

Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 21/2861

Dato: 11. august 2021

Vår ref.: 310498

Høring - Endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet

1 INNLEDNING

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av foreningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 SAKENS BAKGRUNN

Vi viser til høringen til justis- og beredskapsdepartementet publisert den 12.5.2021, med høringsfrist den 15.8.2021.

Høringen gjelder påvirkningsvirksomhet iverksatt av fremmede stater.

Dette høringssvaret er i hovedsak utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess. Lovutvalget består av Halvard Helle (leder), Bernt Heiberg, Christian B. Hjort, Stian Mæland, Berit Reiss-Andersen, Karl Nicolai Vogt Skjerdal, Simen Perminow Skjønberg og Frode Sulland, som alle har lang erfaring og god kompetanse innfor det aktuelle rettsområdet.

3 MERKNADER TIL FORSLAGET

Det foreslås et straffebud som retter seg mot påvirkningsvirksomhet iverksatt av fremmede stater for å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne meningsdannelse i samfunnet. Lovforslaget er foreslått plassert i straffelovens kapittel 17 og vil inngå som ny § 130 a *Ulovlig påvirkningsvirksomhet* med en ramme på fengsel i 3 år og ny § 130 a *Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet* med en ramme på fengsel i 10 år.

PST og E-tjenesten har i sine trusselvurderinger over flere år fremhevet fremmede staters påvirkningsvirksomhet som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge. Advokatforeningen er enig i at dette er et alvorlig problem. Slik påvirkningsvirksomhet er moralsk forkastelig og grunnleggende udemokratisk.

Spørsmålet er likevel om de skal belegges med straff, og da i tillegg til de øvrige hjemler i straffeloven kapittel 17 som verner grunnleggende nasjonale interesser, samt annen lovgivning som verner våre demokratiske prosesser.

Lovforslaget har en tosidig begrunnelse. Det skal for det første ramme den som samarbeider med utenlandsk etterretningstjeneste for å påvirke opinion eller beslutninger. Å kriminalisere denne type påvirkningsvirksomhet vil også gi hjemmel for å effektivisere samarbeidet mellom E-tjenesten og PST. E-tjenesten kan i dag gi opplysninger til PST om utenlandsk etterretningsvirksomhet i Norge, så langt opplysningene er innenfor PST formål. Dette vil gi myndighetene et større handlingsrom for å gripe inn mot fremmede staters uønskede aktiviteter i Norge, selv om enkeltpersoner ikke kan straffeforfølges.

Den internasjonale utvikling de senere tiår har vist at fremmede stater i økende grad benytter påvirkning for å oppnå politiske eller andre strategiske mål. Påvirkningen av den amerikanske valgkamp i 2016 og 2020 er veldokumentert. «Fake news» har ikke uten grunn blitt et innarbeidet begrep, og påviselig uriktig informasjon spres systematisk. Fake news stammer fra ulike miljøer som kan være vanskelig å identifisere, men også stater deltar i denne type desinformasjonsvirksomhet. PSTs trusselvurderinger identifiserer Russland og Kina som aktive på dette området i Norge. Det er grunn til å tro at en rekke stater benytter sine etterretningstjenester til skjult påvirkning av beslutningstakere og samfunnsforhold. Dette skjer hovedsakelig ved bruk av ulike teknologiske virkemidler. Det kan imidlertid skje endringer både når det gjelder de stater som viser interesse for å påvirke norske forhold, og de virkemidler som benyttes.

Påvirkningen kan rette seg direkte mot beslutningstagere, politikere, forvaltning og beslutningstakere i næringslivet. Man kan tenke seg påvirkning rettet mot næringer som oljesektor, landbruk og lakseoppdrett, eller påvirkninger rettet mot religiøse verdier eller seksuell tilhørighet, eller helt andre forhold som en fremmed stat kan ha en interesse av å påvirke. De ideologiske, religiøse og økonomiske skillelinjer mellom stater vil være reflektert i en slik virksomhet, som meget langt på vei vil kunne rammes av eksisterende straffebud, se eksempelvis straffeloven § 126.

Det er meget utfordrende å innføre et straffebud hvor «påvirkning» - det vil si ytringer, inngår som et ledd i straffebudets objektive gjerningsinnhold. Den type påvirkninger som er knyttet til samfunnsforhold som beskrevet ovenfor, skal være underlagt skarp debatt. Slike ytringer vil også være vernet av Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Også utenlandske interesser må kunne ytre seg fritt i Norge om alle forhold.

Advokatforeningen har merket seg at det ikke er ytringen i seg selv som gjøres straffbar, men at påvirkningen skjer i samarbeid med utenlandsk etterretning. I tillegg har Advokatforeningen også merket seg at formålet med bestemmelsen ikke er å kriminalisere ytringer, men å verne seg mot at fremmede stater bevisst forsøker å påvirke samfunnsforholdene i Norge. Det er likevel av vesentlig samfunnsmessig betydning at det ikke innføres straffebud som eventuelt må tolkes innskrenkende for ikke å begrense ytrings- og informasjonsfriheten.

Straffebudet er foreslått plassert i kapittelet som skal verne om Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Høringsnotatet problematiserer imidlertid ikke hvordan de nye bestemmelsene skal forstås i forhold til de øvrige bestemmelsene i kapittelet. Den klassiske spionasje handler om å overlevere statshemmeligheter til utenlandsk etterretning, jf. straffeloven § 121 flg. Det kan imidlertid oppstå grensetilfelle mellom å påvirke beslutningstakere og rekruttere personer til utenlandsk etterretning.

Den foreslåtte nykriminaliseringen har en grensegang mot ytringsfrihet og informasjonsfrihet. Det er derfor av stor betydning at slik lovgivning ikke kan misbrukes og anvendes overfor ytringer og handlinger som må vernes i et demokratisk samfunn.

I denne sammenheng er lovforslagets rettsstridsreservasjon av betydning. Rettsstridsreservasjonen er imidlertid ikke tilstrekkelig til å løse fortolkningsproblemer av de mest sentrale begreper i straffebudet. På et område som dette vil vurderinger av rettsstrid kunne endre seg i takt med samfunnsforholdene.

Det er en avgjørende verdi at norske straffebud utformes på et vis som innebærer at de ikke kan misbrukes under skiftende samfunnsforhold. Den nåværende ordlyden gir et urovekkende vidt spillerom og kan i prinsippet ramme frivillige organisasjoner, journalister og andre. Det er verdt å merke seg at slik lovgivning brukes av totalitære regimer for å kneble eller undertrykke brysomme stemmer eller ytringer.

4 NÆRMERE OM LOVFORSLAGETS ORDLYD OG STRAFFEBUDET'S OBJEKTIVE OG SUBJEKTIVE SIDER

4.1 "Fremmed etterretningstjeneste"

Forslaget byr på meget krevende grenseoppganger. Det gjelder for det første begrepet «fremmed etterretningstjeneste». Det er ikke entydig hverken hva som er en stat, eller hva som er dennes etterretningstjeneste. Etterretningstjenester opererer sjelden under egen logo. Deres virksomhet er fordekt, og skjer ofte i skjul av diplomatisk status eller annen virksomhet.

Hvordan skal man bedømme den som forsettlig deler en Facebook-post som formodentlig er lagt ut av en russisk «troll-fabrikk»? Skal man ta bevisstemaet «fremmed etterretningstjeneste» på alvor må man da ha bevisførsel om at posten er lagt ut av en slik «troll-fabrikk», og at denne reelt sett er drevet av russisk etterretning. Men hva med private selskaper med nær tilknytning til det russiske maktapparatet?

Dernest: hva med «vennlighetsinnede» etterretningstjenester? CIA har jo stått bak ganske mange påvirkningsaktiviteter, bl.a. «Radio Free Europe» og «Radio Liberty». Rammes slike? Skal man anvende rettsstridsavgrensning for å skille mellom «snille» og «slemme» etterretningstjenester?

De aller fleste stater driver gjennom sine diplomatiske og andre aktiviteter omfattende markedsførings-

og påvirkningsarbeid for å promotere sitt land, sine verdier og prioriteringer. USA inviterer utlendinger på undervisningsprogrammer for å lære om sitt land og sine institusjoner. Hensikten er åpenbart en form for påvirkning.

Norge driver menneskerettighetsarbeid mange steder i verden. Vel ikke i regi av PST eller Forsvarets e-tjeneste, men vi markedsfører holdninger og ideer om hvordan vi mener andre av verdens folk bør organisere sine stater i samsvar med våre ideer om demokrati og menneskerettigheter. Det er vel kjent at minst et veldig stort land har sine bestemte synspunkter på den slags aktivitet fra vår side. Skal vi legitimere at andre land kriminaliserer samarbeid med norske instansers promotering av demokrati og menneskerettigheter?

Noen eksempler vil vise vanskelige avgrensninger som kan oppstå ved forståelsen av straffebudets objektive gjerningsinnhold.

Hva med kontroversielle «vennskapsorganisasjoner» som for eksempel Med Israel for fred (MIFF) og tilsvarende? MIFF har åpenbart sterke bånd til Israelske myndigheter / ambassaden. Organisasjonen er fullt ut legitim, og spiller en rolle i samfunnsdebatten. Det er ikke helt utenkelig at også personell knyttet til etterretningstjenesten vil kunne delta i dialogen. En aggressiv påtalejurist med liten sans for MIFFs holdninger vil raskt kunne begrunne at MIFFs virksomhet bryter forbudet. Og da er vi kommet helt galt av sted, uansett hva man mener om Israel eller Palestina.

Palestina har en rekke statslignende funksjoner, deriblant en eller flere etterretningstjenester. Gjennom Palestinakomiteen og andre organisasjoner har det i årreke vært argumentert offentlig i Norge for palestinske interesser og mange norske samfunnsaktører har et omfattende nettverk med palestinske politikere. I en slik situasjon er det ikke enkelt å trekke grensen mellom legitim politisk virksomhet og «samarbeid» med utenlandsk «etterretning».

Det er en rådende (om ikke enerådende) oppfatning at Nord Korea er en stat. Det faller inn under den norske ytringsfrihet å kunne hevde et forsvar for Nord Koreansk politikk og livsform. Å samhandle med Nord Korea, for eksempel i forbindelse med besøk, bygge nettverk, finne litteratur etc. vil enhver utlending komme i kontakt med Nord Koreansk etterretningstjeneste. Høringsnotatet avklarer ikke hva som i et slikt tilfelle skal til for at det er et straffbart «samarbeid» med etterretningstjenesten.

Det er mye legitim politisk aktivitet knyttet til stater og statslignende separatistbevegelser, ulike sider i borgerkrig og okkuperte områder. En slik politisk aktivisme kan ha en tilknytning til en etterretningsvirksomhet, og særlig skjøre statsdannelser eller områder i krig og konflikt kan ha et sterkt behov for å påvirke andre land til å støtte deres politiske mål. En slik påvirkning er i seg selv ikke illegitim og omfattes av informasjonsfriheten.

Det er meget uheldig at disse problemstillingene som berører vanskelige avgrensninger mellom de forholdet lovforslaget ønsker å ramme og legitim politisk aktivitet og ytringer ikke i større grad er omhandlet i høringsnotatet.

4.2 "Samarbeid" / "påvirkning"

Problemet med å avgrense og definere hva som er en fremmed etterretningstjeneste forplanter seg videre til den øvrige delen av straffebudets objektive gjerningsinnhold. Etter lovforslaget er det "samarbeid" med den fremmede etterretningsorganisasjonen som rammes. Det tredje leddet i forslagets objektive gjerningsinnhold er å «påvirke». Ingen av disse tre sentrale begreper har et presist innhold.

Høringsnotatet viser til de danske forarbeidene hvor påvirkning er definert til å få noen til å mene noe bestemt eller foreta seg noe bestemt. Det kan knapt tenkes noen argumentasjon som ikke har et slikt formål.

4.3 Forholdet til ytringsfriheten

I høringsnotatet er det fremhevet at ytringsfriheten ikke er absolutt, og det inneholder en grundig generell gjennomgang av vilkårene for innskrenkninger som følger av EMD praksis. Så lenge det er samarbeidet med utenlandsk etterretning som etter ordlyden er den sentrale straffbare handling, er imidlertid den etterfølgende drøftelsen lite treffende. Begrepet «påvirkning» vil nødvendigvis måtte innebære ytringer i en eller annen form, men de samme ytringene kan fremføres straffritt, så lenge det ikke skjer i «samarbeid» med utenlandsk etterretning.

Det er meget viktig at straffebudet ikke krenker ytringsfriheten. Det fremstår likevel som noe underlig at det i høringsnotatet ikke vies tilsvarende oppmerksomhet til de begreper som er sentrale i straffebudet og som etter Advokatforeningens mening har fått en for vid og upresis utforming.

Det er viktig at et straffebud trekker en tydelig grense mellom de straffbare og de straffrie handlinger, slik at legitim politisk virksomhet og samfunnsengasjement ikke rammes. Denne grensen er helt fraværende i lovutkastet.

4.4 Kravet om forsett

Straffebudet rammer kun forsettlig handlinger. Det innebærer med andre ord at forsettskravet omfatter både begrepene «etterretning», «samarbeid» og «påvirkning». Avgrensningsproblemene kan imidlertid ikke løses gjennom forsettskravet. Særlig gjelder dette ved eventuelt forsett, jf. straffeloven § 22 c).

4.5 Tvangsmidler i forebyggende øyemed

Advokatforeningen har ovenfor allerede påpekt de rettssikkerhetsmessige manglene i de foreslåtte straffebudets utforming, herunder dets problematiske forhold til den alminnelige ytrings- og informasjonsfriheten. I høringsnotatets punkt 5.4.2 foreslår departementet at det ved endring av politiloven § 17 d også skal åpnes for at PST kan bruke skjulte tvangsmidler (som kommunikasjonskontroll, dataavlesning mv.) i rent forebyggende øyemed, for å undersøke om noen forbereder slike påvirkningshandlinger som det foreslåtte straffebudet rammer. En slik hjemmel vil – kombinert med det foreslåtte straffebudets utforming – åpne for overvåkning av en rekke borgeres fortrolige kommunikasjon, basert på deres lovlige ytringer, for å undersøke om de forbereder å inngå samarbeid med utenlandsk etterretning om fremtidige ytringer. Advokatforeningen kan ikke se at en slik

hjemmel kan være forenlig med vernet av ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 eller kommunikasjonsvernet og personvernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

5 KONKLUSJON

Selv om det foreslåtte straffebudet er ment å verne beskyttelsesverdige interesser, er dette forslaget ikke tilstrekkelig presist. Det åpner for vilkårlighet og mulige krenkelser av organisasjons- og ytringsfriheten. Forslaget vil kunne skape et uhåndterlig verdistraftebud. Det vil etter sin ordlyd gi hjemmel for å straffe uten tydelige kjennemerker. I en internasjonal rettsorden må det være betydelig rom for meningsbrytning og påvirkning også over landegrensene. Deltakere i legitim samfunnsdebatt skal føle seg trygge på at deres handlinger ikke vil kunne straffesanksjoneres – og, ikke minst, at de ikke skal utsettes for hemmelig overvåkning i forebyggende øyemed på grunn av sine lovlige ytringer. Samarbeid med utenlandsk etterretning vil allerede kunne rammes av andre straffebud som verner Norges nasjonale interesser.

Det er Advokatforeningens oppfatning at lovforslaget ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet og ikke bør fremmes for Stortinget i sin nåværende form. Det er uheldig at man i stor utstrekning viser til det danske lovforslaget og ikke har inntatt eventuelle avveininger og presiseringer som ble gjort under lovgivningsprosessen i Danmark.

Bestemmelsen slik den nå lyder, samt tilhørende lovendringsforslag, kan åpne for misbruk og et for vidt anvendelsesområde. Bestemmelsens objektive gjerningsinnhold er meget vidt definert, og straffebudet kan svekke borgernes rettssikkerhet samt krenke deres ytringsfrihet.

Advokatforeningen går derfor mot de foreslåtte endringene i straffeloven og straffeprosessloven. Et lovforslag med så vidtgående materielle og prosessuelle konsekvenser, krever meget grundige, selvstendige utredninger. Bare på denne måten kan man sikre at lovendringer ikke får utilsiktede konsekvenser og til syvende og sist blir et demokratisk problem i seg selv.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude K. Molvik
tm@advokatforeningen.no