



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
21/2861

Vår referanse:
21/62325

Sted, Dato
Oslo, 31.08.2021

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFELOVEN, STRAFFEPROSESSLOVEN OG POLITILOVEN - PÅVIRKNINGSVIRKSOMHET

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 12. mai 2021 med forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven som kriminaliserer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Høringsfristen var satt til 15. august 2021. Vi beklager at fristen er oversittet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Kripes, Økokrim, Sysselmesteren og Politihøgskolen. Politidirektoratet har mottatt høringssvar med merknader fra politidistriktene Finnmark, Møre og Romsdal, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Troms, samt fra Kripes og Politihøgskolen. Disse høringssvar er vedlagt.

Kort om høringen

Formålet med lovforslaget er etter det opplyste å styrke og gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge. Videre vil lovforslaget sikre at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har mulighet til å avdekke, forebygge og etterforske ulovlig påvirkningsvirksomhet i Norge.

Det foreslås 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. Med påvirkningsvirksomhet menes virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med formål om å påvirke den allmenne meningsdannelse eller beslutninger. 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. Det foreslåtte straffebudet retter seg ikke mot bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste. Handlinger som søker å påvirke beslutninger eller meningsdannelsen uten at det skjer i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, eksempelvis alminnelig journalistisk eller diplomatisk virksomhet, vil derfor ikke rammes av straffebudet.

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.

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

Politidirektoratets merknader

Innledende merknader

Politidirektoratet kan i det alt vesentlige slutte seg til de foreslåtte endringene i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven for å søke å styrke og gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge. Det er også gjennomgående støtte til de foreslåtte endringene i de mottatte høringsinnspill fra politietaten.

Politidirektoratet vil i det følgende kommentere enkelte forhold ved høringen. For øvrig vises det til vedlagte innspill fra politietaten.

Høringsnotatet 5.1 Behov for ytterligere kriminalisering

Basert på blant annet det trusselbilde som beskrives i høringsnotatet punkt 2.2 hvor det også ses hen til den teknologiske utviklingen, må det kunne legges til grunn at fremmede staters påvirkningsvirksomhet kan påføre Norge alvorlige skadefølger. Et grunnleggende grep for å søke å svare ut disse truslene er å gi et tilstrekkelig strafferettslig vern mot påvirkningsaktiviteten. Det bør derfor, etter Politidirektoratets vurdering, innføres et alminnelig straffebud i straffeloven som rammer fremmed påvirkningsvirksomhet i Norge som foreslått i høringsnotatet, hvilket også vil sikre at Etterretningstjenesten kan videreformidle denne type etterretninger til PST. Dette støttes også gjennomgående av høringsinnspillene fra etaten. Når det gjelder lovforslaget vurdert opp mot Grunnloven og de internasjonale forpliktelsene vises til omtalen av dette gitt av *Politihøgskolen*.

Høringsnotatet 5.2.2 Definisjon av påvirkningsvirksomhet

I likhet med politidistriktene *Innlandet* og *Finnmark* tiltrer Politidirektoratet forslaget i høringsnotatet om at definisjonen av påvirkningsvirksomheten skal knytte seg til virksomhet som utøves med det formål å påvirke den alminnelige meningsdannelsen eller beslutninger.

Høringsnotatet 5.2.3 Krav til tilknytningen til fremmed etterretningstjeneste

I høringsnotatet uttaler departementet blant annet at et straffebud bør forutsette et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Selv om et samarbeidsforhold kan være krevende å bevise, vil mangelen på et slikt tilknytningskrav kunne gjøre gjerningsbeskrivelsen unødig vidtrekkende. Det uttales videre at vilkåret markerer at straffebudet ikke retter seg mot bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste og at formålet med lovforslaget ikke er å straffe meningsytringer som søker å påvirke opinionen. Et tilknytningskrav som nevnt vil i betydelig grad redusere risikoen for at noen straffeforfølges for legitime demokratiske ytringer og informasjonsutveksling.

I høringsnotatet 5.2.4 presiserer departementet at det må være avgjørende om man reelt sett samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste. Dette vil også omfatte de tilfelle hvor virksomheten reelt sett tjener en etterretningsfunksjon for en fremmed stat eller opptrer på den fremmede etterretningstjenestens vegne eller samarbeider med denne. Det uttales videre at vilkåret ikke må tolkes strengt om det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon.

Politidirektoratet tiltrer forslaget om at det må oppstilles et vilkår for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste for straffansvar, likeledes at straffansvaret bør knytte seg til fremmed etterretningstjeneste og ikke fremmed stat, samt at det bør oppstilles en rettsstridsreservasjon som nevnt i høringsnotatet 5.2.5. *Politihøgskolen* og politidistriktene *Finnmark* og *Innlandet* tiltrer også uttrykkelig disse forslagene, selv om *Innlandet* politidistrikt er noe tvilende til behovet for en rettsstridsreservasjon. Kripos har innvendinger til vilkåret om at

gjerningspersonen må ha samarbeidet med en fremmed *etterretningstjeneste* og viser blant annet til at begrepet ikke er entydig definert og at det er variasjoner i hvordan statene organiserer slike tjenester/hvilket begrep som benyttes. Etter Kripos sin vurdering vil dette skape bevismessige utfordringer og vanskeliggjøre bruk av tvangsmidler. Til Kripos sine merknader vil Politidirektoratets vise til høringsnotatet 5.2.6 hvor det blant annet framgår at en videre kriminalisering reiser kompliserte spørsmål og at merknaden etter direktorats syn bør svares ut med en videre utredning. Det kan også vises til høringsnotatet 5.2.4 hvor det framgår at tilknytningen til en fremmed etterretningstjeneste ikke må tolkes strengt.

Høringsnotatet 5.2.6 Andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste

I høringsnotatet uttales blant annet at kriminalisering av samarbeidshandlinger i bredere forstand reiser kompliserte spørsmål som departementet ikke har hatt anledning til å utrede i denne omgang og stiller spørsmål er om straffebudet bør omfatte mer enn samarbeidshandlinger som utelukkende angår påvirkningsvirksomhet.

I de mottatte høringsinnspillene fra politietaten er det bred støtte til at straffebudet om påvirkningsvirksomhet bør få et videre anvendelsesområde og/eller at det er grunn til å utrede nærmere om det bør gjøres straffbart på mer generell basis å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste. Det vises særlig til høringsinnspillene til politidistriktene *Finnmark, Sør-Vest, Troms, Vest*, samt *Kripos* som har mer utførlige merknader. Politidirektoratet tiltrer behovet for en videre utredning.

Høringsnotatet 5.4.1 Straffeprosessloven

Når det gjelder den foreslåtte adgang til å benytte tvangsmidler viser Politidirektoratet til høringsvaret fra *Innlandet politidistrikt* hvor det uttales følgende:

"Som det flere steder fremheves i høringsnotatet, vil illegitim påvirkningsvirksomhet rettet mot Norge kunne ha stort skadepotensiale og kan ramme grunnleggende nasjonale og demokratiske interesser. Vi er derfor enige i departementets vurdering i at det bør gjøres unntak for kravet til strafferamme for handlinger som rammes av den nye bestemmelsen for å sikre at det kan benyttes skjulte tvangsmidler. Videre at det må være adgang til å bruke skjulte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen."

Politidirektoratet tiltrer denne merknaden som også er i samsvar med høringsvaret fra *Kripos*.

Høringsnotatet 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet uttales det at forslaget antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Politidirektoratet tiltrer denne vurderingen.

Annet

Politidirektoratet vil særlig gjøre oppmerksom på Kripos sin omtale av straffeprosessloven § 100a.

Med hilsen

Håkon Skulstad
assisterende politidirektør

Hanne Skallerud
fungerende seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

- Høringssvar fra Sør-Vest politidistrikt av 8. juli 2021
- Høringssvar fra Sør-Øst politidistrikt av 9. juli 2021
- Høringssvar fra Innlandet politidistrikt 13. juli 2021
- Høringssvar fra Troms politidistrikt 9. juli 2021
- Høringssvar fra Vest politidistrikt 15. juli 2021
- Høringssvar fra Finnmark politidistrikt 29. juni 2021
- Høringssvar fra Møre og Romsdal politidistrikt av 23. juli 2021
- Høringssvar fra Kripos av 13. juli 2021
- Høringssvar fra Politihøgskolen av 1. juli 2021



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Troms politidistrikt

Deres referanse:
21/62325

Vår referanse:
21/62325 - 28

Dato:
09.07.2021

Høring - forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Troms politidistrikt (TPD) viser til Justis- og Beredskapsdepartementets skriv av 12.05.2021 hvor forslag til endringer i straffeloven vedrørende påvirkningsvirksomhet sendes på høring.

TPD mener høringsnotatet på en grundig måte gjennomgår, redegjør for, og vurderer behovet for en endring i straffeloven knyttet til påvirkningsaktivitet.

Nedenfor kommenteres noen utvalgte deler av høringsnotatet som TPD mener er av særlig betydning for distriktets ansvarsområde.

Forebygging som primærstrategi

Innledningsvis vil TPD peke på betydningen av å gi politiet relevante hjemler som gjør det mulig å innhente og sammenstille informasjon som kan brukes til forebyggende formål. De foreslåtte endringene i straffeloven er knyttet til uønsket aktivitet fra etterretningstjenester tilhørende fremmede stater. Det fremstår som en rimelig antagelse at strafferamme på individnivå i Norge i liten grad vil påvirke aktiviteten til fremmede etterretningstjenester.

Derimot vurderer TPD at proaktiv forebyggende aktivitet på operasjonelt og strategisk nivå vil redusere samfunnssårbarheter mot påvirkning, samtidig som det i større grad vil være mulighet til å avskrekke fremmed etterretning fra å gjennomføre uønsket aktivitet. I lys av dette er TPD av den oppfatning at en sentral gevinst ved å gjennomføre de foreslåtte endringer, er at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) får hjemler som gjør det enklere å drive relevant innsamling, analyse og forebygging på systemnivå.

Utviklingen i trusselbildet

TPD slutter seg til den beskrivelse som gis i høringsnotatet punkt 2.2 om påvirkningsvirksomhet og utvikling i trusselbildet. Dette er en trusselbeskrivelse som er på et overordnet nasjonalt nivå. TPD ønsker derfor i dette høringssvaret å belyse forhold som er relevant for nordområdene og knytte dette til endringer i straffeloven.

Troms politidistrikt

Post: Postboks 6132, 9291 Tromsø
E-post: post.troms@politiet.no

Tlf: (+47) 77 79 60 00

Org. nr: 974769425
www.politiet.no

I "Meld.St.9 (2020-2021) Mennesker, muligheter og norske interesser i nord" har regjeringen definert nordområdene som Norges viktigste strategiske ansvarsområde.

I meldingen pekes det på at en helt sentral oppgave for nordområdepolitikken er å ivareta norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser i nord. Dette som en konsekvens av klimatiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske drivkrefter i regionen.

Som beskrevet i meldingen, blir det sikkerhetspolitiske trusselbildet stadig mer kompleks i nordområdene. Dette medfører et potensial for at både statlige og ikke-statlige aktører bruker sammensatte virkemidler i målrettede kampanjer for å oppnå egne målsetninger. Målet er ofte å undergrave tilliten til myndighetene, skape usikkerhet og forvirring, samt å aktivt påvirke befolkning, beslutningstakere og beslutningsprosesser.

TPD ønsker å utdype denne beskrivelsen ved å peke på tre forhold;

For det første har TPD en bekymring for at økt stormaktsrivalisering i nordområdene kan medføre at fremmede stater søker å tilrettelegge for – og posisjonere egen aktivitet og tilstedeværelse på norsk territorium. Dette for å kunne sikre egne interesser, og om nødvendig, på bekostning av grunnleggende nasjonale norske interesser.

Med posisjonering menes det her blant annet oppkjøp av eiendommer, investeringer i næringsliv og infrastruktur og bruk av markedsmekanismer som gjør norske aktører avhengig av verdikjeder knyttet til spesifikke land. I tillegg til å bruke legitime og markedsorienterte virkemidler for å oppnå dette, kan etterretningstjenester ha en tilretteleggerrolle. Dette gjelder spesielt for etterretningstjenester knyttet til stater som Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. En slik tilrettelegging kan knytte seg til innsamling, analyse, påvirkning og andre aktive tiltak.

For det andre vil TPD peke på at de politiske og økonomiske nettverk i Nord-Norge, og da spesielt i Troms og Finnmark, er av begrenset størrelse. Noe som medfører at enkeltaktører med tilhold i regionen kan ha en betydelig innflytelse på både økonomiske, politiske og kulturelle forhold lokalt, regionalt og nasjonalt. For fremmed etterretning er det dermed et betydelig potensial i å påvirke enkeltpersoner, eller mindre nettverk for å oppnå egne målsetninger i regionen.

For det tredje finnes det miljøer og fagpersoner i Nord-Norge som har spisskompetanse på ulike forhold knyttet til nordområdene. Dette gjelder for eksempel klima- og miljøforskning, urbefolkningsforskning, havbruksnæringen og logistikk og operasjoner i Arktis. Deler av dette er knyttet til flerbruksteknologi med bekymring for ulovlig kunnskapsoverføring, mens andre deler er knyttet til det politiske, kulturelle og økonomiske operasjonsrommet i nordområdene. Tilgang til denne type spisskompetanse gir bedre forutsetninger for tilstedeværelse og aktivitet i nordområdene, noe som kan være mål for fremmed etterretning.

Disse tre forholdene må sees i sammenheng med punkt 5.2.6 i høringsbrevet om hvorvidt andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste skal være straffbart. Videre er beskrevne forhold, alle eksempler på områder hvor det kan utarbeides troverdige scenarier for hvordan fremmed etterretning gjennom annen aktivitet enn påvirkning kan søke å oppnå en situasjon som er til gunst for eget land, men på bekostning av grunnleggende norske interesser.

Spesielt relevant for disse scenarioene er de muligheter som fremmede etterretningstjenester har for å benytte egne lands borgere og selskaper som stråmenn. For land med interesser i Arktis som Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med, er det en trend at nasjonale etterretnings- og sikkerhetstjenester har vide fullmakter og at skillet mellom offentlig og privat sfære er flytende. Det er dermed et handlingsrom for at etterretnings- og sikkerhetstjenestene i disse landene kan pålegge egne borgere og selskaper å samarbeide om aktivitet i utlandet.

I et forebyggende perspektiv er TPD derfor av den oppfatning at departementet snarest bør utrede hvorvidt andre former for samarbeid med fremmed etterretning bør være straffbart. Dette spesielt for å gi PST en mulighet til å samle inn og registrere informasjon som kan brukes for å bygge et oppdatert situasjonsbilde og drive forebygging på et overordnet nivå.

Oppsummering

TPD slutter seg til de foreslåtte endringer i straffeloven som beskrevet i høringsnotatet, men vil peke på at dagens trusselbilde medfører et behov for å se på kriminalisering av samarbeid med fremmed etterretning utover påvirkningsdimensjonen.

Med hilsen

Astrid Elisabeth Nilsen

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Vest politidistrikt

Deres referanse:

21/62325

Vår referanse:

Dato:

15.07.2021

Høring - forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Vest politidistrikt (VPD) viser til Justis- og Beredskapsdepartementets skriv av 12.05.2021 hvor forslag til endringer i straffeloven vedrørende påvirkningsvirksomhet sendes på høring.

VPD mener høringsnotatet på en grundig måte gjennomgår, redegjør for, og vurderer behovet for en endring i straffeloven knyttet til påvirkningsaktivitet.

VPD ønsker å knytte en tilleggskommentar når det gjelder samarbeid der det deles informasjon som kan ha etterretningsverdi for fremmed etterretningstjeneste. Det vises her til tilfeller der det er nødvendig med omfattende informasjonsutveksling mellom norske og utenlandske aktører. Handlingen vil ikke nødvendigvis rammes av straffeloven §121 fordi den ikke er hemmelig og eller ikke kan skade grunnleggende nasjonale interesser. Eksempel som er omtalt må sees i sammenheng med punkt 5.2.6 i høringsbrevet om hvorvidt andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste skal være straffbart.

VPD slutter seg til de foreslåtte endringer i straffeloven som beskrevet i høringsnotatet, men er av den oppfatning at departementet bør utrede, i et forebyggende perspektiv, hvorvidt andre former for samarbeid med fremmed etterretning bør være straffbart

Med hilsen

Tone Loftesnes Kornli

Fungerende leder PST Vest

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vest politidistrikt



Politidirektoratet

NCIS Norway

pr. e-post

Deres referanse:
21/62325-19

Vår referanse:
21/62325

Oslo, 13.7.2021

ENDRINGER I STRAFFELOVEN MV. – PÅVIRKNINGSVIRKSOMHET - HØRINGSSVAR FRA KRIPOS

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 12. mai 2021 med anmodning om innspill med hensyn til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven som kriminaliserer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Politidirektoratet har i brev av 10. juni 2021 bedt om at merknader til høringen sendes til politidirektoratet innen 15. juli 2021.

Innledning

Kripos har over tid observert at særlig digital fremmedstatlig aktivitet mot både offentlige og private virksomheter, samt datakriminalitet er en sterkt voksende utfordring og representerer en av de alvorligste digitale truslene mot det norske samfunnet i dag. Både politiets egne og andre myndighetsorganers trusselvurderinger¹ støtter denne observasjonen.

Forslaget om å innføre et nytt straffebud i straffelovens kapittel 17 om "Vern av Norges selvstendighet", som klargjør at det er straffbart å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet er således en naturlig og nødvendig utvikling for å verne det norske samfunnet mot slike trusler.

¹ Helhetlig digitalt risikobilde 2020 <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/helhetlig-digitalt-risikobilde-2020/>
og PST Nasjonal trusselvurdering 2020 https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/2020/pst_trusselvurdering_2020.pdf

Kripos

Kripos støtter således formålet med lovforslaget og er enig i at det er et behov for å styrke det strafferettslige vernet mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet. Imidlertid er det Kripos sin oppfatning at lovendringsforslaget ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg helheten i de utfordringer man står overfor på dette området. Som vi vil komme tilbake til mener Kripos at dette er en del av en større problemstilling som trenger en bredere og mer helhetlig utredning.

Dagens situasjon og vurdering

En av de viktigste oppgaver for staten er å beskytte og ta vare på samfunnet og sine innbyggere, og i vår tid gjelder dette særlig mot digitale trusler. At påvirkningsvirksomhet (særlig i form av digitale operasjoner) representerer en reell og voksende trussel er også fremhevet i høringsnotatet.

De senere årene har Kripos observert at både lokale og sentrale politikere har ivret for å få etablert datasenter en rekke steder i Norge. I tråd med dette er det fra enkelte også uttalt at etableringen av datasentre bl.a. skal gjøre Norge til "verdens grønne hukommelse" og en viktig vekstnæring for landet. I et slikt perspektiv er det viktig å huske at all positiv digital utvikling, så å si uten unntak, følges av "kriminelle" som søker å utnytte en positiv utvikling til å begå kriminelle handlinger – påvirkningsoperasjoner inkludert. I de utredninger og analyser som er utarbeidet i tilknytning til slike etableringer i Norge mangler vurderinger knyttet til hvilke risikoer slike etableringer bringer med seg².

Utfordringen, slik Kripos ser det, er at lovreguleringen³ av datasentre er svært mangelfull og følgelig kan datasenter brukes som både skjulested og utgangspunkt for å infiltrere både private og offentlige virksomheters infrastruktur, eller for å drive digitale påvirkningsaksjoner.

I realiteten vil man på denne måten også kunne risikere å bli vertsland for en stor og uønsket digital aktivitet som mangler nødvendig regulering. I et slik perspektiv kan den foreslåtte lovendringen fort bare bli "symptombehandling", uten at man på noen måte sikrer evnen til å ta tak i de underliggende årsakene som legger grunnlaget for symptomene. Det hjelper lite å stå nede i elva og samle inn "giften" hvis man samtidig ikke sikrer mot lekkasjer fra virksomheter eller lagerhaller som blir bygget på eget territorium lengre opp i vassdraget.

Det er i dag en rekke aktører som tilbyr anonym leie av infrastruktur mv. og Kripos opplever at graden av seriøsitet blant aktørene varierer sterkt. Hoved-

² DATASENTER I NORGE, Ringvirkningsanalyse av gjennomførte og potensielle etableringer https://www.regjeringen.no/contentassets/4bf7e889744b4da089a863c498680f0f/201105_datacentre-i-norge_online_implement-rapport.pdf og Norge som datasenternasjon <https://www.regjeringen.no/contentassets/6f1eda83c8f941418a5482b138466ea3/strategi-nfd-nett.pdf>

³ Datasenter mellom to stoler <https://nsm.no/hold-deg-oppdater/meninger/datasenter-mellom-to-stoler>

utfordringen ligger, som nevnt over, i at bransjen generelt sett ikke er regulert og at det er næringspolitiske målsetninger som alene styrer utviklingen.

Manglende nasjonal lovgiving, og underforstått manglende evne til å håndtere digitale kriser som kommer fra Norge, men som rammer andre land kan også medføre folkerettslige utfordringer. Dette vil særlig gjelde hvis rammede nasjoner opplever at Norge mangler "kontroll" over eget territorium og ikke synes å være i stand til å håndtere situasjonen nasjonalt.

Vedr. de foreslåtte endringene i straffeloven

Kripos støtter som nevnt over formålet med lovforslaget og er enig i at det er et behov for å styrke det strafferettslige vernet mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge, imidlertid er Kripos usikker på om lovendringsforslaget, slik det er utformet, i tilstrekkelig grad er egnet til å bli et effektivt straffebud

Kripos sin bekymring er særlig knyttet til at lovforslaget inneholder et vilkår om at gjerningspersonen har samarbeidet med «fremmed etterretningstjeneste». Dette vilkåret fremstår som en svært høy terskel og vil trolig medføre vesentlige utfordringer for bevisførselen. Kripos antar at det vil være en formidabel utfordring å skulle bevise "ut over enhver rimelig og fornuftig tvil" at den tiltalte "samarbeider med fremmed etterretningstjeneste".

Kripos er enig i at det er viktig å sikre at gjerningsbeskrivelsen ikke oppstiller begrensninger på ytringsfriheten, imidlertid kan straffebudet heller ikke formuleres slik at det begrenser anvendeligheten på en slik måte at klart straffverdige handlinger innenfor formålet av bestemmelsen fort faller utenfor ved at straffebudet inneholder vilkår som blir svært vanskelige å innfri.

Kripos vil derfor understreke at det er et sterkt behov for et effektivt lovverk, særlig tatt i betraktning at påvirkningsoperasjoner både synes å være en økende bekymring, men også representerer en trussel mot fundamentale nasjonale interesser som vårt samfunnet er bygget opp på. Et straffebuds effektivitet vil også påvirkes av hvorvidt man får tilgang til å benytte tvangsmidler i etterforskningen, og Kripos frykter at den valgte ordlyden kan medføre at tvangsmiddelbruken blir unødig komplisert.

Begrepet "etterretningstjeneste" synes hverken å være entydig definert eller å ha noen alminnelig forståelse hverken på norsk eller i noe annet språk. Begrepet vil derfor også trolig defineres ulikt fra nasjon til nasjon og følgelig være lite egnet som utgangspunkt for vilkåret i et straffebud – hvor begrepene i alminnelighet bør være så presise og tydelige som mulig.

Begrepet etterretning er nok mer anvendt i dagligtalen, men også dette begrepet har ulike betydninger, og er bl.a. knyttet til både arbeidsprosesser, selve produktet og organisasjonen som utøver etterretning.

I politiet defineres etterretning som;

"Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger." (Etterretningsdoktrine for Politiet pkt. 2,1.)⁴

I et slikt perspektiv, hvor den alminnelige forståelsen av begrepet snarere bidrar til forvirring enn til hjelp, kan det etter Kripos sin oppfatning være bedre å knytte straffbarhetsvilkåret opp imot de aktuelle handlingene som utøves og uavhengig av hva organisasjonen (i den fremmede nasjonen) det samarbeides med blir kalt. Da kan det for eksempel være bedre å knytte straffbarhets vilkåret opp mot samarbeid med "fremmed nasjon" om å drive påvirkningsvirksomhet. Det man ønsker å straffe er selve påvirkningsvirksomheten utøvd på vegne av fremmed stat, da er det lite hensiktsmessig å knytte straffebudet opp mot den fremmede statens organisering. Den danske ordlyden kan i første omgang fremstå som bedre fordi den er bredere, men den er fortsatt knyttet til etterretning noe som Kripos mener er uheldig ut i fra de ovenfor nevnte argumenter. I dette perspektivet mener Kripos derfor at den Svenske lovteksten fremstår som både mer anvendelig og treffende ut i fra de handlinger (og formål) som ønskes rammet med lovendringen.

For å motvirke uønskede konsekvenser som for eksempel begrensinger av ytringsfriheten, naturlig kulturell utveksling mv. anser Kripos at det er gode grunner for å legge inn rettstridsreservasjoner. Dette gjelder både for handlinger som er knyttet til ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet, men også for å sikre ytringsfriheten til de som på legitimt vis ønsker å "fremsnakke" egen nasjon eller fremsette lovlige ytringer omkring prosesser som har betydning for egen nasjon eller andre.

Etter Kripos sin oppfatning bør spørsmålet om påvirkningsvirksomhet som utføres både mot Norge (og/eller i fra Norge) vurderes i en bredere kontekst enn ut i fra den rent straffeprosessuelle. Slik Kripos ser det er dette, som nevnt innledningsvis, en del av en større problemstilling som trenger en bredere og mer helhetlig utredning.

Vedr. de foreslåtte endringer i Straffeprosessloven

Innledningsvis bemerkes det at Kripos støtter departementets vurdering av at det bør gjøres unntak knyttet til kravet om strafferamme for handlinger som rammes av den nye bestemmelsen. Dette slik at det blir åpnet for bruk av tvangsmidler på lik linje med det som er tillatt ved etterforskning av tilstøtende straffebud, slik som for eksempel §§ 121 og 126 om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet. På samme måte er Kripos også enig i at det

⁴ <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/etterretningsdoktrine.pdf>

bør være adgang til å benytte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen og støtter lovforslaget på dette punktet.

Imidlertid kan det for Krios sin del se ut til at, en (tilsynelatende nødvendig) endring av Straffeprosessloven § 100a er blitt utelatt. Straffeprosessloven § 100a gjelder som kjent oppnevning av offentlig advokat for en som ikke er siktet, men bare mistenkt. Bakgrunnen for paragrafen er hensynet til kontradiksjon når retten behandler en begjæring fra påtalemyndigheten om tillatelse til bruk av "skjulte" tvangsmidler som skal skje uten mistenktes (og mistenktes forsvarers) kjennskap. Det er å anta at det ut i fra sammenhengen i loven og det som nevnt over vedrørende tvangsmiddelbruk også bør gjøres en endring i § 100a ved at de nye bestemmelsene om "påvirkningsvirksomhet" også tilføyes i § 100a.

Med hilsen

Ketil Haukaas
assisterende sjef Kripos

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Saksbehandler;
Knut Jostein Sætнан
politiadvokat
Telefon: 99286416



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Innlandet politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/62325 - 32

13.07.2021

Høring - forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Det vises til Politidirektoratets brev av 10. juni 2021 med vedlagte brev av 12. mai 2021 fra Justis- og beredskapsdepartementet og høringsnotat om endringer i straffeloven av 12. mai 2021.

Høringsnotatet er gjennomgått og diskutert.

Som en generell kommentar gis støtte til endringsforslagene. Norge må sikre seg nødvendige rettslige verktøy for å verne om nasjonens selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, som står stabilt uavhengig av svingninger i det internasjonale trusselbildet og er teknologinøytrale.

Dagens straffebestemmelser fanger ikke opp godt nok påvirkningsvirksomhet og vi mangler således et tilstrekkelig og forutsigbart strafferettslig verktøy.

Den teknologiske utviklingen har medført at virkemidler som desinformasjon, cyberoperasjoner og påvirkningsoperasjoner i økende grad kan brukes i stedet for tradisjonell militær makt for å påvirke andre staters indre anliggende og internasjonale maktbalanser.

Å samarbeide med en fremmed stats etterretningstjeneste, for i det skjulte å fremme en annen stats interesser på en slik måte som lovforslagene beskriver, må anses som illojalt overfor vår konstitusjon og demokrati. Slik aktivitet vil kunne utgjøre en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale og demokratiske interesser, samfunnsordenen og i ytterste konsekvens bidra til en trussel mot nasjonens selvstendighet. Å innlede påvirkningsvirksomhet i samarbeide med en fremmed stats etterretningstjeneste har ikke noe med det demokratiske frie ordskifte å gjøre.

Lovforslaget fremstår å balansere godt i forhold til diplomati, journalistisk frihet og ytringsfriheten i sin helhet, som er en grunnleggende frihet i vårt demokrati. Vi tiltrer beskrivelsen av at denne type påvirkningsaktivitet må anses som undergravingsvirksomhet, som kun i begrenset grad gis vern etter EMK artikkel 10.

Innlandet politidistrikt

Post: Postboks 355, 2303 Hamar
E-post: post.innlandet@politiet.no

Tlf: (+47) 62 53 90 00

Org. nr: 983997953
www.politiet.no

Vi er enige i at eventuelt nytt straffebud plasseres i straffelovens kapittel 17. Lovforslaget vil med det gi PST adgang til å forebygge, avverge, etterforske og stanse andre lands påvirkningsvirksomhet i landet.

Vi er enige i at det danske straffebudet i all hovedsak gir uttrykk for en god balanse mellom hensynet til en mest mulig fri informasjonsutveksling og hensynet til å motvirke illegitime påvirkningsoperasjoner fra utenlandske aktører. Som den danske bestemmelsen, bør også det norske lovforslaget omfatte andre former for samhandling med fremmed etterretningstjeneste, ikke bare være begrenset til utøvelse av påvirkningsvirksomhet. Kriminalisering bør omfatte samarbeidshandlinger i bredere forstand.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.2

Vi er enige i at det er formålstjenlig å bygge lovforslaget på en tilsvarende definisjon av påvirkningsvirksomhet, som i den danske bestemmelsen og støtter den begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet.

I høringsnotatet er det beskrevet at et formålet med påvirkningsvirksomhet er å påvirke opinionens meninger og den frie samfunnsdebatt. I dette ligger det at en påvirkningsoperasjon kan medføre økt polarisering med fare for økte konfliktnivåer, sosial uro og trussel mot samfunnsordenen. Videre feil forutsetninger for valg og føre til valgresultater basert på feil faktum.

Vi er enige i at en ny straffebestemmelse om påvirkningsvirksomhet ikke skal ha de begrensningene som §§ 97a og 97b hadde i straffeloven av 1902.

Det er viktig at straffebudet er teknologinøytralt og tar høyde for at påvirkningsvirksomhet kan utøves på mange måter og endre seg i takt med samfunnsutviklingen og utvikling av ny teknologi.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.3

Vi er enige i at et norsk straffebud må forutsette et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, tilsvarende den danske bestemmelsen. Straffebudet må ta høyde for og tilpasses at samarbeid kan anta en rekke ulike former. Dette synes hensyntatt i tilstrekkelig grad i høringsnotatet.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.4

Det må legges til grunn at en annen stat eller makt kan bruke andre myndigheter eller organisasjoner enn sin etterretningstjeneste for å utøve illegitim påvirkningsvirksomhet.

Dette synes å være tilstrekkelig hensyntatt i høringsnotatet, hvor det er presisert at det avgjørende er om påvirkningsvirksomheten *reelt sett* tjener en etterretningsfunksjon for en fremmed stat. Et nytt straffebud må ikke by på begrensninger eller tolkningstvil med hensyn til dette punktet.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.5

Man kan stille seg spørsmålet om det finnes noen gode eller legitime grunner for at noen inngår et samarbeid med et annets lands etterretningsvirksomhet utover legitime tjenstlige behov, sedvanlig journalistisk virksomhet eller innen diplomatiets spilleregler, uten at det er transparent.

Vi er derfor i tvil om det er nødvendig med et rettsstridsvilkår i straffebudet.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.6

Det foreslåtte straffebudet bør gis et bredere nedslagsfelt, tilsvarende den danske straffebestemmelsen. Som vi beskriver innledningsvis, mener vi at Norge må sikre seg nødvendige rettslige verktøy for å verne om nasjonens selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, som står stabilt uavhengig av svingninger i det internasjonale trusselbildet og er teknologinøytrale.

Som det fremkommer i høringsnotatet, tar man utgangspunkt i at også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste potensielt kan ha alvorlige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Vi kan således ikke se at det er noen grunn til å snevre inn nedslagsfeltet sammenliknet med den danske bestemmelsen.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.7

Vi er enige i at skyldkravet bør være forsett.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.2.8

Vi er enige i forslaget til strafferamme og regulering av grove overtredelser.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.4.1

Som det flere steder fremheves i høringsnotatet, vil illegitim påvirkningsvirksomhet rettet mot Norge kunne ha stort skadepotensiale og kan ramme grunnleggende nasjonale og demokratiske interesser. Vi er derfor enige i departementets vurdering i at det bør gjøres unntak for kravet til strafferamme for handlinger som rammes av den nye bestemmelsen for å sikre at det kan benyttes skjulte tvangsmidler. Videre at det må være adgang til å bruke skjulte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen.

Kommentarer til høringsnotatets punkt 5.4.1

Vi er enige i departementets vurdering i at det bør være adgang til å bruke skjulte tvangsmidler når det foreligger grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av den nye bestemmelsen.

Med hilsen

Johan Martin Welhaven
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Sør-Vest politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/62325 - 26

08.07.2021

Høring - forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Viser til departementets høringsnotat av 12.5.21., saksnr. 21/2861. og POD sitt brev, ref. 21/62325.

Notatet gir en grundig og god beskrivelse av dagens manglende hjemmelsgrunnlag for å forebygge og motvirke fremmede staters påvirkning i Norge. Våre kommentarer er knyttet til kapittel 5 i notatet hvor vi ser behov for å belyse andre former for samarbeid som bør bli kriminalisert. Det vil i all hovedsak være PST sitt mandat knyttet til Politilovens § 17B og straffebestemmelsene i straffeloven kapittel 17 som regulerer det etterforskningsmessige og forebyggende handlingsrom.

Når fremmede stater driver sin påvirkning gjennom herboende personer som ikke har direkte tilknytning til den fremmede staten, har PST og politiet i dag begrensede muligheter til å etterforske eller forebygge disse samarbeidshandlingene.

Det er kjent i trusselbildet og modus at fremmede staters etterretning knytter til seg personer og virksomheter i Norge med intensjon om å få bidrag til å utøve eller medvirke til ulovlig påvirkning. Dette synes ikke å være tatt tilstrekkelig hensyn til i forslaget til endringer av straffeloven. Samarbeid med andre stater er ikke nødvendigvis ulovlig, men i påvirkningsøyemed vil en tredjeperson kunne bidra og støtte den fremmede stat i sin intensjon, som kan være ulovlig påvirkning. All aktivitet som påvirker Norges sikkerhetsmessige interesser bør kriminaliseres dersom det er et forsettlig samarbeid med fremmed lands etterretning.

Fremmede stater som ønsker å påvirke norske forhold eller etablere sine plattformer for etterretning, vil kunne benytte seg av fordekt samarbeid med norske aktører og personer. Eksempelvis kan tenkes at fremmede stater driver strategiske oppkjøp i selskaper eller eiendom som kan skade norske interesser. Videre vil herboende personer som er kritiske til sentrale sikkerhetspolitiske problemstillinger og norske interesseområder være en målgruppe for fremmede staters etterretning. Å samarbeide med og rekruttere slike personer, vil kunne

Sør-Vest politidistrikt

føre til en samhandling som også bør være straffbar. Det synes å være et manglende grunnlag i loven for å iverksette etterforskning og metodebruk som gjelder bidrag i den ulovlige påvirkningen.

Det blir for snevert å knytte det straffbare til ulovlig etterretningsvirksomhet slik mandatet gjennom politiloven § 17b beskrives, ved at ulovlig etterretningsvirksomhet skal forebygges og etterforskes ved overtredelse av straffelovens kapittel 17, samt brudd på bestemmelser i sikkerhetsloven.

Straffeloven §§ 121, 122 om statshemmeligheter og § 126 annen ulovlig etterretning, gir bestemmelser som i dag forutsetter at opplysninger som samles inn må være karakterisert som hemmelige og kan skade norske grunnleggende interesser. Sett hen mot mandatet i politiloven §17b rammes all statsstøttet ulovlig etterretning også av andre bestemmelser utenfor straffeloven kapittel 17.

Det er vårt syn at det etter gjeldende rett er enkelte samarbeidshandlinger med fremmed etterretning som ikke rammes av straffebestemmelser. Mandatet gitt i politilovens § 17 b om inngripen mot ulovlig etterretningsvirksomhet og påvirkningsvirksomhet samsvarer ikke med den foreslåtte lovendring om å kriminalisere samarbeidet, og ordet "ulovlig" fordrer brudd på nettopp en konkret straffebestemmelse.

Dansk lovgivning som det vises til i departementets høringsnotat, jfr. 5.2.2./3, synes å ha ivare tatt det ovennevnte i større grad enn hva som foreslås i denne endringen av norsk straffelov. Den fokuserer i større grad på straffbar tilrettelegging og støtte for ulovlig påvirkning. En tydeligere lovbestemmelse i Norge som gjør samarbeidshandlinger straffbare bør inngå i nye straffebestemmelser.

Oppsummert:

For å kunne avdekke eller forebygge ulovlig påvirkningsaktivitet må hjemmelsgrunnlaget utvides slik at PST kan innhente informasjonen i sitt mistankegrunnlag gjennom etterforskning og metoder i det forebyggende spor. Lovbestemmelsen må innbefatte den ulovlige påvirkning som støttes eller tilrettelegges av personer uten direkte knytting til den fremmede stats etterretning. Innhentet informasjon vil også gi grunnlag for bedre beslutningsstøtte til norske beslutningstakere. Etterforskingen og informasjonsinnhentingene må hjemles i straffebudet som skal utformes. Det vil også kunne bidra til å avdekke og straffeforfølge ulovlig påvirkning i større grad enn hva forslaget til kriminalisering i høringsnotatet tilsier.

Med hilsen

Hans Vik
Politimester

Kristin Nord-Varhaug
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler: Stig Ledaal, politiinspektør Leder politiets sikkerhetstjeneste



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Finnmark politidistrikt

Deres referanse:
21/62325

Vår referanse:
21/74102 - 4

Dato:
29.06.2021

Høringssvar - endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og -notat av 12.05.2021 samt Politidirektoratets brev av 10.06.2021 om forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven som kriminaliserer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet.

Behovet for kriminalisering

Etter straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b var visse former for påvirkningsvirksomhet kriminalisert. Bestemmelsene ble opphevet i og med straffeloven 2005. I straffeloven 2005 foreligger ingen eksplisitt regulering av påvirkning fra fremmede stater. Visse aspekter av påvirkningsvirksomhet i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste kan likevel rammes av straffebud i straffe- og særlovgivning.

Finnmark politidistrikt mener at det er behov for å oppnå et mer helhetlig vern mot uønsket påvirkningsvirksomhet i Norge. En rekke forhold illustrerer at behovet for kriminalisering av påvirkningsvirksomhet med tilknytning til fremmed etterretningstjeneste fremdeles er aktuelt og at dette bør kriminaliseres ytterligere.

Trusselvurderinger foretatt av PST, NSM og E-tjenesten de siste årene avdekker et endret trusselbilde hvor påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretningstjeneste utgjør en økende utfordring og trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Dette, sammenholdt med sammensatte hendelser som i særlig grad har vært synlig de siste ti årene, innebærer et styrket behov for kriminalisering av påvirkningsvirksomhet.

Behovet for kriminalisering må videre ses i en sikkerhetspolitisk sammenheng, hvor bruken av såkalte hybride virkemidler og utnyttelse av gråsoner i en mellomstatlig konflikt kommer til uttrykk. I militærstrategisk teori ses ofte bruk av hybride virkemidler som opptakten til en væpnet konflikt. Etter Finnmark politidistrikts oppfatning vil hybride virkemidler være verktøy som i større eller mindre grad alltid er i bruk for å påvirke meningsdannelsen og beslutninger, også uten bruk av tradisjonelle militære virkemidler. De eksisterende gråsonene må derfor reduseres med kunnskap om aktørene og kriminalisering der dette er hensiktsmessig.

Finnmark politidistrikt

For våre nasjonale etterretnings- og sikkerhetstjenester vil det være avgjørende at det foreligger lovhjemmel og mandat til å behandle og utveksle informasjon om aktivitet som tenderer mot påvirkningsoperasjoner og som kan spores tilbake til en fremmed stat eller stater. Dette vil også påvirke hva som kan være en prioritert oppgave for den aktuelle tjenesten.

Ulovlig etterretningsvirksomhet fra en fremmed stat vil kunne inneholde ulike elementer for å fremme egne utenriks- og sikkerhetspolitiske mål på bekostning av norske interesser. Påvirkningsoperasjoner vil være blant virkemidlene som benyttes der dette finnes opportunt. Økt bruk av digitale plattformer for kommunikasjon og sosiale medier gjør at effekten kan være stor og man kan rette påvirkningen presist mot utvalgte gruppe, noe det finnes flere eksempler på de siste årene. Det er bekymringsfullt at påvirkningsoperasjoner i regi av fremmede stater ikke avdekkes, men fremstår som tilforlatelige hendelser eller frie meningsytringer. Feiring av krigens slutt, og i nyere tid også krigens start, er eksempler på initiativer i det diplomatiske sporet som kan tjene ulike formål.

Finnmark politidistrikt mener at innføring av et nytt straffebud som kriminaliserer påvirkningshandlinger vil gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge.

Straffebudets utforming

Finnmark politidistrikt slutter seg til departementets forslag til utforming av nytt straffebud og begrunnelsen for dette.

Bestemmelsen hører naturlig sammen med øvrige bestemmelser i straffelovens kapittel 17 som har til hensikt å verne om Norges selvstendighet og grunnleggende nasjonale interesser, og bør derfor inntas i dette kapittelet.

I spørsmålet om hvilken *definisjon av påvirkningsvirksomhet* straffebudet skal bygge på, slutter Finnmark politidistrikt seg til departementets forslag om å se hen til dansk straffelov § 108. I dette ligger at påvirkningsvirksomhet skal referere til virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med formål om å påvirke den allmenne meningsdannelse eller konkrete beslutninger. Utformingen av straffebudet bør være teknologinøytralt.

Straffbarhetsvilkåret *tilknytning til fremmed etterretningstjeneste* anses hensiktsmessig for å markere straffebudet retter seg mot samarbeid med etterretningstjenesten til fremmede stater. Dermed reduseres risikoen for straffeforfølgelse av demokratiske ytringer og informasjonsutveksling.

Vi ser imidlertid flere utfordringer med å avdekke og bevise et samarbeidsforhold til fremmed etterretningstjeneste. En fremmed etterretningstjeneste vil i sin tjenesteutøvelse alltid forsøke å skjule sine spor som legitim aktivitet – både i det digitale og fysiske rom. Videre vil personer og organisasjoner som inngår i påvirkningsvirksomheten ikke alltid selv være i stand til å se at aktiviteten inngår som ledd i en større påvirkningsoperasjon i regi av en fremmed stat. Slike tilfeller vil derfor være særlig krevende å avdekke og bevise.

Videre vil det være utfordrende å avgjøre hvorvidt samarbeidet er knyttet til en fremmed stats etterretningstjeneste eller diplomatiske aktivitet, hvorav sistnevnte ikke omfattes av vilkåret.

Dette illustreres av at påvirkningsoperasjoner i flere europeiske land har skjedd under diplomatisk dekke. Problemstillingen oppstår blant annet fordi samarbeidet kan ta mange former samt initieres på grunnlag av formål som fremstår som legitime og troverdige. Dersom etterretningstjenesten innleder samarbeid med personer eller organisasjoner med sammenfallende synspunkter og/eller ideologi som den fremmede staten, er avgrensningen desto mer utfordrende. Vilkåret gir dermed opphav til vanskelige grensedragninger mellom straffbart og straffritt samarbeid.

Vi mener likevel at det aktuelle samarbeidet må være med "fremmed etterretningstjeneste" for å unngå at straffebudet får en omfattende og uklar rekkevidde. Følgelig tar Finnmark politidistrikt avstand fra at påvirkningsvirksomheten må være et resultat av et samarbeid med "fremmed stat" eller "fremmed makt".

Etter Finnmark politidistrikts oppfatning bør det inntas en eksplisitt rettsstridsreservasjon i straffebudet ved at kun "*rettsstridige*" former for samarbeid rammes. Vilkåret tydeliggjør at bestemmelsen avgrenses mot handlinger som er utslag av eksempelvis diplomatisk eller journalistisk virksomhet, og balanserer dermed behovet for kriminalisering mot informasjons- og ytringsfriheten vernet av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Samtidig aktualiser vilkåret den krevende grensedragningen mellom etterretningsaktivitet og diplomatisk aktivitet, som omtalt over. Det ses her paralleller til straffeloven 2005 § 121, som benytter vilkåret "uten aktverdig grunn" vedrørende innsamling av informasjon. Som det påpekes i høringsnotatet vil det være nødvendig å se gjerningsbeskrivelsen opp mot andre regler for å vurdere om en handling er straffbar.

Finnmark politidistrikt slutter seg til departementets redegjørelse av *skyldkravet*. For å unngå at straffebudet får en unødvendig snever rekkevidde bør det anses tilstrekkelig med sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett med hensyn til at fremmed etterretningstjenestes påvirkningsvirksomhet har blitt drevet ut fra et formål om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne rettsoppfatningen. Det bør således ikke kreves at gjerningspersonen besitter en slik hensikt for å kunne straffes.

Bør andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste være straffbart?

I høringsbrevet etterspørres høringsinstansenes synspunkter på fordeler og ulemper med et straffebud som mer generelt rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste.

Grensedragningen mellom legitimt og illegitimt samarbeid med fremmede stater er utfordrende. En fremmed etterretningstjeneste vil kunne benytte alle legale virkemidler i vertslandet for å oppnå sine mål. For tjenester som arbeider på vegne av autoritære stater er det i mange tilfeller ikke mulig å skille mellom kommersiell virksomhet og statlige interesser. Det foreligger eksempler på at kommersielle aktører har en lovpålagt plikt til å bistå staten med de tjenester staten pålegger dem. Andre staters lovgivning pålegger både private og kommersielle aktører rapportering til sine etterretningstjenester. Følgelig er det vanskelig å identifisere hvor statens myndighet går over til kommersiell virksomhet eller hvor forskning går over til å bli etterretning på vegne av en fremmed stat.

Dette er problemstillinger som frie, demokratiske land av åpenbare årsaker har problemer med å regulere. Det bør imidlertid ikke forhindre at nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenester har en lovmessig mulighet til for eksempel å følge med på oppkjøp av eiendom som medfører risiko for sikkerhetspolitiske utfordringer på kortere eller lengre sikt. Tilsvarende gjelder skjult

oppkjøp av eierandeler i virksomhet som på sikt kan få innflytelse over norske beslutninger og prioriteringer, noe det finnes flere eksempler på i nyere tid. Videre ses eksempler på at opprettelse av minnesmerker og feiring av en annen stat og deres krigsinnsats utgjør propaganda som bør rammes av et straffebud. Å kriminalisere slik virksomhet innebærer at norske myndigheter kan følge med på og prioritere bekjempelse av illegitimt samarbeid med fremmed etterretningstjeneste.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:

Trond Eirik Nilsen
Visepolitimester

Lisbeth Pinstrup Hansen
Seniorrådgiver



POLITI HØGSKOLEN

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vik
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
21/01074

Vår referanse:
21/01074-3

Dato:
01.07.2021

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFELOVEN, STRAFFEPROSSEKLOVEN OG POLITILOVEN - PÅVIRKNINGSVIRKSOMHET

Politihøgskolen viser til brev fra Politidirektoratet av 10. juni 2021 vedrørende ovennevnte høring fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Politihøgskolen er enig med departementet i at det trusselbildet som beskrives av PST og E-tjenesten, jf. høringsnotatet s. 4, tilsier at det er behov for å ha en strafferettslig beredskap mot påvirkningsvirksomhet som skjer i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Det må anses som et betydelig problem dersom opplysninger fra E-tjenesten om slik virksomhet ikke kan følges opp med etterforskning fra PST, eller i det hele tatt ikke kan videreformidles til PST, fordi kravet om at videreformidlingen må være nødvendig for å fremme PSTs oppgaver, ikke er oppfylt når påvirkningsvirksomheten ikke er straffbar.

Politihøgskolen slutter seg til departementets vurdering om at et straffebud som foreslått som utgangspunkt ikke vil være i strid med ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100 og EMK art. 10, og legger på samme måte som departementet, uansett til grunn at et eventuelt straffebud om påvirkningsvirksomhet må tolkes i lys av EMDs praksis om art. 10. Vilåret om at påvirkningen må skje i *samarbeid* med fremmed etterretningstjeneste vil bidra til at ytringsfriheten vernes, ved at ytringer som fremmer andre staters interesser, ikke i seg selv vil kunne lede til straffansvar, uansett om ytringen har et innhold som kan oppfattes å tjene interessene til en fremmed etterretningstjeneste.

Politihøgskolen er av den oppfatning at straffebudet, slik det er utformet i høringsnotatet, i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til klarhet og forutberegnelighet, både etter det strafferettslige legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96 og etter lovskravet i EMK. Høyesterett praktiserer som kjent det strafferettslige legalitetsprinsippet strengt, men det er samtidig akseptert av EMD at strafferettslige normer ikke kan forventes å definere det straffbare forhold med «absolute certainty». Det er tilstrekkelig at forutberegnelighet foreligger i en grad som er «reasonable in the circumstances» (Sunday Times v. UK, EMDs plenumsdom av 26. april 1979, avsnitt 49).

POLITI HØGSKOLEN

Pb. 2109 Vik, 0125 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00
Org. nr: 974 761 017
www.politihogskolen.no
postmottak@pht.no

Politihøgskolen Campus Bodø

Pb. 1407, 8002 Bodø
Universitetsalléen 1
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Helgeroveien 9
Tlf: 23 19 99 00

Politihøgskolen Campus Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen 21
Tlf: 23 19 99 00

Når lovforslaget presiserer at det må foreligge «rettsstridig samarbeid» med den fremmede etterretningstjenesten, vil vi anta at det ikke er grunn til å møte det med slike innvendinger om for stor vaghet som det fremgår i høringsnotatet at det opprinnelige danske lovforslaget ble møtt med, jf. notatet pkt. 4.

Politihøgskolen stiller seg imidlertid noe tvilende til om det, slik departementet legger til grunn, er helt klart at lovforslaget også rammer den fremmede etterretningstjenestens *egen* påvirkningsvirksomhet. Det synes, som departementet selv påpeker, anstrengt å hevde at etterretningstjenestens egne representanter «samarbeider» med denne tjenesten. Politihøgskolen antar at kravet til straffebudets klarhet kunne bli bedre ivare tatt om § 130 første ledd fikk et tillegg som kanskje kunne ha en ordlyd i retning av «..., eller som rettsstridig utøver påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmed etterretningstjeneste.» Det vil i så fall kunne oppstå en uklar grense mellom det som skjer «i samarbeid med» etterretningstjenesten og det som skjer «på vegne av» den, men dette vil formodentlig være en uklarhet som er håndterbar.

Det synes hensiktsmessig at straffansvaret knyttes til samarbeid med «fremmed etterretningstjeneste», og ikke f.eks. med «fremmed stat». Samarbeid med en stat er et uttrykk som favner vidt, og forholdet bør trolig ikke være belagt med straff med mindre det kan bevises at statens etterretningstjeneste er involvert i påvirkningsforsøket. Politihøgskolen er videre enig med departementet i at det kan være grunn til å ta inn en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i straffebudet, jf. høringsnotatet pkt. 5.2.5.

Politihøgskolen er videre av den oppfatning at det kan være grunn til å utrede nærmere om det bør gjøres straffbart på mer generell basis å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste på måter som setter den i stand til å utøve virksomhet i Norge, jf. pkt. 5.2.6. Vi antar imidlertid at det kan bli krevende å utforme et straffebud som dekker virksomhet som bør være straffbar, men uten å favne for vidt. I betydelig grad har det trolig formodningen for seg at fremmede etterretningstjenesters virksomhet i et land er av skadelig art for det aktuelle landet, jf. det skadefølgeprinsipp som ligger til grunn for straffeloven 2005, men det vil antakelig også kunne tenkes aktivitet som ikke oppfyller et skadekrav. Også her kunne innføringen av en uttrykkelig rettsstridsreservasjon være til hjelp, men betenkeligheter vil uansett gjøre seg gjeldende ved et så omfattende og generelt straffebud.

Politihøgskolen har ingen bemerkninger til departementets forslag for så vidt gjelder skyldkrav og strafferamme, derunder forslaget om en særskilt strafferamme for grov overtredelse. Heller ikke har vi noe å bemerke til forslagene om adgang til bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven og politiloven § 17 d i etterforskningen.

Med hilsen

Nina Skarpenes
Rektor

Elisabeth Hammer Sæten
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Førsteamanuensis Steinar Fredriksen



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vik
0125 Oslo

Møre og Romsdal politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/62325 - 40

23.07.2021

Høring - forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven - påvirkningsvirksomhet

Det vises til Politidirektoratets bev av 10. juni 2021, høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 12. mai 2021, og høringsnotat av 12. mai 2021.

Innledning

Politimesteren i Møre og Romsdal tiltrer forslaget om å kriminalisere samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet, og en tiltrer således i all hovedsak også forslaget til lovendringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven.

Samfunnsutviklingen og trusselbildet tilsier at det er behov for en slik lovendring. Påvirkningsaktiviteter fra fremmede staters etterretningstjeneste kan være skadelig både for demokratiet, og for nasjonal sikkerhet. Det er viktig at lovgivningen setter PST i stand til å avdekke, forebygge, og etterforske påvirkning fra fremmede stater i Norge.

Det må være et mål at straffelovgivningen på dette området er utformet på en slik måte at bestemmelsene kan virke over tid, selv ved endringer i trusselbildet og samfunnsutviklingen for øvrig.

En har noen bemerkninger for så vidt gjelder utformingen av bestemmelsene i det konkrete lovforslaget som vil bli omhandlet i denne høringsuttalelsen.

Noen bemerkninger til lovforslaget

1. Formuleringen – "fremmed etterretningstjeneste"

Den foreslåtte lovbestemmelsen byr på mange vanskelige bevisstema, og sett hen til beviskravene i strafferetten kan en se for seg at det blir vanskelig å komme i mål med en etterforskning. Det skal bevises både "samarbeid", at det samarbeides med "en fremmed etterretningstjeneste", og at samarbeidet dreier seg om å "utøve påvirkningsvirksomhet".

Møre og Romsdal politidistrikt

Post: Postboks 1353 Sentrum, 6001 Ålesund
E-post: post.moreogromsdal@politiet.no

Tlf: (+47) 70 11 87 00

Org. nr: 974764113
www.politiet.no

Særlig formuleringen "fremmed etterretningstjeneste" antas å by på bevismessige utfordringer. I dagligtale vil en vel tenke på en som er ansatt, eller en som har et konkret oppdrag fra en slik tjeneste.

En er at den oppfatning at det ville gjøre bestemmelsen mer anvendelig dersom bestemmelsen gjør det straffbart å samarbeide med "fremmed stat eller fremmed makt" med det formål å drive påvirkningsvirksomhet.

Det ville kunne oppstå avgrensningsspørsmål knyttet til legitime handlinger med en slik formulering, men ved å ta inn et rettsstridsvilkår i lovteksten ville det komme klarere frem at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset, og ikke rammer f.eks. ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet.

2. Legalitetsprinsippet – "fremmed etterretningstjeneste"

Det fremgår av høringsnotatet at en tenker seg en nokså vid definisjon av vilkåret "fremmed etterretningstjeneste", slik at selskaper og myndighetsorganer som reelt sett anses som en fremmed etterretningstjeneste også innbefattes. Typisk virksomheter som tjener samme funksjon som etterretningstjenesten eller opptrer på vegne av denne.

Sett hen til dagens trusselbilde er det av betydning at straffebestemmelsen favner mer enn et direkte samarbeid med en som en i dagligtale vil kalle "fremmed etterretningstjeneste".

Selv om forståelsen av vilkåret "fremmed etterretningstjeneste" blir omtalt i lovforarbeider m.m. kan det reises spørsmål om tolkningen av vilkåret slik det fremkommer i høringsnotatet vil være i tråd med legalitetsprinsippet i norsk rett.

Det vises til Grunnloven § 96, og EMK artikkel 7.

I en høyesterettsdom (HR-2016-1458-A) formuleres anvendelsen av legalitets prinsippet i avsnitt 8 slik:

Før jeg går inn på dette lovtolkningsspørsmålet, minner jeg om lovkravet i strafferetten, slik dette følger av Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 7. Dette omfatter dels et krav om at straffebudene utformes tilstrekkelig presist til å gi nødvendig veiledning om grensen mellom rett og galt på det aktuelle området, og dels en instruks om at domstolene ved tolkningen og anvendelsen av straffebestemmelser må påse at straffansvar ikke ilegges utover de situasjoner som selve ordlyden i straffebudet dekker. Jeg viser spesielt til Rt-2009-780 avsnitt 20-21 (derivat), Rt-2011-469 avsnitt 9 (mishandling av tidligere samboer), Rt-2012-313 avsnitt 29 (grov «selvvasking»), Rt-2012-752 avsnitt 26 (helikopterlanding), Rt-2012-1211 avsnitt 18 og 22 (internettblogg) og Rt-2014-238 avsnitt 15-19 (hønekauk). Den forståelsen av lovkravet som ligger til grunn for disse dommene, utelukker også straff per analogi – altså med den begrunnelse at det forholdet som er til pådømmelse, har så store likhetstrekk med det som omfattes av et straffebud, at det bør bedømmes likt.

Det er vanskelig å lese ut av det foreslåtte straffebudet at det skal ramme mer enn et konkret samarbeid med "fremmed etterretningstjeneste", og en foreslår således en annen formulering.

3. Bør også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste være straffbar ?

I høringsnotatet punkt 5.2.6 reises spørsmålet om straffebudet bør omfatte mer enn samarbeidshandlinger som utelukkende angår påvirkningsvirksomhet.

Som nevnt ovenfor er en av den oppfatning at straffebudene i størst mulig grad bør utformes slik at de står seg over tid, med endringer i samfunnsutviklingen og trusselbildet. Selv om påvirkningsvirksomhet utvilsomt er en aktuell trussel i dag kan en lett tenkte seg at det er andre former for trusler mot samfunnet som blir aktuelle i fremtiden, og straffelovgivningen bør så vidt mulig ta høyde for dette.

Den norske samfunnsmodellen er sårbar for ytre påvirkning på mange vis. Mye er basert på tillit, og næringslivet er i liten grad undergitt statlig styring.

Eksempelet som det vises til i høringsnotatet er en god illustrasjon. Oppkjøp og investeringer i norsk næringsliv kan utvilsomt gi fremmede stater informasjon og innflytelse som vil kunne skade norske interesser i fremtiden, jfr. PSTs nasjonale trusselvurdering for 2021.

En er enig med departementet i at en kriminalisering av samarbeidshandlinger i bredere forstand reiser kompliserte spørsmål, men en vil tilkjenne at det er ønskelig med ytterligere utredning på dette punktet.

Oppsummering

Politimesteren i Møre og Romsdal støtter lovforslaget om å kriminalisere samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet, men en vil anbefale at det iverksettes et mer langsiktig arbeid med å utrede en lovbestemmelse som rammer samarbeidshandlinger i videre forstand. Et slikt arbeid kan munne ut i et forslag om lovendring på et senere tidspunkt.

Med hilsen

Ove Brudevoll
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:
21/62325

Vår referanse:

Sted, dato:
Tønsberg, 9. juli 2021

Høring - Forslag til endringer i straffelov, straffeprosessloven og politiloven – Påvirkningsvirksomhet – Fremmed etterretningstjeneste

I PSTs nasjonale trusselvurdering blir statlig etterretningsvirksomhet beskrevet som en trussel mot Norges sikkerhet. Denne trusselen er en viktig del av PSTs oppdrag sentralt, men også lokalt i samarbeid med politiet i alle landets politidistrikt. I dette arbeidet er den foreslåtte lovendringen som er fremmet for å styrke og gi mer helhetlig strafferettslig vern mot uønsket utenlands påvirkningsaktivitet i Norge, meget viktig.

Forslaget retter seg mot påvirkningsvirksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med formål om å påvirke den allmenne meningsdannelse eller beslutning. Det avgrenses mot handlinger som søker å påvirke beslutninger eller meningsdannelse uten av det skjer i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Vi ser i det daglige mange former for samarbeidsaktivitet som kan være skadelig for Norges sikkerhet. Med utgangspunkt i formålet med lovforslagene ser vi derfor behovet for å være tydelig på hvilke handlinger som blir straffbare, og vurdere om flere sider av denne aktiviteten bør kriminaliseres.

Med hilsen

Ole Bredrup Sæverud
Politimester Sør-Øst pd.

Kathrine Stein
Leder PST Sør-Øst