakt med næringsaktører og organisasjoner eller på andre måter, handler i stor grad om påvirkningsvirksomhet og å fremme egne utenriks- og sikkerhetspolitiske mål. På flere politiske områder kan det tenkes at etterretningstjeneste involveres og også har klare ønsker og målsetninger. Utenrikspolitisk arbeid foregår videre over hele skalaen fra fortrolige og fordekt aktivitet til offentlig og transparent aktivitet. På samme måte som Norge driver utenrikspolitisk arbeid opp mot andre stater, vil andre stater gjennom sitt politiske arbeid opp mot Norge i større eller mindre grad kunne anses å drive virksomhet for å påvirke konkrete beslutninger eller den almene meningsdannelse i Norge. Utenrikspolitisk arbeid foretatt av utenlandske aktører i Norge av samme art som norske aktører utøver i utlandet, vil dermed i prinsippet kunne tenkes rammet av bestemmelsen. En tilstrekkelig drøftelse og avgrensning av alle de nevnte formene for utenrikspolitisk arbeid holdt opp mot de forskjellige momentene i gjerningsbeskrivelsen, herunder også skyldkravet, vil for Utenriksdepartementets del være avgjørende for å kunne innføre en strafferettslig regulering av påvirkningsvirksomhet.

Det understrekes avslutningsvis at de utfordringene og uklarhetene som er påpekt, ikke alene løses ved at det er inntatt en rettsstridsreservasjon. Rettsstridsreservasjonen avgrenser straffebudet i noen grad, men gir i sum begrenset veiledning og overlater en for stor del av avgrensningen av straffebestemmelsens virkeområde til domstolen. Det nevnes for øvrig at rettstridsreservasjonen står til ordet «samarbeid» og ikke til «påvirkningsvirksomhet», og det kan dermed se ut som om reservasjonen gjelder «rettsstridig samarbeid» og ikke «rettsstridig påvirkningsvirksomhet».

Etter Utenriksdepartementets oppfatning må straffebudets virkeområde og yttergrenser fremgå tydeligere av ordlyden og det må fremgå klart at legitim politisk virksomhet ikke rammes av bestemmelsen.

Hilsen

Andreas Kravik
Avdelingsdirektør

Seniorrådgiver