



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 21/2861 - NNO
Vår ref.: 21/02393-4
Dato: 9. august 2021

Høringssvar fra PST - endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat om endringer i straffeloven mv. som kriminaliserer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. I det følgende fremgår PSTs merknader til forslaget.

1. Innledning

Straffeloven kapittel 17 inneholder regler som er satt til å verne Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Ved innføring av de foreslåtte bestemmelsene i straffeloven §§ 130 og 130a, vil trusselen påvirkningsvirksomhet utgjøre ikke bare være kriminalisert, men med de medfølgende foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven, også sette PST i stand til å kunne avverge og forebygge slike handlinger som potensielt kan være til stor skade for Norge. PST har ikke et slik lovgrunnlag i dag, og endringene er dermed svært viktige i lys av trusselbildet landet står overfor.

Departementets foreslåtte bestemmelser og fremstillingen i høringsnotatet, er i all hovedsak dekkende for PSTs behov slik dette fremgår av høringsnotatet punkt 2.1 og 2.2.

PST kan i det alt vesentlige stille seg bak departementets forslag, herunder knyttet til definisjonen av påvirkningsvirksomhet og utformingen av straffebudet, jf. høringsnotatet punkt 5.2. Det er derfor kun noen få, men sentrale, punkter som foranlediger tjenestens ytterligere kommentarer. Disse fremgår av punkt 2 under. Tyngden i PSTs høringssvar vil ligge på problemstillingen i høringsnotatet punkt 5.2.6 om hvorvidt også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste bør kriminaliseres, jf. punkt 2.2 under. Avslutningsvis knyttes en kort kommentar til de foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven, jf. punkt 3 under.

2. Forslaget og utformingen av straffebudet

2.1 «Fremmed etterretningstjeneste» eller annet uttrykk?

I høringsnotatet punkt 5.2.4 og 6.2, redegjør departementet for at uttrykket «fremmed etterretningstjeneste» er valgt til fordel for «fremmed stat» eller «fremmed makt». PST ser at bruken av begrepet «fremmed etterretningstjeneste» potensielt kan gjøre straffebudet mindre praktisk anvendelig, all den tid det kan være utfordrende å knytte uønsket fremmedstatlig aktivitet direkte til en etterretningstjeneste. PST deler imidlertid departementets syn når det gjelder vurderingen knyttet til bruken av «fremmed stat» eller «fremmed makt», og at dette vil stille store krav til avgrensningen mot legitim

aktivitet. I og med at forarbeidene angir at vilkåret ikke skal tolkes strengt om det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon, og at det avgjørende skal være om man *reelt sett* samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste, eller selv opptrer på den fremmede etterretningstjenestens vegne eller samarbeider med denne direkte eller indirekte, finner PST å kunne støtte bruken av «fremmed etterretningstjeneste» i ordlyden. Dette har også en side knyttet til PSTs vurdering av behovet for å kriminalisere også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, jf. punkt 2.2 under. Bruken av begrepet «fremmed etterretningstjeneste» og straffbarhetsvilkåret «samarbeid med fremmed etterretningstjeneste» muliggjør etter tjenestens oppfatning ytterligere kriminalisering av samarbeidshandlinger, idet slik samarbeid ikke tjener et legitimt formål når det muliggjør fremmed etterretningstjenestes virksomhet i Norge.

2.2 Bør også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste være straffbart?

2.2.1 Innledning

I høringsnotatet punkt 5.2.6, reises spørsmålet om hvorvidt også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste bør være straffbart. Det bes videre om høringsinstansenes synspunkter på fordeler og ulemper med et straffebud som mer generelt rammer slik virksomhet.

Behovet for ny lovgivning endrer seg i takt med utviklingen av trusselbildet, og trusselen fra fremmede stater har åpenbart endret seg de senere år, både hva gjelder virkemidler og formål. Den teknologiske utviklingen og økte digitaliseringen gir truslene en ny dimensjon. Statlig styrt spionasje i det digitale rom representerer en vedvarende og alvorlig trussel mot Norge, og de siste årene har andre lands etterretningstjenester lyktes med å bryte seg inn i digitale nettverk tilhørende både norske myndigheter og private virksomheter¹. Formålet med fremmede staters nettverksoperasjoner i Norge er som regel å stjele informasjon, men samtidig finnes eksempler internasjonalt på aktører som har både evne og vilje til å manipulere informasjon og sabotere digitale systemer, noe som også kan ramme Norge². En kjerneoppgave for fremmede etterretningstjenester er også å rekruttere og føre menneskelige hemmelige kilder, som kan gi etterretningstjenestene unik informasjon om blant annet enkeltpersoner, bedrifter, offentlige virksomheter eller politiske institusjoner³.

Spørsmålet er om straffeloven kapittel 17 fremdeles har mangler utover det som avhjelpes ved de foreslåtte bestemmelsene i straffeloven §§ 130 og 130a, og dermed ikke i tilstrekkelig grad verner om rettsgodene kapittelet er ment å beskytte. Et fullstendig svar på dette spørsmålet krever antakelig et utvalgsarbeid som vurderer behovet for nye regler på området totalt sett. En slik gjennomgang ble sist foretatt i forbindelse med arbeidet med utformingen av straffelovens spesielle del, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008), hvoretter bestemmelsene i straffeloven (1902) kapittel 8 og 9 dels ble videreført i endret form i straffeloven (2005) kapittel 17, og dels ble opphevet, se blant annet side 109 flg. og side 147 flg.

¹ PSTs nasjonale trusselvurdering for 2021 (NTV 2021) s. 7

² NTV 2021 s. 8

³ NTV 2021 s. 9

PST vil imidlertid, nå som foreliggende lovforslag er på høring, benytte anledningen til i det følgende å redegjøre for enkelte samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste som muliggjør dennes virksomhet, men som i dag ikke rammes av bestemmelser i kapittel 17 i straffeloven. Med dette ønskes belyst at det i lys av trusselbildet potensielt forekommer uønskede samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste i fredstid som kan medføre stor skade for Norge, men som verken er belagt med straff, eller som det utad er signalisert at er uakseptable. Slik aktivitet vil formentlig naturlig kunne falle inn under det foreslåtte straffebudet i straffeloven § 130 med enkelte justeringer, og departementet bør derfor vurdere om ordlyden kan utformes slik at også andre former for samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste som muliggjør dennes virksomhet, rammes.

Oppregningen under er ikke uttømmende, men er ment som eksempler på handlinger som potensielt kan medføre stor skade for Norge. Konsekvensen av manglende kriminalisering av straffverdige samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste, er at PST ikke har tilstrekkelig lovgrunnlag til å behandle opplysninger om alle forhold som utgjør trusler for Norge. Ytterligere en konsekvens er at slik aktivitet heller ikke vil kunne forebygges eller etterforskes, all den tid straffbarhet er et grunnleggende krav for å kunne iverksette både forebygging og etterforskning.

2.2.2 Samarbeid i form av etterretningsvirksomhet – innsamling og overlevering av informasjon

I straffeloven kapittel 17 finnes bestemmelsene om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter i §§ 121 og 122. Straffbar etterretningsvirksomhet etter disse bestemmelsene forutsetter at opplysningene som samles inn, må kunne karakteriseres som hemmelige, og videre at opplysningene kan skade Norges grunnleggende nasjonale interesser innenfor nærmere bestemte sektorer som fremgår av straffeloven § 121 bokstavene a-f.

«Annen ulovlig etterretning» rammes av bestemmelsen inntatt i straffeloven § 126, som dekker såkalt flyktningspionasje i bokstav a, og etterretningsvirksomhet som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser i bokstav b. Denne bestemmelsen avløste med enkelte endringer den tidligere straffeloven (1902) § 91a, som i tillegg til flyktningspionasje også omfattet innsamling av opplysninger om «politiske (...) forhold [som] kan skade Norges interesser». Straffebudet rammet innsamling av en rekke opplysninger som etter sin art ikke kunne henføres under de strengere bestemmelsene, og inneholdt ikke noe krav om at opplysningene hadde betydning for rikets sikkerhet. Opplysninger som for eksempel kunne føre til økonomisk tap for norske handelsinteresser, ville være omfattet⁴. I forarbeidene⁵ til bestemmelsen i straffeloven § 126, heter det at politiske forhold ikke er nevnt særskilt fordi dette inngår i opplysninger om politisk orientering og sympatier, og at dette ikke innebærer noen realitetsendring. Utover dette synes ikke endringen å være kommentert, men i praksis har endringen av bestemmelsen sannsynligvis medført at handlinger som tidligere var straffbare, ikke er det i dag.

Begrepet «ulovlig etterretningsvirksomhet» benyttes i PSTs mandatsangivelse, jf. politiloven § 17b første ledd nr. 2, ved at tjenesten skal forebygge og etterforske nettopp ulovlig etterretningsvirksomhet. I relasjon til denne bestemmelsen rammer begrepet all statsstøttet ulovlig etterretning, uansett hvilke straffebestemmelser som overtres, også

⁴ Bratholm/Matningsdal, Straffeloven kommentarutgave fra 1995, s. 41

⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 313

andre bestemmelser enn de som er inntatt i straffeloven kapittel 17, forutsatt at overtredelsen berører landets sikkerhetsmessige interesser eller forholdet til fremmede makter⁶. At «ulovlig etterretningsvirksomhet» er nevnt i PSTs mandat, gjør imidlertid ikke etterretningsvirksomhet som ikke rammes av straffeloven § 121 straffbart i seg selv, all den tid begrepet «ulovlig» fordrer brudd på nettopp straffebestemmelser.

Fremmed etterretningsaktivitet i Norge rammes ikke nødvendigvis av vilkårene i straffeloven §§ 121 flg., selv om virksomheten er uønsket og har et stort skadepotensial for Norge og norske interesser. Fremmede etterretningstjenester har fordekte relasjoner til norske statsborgere, og utnytter denne kontakten i et samarbeid der det deles informasjon og kunnskap, kanskje også mot betaling. Slik informasjon kan bestå av såkalt innsideinformasjon eller annen sensitiv informasjon som ikke er gradert eller betraktes som hemmelig av andre grunner, men som likevel ikke er åpent tilgjengelig for fremmed etterretningstjeneste. Med hensyn til hvilken type informasjon som utveksles i disse tilfellene, kan det gjøres en sammenlikning til fremmede etterretningstjenesters datanettverksoperasjoner mot Norge. I disse tilfellene er inngangsporten for operasjonen gjennom åpne og ugraderte nett, og informasjonen som innhentes er også ugradert, men ofte sensitiv og ikke åpent tilgjengelig.

Den som samarbeider med fremmed etterretningstjeneste i slike tilfeller ved å samle inn eller overlevere informasjon enten fysisk eller digitalt, kan ikke straffes etter straffeloven § 121 eller andre bestemmelser i straffeloven kapittel 17. Handlingene kan i noen tilfeller innebære brudd på øvrig straffelovgivning, for eksempel bestemmelser om tyveri, korrupsjon, underslag eller medvirkning til dette, men det straffverdige ved å utvise illojalitet til eget land, synes ikke i tilstrekkelig grad å være reflektert i dagens lovgivning.

Skadepotensialet ved slik samarbeid med fremmed etterretningstjeneste som ikke rammes av straffeloven §§ 121 flg., vil variere med verdien på informasjonen. Selv informasjon som ikke i seg selv direkte kan være til skade, vil imidlertid inngå i det såkalte «etterretningshjulet» til den fremmede tjenesten, og bidra til at fremmede stater får et bedre beslutningsgrunnlag på bekostning av norske interesser. Informasjonen kan bli brukt i påvirkningsoperasjoner eller forberedelser av andre fordekte operasjoner på norsk jord, for eksempel sabotasje. Dersom fremmede etterretningstjenester får anledning til å bygge fortrolige, skjulte kontaktnettverk i Norge, vil dette i seg selv utgjøre en sikkerhetsrisiko, uavhengig av hvilken informasjon som utveksles. Spesielt i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, kan slike nettverk ha et stort skadepotensiale.

Det er PSTs vurdering at forsettlig samarbeidshandling med fremmed etterretningstjeneste som gjelder rettsstridig innsamling og overlevering av informasjon, bør vurderes kriminalisert.

2.2.3 Samarbeid i form av andre handlinger som muliggjør fremmed etterretningstjenestes virksomhet i Norge

Det er ingen bestemmelse i kapittel 17 eller i øvrig straffelovgivning som generelt rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, utover de nå foreslåtte reglene i straffeloven §§ 130 og 130a. Enkelte samarbeidshandlinger vil etter omstendighetene kunne rammes som medvirkning til overtredelse av bestemmelsene i kapittel 17 (unntatt for straffeloven § 129), jf. den generelle medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15. Forsøk er også straffbart for den som har forsett om å fullbyrede et lovbrudd og foretar

⁶ Rettsdata lovkommentar til politiloven § 17b, note 103, via www.reettsdata.no

norske sikkerhetsinteresser. Dette er en trussel som vil kunne ramme beslutningstakere på alle nivåer i stat, fylke og kommune.»

PST er av den oppfatning at dersom noen forsettlig bistår fremmed stats etterretningstjeneste ved å legge til rette for slike oppkjøp som kan tjene som plattform for etterretningstjenestens fremtidige virksomhet, for eksempel hva gjelder etterretnings- eller påvirkningsvirksomhet, er dette en form for samarbeid som bør være belagt med straff.

Selv om sikkerhetsloven⁸ oppstiller mekanismer for å hindre sikkerhetstruende investeringer og oppkjøp fra utlandet, kan komplekse eierskapskjeder og selskapsstrukturer gjøre at slike forhold ikke oppdages. Videre vil sikkerhetslovens bestemmelser ikke ivareta det aspektet at enkeltpersoner forsettlig gjennomfører handlinger til skade for eget land. Det er utelukkende kriminalisering som kan iverksette dette hensynet, i tillegg til at kriminalisering gjennom straffeloven kapittel 17 også vil gjøre det til PSTs oppgave å forebygge og etterforske slike skadelige samarbeidshandlinger.

Dette har også en side til PSTs rolle nasjonalt, og forventningen om at tjenesten skal være en relevant samarbeidspartner for Etterretningstjenesten. Av etterretningstjenesteloven⁹ § 3-1 første ledd bokstav e, fremgår det at Etterretningstjenesten skal innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke fremmede sabotasje og påvirkningsoperasjoner. I begrepet «påvirkningsoperasjoner» i relasjon til denne bestemmelsen, ligger også «utenlandske oppkjøp og eierskapsutøvelse som har til hensikt å undergrave nasjonale sikkerhetsinteresser»¹⁰. Dette avviker fra innholdet i begrepet etter den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven § 130. PST er av den oppfatning at det foreslåtte begrepet i relasjon til § 130 er dekkende for den trusselen påvirkningsvirksomhet utgjør, og etter en naturlig, språklig forståelse bør neppe oppkjøp og investeringer defineres inn i påvirkningsbegrepet av hensyn til klarhetskravet for straffebestemmelser. Samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste som angår oppkjøp og investeringer, bør likevel vurderes kriminalisert. Mangelfull strafferegulering kan medføre et mindre effektivt samarbeid mellom Etterretningstjenesten og PST på dette området i den grad det er tvilsomt i hvilken grad PSTs oppgaver omfatter slike forhold, tilsvarende som ved påvirkningsvirksomhet, if. høringsnotatet punkt 2.1 siste avsnitt.

2.2.3.2 Eksempel: samarbeid i forbindelse med sabotasje/sabotasjeforberedende handlinger

Det er PSTs oppgave å forebygge og etterforske sabotasje, jf. politiloven § 17b første ledd nr. 5. I forbindelse med endringene i straffeprosessloven og politiloven om bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet i 2005, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004-2005), ble sabotasje angitt som handlinger i form av ødeleggelser mv. med et visst organisert preg som utføres av eller på vegne av en fremmed makt, organisasjon eller gruppering som ledd i en sikkerhetspolitisk strategi. Det ble forutsatt at en rekke sabotasjehandlingar dessuten vil kunne utgjøre en terrorhandling, men at dette ikke alltid er tilfellet på grunn av forsettskravet for slike handlinger. I NOU 1998:4 punkt 11.2.3 fremgår det at det kan tenkes sabotasjehandlingar som ikke rammes av noen straffebestemmelse i straffeloven

⁸ Lov av 1. juni 2018 nr. 24 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

⁹ Lov av 19. juni 2020 nr. 77 om etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)

¹⁰ Prop. 80 L (2019-2020) i spesialmerknadene til § 3-1 første ledd bokstav e på side 198

(1902) kapittel 8 og 9 (ekvivalent til någjeldende straffelovs kapittel 17), og som det heller ikke er naturlig å kalle terrorisme. Som eksempel nevnes straffeloven (1902) § 151b, som tilsvarer någjeldende straffelov § 192 om anslag mot infrastrukturen, og det understrekes at slike straffbare handlinger som kan ha forbindelseslinjer både til rikets sikkerhet og terrorisme, faller innenfor [POTs] ansvarsområde. Det ble i nevnte NOU ikke funnet hensiktsmessig å regne opp alle konkrete straffebestemmelser som kan anses som sabotasjehandlinger, og det ble besluttet at sabotasjebegrepet fremdeles skulle benyttes, selv om dette ikke er helt presist.

I medhold av straffeprosessloven § 222d, kan PST benytte metoder i avvergende øyemed når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 139, 140, 192, 194, 238, 239, 240, 241, 242, 355, 356, 357 eller 358 med *sabotasjehensikt*. Begrepet sabotasje i bestemmelsens forstand skal forstås på samme måte som i relasjon til politiloven § 17b første ledd nr. 5 og den nå opphevede lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste § 3 nr. 4¹¹, der sabotasje ble angitt som «tilsiktet ødeleggelse, lammelse eller driftsstopp av utstyr, materiell, anlegg eller aktivitet, eller tilsiktet uskadeliggjøring av personer, utført av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering.».

Det er ikke tilsvarende adgang til metodebruk i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17d, noe som i lys av trusselbildet er uheldig for PSTs evne til å lykkes med å forebygge sabotasjehandlinger.

Medvirkning til sabotasjehandlinger vil etter omstendighetene kunne rammes i kraft av den generelle medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15, for eksempel ved medvirkning til anslag mot infrastrukturen etter straffeloven § 192. Forsøk er også straffbart for den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd og foretar noe som leder direkte mot utføringen, jf. straffeloven § 16. Den som frivillig avstår fra å fullbyrde lovbruddet, straffes likevel ikke.

Sabotasjehandlinger vil ofte kunne ha lang forberedelsestid, gjerne flere år. Slike handlinger knyttet til for eksempel kraftforsyning, oljeleveranser til kontinentet eller nasjonal kommunikasjonsinfrastruktur, vil kunne regnes som en slags «fremskutt beredskap» for en fremmed stat. På denne måten vil statene kunne ha et utvidet sikkerhetspolitisk handlingsrom ved kriser, konflikt eller krig gjennom at ulike former for sabotasjehandlinger gjennomføres. Dette vil for eksempel kunne gi norske beslutningstakere flere samtidige kriser, det vil kunne svekke evnen til å kommunisere, hemme gjennomføringen av andre nødvendige nasjonale handlinger og tiltak, og i ytterste konsekvens direkte påvirke forsvaret av Norge.

For å forberede slike operasjoner må det tas høyde for at fremmedstatlige etterretningstjenester etablerer et nettverk som kan støtte og tilrettelegge for operasjoner både i det fysiske og det digitale domenet. Sabotasjeforberedende handlinger dreier seg ikke bare om informasjonsinnhenting, men også gjennomføring av andre forberedelseshandlinger. For eksempel kan det tenkes at noen planter en skadevare digitalt, som er programmert til å kunne virke på kommando ved behov mange år senere, eller oppretter digitale sårbarheter i et system som er vanskelige å oppdage, men som gjør systemet sårbart for inntrengning og sabotasje. Ved slike handlinger står man ikke overfor en datanettverksoperasjon med informasjonsuthenting som formål, og heller ikke en fullbyrdet sabotasjehandling, men rene *forberedende* handlinger. Selv om enkelte

¹¹ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) i spesialmerknadene til § 222d på side 149

handlinger etter omstendighetene kan rammes av øvrig straffelovgivning som for eksempel skadeverk, og en fullbyrdet handling selv sagt vil være straffbar, er det ikke gitt at det brede spekteret av slike forberedelseshandlinger er ulovlige i seg selv på tidspunktet de gjennomføres, og det er heller ikke klart at slike handlinger rammes av medvirknings- eller forsøksinstituttet. Det kan også tenkes at en enkeltstående handling ikke kan defineres, men at fremmed etterretning knytter til seg samarbeidsagenter som for eksempel mottar jevnlig betaling og som kan mobiliseres ved behov, eller til enhver tid stiller til disposisjon lokasjoner som kan tjene som for eksempel hvilested, depot for våpen eller annet utstyr, nødvendige forsyninger, møtested mv.

Det er PSTs oppfatning at det bør vurderes å kriminalisere slike samarbeidshandlinger som muliggjør fremmed etterretningstjenestes virksomhet i form av fremtidige sabotasjehandlinger. På dette området har PST i dag et for snevert lovgrunnlag til på en tilstrekkelig god måte å kunne forebygge slik uønsket aktivitet. Ved å kriminalisere slike handlinger i den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven § 130, der det samtidig er foreslått adgang til både forebyggende og avvergende metodebruk, jf. henholdsvis politiloven § 17d og straffeprosessloven § 222d, vil PST ha et langt bredere nedslagsfelt for å kunne lykkes i arbeidet med å verne landet mot slike handlinger.

2.2.3.3 Gjerningsbeskrivelsens utforming

Departementet redegjør under punkt 5.2.1 for hvordan gjerningsbeskrivelsen er tenkt utformet i den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven § 130. Dersom gjerningsbeskrivelsen skal ramme samarbeidshandlinger i bredere forstand, må det også i denne sammenheng formuleres en klar gjerningsbeskrivelse som gjør det klart hvilke handlinger som er straffbare og hvilken virksomhet som muliggjøres for fremmed etterretningstjeneste, men uten at straffebudet blir så snevert at straffverdige handlinger ikke dekkes av ordlyden.

Som for samarbeid ved påvirkningsvirksomhet, vil forutsetningen også ved samarbeid i bredere forstand være at gjerningspersonen har en forbindelse til fremmed etterretningstjeneste som utfører sin virksomhet.

I foreliggende lovforslag, drar departementet veksler på dansk straffelov § 108 stk. 1, som lyder slik:

«Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, herunder samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, straffes med fængsel indtil 6 år.»

Departementet skriver 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. Siden bestemmelsen også rammer andre former for samhandling med fremmed etterretningstjeneste enn det som utøves med henblikk på å utøve påvirkningsvirksomhet, fremhever departementet at den norske bestemmelsen må gis en annen lovteknisk innretning.

PST kjenner ikke den danske bestemmelsens fulle bredde, ei heller samtlige samarbeidshandlinger som vil være omfattet av gjerningsbeskrivelsen. Det antas imidlertid at en norsk bestemmelse som skal ramme samarbeidshandlinger mer generelt, kan utformes etter om lag samme mønster som den danske bestemmelsen.

Som for forslaget knyttet til samarbeid om påvirkningsvirksomhet, jf. høringsnotatet punkt 5.2.3 og 6.1, bør det også for straffbart samarbeid med fremmed etterretningstjeneste i bredere forstand, legges til grunn at et samarbeid kan ha en rekke ulike former, og at flere momenter dermed er relevante å vektlegge, slik som i hvilken grad det har vært kontakt mellom partene, om gjerningspersonen har mottatt betaling, om det foreligger et avhengighetsforhold mv. Uttrykket «samarbeider» bør, som ved påvirkningsvirksomhet, også omfatte virksomheten til den fremmede etterretningstjenestens egen representant, og videre må det selvsagt også på dette punkt gjøres klart at bestemmelsen ikke er ment å ramme det legitime samarbeidet som norske etterretnings- og sikkerhetsmyndigheter har med etterretningstjenester i andre land. Det bør også vurderes om det er nødvendig å avgrense mot annen legitim virksomhet, for eksempel norsk handels- og næringsvirksomhet med andre stater.

Spørsmålet er videre i hvilken grad det er behov for å begrense straffebudet ved å angi hvilke type samarbeidshandlinger som er straffbare, eller hvilken type virksomhet som skal muliggjøres for fremmed etterretningstjeneste. Det må i vurderingen tas stilling til om det er tilstrekkelig med den alminnelige rettsstridsreservasjonen, eller om straffbarheten skal knyttes til en nærmere definert skadelig virksomhet. PST viser til departementets drøftelse i høringsnotatet punkt 5.2.2, 5.2.5 samt til merknadene i punkt 6.1 flg., som har overføringsverdi også for vurderingen knyttet til kriminalisering av samarbeidshandlinger i bredere forstand. I vurderingen av ordlyden knyttet til påvirkningsvirksomhet, og spørsmålet om det er nødvendig med en «bagatellgrense» for hvilken beslutningstaking som påvirkes, se punkt 5.2.2 og punkt 6.3, lander departementet på at alle beslutninger er vernet. Selv om en beslutning fremstår som lite viktig, har ikke det noen betydning så lenge det foreligger et samarbeid med en fremmed etterretningstjeneste om å påvirke beslutningen. Videre skriver departementet i punkt 6.3 at bestemmelsen «bygger på en forutsetning om at utenlandsk etterretningstjeneste ikke vil bruke tid og ressurser på å påvirke beslutninger som er helt uten interesse for den». Det samme argumentet har vekt for vurderingen av samarbeidshandlinger i bredere forstand og hvilken type virksomhet som muliggjøres for den fremmede tjenesten: det kan legges inn en forutsetning om at så lenge fremmed etterretningstjeneste velger å prioritere samarbeidet og de frukter dette potensielt bærer, er det av betydning for den fremmede tjenesten, og følgelig potensielt skadelig for Norge.

Det finnes antakelig flere måter å avgrense straffebudet på, men PST er av den oppfatning at å knytte straffbarheten til virksomhet som kan «grunnleggende nasjonale interesser», jf. straffeloven §§ 121 flg., blir for snevert i lys av eksisterende trusselbilde, jf. også departementets vurdering i høringsnotatet punkt 5.2.2 om at et krav om at handlingen utgjør en fare for grunnleggende nasjonale interesser oppstiller en unødig høy terskel og kompliserer straffebudet.

Dersom det vurderes som nødvendig å avgrense straffebudet på en slik måte, kan et alternativ være å knytte straffbarheten til samarbeidshandlinger som muliggjør virksomhet «mot Norge», jf. formuleringen i straffeloven § 119. Et annet alternativ er å ramme handlinger som muliggjør virksomhet som kan skade «nasjonale sikkerhetsinteresser» eller «grunnleggende nasjonale funksjoner», slik dette er definert i lov av 1. juni 2018 nr. 24 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 1-5 nr. 1 og 2. Med «nasjonale sikkerhetsinteresser» menes landets suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, forsvar, sikkerhet og beredskap, forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner,

økonomiske stabilitet og handlefrihet og samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet. Med «grunnleggende nasjonale funksjoner» menes «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivereta nasjonale sikkerhetsinteresser».

2.2.4 Oppsummering

Etter PSTs vurdering er det for det første behov for å kriminalisere forsettlig samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste som gjelder rettsstridig innsamling og overlevering av informasjon, uten at det gjelder tilsvarende vilkår som i straffeloven § 121 om at informasjonen må være hemmelig og kan skade grunnleggende nasjonale interesser.

For det andre bør det belegges med straff forsettlig å bistå eller gjennomføre andre handlinger for fremmed etterretningstjeneste når dette muliggjør fremmed etterretningstjenestes virksomhet i Norge. Straffbarheten kan ved behov eventuelt knyttes til nærmere angitte vilkår, for eksempel ved å avgrense til handlinger som muliggjør virksomhet «mot Norge», sml. straffeloven § 119, eller handlinger som muliggjør handlinger til skade for «nasjonale sikkerhetsinteresser» eller «grunnleggende nasjonale funksjoner», jf. sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 og 2.

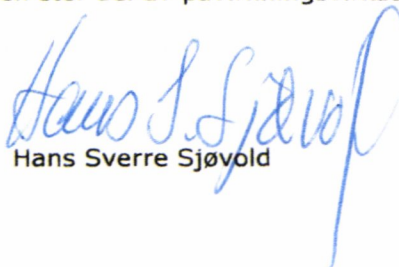
Videre er PST av den oppfatning at trusselbildet, både på kort og noe lengre sikt, kanskje ikke i tilstrekkelig grad er reflektert i straffebestemmelsene i kapittel 17. Dette kan ha den konsekvens at Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser har et dårligere vern enn det som opprinnelig var lovgivers intensjon. PST anbefaler derfor at det igangsettes et lovarbeid som tar sikte på å revidere bestemmelsene i straffeloven kapittel 17 totalt sett. Det understrekes imidlertid at det ikke er ønskelig at et slik arbeid forsinkes innføringen av straffeloven §§ 130 og 130a. Disse bestemmelsene vil gi PST et svært viktig lovgrunnlag som det, i lys av trusselbildet, haster å innføre.

3. Endringer i straffeprosessloven og politiloven

Departementet har i punkt 5.4.1 foreslått at det bør være adgang til å benytte tvangsmidler for å avverge handlinger som rammes av den nye bestemmelsen, jf. straffeprosessloven § 222d. Videre har departementet i punkt 5.4.2 foreslått at det også bør åpnes for å benytte skjulte tvangsmidler etter politiloven § 17d når det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av den nye bestemmelsen.

PST støtter departementets forslag, både hva gjelder tvangsmiddelbruk i avvergende og i forebyggende øyemed.

Det er liten tvil om, slik departementet også skriver i punkt 5.4.2, at dersom PST reelt sett skal være i stand til effektivt å kunne forebygge og avverge handlinger som de foreslåtte bestemmelsene tar sikte på å ramme, må det være adgang til å hente inn opplysninger gjennom tvangsmiddelbruk. Dette skyldes den teknologiske utviklingen og det forhold at kommunikasjon og offentlig meningsutveksling i all hovedsak foregår digitalt. Det må legges til grunn at en stor del av påvirkningsvirksomheten også foregår digitalt.



Hans Sverre Sjøvold