



Stortingets justiskomite
Kun levert digitalt

Deres referanse: 23/4804
Vår referanse: 2024/48
Dato: 21/02/2024
Publikasjonsnr: NIM-H-2024-014

NIMs høringsuttalelse – Prop. 42 L (2023-2024) Endringer i straffeloven mv (påvirkning fra fremmed etterretning)

1. Innledning

NIM avga høring til Justisdepartementet den 23. august 2021. Der fremholdt vi blant annet at straffebudet måtte strammes inn for å tydeliggjøre hva som utgjør det straffverdige samarbeidet, siden bestemmelsen griper inn i ytringsfriheten og privatlivet etter Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon. Vi etterlyste også en nærmere vurdering av adgangen til tvangsmiddelbruk opp mot handlinger av ulik karakter.

I den nå fremlagte proposisjonen legger departementet til grunn at bestemmelsene har fått et «klarere og mer avgrenset anvendelsesområde» (s. 5). Proposisjonens forslag om å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler «vurderes i lys av dette». (s. 53/54). NIM er enig i at forslaget angivelse av «på vegne eller etter avtale med» er en klargjøring. Siden det er tale om å handle på vegne av, *eller* etter avtale, kan ordlyden riktignok tenkes å omfatte virksomhet som bare har en kommersiell avtale med noen som må anses som en slik aktør, for eksempel en bedrift i et annet land. For øvrig synes ikke forslaget snevret inn. Til dels synes forslaget utvidet, særlig gjennom uttrykket «etterretningsaktør». Det innebærer at NIM fortsatt i det vesentlige kan vise til tidligere uttalelse.

Vi understreker at det må anerkjennes at forslaget reiser vanskelige dilemmaer. Lovforslaget søker å ramme skadelig virksomhet. Samtidig er det viktig å verne om mulighetene til å fremsette kritiske og uønskede ytringer.

2. Ytringsfrihet, personvern og krav til hjemmel for inngrep

Etter NIMs syn har det foreslåtte straffebudet et stort *potensielt* anvendelsesområde, som i proposisjonen forutsettes *praktisert* mer treffsikkert. For eksempel forutsettes flere steder i proposisjonen at særlig *fordekt* virksomhet skal rammes, men uten at det er inntatt som et vilkår. Sann informasjon som stiller statsmaktene i et ufordelaktig lys kan omfattes. Medier kan anses som etterretningsaktør hvis de bare er «tilsynelatende uavhengige» (s. 37), men slik at det legges til grunn at det «uansett ikke [vil] være aktuelt for PST å overvåke alminnelig journalistisk virksomhet etter forslaget» (s. 58).

Kriteriene «fremmed etterretningsaktør» og «bidrar til virksomhet som har til formål å påvirke» mv., omfatter mye. Når både dette tilknytningskravet og handlingskravet er vide, er det nærliggende at straffebudet kan ramme kontroversielle ytringer vi ellers anser vernet av ytringsfriheten.

Etter ordlyden kan virksomhet som er journalistisk, diplomatisk eller akademisk omfattes, i den grad slik legitim virksomhet over landegrenser medfører for eksempel forsknings samarbeid eller avtaler. Det er viktig at aktører som er involvert i legitim virksomhet ikke avskrekkes fra dette.

Lovhjemler må være så klare at de kan danne basis for *avgjørelser* i saker som har oppstått. Med et slikt perspektiv er krav til *fordekthet* unnlatt inntatt som vilkår i forslaget (s. 41). Departementet viser til at det er «upraktisk» at noen som samarbeider med fremmede etterretningsaktører vil være åpne om det, og synes å forutsette at dette er skadelig.

Lovhjemler må imidlertid også være så presise at de kan veilede dem som på et tidligere tidspunkt vurderer om de skal ytre seg eller ei. Dersom fordekthet er et straffbarhetsvilkår vil den som ytrer seg med åpenhet om bakgrunnen for ytringene kunne gjøre det med større trygghet, og vil dessuten motiveres til slik åpenhet. Et slikt forhåndsperspektiv er generelt viktig ved et straffebud som kan ha *nedkjølende effekt*. Usikkerhet virker demotiverende på ytringer, trolig særlig på dette området, og ikke minst i lys av de konfliktsituasjonene man ser for seg som aktuelle.

I saken *Savva Terentyev mot Russland*, avsnitt 85, uttalte EMD at det er «vitaly important that criminal law provisions directed against expressions that stir up, promote or justify violence, hatred or intolerance clearly and precisely define the scope of relevant offences, and that those provisions be strictly construed in order to avoid a situation where the State's discretion to prosecute for such offences becomes too broad and potentially subject to abuse through selective enforcement».

I tillegg til den forholdsvis vide gjerningsbeskrivelsen, åpner mistanke for adgang til å iverksette en stor mengde tvangsmidler, herunder skjult etterforskning. I proposisjonen drøftes dette primært som et isolert spørsmål om inngrep i *privatlivet* (s. 54). Komiteen bør vurdere om den nedkjølende effekt på *ytringsfriheten* tilsier ytterligere begrensninger. Frykt for at ytringer kan sees som forberedende handlinger, medvirkning eller noe som bør avverges, utvider ytterligere kretsen av de som kan påvirkes til taushet.

3. Konkrete innspill

- 1) Som nevnt i NIMs høringsinnspill, bør det vurderes om bare *fordekt* virksomhet skal rammes. Dette kan snevre inn til det mest straffverdige, og forhindre noe av den nedkjølende effekten. Det vil også være i samsvar med de verdier man vil *bevare*, jf.

proposisjonen om at «[v]esten bygger sin motstandskraft mot påvirkningsoperasjoner på åpenhet, gjennomsiktighet hos offentlige og private aktører...» (s. 17).

- 2) Økt forutberegnelighet kunne også oppnås ved å beskrive hva som *ikke* er straffbart, ved en unntaksregel. Eksempler på det kan være unntak for medievirksomhet, akademisk virksomhet og alminnelig politisk og diplomatisk virksomhet, samt legitim kommersiell virksomhet. Skadeserstatningsloven § 3-6 a), 2. ledd er et eksempel på unntak i mer generell form, som en rettsstridsreservasjon.
- 3) En oppsplitting i flere regler, fremfor én kortfattet og omfattende regel, kunne bringe større presisjon. En inndeling kunne tenkes basert på beskyttet gode (beskyttelse av valg, forsvarsevne, alminnelig tillit mv.) med forskjellig avgrensning, eller metoder (som mot betaling, uriktige identitet eller masse-desinformasjon).

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Vidar Strømme
Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.