



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 slikt 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 DATASENTRER 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 "frem snakke" 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 Sætnan
politiadvokat
Telefon: 99286416