



# Transnasjonal undertrykking – begrepsavklaring og sektoransvar

---

Rapport 2023–10



Proba-rapport nr. 2023–10, Prosjekt nr. 21050

ISSN: 1891-8093

JP/AAN/RB, TT; 19. april 2023

--

Offentlig

--

# Transnasjonal undertrykking – begrepsavklaring og sektoransvar

Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Probas prosjektteam har bestått av prosjektleder Jens Plahte, Anja Aaheim Naper, Rune Busch og kvalitetssikrer Trude Thorbjørnsrud. Rapporten er utarbeidet i samarbeid med advokat Cecilie Schjatvet.

Vi takker for godt samarbeid med oppdragsgiver og med informanter i samarbeidende departementer.

Oslo, 19. april 2023



# Sammendrag

## Bakgrunn og formål

Denne rapporten er utarbeidet av Proba samfunnsanalyse i samarbeid med advokat Cecilie Schjotvet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Formålet har vært å styrke begrepsforståelsen av det som har blitt omtalt som økonomisk, ideologisk, eller religiøst «press og kontroll» mot diasporagrupper fra opprinnelseslandets myndigheter eller personer som kan opptre på deres vegne. I denne rapporten foreslår vi betegnelsen *transnasjonal undertrykking* samt en ny definisjon.

Videre har det vært et sentralt formål å kartlegge og analysere hvordan sektoransvaret hos de ulike departementene forstås. Hensikten er at rapporten skal bidra til fenomenforståelse og kunnskapsutvikling, synliggjøre grensesnitt og samarbeidsmuligheter på tvers av ulike sektorer, og etablere et felles grunnlag for utvikling og gjennomføring av tiltak.

Regjeringen Solbergs integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap* (2019-2022) fastslo at det var ønskelig å øke kunnskapen om tematikken, jf. hovedgrep 14 og tiltak 54 i strategien. Derav oppdraget som resulterte i rapporten *Press og kontroll* (Proba, 2020) og oppdraget med herværende rapport.

## Metode

Vi har gjennomført siteringssøk med utgangspunkt i forskningslitteraturen som ble brukt i Proba (2020) og utført enkle søk i nyere litteratur. Videre har vi gjennomført intervjuer og hatt løpende kommunikasjon med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Kapitlet som omhandler det normative rammeverket, er en juridisk betenkning som i all hovedsak er skrevet av Cecilie Schjotvet.

## Konklusjoner og anbefalinger

Handlinger som omfattes av begrepet transnasjonal undertrykking kan grupperes i følgende hovedkategorier:

- 1) Vold og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet
- 2) Trusler
- 3) Trakassering og diskreditering
- 4) Infiltrasjon
- 5) Innskrenking av eller betingede konsulære tjenester
- 6) Overvåking
- 7) Svekking og misbruk av internasjonale rammeverk

Transnasjonal undertrykking kan således komme til uttrykk på svært mange forskjellige måter, og på ulike arenaer i samfunnet. Det er en lang rekke forskjellige handlinger og virkemidler som benyttes, og disse kan rammes av en rekke ulike straffebud. Transnasjonal undertrykking kan rettes mot mange forskjellige grupper og enkeltpersoner, og på måter som faller inn under minst seks departementers sektoransvar.

Vår gjennomgang viser at transnasjonal undertrykking framstår som et såkalt gjenstridig problem. Sentrale kjennetegn ved et gjenstridig problem er fraværet av en presis problemdefinisjon, at fenomenet er vanskelig å avgrense, at det berører ulike sektorer, og at det endrer seg over tid. Hver av de seks sektordepartementene som vi har undersøkt, har ansvar for hver sine deler av problemet. Man kan kanskje beskrive det som at hver av dem har en *partiell problemforståelse*.

Det kan synes som om norske myndigheters reaksjon og respons på transnasjonal undertrykking per i dag bærer noe preg av at man ikke har fortolket eller *innrammet* problemet på en måte som i tilstrekkelig grad reflekterer hvor alvorlig problemet er.

Vi kjenner per i dag ikke fullt ut faktisk omfang og faktiske konsekvenser. Det er ikke tvil om at diaspora i Norge blir utsatt for alvorlige former for transnasjonal undertrykking – det mest graverende er trolig ulike former for voldsbruk og trusler mot familie i opprinnelseslandet. Eksempelene og tilfellene som har blitt dokumentert, viser at transnasjonal undertrykking hindrer integrering og deltakelse i demokratiske prosesser for mange diasporagrupper – og kan også innskrenke demokratisk deltakelse for etniske nordmenn med interesser eller sårbarhet knyttet til utøverland. Videre kan det – dels gjennom innreiseforbud og andre sanksjoner og dels gjennom selvsensur – hindre at vi får utviklet uavhengig og kritisk kunnskap om utøverland. Transnasjonal undertrykking har potensiale til å utgjøre et betydelig samfunnsproblem i form av trusler mot norsk suverenitet, nasjonal sikkerhet, territoriell integritet og demokrati – i tillegg til de menneskerettsbrudd og overgrep det representerer for enkeltpersoner og diasporagrupper.

Ut fra dette mener vi at det er nærliggende at Justis- og beredskapsdepartementet bør ha et hovedansvar for problemet, både ved tiltak og innsats i egen sektor, og i den tverrsektorielle samordningen. Utover dette har vi ikke grunnlag for å framsette konkrete forslag til hvordan den tverrdepartementale samordningen bør organiseres. Dersom det skal utarbeides en handlingsplan, vil det være viktig å definere et hensiktsmessig tematisk fokus og avgrensning – for eksempel vil det trolig være hensiktsmessig at myndighetenes arbeid med å forebygge og bekjempe transnasjonal undertrykking og påvirkningsoperasjoner er koordinert.

Mange handlinger som er uønskede, er beskyttet av ulike rettigheter. Rettighetsfestede og viktige verdier som forsamlingsfrihet, foreningsfrihet, trosfrihet og ytringsfrihet innskrenker myndighetenes handlingsrom når det gjelder å motvirke og forebygge transnasjonal undertrykking.

Minoritetsgruppers særlige vern er etter vårt syn ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt i straffeloven og annet lovverk.

Det bør vurderes å etablere en systematisk registrering av anmeldelser av transnasjonal undertrykking.

Forebygging og bekjempelse av transnasjonal undertrykking er – slik vi oppfatter det – ikke høyt prioritert. Særlig justissektoren og i noen grad Utenriksdepartementet later til å ha et handlingsrom som i dag ikke blir utnyttet.



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og metode</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstillinger og oppdragsforståelse	2
1.3	Metode	3
<b>2</b>	<b>Begrepsavklaring</b>	<b>4</b>
2.1	Utvikling av begreper og betegnelser – termer	4
2.2	«Transnasjonal undertrykking»	4
2.3	Definisjon av <i>transnasjonal undertrykking</i>	6
2.3.1	<i>Elementer til en definisjon</i>	6
2.3.2	<i>Transnasjonal undertrykking mot andre enn diapora?</i>	9
2.3.3	<i>Avgrensninger mot tilgrensende fenomener</i>	10
2.4	Konklusjon – forslag til en definisjon	12
<b>3</b>	<b>Fortegnelse over handlinger</b>	<b>13</b>
3.1	Vold og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet	14
3.1.1	<i>Vold rettet mot diaspora</i>	14
3.1.2	<i>Arrestasjoner og bortføringer</i>	15
3.1.3	<i>Tvang gjennom stedfortreder – familie i opprinnelsesland</i>	16
3.2	Trusler	17
3.3	Trakassering og diskreditering	17
3.3.1	<i>Trakassering</i>	18
3.3.2	<i>Diskreditering</i>	18
3.3.3	<i>Trakassering av familie i opprinnelsesland</i>	19
3.4	Infiltrasjon	19
3.4.1	<i>Infiltrasjon av diasporaorganisasjoner</i>	20
3.4.2	<i>Infiltrasjon av diasporamiljøer</i>	20
3.4.3	<i>Infiltrasjon av tredjeparter – tolketjenester</i>	21
3.5	Innskrenking av, eller betingede, konsulære tjenester	22
3.6	Overvåking	22
3.6.1	<i>Overvåking utført av utenriksstasjon</i>	23
3.6.2	<i>Overvåking gjennom infiltrasjon</i>	23
3.6.3	<i>Overvåking utført av tredjeparter</i>	23
3.6.4	<i>Overvåking i offentlige rom – og private hjem</i>	24
3.6.5	<i>Digital overvåking</i>	24
3.6.6	<i>Overvåking gjennom krav om selvrapporing</i>	25
3.7	Svekking og misbruk av internasjonale rammeverk	25
<b>4</b>	<b>Normativt rammeverk: Rettslige spørsmål</b>	<b>26</b>
4.1	Straffelovens domene	26
4.1.1	<i>Innledning og problemstilling</i>	26
4.1.2	<i>En straffbar gjerningsbeskrivelse?</i>	26
4.1.3	<i>Straffbare handlinger begått i utlandet (straffelovens stedlige virkeområde)</i>	27
4.2	De sivilrettslige regler og grensen til uønsket atferd	29
4.2.1	<i>Brudd på offentligrettslige regler</i>	29
4.2.2	<i>Grenser for krav som kan stilles til foreninger</i>	30
4.2.3	<i>En rettslig betydning av kjennetegn ved foreninger som omtales i denne rapporten?</i>	31

4.3	Transnasjonal undertrykking og statens positive forpliktelse til å verne om forsamlingsfriheten .....	31
4.4	Oppsummering .....	33
<b>5</b>	<b>Sektoransvar og transnasjonal undertrykking .....</b>	<b>35</b>
5.1	Justis- og beredskapsdepartementet .....	35
5.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....	38
5.3	Utenriksdepartementet .....	40
5.4	Kunnskapsdepartementet .....	41
5.5	Barne- og familiedepartementet.....	44
5.6	Kultur- og likestillingsdepartementet .....	46
<b>6</b>	<b>Diskusjon og konklusjoner .....</b>	<b>50</b>
	<b>Litteratur .....</b>	<b>57</b>
	<b>Vedlegg 1: Oversikt – relevante straffebud.....</b>	<b>60</b>

# 1 Innledning og metode

Denne rapporten er utarbeidet av Proba samfunnsanalyse i samarbeid med advokat Cecilie Schjatvet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Formålet har vært å styrke begrepsforståelsen av økonomisk, ideologisk, eller religiøst «press og kontroll» mot diasporagrupper fra opprinnelseslandets myndigheter eller personer som kan opptre på deres vegne. Videre har det vært et sentralt formål å kartlegge og analysere hvordan sektoransvaret hos de ulike departementene forstås. Hensikten er at rapporten skal bidra til fenomenforståelse og kunnskapsutvikling, synliggjøre grensesnitt og samarbeidsmuligheter på tvers av ulike sektorer, og etablere et felles grunnlag for utvikling og gjennomføring av tiltak. Arbeidet med å styrke begrepsforståelsen har ført til en vurdering av at det kan være hensiktsmessig å etablere en annen samlebetegnelse og definisjon enn «press og kontroll». Vi redegjør for vår tolkning og forståelse av målsetningene og problemstillingene for dette oppdraget nedenfor.

## 1.1 Bakgrunn

Økonomisk, ideologisk, eller religiøst press og kontroll mot diasporagrupper fra opprinnelseslandets myndigheter eller personer som kan opptre på deres vegne, er et internasjonalt fenomen som foregår i mange land. Regjeringen Solbergs integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap* (2019-2022) fastslo at det var ønskelig å øke kunnskapen om hva som kan begrense innvandrere i Norge sine muligheter til deltakelse i samfunnet og til å nyte retten til frie liv på linje med andre innbyggere i landet, jf. hovedgrep 14 og tiltak 54 i strategien.

I Proba-rapporten *Press og kontroll* (2020) beskrev vi hvordan press og kontroll utøves mot ulike diasporagrupper i Norge, basert dels på intervjuer med representanter for utvalgte diaspora-grupper, og dels på en litteraturstudie. I løpet av de to–tre siste årene har det tilkommet internasjonal litteratur på feltet som omtaler fenomenet som *transnational repression*. Et nytt forskningsfelt er her under etablering og denne betegnelsen er i ferd med å bli så utbredt – for ikke å si enerådende – at vi bruker den norske direkte oversettelsen av uttrykket gjennomgående i denne rapporten – *transnasjonal undertrykking* – som erstatning for «press og kontroll»; også i tittelen (se kapittel 2 for begrepsdiskusjon). I litteraturen beskrives transnasjonal undertrykking som et globalt problem som utgjør en alvorlig trussel mot grunnleggende menneskerettigheter, stater suverenitet og demokrati.

Fenomenet øker i aktualitet; kanskje særlig med Russlands angrepskrig mot Ukraina (Gorokhovskaia m.fl., 2023). Det fantes fra før en russisk diaspora i Norge, særlig i Finnmark, og krigen skaper splid og uro i denne gruppa.<sup>1</sup> I tillegg kommer nå nye migranter bestående av regime-kritiske russere, noe som kan medføre at russiske myndigheter vil utøve press mot russiske diaspora-miljøer – eller altså *transnasjonal undertrykking*.<sup>2</sup> Det har vært meldt om omfattende utvandring av menn i militærtjenestedyktig alder, blant dem muligens desertører. Enn videre meldes om forfølgelse av sivile ukrainere i russiskkontrollerte områder i Ukraina,<sup>3</sup> og vi mener at det ikke kan

---

<sup>1</sup> *Russere i Finnmark støtter krigføringen: Skaper strid i det russiske miljøet*. Nr.no. Hentet 8. april 2022 fra [https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/russere-i-finnmark-stotter-krigforingen\\_-skaper-strid-i-det-russiske-miljoet-1.15904220](https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/russere-i-finnmark-stotter-krigforingen_-skaper-strid-i-det-russiske-miljoet-1.15904220).

<sup>2</sup> *Krigen i Ukraina fører til hjerneflukt fra Russland*. Nr.no. Hentet 25. mars 2022 fra <https://www.nrk.no/urix/krigen-i-ukraina-forer-til-hjerneflukt-fra-russland-1.15894721>.

<sup>3</sup> *FN: Sivile ukrainere blir bortført av russerne*. Vg.no. Hentet 25. mars 2022 fra [https://direkte.vg.no/krig-i-ukraina/news/fn-sivile-ukrainere-blir-bortfoert-av-russerne.JhM-OjqYw?utm\\_source=vgfront&utm\\_content=hovedlopet\\_row6\\_pos1](https://direkte.vg.no/krig-i-ukraina/news/fn-sivile-ukrainere-blir-bortfoert-av-russerne.JhM-OjqYw?utm_source=vgfront&utm_content=hovedlopet_row6_pos1).

utelukkes at den undertrykkingen kan forlenges til den store ukrainsk diasporaen av flyktninger som nå er under etablering i Norge.

## 1.2 Problemstillinger og oppdragsforståelse

De fire hovedproblemstillingene i prosjektet er:

- 1) Hvordan samlebegrepet press og kontroll kan klargjøres og gis en mer presis definisjon, herunder om det bør etableres en annen betegnelse på fenomenet samt fordeler og ulemper ved ulike, mulige definisjoner.
- 2) Hvordan bredden i aktiviteter innen press og kontroll kan gis en hensiktsmessig beskrivelse både hva gjelder formålet bak virksomheten og virkemidlene som benyttes.
- 3) Hvordan skillet mellom lovlig, uønsket og ulovlig press og kontroll kan kategoriseres på en hensiktsmessig måte gitt de ulike pressmidlene som kan betegnes som press og kontroll.
- 4) Vurdere med utgangspunkt i foreslått kategorisering hvilke sektorer som er mest berørt av det som med rimelighet kan sies å være press og kontroll.

Som allerede nevnt, bruker vi betegnelsen «transnasjonal undertrykking» gjennomgående i stedet for «press og kontroll». I kapittel 2 drøfter vi hensiktsmessigheten av dette begrepet. Vi viser dets opprinnelse i internasjonal forskningslitteratur, utvikler en definisjon, og diskuterer avgrensninger i forhold til tilgrensende og delvis overlappende fenomener. I hovedsak besvares den første problemstillingen i dette kapitlet. Vi anser også at en etablert og velbegrunnet definisjon vil bidra til målsetningene om å bidra til videre fenomenforståelse og kunnskapsutvikling – det vil si etablering av et felles kunnskapsgrunnlag.

Kapittel 3 besvarer i hovedsak problemstilling 2) ved å gi en systematisk gjennomgang og oversikt over de viktigste virkemidlene og handlingene som utgjør transnasjonal undertrykking, slik de framkommer i internasjonal forskningslitteratur og vårt eget empiriske materiale fra Proba (2020). Vi har etablert sju hovedkategorier: 1) Vold og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet; 2) trusler, 3) trakassering og diskreditering, 4) infiltrasjon, 5) innskrenking av eller betingede konsulære tjenester ved utøverstatens utenriksstasjoner, 6) overvåking, og 7) svekking og misbruk av internasjonale rammerverk.

De to siste problemstillingene besvares i hovedsak i kapitlene 4 og 5. Kapittel 4 er en gjennomgang av noen sentrale rettslige spørsmål knyttet til motvirkning og forebygging av transnasjonal undertrykking. Vi tolker problemstilling 3) dithen at vi for det første skal vurdere hvilke bestemmelser i straffeloven som kan ramme handlingene og virkemidlene som beskrives i kapittel 3, og at vi dernest skal vurdere om handlinger og virkemidler er ulovlige. Videre drøfter vi hvordan transnasjonal undertrykking kan være til hinder for at enkeltpersoner og grupper får oppfylt ulike rettigheter, og til sist behandles spørsmålet om handlinger og aktiviteter som er uønskede kan være beskyttet i form av rettigheter som utøvere av transnasjonal undertrykking kan påberope seg. Kapittel 4 er en juridisk betenkning som i all hovedsak er skrevet av Cecilie Schjatvet, og metodikk og argumentasjon skiller seg dermed noe fra de øvrige delene av rapporten.

I kapittel 5 gis en gjennomgang av sektoransvaret til de seks departementene som vi anser er mest berørt av transnasjonal undertrykking: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Perspektivet her er departementenes egne oppfatninger av sitt sektoransvar slik det framkommer i dokumenter og intervjuer med representanter for disse departementene.

Her kommer vi også inn på spørsmålet om hva som er å betrakte som uønsket fra norske myndigheters side. Her baserer vi oss dels på hva som eksplisitt anses som uønsket ut fra skriftlige kilder og intervjuer, og dels hva som kan utledes på basis av hva som eksplisitt anses som *ønskelig*.

Det at et departement eller en sektor er «berørt» av transnasjonal undertrykking kan bety flere ting. Dels kan det innebære at departementet har et samfunnsoppdrag som tilsier at det har en plikt til å bidra til å motvirke eller forebygge transnasjonal undertrykking. Dels kan det bety at transnasjonal undertrykking er til hinder for utførelsen av departementets plikter eller samfunnsoppdrag og/eller hemmer departementets måloppnåelse. Dels kan det bety at departementet råder over virkemidler som kan benyttes til å motvirke eller forebygge slike handlinger. Og dels kan det bety at departementet selv eller en av dets underliggende etater mottar informasjon om at det utøves transnasjonal undertrykking. Alle disse betydningene vil bli tatt i betraktning i gjennomgang og drøfting.

I kapittel 6 diskuterer vi sektoransvaret til departementene i lys av de foregående kapitlene og med begrepet «gjenstridige problemer» som teoretisk forståelsesramme. Vi trekker også noen konklusjoner og utleder noen få anbefalinger.

Dette oppdraget har ikke omfattet utarbeiding av forslag til tiltak eller anbefalinger, men vi vurderer i hvilken grad den norske sentralforvaltningen i dag har oppdrag, mål, prioriteringer og organisering som bidrar til å motvirke og forebygge transnasjonal undertrykking. På denne måten anser vi at vi kan bidra til å synliggjøre grensesnitt og samarbeidsmuligheter på tvers av ulike sektorer, og etablere et felles grunnlag for utvikling og gjennomføring av tiltak.

### 1.3 Metode

Det empiriske grunnlaget for oversikten over handlinger og virkemidler er basert på vår rapport fra 2020 (Proba, 2020) og internasjonal forskningslitteratur. Prosjektets rammer tillot ikke noen omfattende litteratursøk; vi har utført siteringssøk på litteraturen som vi gjennomgikk i Proba (2020) og søkt på «transnational repression» på Google Scholar. Litteraturtilfanget er således ikke komplett, slik som i en systematisk oversikt, men vi anser at gjennomgangen likevel fanger opp de viktigste og mest autoritative kildene.

Kontrolløk på «transnational repression» på Google Scholar viser at vi har funnet de mest sentrale kildene – men viser også at ny litteratur utgis fortløpende: En oversikt over mye av forskningen på feltet finnes i en artikkel som utkom etter at vårt litteratursøk ble avsluttet i mai 2022 (Dukalskis, 2022).

Vi har gjennomført intervjuer og samtaler med representanter for de seks departementene som beskrives i kapittel 5. Beskrivelsene av sektoransvar og utledning av det ønskede og uønskede er basert på disse samtalene samt på relevante dokumenter som lov- og forskriftstekster, stortingsmeldinger med mer.

## 2 Begrepsavklaring

I vår første rapport (Proba, 2020) brukte vi – med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen for prosjektet – betegnelsen «press og kontroll», som vi «utvidet» til «press, kontroll og diskreditering».

*Press* ble definert som at det rettes en forventning eller krav fra en aktør om at en person utfører eller avstår fra å utføre bestemte handlinger, eller med andre ord, det kreves en form for innordning. *Kontroll* definerte vi som at en person eller organisasjon utsettes for kartlegging eller overvåking av en aktør, altså at det «kontrolleres» om en person utfører eller avstår fra å utføre bestemte handlinger. Kartlegging av eksilmiljøer eller enkeltpersoner i slike miljøer er også å betrakte som kontroll. Vi definerte også *diskreditering* som handlinger som stiller personer, organisasjoner eller grupper i et dårlig lys, enten i offentligheten eller overfor en tredjepart. Et eksempel på diskreditering er at det sendes en falsk bekymringsmelding om en person til barnevernet. Man kan også tenke seg at diskreditering kan skje ved å framsette eller videreformidle skandaliserende sanne påstander.

I ettertid ser vi at «press og kontroll» – eller «press, kontroll og diskreditering» – ikke er en tilstrekkelig forklarende betegnelse, og at definisjonen heller ikke gir et presist meningsinnhold. En liknende vurdering ligger til grunn for Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppdragsbeskrivelse for dette prosjektet.<sup>4</sup>

I dette kapitlet besvarer vi den første av fire problemstillinger; vi drøfter hvordan samlebegrepet press og kontroll kan klargjøres og gis en mer presis definisjon, herunder om det bør etableres en annen betegnelse på fenomenet samt fordeler og ulemper ved ulike, mulige definisjoner.

Vi gjengir noen grunnleggende prinsipper for terminologiutvikling, og ut fra disse utleder og drøfter vi en operasjonaliserbar definisjon av det fenomenet som vi mener bør gis betegnelsen «transnasjonal undertrykking».

### 2.1 Utvikling av begreper og betegnelser – termer

Veilederen *Termlosen* (Suonuuti, 2015), som er utgitt av Språkrådet,<sup>5</sup> gir anvisninger og anbefalinger for terminologiutvikling. I det følgende drøfter vi begrepet *transnasjonal undertrykking* med utgangspunkt i kriteriene herfra.

### 2.2 «Transnasjonal undertrykking»

#### Begrepets opprinnelse

Begrepet «transnational repression» – eller på norsk *transnasjonal undertrykking* – forekom første gang i tittelen på en artikkel i et fagfellevurdert tidsskrift i 2016; med Dana Moss' artikkel «*Transnational Repression, Diaspora Mobilization, and the Case of The Arab Spring*» i tidsskriftet *Social Problems* (Moss, 2016). Siden da har denne termen blitt anvendt i flere rapporter og vitenskapelige artikler (Michaelsen 2017; Michaelsen, 2018; Adamson, 2020; Al-Jizawi et al., 2021; Tsourapas, 2021; Schenkkan og Linzer, 2021; Gorokhovskaia og Linzer, 2022; Furstenberg et al. 2021), og vårt bestemte inntrykk er at det har blitt et innarbeidet begrep innenfor noe som begynner å avtegne seg som et forskningsfelt.

<sup>4</sup> Kunngjøring på Doffin Database for offentlige innkjøp. Hentet 10. oktober 2022 fra <https://doffin.no/Notice/Details/2021-316414>.

<sup>5</sup> Opprinnelig utgitt på engelsk i 1995 med tittelen *Guide to Terminology*, som bygger på de internasjonale standardene ISO 704, 860 og 10241.



Slik vi leser litteraturen, har begrepet blitt utviklet ut fra et større mangfold av begreper innenfor studier av transnasjonalisme, migrasjon, global sikkerhet og diaspora-studier som beskriver autoritære praksiser på tvers av landegrenser. I Lewis (2015) finner vi for eksempel begrepet «extraterritorial security practices», og Jörum (2015) anvender «repression beyond borders».

Forskerne som har undersøkt og beskrevet autoritære praksiser på tvers av landegrenser, har også forsøkt å utvikle en bedre teoretisk forståelse av fenomenet – for eksempel Furstenberg m.fl. (2021), som gir en gjennomgang av litteraturen og trekker linjer fra ulike studier av transnasjonalisme og fram til utkrystalliseringen av begrepet «transnasjonal undertrykking».

Mye av litteraturen som bruker betegnelsen, har kommet i løpet av de to-tre siste årene. Da vi gjennomførte det avgrensede litteratursøket i forbindelse med «Press og kontroll»-rapporten (Proba, 2020), forelå ingen ensartet begrepsbruk:

[...] det er lite systematisk forskning på press og kontroll mot diaspora generelt, og i en skandinavisk eller europeisk kontekst spesielt. (Proba 2020, s. 17).

Videre fastslo vi at forskning på press og kontroll da ikke utgjorde eller var en del av noe definert forskningsfelt.

### **Transnasjonal undertrykking som term**

I Suonutti (2015) stilles det følgende krav eller kriterier til en term:

Den termen som velges for et begrep, skal være språklig korrekt, det vil si at den skal følge de normer og regler som gjelder for det aktuelle språket. En term bør helst også gjenspeile noen av begrepets kjennetegn (være motivert), være kort og tillate bøyning og avledning. (Suonutti, 2015)

Først vurderer vi termen i forhold til kriteriet om språklig korrekthet. Vår vurdering er at *transnasjonal undertrykking* følger norsk språknorm. Prefikset «trans» forekommer i en rekke sammensatte ord på norsk (transseksuell, transatlantisk, transparens), og termene nasjonal og undertrykking inngår i de fleste norsktalendes aktive ordforråd.

Det neste kriteriet er om termen er *motivert*. *Transnasjonal undertrykking* gjenspeiler hovedinnholdet i fenomenet. Det er noe som skjer på tvers av landegrenser, og *undertrykking* er nærmest selvforklarende.

Dernest følger kriteriet om at termen skal vært kortfattet. *Transnasjonal undertrykking*, med sine 27 tegn og åtte stavelser, kan ikke sies å være kort. Dette er etter vår oppfatning den mest vektige innvendingen mot valget av denne termen. I de fleste sammenhenger vil *transnasjonal undertrykking* forekomme i u-bøyd form, men man kan tenke seg formuleringer som «den transnasjonale undertrykkingen».

Til sist kommer kriteriet om bøyninger og avledninger. Gitt at dette er en flerordsterm, vil avledninger i hovedsak være i form av suffiks med fuge-s, som for eksempel «transnasjonal undertrykkingsvirksomhet». Avledningen «transnasjonal undertrykkingsforebygging» er på sin side uhensiktsmessig, da det blir uklart om det er undertrykkingen eller forebyggingen (eller begge deler) som er transnasjonal – derfor heller «forebygging av ...». Likeledes, ulike aktører vil måtte omtales som «utøvere av ...» eller «ofre for ...» framfor «transnasjonal undertrykkingsutøvere» eller «-ofre».

Gitt at termen *transnational repression* er i ferd med å bli innarbeidet i den engelskspråklige forskningslitteraturen, ser vi ikke behov for noen omfattende drøfting av alternative termer. I Proba (2020) konkluderte vi – i tråd med innspill fra oppdragsgiver – med at «forfølgelse» ikke er egnet, da det brukes som en rettslig standard i utlendingsloven. Vi anså den gang bruk av «press og kontroll» som en pragmatisk måte å besvare oppdraget på, og det inngikk heller ikke i oppdraget å gjennomføre noen begrepsavklaring eller -utvikling, slik som i herværende rapport. Sammenliknet med *transnasjonal undertrykking* framstår *press og kontroll* som mindre egnet, særlig fordi den termen i alt for liten grad avgrenser meningsinnholdet til den aktuelle «referenten».

Vår vurdering er at selv om *transnasjonal undertrykking* er språklig noe tungt, så er det *motivert* og presist, og i samsvar med eksisterende litteratur og kunnskap på feltet.

## 2.3 Definisjon av *transnasjonal undertrykking*

### Transnasjonalisme

Moss (2016), opphavskvinnen til begrepet transnasjonal undertrykking, har ingen eksplisitt definisjon av transnasjonal undertrykking, men påpeker at forskere har ignorert det faktum at mennesker som utvandrer fra et land med et autoritært regime fortsetter å være utsatt for undertrykking og virkninger av dette også etter at de har emigrert. Dette betyr at de også i eksil hindres eller hemmes i å utøve politiske og sosiale rettigheter. Moss plasserer begrepet innenfor en teoretisk forståelsesramme – *transnasjonalisme*.

Transnasjonalisme innebærer at personer som har migrert på tvers av landegrenser, beholder eller knytter bånd til opprinnelseslandet gjennom sosiale, religiøse og økonomiske relasjoner som kobler sammen opprinnelseslandet og det nye hjemlandet.

[...]

Opprinnelseslandet kan for eksempel forsøke å utnytte de «positive» sidene ved utvandring, og få dem til å bidra til språklæring, kulturutveksling, gi dem anledning til å stemme i valg, og til og med holde av plasser for diaspora i nasjonal-forsamlinger. (Proba 2020)

Innenfor denne forståelsesrammen betraktes transnasjonal undertrykking som en forlengelse av de autoritære praksiser som et gitt regime utøver innenfor egne nasjonale grenser.

I transnasjonalisme-perspektivet kan diaspora i form av politiske eksilmiljøer også bli ansett for å utgjøre en trussel mot regimer i opprinnelsesland. Det er først og fremst her det kan ligge en motivasjon for å forlenge undertrykking av politisk opposisjon utover egne landegrenser. Furstenberg m.fl. (2021) bygger på Moss (2016) og andre, og påpeker at den sentrale motivasjonen er å styrke regimers egen sikkerhet og makt.

Tsourapas (2021) forstår transnasjonal undertrykking som én av fire strategier som autoritære regimer kan anvende overfor egen diaspora i andre land: 1) transnational repression, 2) legitimation, 3) co-optation og 4) co-operation with non-state actors. Schenkkan og Linzer (2021) i den USA-baserte tenketanken Freedom House oppfatter transnasjonal undertrykking som at myndigheter ekstrapolerer sin makt på tvers av landegrenser for å stilne dissens i diaspora- og eksilmiljøer

Et subtilt men særdeles viktig poeng i denne forståelsen er at fokuset vendes mot utøveren. Undertrykkingen knyttes til utøver-regimet, og motivasjonen for undertrykkingen knyttes til karakteristika og egenskaper ved dette. Utøver-regimets hensikt er altså å undertrykke motstandere og fiender av regimet som oppholder seg i andre land.

### 2.3.1 Elementer til en definisjon

Vi mener formuleringen i tittelen på Proba (2020) – *økonomisk, ideologisk eller religiøst press med utspring i opprinnelsesland, rettet mot personer med innvandrerbakgrunn i Norge* – egner seg som utgangspunkt for en definisjon. Her beskrives både handlinger, utøver og hvem handlingene rettes mot.

#### Hva menes med undertrykking

Et første element til en definisjon omfatter beskrivelse av handlinger og hvem som utsettes for dem:

Transnasjonal undertrykking er undertrykking av diaspora-grupper i Norge.

Formuleringen *økonomisk, ideologisk eller religiøst press* er erstattet med *undertrykking*, og *personer med innvandrerbakgrunn* er erstattet med *diaspora*.



Et spørsmål er om *undertrykking* krever en nærmere forklaring. Dette er ikke noe etablert rettslig begrep, verken i norsk eller internasjonal rett. Vi er heller ikke kjent med at det finnes noen presis leksikal definisjon av *undertrykking* eller *repression*. Til tross for at *undertrykking* er et umiddelbart intuitivt forståelig begrep, rommer forskningen på *transnasjonal undertrykking* meget alvorlige handlinger, slik som drap og tortur, som gjør at begrepet ikke framstår som selvforklarende. Det er derfor et behov for å kartlegge handlingene (kapittel 3) og trekke opp grensene mellom det straffbare og uønskede, samt gjøre rede for den ulike alvorlighetsgraden av de ulike straffbare handlingene (kapittel 4).

Et viktig aspekt ved å bruke ordet *undertrykking* i både term og definisjon er at utøverens *formål* tydeliggjøres, nemlig å innskrenke andre mennesker i deres livsutfoldelse – eller deres rett til frie liv.

### Hvem utsettes for transnasjonal undertrykking?

Termen *diaspora* er et sentralt fagbegrep innenfor flere samfunnsvitenskaper og blir i økende grad brukt i dagligtale og kulturuttrykk. Vi mener termens konnotasjoner til forbindelsene til opprinnelseslandet reflekterer den teoretiske forståelsen av transnasjonal undertrykking ovenfor. Dessuten er det kort. Til sist er *diaspora* tilstrekkelig upresist – eller fleksibelt – til at det fanger opp alt fra personer i kortvarig eksil til personer som opplever tilknytning til et opprinnelsesland etter flere generasjoners opphold i Norge.

Adamson (2016) påpeker at det er mange som kan oppleve en sterk personlig og følelsesmessig tilknytning til og identifisering med et virkelig eller imaginært hjemland som de aldri har bodd i – og som de kanskje ikke engang har besøkt.

[...] definitions of diaspora that rely only on ethnicity or national origin can be misleading or problematic. They essentialize a group based on a particular category and ignore the larger political context, including the internal politics and differences that help explain how diasporic identities are formed and maintained [...]. (Adamson, 2016)

Vi mener det er rimelig å betrakte begge partene i et ekteskap mellom en etnisk norsk og en utenlandsk statsborger som medlemmer av diasporaen. Men avgrensningen av diaspora-begrepet er ikke opplagt. Man kan for eksempel tenke seg en etnisk norsk statsborger som har barn med en person fra et annet land, hvor barnet bor med sin utenlandske forelder i hans hjemland. Videre kan man se for seg at den norske statsborgeren deltar i solidaritetsarbeid eller annen politisk virksomhet som kan gjøre vedkommende utsatt for transnasjonal undertrykkelse fra myndighetene i landet hvor barnet og med-forelderen oppholder seg.

Ut fra dette mener vi at begrepet *diaspora* må forstås i vid forstand i sammenheng med transnasjonal undertrykking. Det kan likevel stilles spørsmål om en definisjon som avgrenser transnasjonal undertrykking til noe som kun rammer diaspora, favner tilstrekkelig vidt til å fange opp den fulle rekkevidden av transnasjonal undertrykking. Vi vender tilbake til dette spørsmålet nedenfor.

### Utøveren

Definisjonsutgangspunktet ovenfor er ufullstendig ved at det mangler en kvalifisering av *utøveren*. I vår opprinnelige definisjon av «press og kontroll» avgrenses det til myndighetene i diasporaens opprinnelsesland. Vi anser at avgrensningen til myndigheter er nødvendig og hensiktsmessig. Dette ble drøftet i Proba (2020).

Det er imidlertid ikke gitt at diasporaer kun utsettes for transnasjonal undertrykking fra eget opprinnelsesland. Utøverstater kan også rette undertrykkingen mot diaspora fra andre land – for eksempel kan det tenkes at ukrainske flyktninger i Norge kan bli utsatt for undertrykking av russiske myndigheter. Et svært alvorlig tilfelle er drapet på Ahmed Bouchiki på Lillehammer i 1973, utført av den israelske etterretningstjenesten Mossad. Bouchiki, som var marokkansk statsborger, men opprinnelig fra Algerie, ble trolig forvekslet med den palestinske Fatah-offiseren Ali Hassan Salameh.

For å hensynta dette, anbefaler vi heller *fremmede makter*, noe som gir følgende definisjon:

Transnasjonal undertrykking er undertrykking av diaspora-grupper i Norge utført eller initiert av fremmede makter.

Furstenberg m.fl. (2021) viser hvordan autoritære stater utvider sin maktbruk på tvers av nasjonalstatens grenser via digital overvåkingsteknologi og uformelle nettverk bestående av sikkerhetsagenter – og ved bruk av ikke-statlige aktører som opererer på vegne av og/eller på oppdrag fra statsmakten. For å fange opp utøvelse gjennom ikke-statlige aktører har vi inntatt ordene «eller initiert av» i definisjonen. Det skal dog sies at det i noen tilfeller kan være en flytende overgang mellom stater og stats-liknende aktører, særlig når terrororganisasjoner slik som IS blir territorielle.

Vi vil også påpeke at vurderinger av hva som skal regnes som «fremmede makter» kan ha politiske aspekter. I punkt 3.1.2 beskriver vi hvordan begjæringer om utlevering av diaspora-medlemmer brukes som et virkemiddel i transnasjonal undertrykking. Ut fra definisjonen ovenfor er det mulig å argumentere for at USAs begjæring om utlevering av Julian Assange er et ledd i transnasjonal undertrykking – men da rettet mot Storbritannia. Det er irrelevant at USA er en alliert stat. Det er også irrelevant at rettsforfølgelsen av Assange – sett fra USAs side – er en rettmessig ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.<sup>6</sup>

Spørsmålet om betydningen av at en stat er alliert eller «vennligsinnet» drøftes også i Advokatforeningens hørings svar til lovforslaget om straffeansvar for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet:

[...] hva med «vennligsinnede» etterretningstjenester? CIA har jo stått bak ganske mange påvirkningsaktiviteter, bl.a. «Radio Free Europe» og «Radio Liberty». Rammes slike? Skal man anvende rettsstridsavgrensning for å skille mellom «snille» og «slemme» etterretningstjenester?<sup>7</sup>

Også i internasjonal litteratur påpekes det at transnasjonal undertrykking kan utøves av makter som norske myndigheter regner som «likesinnede», eller som er allierte gjennom Nato-traktaten. Furstenberg (2021) nevner Israels likvideringsprogram, USAs bortføringer som ledd i «krigen mot terror» og den dertil hørende bruken av interneringssentre slik som interneringsleiren på Guantánamo på Cuba som eksempler på «illiberale praksiser» utført av presumptivt «liberale» stater.

Overført til denne rapportens tematikk; det er problematisk å trekke noe entydig eller ukontroversielt skille mellom «snille» og «slemme» fremmede makter. Definisjonen som foreslås her, oppstiller ikke noe slikt skille.

Et annet problem er å definere og avgrense hvem som kan opptre som aktører for slike ikke-likesinnede fremmede makter når de utøver sin undertrykking.

For det første kan det skilles mellom personlige konfrontasjoner og undertrykking via elektroniske medier, slik som telefon eller sosiale medier. Dette første skillet innebærer at undertrykkingen både kan foregå i Norge og over landegrensene.

For det andre kan det skilles mellom offisielle representanter fra den fremmede makten og andre. Disse «andre» kan gjøre fenomenet vanskelig å håndtere. Det kan enten være privatpersoner eller virksomheter som har fått et slags oppdrag fra den fremmede makten i å foreta undertrykkende handlinger, eller personer som later som om de står i ledtog med den fremmede makten i et forsøk på å kontrollere den andre ut fra rent personlige

<sup>6</sup> Norsk PEN påpeker for øvrig at denne saken kan bidra til å skape en global presedens om at en journalist eller utgiver hvor som helst i verden kan bli rettsforfulgt av et hvilket som helst lands myndighet for offentliggjøring av lekket informasjon. *Internasjonalt Assange-brev til den britiske innenriksministeren*. Norsk PEN. Hentet 17. juni 2022 fra <https://norskpen.no/nyheter/internasjonalt-assange-brev-til-den-britiske-innenriksministeren/>.

<sup>7</sup> *Høring - Endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet*. Hørings svar fra Advokatforeningen, 11. august 2021. Hentet 17. juni 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=f874946c-4c96-4836-93bb-1f90b0f05d68>.

motivasjoner. Og motsatt, en person kan late som den undertrykkende handlingen er et rent personlig anliggende, mens han eller hun i realiteten står i ledtog med den fremmede makten. Disse forholdene innebærer at det kan være hensiktsmessig å forstå transnasjonal undertrykking som noe som kan skje

- *utenifra og ovenfra*, ved fremmede makters representanter og individer som åpenlyst står i ledtog med den fremmede makten,
- *nedenifra og innenifra*, ved personer i ledtog med den fremmede makten som infiltrerer en organisasjon uten å gi seg til kjenne,
- *som et personlig anliggende*, ved personer som av private årsaker påberoper seg nærhet til fremmed makt uten å reelt sett ha det – altså ikke egentlig transnasjonal undertrykking

For medlemmer av diasporaen som blir undertrykt, kan det derfor være vanskelig å vise til håndfaste bevis for å ha blitt utsatt for transnasjonal undertrykking. Den fremmede makten har interesse av å opptre i skjul, og infiltrering vil gi det beste dekke. Undertrykkingen vil da fremstå som enkeltpersoners meninger og handlinger, og deres støtte til hjemlandets regime vil framstå som ytringer som personene er i sin fulle rett til å gi uttrykk for. Utøvere av transnasjonal undertrykking bruker på denne måten ytrings- og forsamlingsfriheten som våpen for å undergrave og innskrenke diasporaens utøvelse av demokratiske rettigheter. En minoritetsorganisasjon som framstår som preget av konflikter, rivalisering og fraksjonering, eller som finansieres av krefter i hjemlandet, kan i realiteten være infiltrert, eller den kan i sin opprinnelse ha blitt opprettet av en fremmed makt. Særlig eritreiske diasporaorganisasjoner er gjenstand for denne problematikken (Proba, 2020). Vi beskriver virkemidlet infiltrasjon i punkt 3.4.

### 2.3.2 Transnasjonal undertrykking mot andre enn diaspora?

Så langt har vi definert transnasjonal undertrykking som undertrykking av diaspora-grupper i Norge utført eller initiert av fremmede makter. Denne definisjonen er i samsvar med forståelsen som kommer til uttrykk i oppdragsbeskrivelsen, og i og for seg også med vår definisjon av «press, kontroll og diskreditering» i Proba (2020). Avgrensningen til diaspora kan også sies å være uttrykk for at transnasjonal undertrykking forstås i et migrasjons- og integreringsperspektiv. Vi mener imidlertid at en slik definisjon ikke i tilstrekkelig grad fanger opp fenomenets fulle omfang og rekkevidde. Etter vårt syn kan transnasjonal undertrykking også rettes mot andre befolkningsgrupper. Også etniske nordmenn kan bli rammet.

Et eksempel på det siste er drapsforsøket på forlagsredaktør William Nygaard i 1993, som man mistenker at iranske hemmelige tjenester stod bak. Mindre alvorlig, men likevel alvorlig nok, er det faktum at historiker Harald Bøckman – tidligere ved Universitetet i Oslo, nå pensjonist – ved flere anledninger har blitt nektet visum til Kina, angivelig på grunn av at kinesiske myndigheters misnøye med Bøckmans forskning på kinesisk historie og politikk.<sup>8</sup> Den norske journalisten og redaktøren i den Kirkenes-baserte nettavisen *Barents Observer*, Thomas Nilsen, ble gitt innreiseforbud i Russland i 2017 (Aro, 2022). Videre fant vi i Proba (2020) den såkalte «SETA-rapporten», hvor det tyrkiske forskningsinstituttet SETA navnga 120 personer og organisasjoner i Norge, blant annet norske politikere, og omtalte dem som støttespillere til PKK. Dette viser at fremmede makter kan utøve transnasjonal undertrykking overfor norske borgere som ikke har opprinnelse i landet som huser utøver-regimet.

Videre kan man tenke seg fotografering eller også registrering av personer – diasporamedlemmer eller også etniske nordmenn – som deltar i demonstrasjoner utenfor ambassader. Man kan også tenke seg at norske borgere som har næringsinteresser i andre

---

<sup>8</sup> Harald Bøckman nektes visum til Kina for tredje gang. Uniforum, 24. august 2015. Hentet 19. april 2023 fra <https://www.uniforum.uio.no/nyheter/2015/08/harald-bockman-nektes-visum-til-kina.html>.

land kan bli utsatt for transnasjonal undertrykking gjennom sin sårbarhet eller eksponering i form av markeder og/eller investeringer.

Dette er i tråd med vurderinger som i henhold til Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) skal gjøres i forbindelse med sikkerhetsklarering. Her regnes tilknytning til en annen stat som ett av forhold som kan være til hinder for klarering (jf. § 8-4 fjerde ledd bokstav n). § 8-4 (bokstav c) angir også forhold som kan gjøre en person, eller en persons nærstående, sårbar for trusler mot «liv, helse, frihet eller ære» som kan brukes til å presse vedkommende.

Uttrykket «tilknytning» må tolkes vidt. Mange forhold kan indikere at det foreligger en tilknytning som er relevant å undersøke nærmere i denne sammenheng, for eksempel statsborgerskap, familie/slekt/venner, økonomiske interesser eller kontakt med en annen stats myndigheter. Graden av tilknytning må også inngå i vurderingen; eksempelvis hvor nære de familiære eller vennskapelige relasjonene er, hvilken form for kontakt personen har med disse eller hvor store de økonomiske interessene er. (NSM, udatert)

Dette viser at norske myndigheter anser at tilknytning til – eller interesser i – andre land kan gi opphav til risiko for at norske statsborgere utsettes for press fra myndighetene i andre stater. Slikt press kan være motivert av etterretningsvirksomhet rettet mot norske statlige interesser, eller det kan være ledd i transnasjonal undertrykking, eller det kan være andre motiver.

Heller ikke den såkalte «flyktningspionasje»-bestemmelsen i straffeloven (§ 126) skiller mellom personer på grunnlag av statsborgerskap eller etnisk opprinnelse, verken med hensyn på utøvere eller ofre. Her brukes generelle uttrykk: «den som [...] innsamler opplysninger» om utøvere og «fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom» om ofrene.

Drøftingen ovenfor mener vi leder fram til følgende definisjon:

Transnasjonal undertrykking er undertrykking av diaspora-grupper i Norge utført eller initiert av fremmede makter. Undertrykkingen kan også være rettet mot alle norske statsborgere som har en interesse knyttet til eller eksponering overfor den fremmede makten.

I kapittel 6 viser vi at denne definisjonen reflekterer at fenomenet hører innunder sektoransvaret til flere fagdepartementer i den norske forvaltningen, og at det ikke kun bør betraktes i et migrasjons- og integreringsperspektiv.

### 2.3.3 Avgrensninger mot tilgrensende fenomener

Transnasjonal undertrykking har trekk og aspekter som kan likne annen etterretningsvirksomhet, terrorisme og negativ sosial kontroll. Vi drøfter her kort hvordan transnasjonal undertrykking kan skiller fra disse fenomenene.

#### Avgrensning mot annen etterretningsvirksomhet

Gitt at *transnasjonal undertrykking* omfatter handlinger rettet mot norske borgere som har interesser knyttet til eller eksponering overfor utøver-regimet, kan det bli vanskelig å skille fra det som vanligvis betegnes som etterretningsvirksomhet. I Proba (2020) ble det, med henvisning til oppdragsbeskrivelsen, avgrenset mot fremmede makters etterretningsvirksomhet i Norge og virkemidler som faller inn under sikkerhets- og forsvarsområdet.

Her refereres det til det som vel regnes som «tradisjonelt» etterretnings- og spionasjevirksomhet, vanligvis rettet mot forsvars- og sikkerhetsinstallasjoner og offentlige myndigheter, men også industrispionasje rettet mot norsk næringsliv.

I noen grad har transnasjonal undertrykking og etterretningsvirksomhet ulike formål. Etterretningsvirksomhet handler i hovedsak om innsamling av informasjon om andre land med formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, mens transnasjonal undertrykking har til hensikt å innskrenke menneskers livsutfoldelse, særlig på det politiske og religiøse området. Men som vi skal se i punkt 3.6, er overvåking – altså innhenting, registrering og/eller videreformidling av opplysninger om enkeltpersoner eller organisasjoner – et av

sju hovedelementer i transnasjonal undertrykking. Og sett fra utøverens side, kan opplysninger om opposisjonelle eksilmiljøer brukes til å ivareta nasjonal sikkerhet i samme grad som informasjon som framskaffes gjennom det man vanligvis forbinder med etterretningsvirksomhet.

Ut fra dette er det klart at de aspektene av transnasjonal undertrykking som handler om det vi kaller *overvåking*, er vanskelig å skille fra etterretningsvirksomhet.

### **Desinformasjonskampanjer og påvirkningsarbeid**

Desinformasjonskampanjer eller påvirkningsarbeid rettet mot den generelle befolkningen – for eksempel utført av russiske og kinesiske styresmakter – skiller seg fra transnasjonal undertrykking fordi det ikke er undertrykking som er hovedmotivet. Men påvirkningsoperasjoner og transnasjonal undertrykking kan likevel bli brukt i kombinasjon.

I den nylig utgitte boka *Putins troll* beskriver den finske journalisten Jessika Aro russiske påvirkningsoperasjoner som bestående av tre elementer: «Råtten sild», «den store løgnen» og «40/60-metoden». *40/60-metoden* tilskrives Hitler-regimets propagandaminister Joseph Goebbels og går ut på å konstruere en overbevisende – men fordreid – saksframstilling ved å kombinere løgn og sannhet i det nevnte blandingsforholdet. *Den store løgnen* går ut på å formidle en løgn som er så utrolig at det er umulig å tro at noen kan lyve om det. *Råtten sild* er diskreditering av meningsmotstandere (Aro, 2022). I mange tilfeller vil det trolig kunne være vanskelig å avgjøre om formålet med en gitt operasjon er undertrykking eller påvirkning.

### **Avgrensning mot terrorisme**

I straffeloven defineres terrorhandlinger ved at ulike former for grov kriminalitet (for det meste voldshandlinger) begås i den hensikt å forstyrre grunnleggende samfunnsfunksjoner, skape alvorlig frykt i en befolkning, eller å søke å påtvinge ens vilje overfor offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon, se straffeloven kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger i § 131. Definisjonen, samt de øvrige bestemmelsene i kapittel 18, gjennomfører Norges forpliktelser i EU-Direktivet 2017/541 og øvrige folkerettslige forpliktelser (Prop. 100 L, 2018–2019).

Mens en terrorhandling skal ha til hensikt å presse myndigheter eller å skape frykt i befolkningen, er transnasjonal undertrykking rettet mot enkeltpersoner og bestemte befolkningsgrupper – nærmere bestemt diaspora og personer med interesser knyttet til eller eksponering overfor utøvermakten. De to fenomenene er dermed i hovedsak adskilte fra hverandre, men det er mulig å tenke seg terrorhandlinger hvor det kan være vanskelig å avgjøre *hvem* utøveren har til hensikt å skape frykt hos.

Terrorhandlinger som ikke er utført eller initiert av en fremmed makt regnes ikke som transnasjonal undertrykking.

### **Avgrensning mot negativ sosial kontroll (og æresrelatert vold)**

I vår rapport om omfang av negativ sosial kontroll definerte vi dette fenomenet slik:

Bruk av press, oppsyn, trusler, vold eller annet med den hensikt å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk. Den innebærer begrensninger i den enkeltes livsutfoldelse og frihet til å ta selvstendige valg, og er i strid med barn og unges rettigheter i tråd med for eksempel FNs barnekonvensjon. (Proba, 2021)

Dette fenomenet likner på transnasjonal undertrykking ved at det handler om begrensninger i enkeltpersoners frihet og rettigheter, ved at det i høy grad rammer medlemmer av diasporagrupper i Norge, og ved at det har et transnasjonalt aspekt. Imidlertid skiller det seg fra transnasjonal undertrykking ved at det ikke er fremmede makters myndigheter som er utøverne, men familie og diasporagruppen selv. Det vil trolig finnes et grenseland her, for eksempel dersom negativ sosial kontroll utøvd av diasporagruppen skulle ha utspring hos myndighetene i regimet i opprinnelseslandet.



### **Avgrensning mot internasjonal, organisert kriminalitet**

Organisert kriminalitet kan være transnasjonalt, og vi antar at virkemidler som vold og trusler benyttes mot enkeltpersoner i slik virksomhet, i likhet med i transnasjonal undertrykking. Vi anser at organisert kriminalitet skiller seg fra transnasjonal undertrykking først og fremst ved at motivasjonen som regel er økonomisk, i motsetning til den politiske motivasjonen som oftest ligger bak transnasjonal undertrykking. Videre er det som regel private aktører som utøver organisert kriminalitet, og ikke myndigheter.

## **2.4 Konklusjon – forslag til en definisjon**

Ut fra gjennomgangen ovenfor foreslår vi følgende definisjon.

Transnasjonal undertrykking er undertrykking av diaspora-grupper i Norge utført eller initiert av fremmede makter. Undertrykkingen kan også være rettet mot alle norske statsborgere som har en interesse knyttet til eller eksponering overfor den fremmede makten.

Definisjonen er i samsvar både med de grunnleggende prinsipper for terminologiutvikling og med internasjonal litteratur. Videre gir definisjonen en hensiktsmessig avgrensning, selv om visse aspekter ved transnasjonal undertrykking i noen grad overlapper med, eller vanskelig lar seg skille fra, andre, tilgrensende fenomener.

### 3 Fortegnelse over handlinger

I dette kapitlet gir vi en samlet framstilling av handlinger og aktiviteter som omfattes av transnasjonal undertrykking. Framstillingen tar utgangspunkt i definisjonen av transnasjonal undertrykking ovenfor, og er basert dels på det empiriske arbeidet vi utførte for vår første rapport (Proba, 2020) og dels på tilgjengelig litteratur.

#### Om identifisering og utvalg av utøverland

Proba (2020) er basert på intervjuer med representanter for eritreisk, etiopisk, tsjetsjensk, tyrkisk og uigursk diaspora i Norge. Disse fem diaspora-gruppene ble valgt ut som case-studier blant til sammen ni «kandidat»-grupper. De fire øvrige gruppene var iransk, saudisk, sudansk og syrisk diaspora. Ressursrammen for prosjektet tillot ikke datainnsamling for alle de ni gruppene, så det var nødvendig å gjøre et utvalg av case ut fra til dels pragmatiske hensyn. Mangelfull omtale av de fire utelatte gruppene i våre rapporter er dermed først og fremst uttrykk for denne begrensningen – det er ikke nødvendigvis slik at de fem utvalgte gruppene er de som er mest utsatt for transnasjonal undertrykking. Vi kan for eksempel nevne at det nylig har blitt rapportert om afghanere som er blitt truet på livet av Taliban-regimet etter at familiemedlemmer i utlandet har uttrykt seg kritisk i chattegrupper.<sup>9</sup>

#### Betegnelser for handlinger som utgjør transnasjonal undertrykking

Dette betyr i sin tur at vår gjennomgang i dette kapitlet trolig ikke utgjør en komplett fortegnelse over handlinger som kan regnes som transnasjonal undertrykking. Trolig er det også slik at utøvere over tid utvikler nye virkemidler. Likevel anser vi at de sju hovedkategoriene som behandles i punktene 3.1–3.7 fanger opp bredden av virkemidler på et overordnet plan. Vi mener det er sannsynlig at eventuelle handlinger som vi har oversett eller som kommer til på et senere tidspunkt, kan forventes å ville passe inn i dette rammeverket.

Det er ikke etablert noe felles begrepsapparat for å beskrive de ulike former for transnasjonal undertrykking, men noen hovedtyper – eller hoved*modi* – har blitt benyttet i Freedom House-rapportene (Gorokhovskaia og Linzer, 2022; Schenkkan og Linzer, 2021):

- *Direct attacks*; assasination, assault, physical intimidation, unexplained disappearance
- *Co-opting other countries*; rendition, detention, unlawful deportation
- *Mobility controls*; passport and document controls
- *Long-distance threats*; coercion by proxy/family intimidation, digital threats, spyware

Disse rapportene fokuserer på de mest alvorlige handlingene, som benevnes «physical transnational repression».<sup>10</sup>

Al-Jizawi m.fl. (2021) er i sin helhet viet de handlingene som skjer på digitale arenaer; «digital transnational repression». Rapporten til Gorokhovskaia og Linzer (2022) omfatter et helt kapittel om dette emnet.

<sup>9</sup> *Taliban hindrer internasjonal presse fra å jobbe i Afghanistan*. Aftenposten, 13. januar 2023. URL: <https://www.aftenposten.no/verden/i/wAveb1/taliban-hindrer-internasjonal-presse-fra-aa-jobbe-i-afghanistan>.

<sup>10</sup> I tillegg til de to hovedrapportene som refereres her, kan man på URL: <https://freedomhouse.org/report/transnational-repression> finne case-studie-rapporter om seks utøverland (Iran, Kina, Russland, Rwanda, Saudi-Arabia og Tyrkia) og ni vertsland for utsatte diaspora-grupper som har gjennomført motvirkende tiltak (Canada, Storbritannia, Sverige, Sør-Afrika, Thailand, Tyrkia, Tyskland, Ukraina og USA). Merk at Tyrkia er representert i begge landgruppene!

For å kunne gi en noenlunde systematisk framstilling av transnasjonal undertrykking slik det utspiller seg i sin fulle bredde, har vi gruppert de ulike handlingene i følgende hovedkategorier:

- 1) Vold og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet
- 2) Trusler
- 3) Trakassering og diskreditering
- 4) Infiltrasjon
- 5) Innskrenking av eller betingede konsulære tjenester
- 6) Overvåking
- 7) Svekking og misbruk av internasjonale rammeverk

Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Det er flere handlinger som kan plasseres i mer enn én kategori – ikke minst fordi enkelte handlinger kan ha flere formål, funksjoner og/eller konsekvenser. Politiets sikkerhetstjeneste skriver i sin åpne trusselvurdering for 2023:

Kina, Iran og flere andre autoritære stater bruker sine etterretningstjenester til å kartlegge, overvåke og påvirke egne borgere som er bosatt i Norge. Flyktninger og dissidenter som bedriver opposisjonsaktivitet er særlig utsatte mål. Målsettingen er å legge bånd på, undergrave eller eliminere politisk opposisjon. Aktiviteten kan få store konsekvenser for de som rammes, og er en trussel mot norske demokratiske verdier. [...]

Enkelte stater kan være villige til å ta stor risiko for å tie i hjel politiske motstandere som oppholder seg i utlandet. Flere vil bli utsatt for trusler og trakasserende adferd, enten fysisk eller digitalt. Dissidenter kan også bli presset til å returnere til sine hjemland, for eksempel ved at gjenværende familiemedlemmer i opprinnelseslandet blir truet eller fengslet. De siste årene har vi sett eksempler på at dissidenter og opposisjonelle har blitt drept eller vært utsatt for drapsforsøk i flere europeiske land. I 2021 ble en norsk-iransk borger dømt i Danmark for å ha medvirket til planleggingen av drapet på en eksiliraner, på vegne av iransk etterretningstjeneste. (PST, 2023)

Fotografering av en demonstrasjon utenfor en ambassade er i første rekke en overvåkingsaktivitet, men kan også fungere som en trussel dersom det gjøres åpenlyst. Likeledes kan en voldshandling fungere som en trussel mot støttespillere og meningsfeller av den som voldshandlingen rettes mot.

## 3.1 Vold og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet

Den kanskje mest alvorlige formen for transnasjonal undertrykking er voldshandlinger og andre anslag mot personers fysiske sikkerhet, slik som arrestasjoner og bortføringer. I litteraturen har betegnelsen *physical transnational repression* blitt anvendt – direkte oversatt *fysisk transnasjonal undertrykking* – for vold og andre handlinger som retter seg mot personlig, fysisk sikkerhet (Schenkkan og Linzer, 2021). *Physical transnational repression* er:

detention, assault, physical intimidation, unlawful deportation, rendition, or suspected assassination. (Schenkkan og Linzer, 2021)

Vi ser at *trusler* regnes inn her, men vi mener det kan behandles som en separat hovedkategori, se punkt 3.2.

### 3.1.1 Vold rettet mot diaspora

Schenkkan og Linzer (2021) finner i sin rapport om transnasjonal undertrykking 608 fysiske handlinger rettet mot personer i totalt 79 oppholdsland av myndigheter i 31 opprinnelsesland, utført fra 2014 til og med 2020. En oppdatering i Gorokhovskaia og Linzer (2022) viser en betydelig økning: Medregnet 2021 er det nå 735 handlinger utført av 36



land. Blant de landene som ble registrert for første gang i 2021, finner vi Algerie, Belarus, Komorene og Nigeria.

Også Furstenberg m.f. (2021) og Tsorapas (2021) melder om konkrete tilfeller. Et mye omtalt eksempel i nyere tid er likvidasjonen av den saudiarabiske journalisten Jamal Khashoggi i 2018, utført av saudiarabiske myndigheter inne på det saudiske konsulatet i Istanbul da Khashoggi kom dit for å benytte seg av konsulære tjenester. Andre mye omtalte eksempler er forgiftningene av de russiske avhoppede tidligere etterretningsagentene Alexander Litvinenko i London i 2006 og Sergej Skripal i Salisbury i England i 2018. Sistnevnte attentat omfattet også Skripals datter. Det ovenfor nevnte drapet på Ahmed Bouchikhi på Lillehammer er et eksempel på at likvidasjoner av innvandrere utført av fremmede makter også har skjedd i Norge.

NRK rapporterte i 2020 om at den statsløse palestineren Iyad El-Baghdadi som oppholdt seg i Norge ble oppsøkt av PST og tatt under beskyttelse etter tips fra CIA. Tipset til norske myndigheter gikk ut på at saudiarabiske myndigheter hadde planer om å likvidere ham.<sup>11</sup> I dette tilfellet ble selve voldshandlingen ikke gjennomført, men det viser at det er reell fare for at diaspora i Norge kan bli utsatt for vold som ledd i transnasjonal undertrykking. I Proba (2020, s. 49) viste vi til et tilfelle fra Sverige, hvor en tsjetsjensk blogger ble utsatt for et angrep.

I arbeidet med Proba (2020, s. 41) fikk vi av våre etiopiske informanter beskrevet mindre alvorlige fysiske angrep mot personer i denne diaspora-gruppa. Ulike former for fysisk vold rettes også mot personer som deltar i demonstrasjoner eller andre markeringer mot regimer, eller på offentlige arrangementer i regi av diasporaorganisasjoner.

### 3.1.2 Arrestasjoner og bortføringer

I litteraturen finner vi flere eksempler på bortføringer og arrestasjoner med påfølgende utlevering. En rekke kilder viser til eksempler på bortføringer utført av blant annet russiske, saudiarabiske, kinesiske, tyrkiske, tadsjikiske myndigheter i land som blant annet Østerrike, De forente arabiske emirater, Dubai, Kosovo, Tyrkia og Kenya (Schenkkan og Linzer, 2021; Tsourapas 2021; Furstenberg et al. 2021).<sup>12</sup> Politiets sikkerhetstjeneste skriver i sin åpne trusselvurdering for 2022:

En [...] metode er å lure enkeltpersoner til å reise til et tredjeland, hvor den fremmede etterretningstjenesten har et betydelig større handlingsrom til å bortføre personene og ta dem med til hjemlandet. (PST, 2022)

I mai i 2021 beordret belarussisk flygeledelse et Ryanair-fly som befant seg i deres luftrom på vei fra Aten til Vilnius, til å lande i Minsk under påskudd av bombetrussel. Den belarussiske journalisten Roman Protasevich, som befant seg om bord, ble arrestert, sammen med kjæresten Sofia Sapega. I skrivende stund (februar 2023) er de begge fortsatt i fengsel (Gorokhovskaia og Linzer, 2022).<sup>13</sup>

Schenkkan og Linzer (2021) rapporterer om 160 tilfeller i løpet av de siste seks årene hvor myndigheter i totalt 26 opprinnelsesland har fått oppholdsland til å utlevere borgere. Som vi rapporterte om i Proba (2020), er bruk av såkalt *Red notice* via INTERPOL en framgangsmåte for å angi og anholde, men også true og trakassere diaspora (se også punkt 3.3.2 om angiveri). Lewis (2015) rapporterte om to tilfeller ved bruk av *Red notice*

<sup>11</sup> NRK. Hentet 12. mars 2020 fra <https://www.nrk.no/norge/aktivisten-iyad-el-baghdadi--hvis-de-ikke-onsker-a-drepe-meg-sa-gjor-jeg-ikke-jobben-min-1.14542222>.

<sup>12</sup> Freedom House (2021) finner eksempler på fysisk transnasjonal undertrykking utført av Kina, Usbekistan, Rwanda, Tadsjikistan, Iran, Tyrkia, Thailand, Saudi Arabia, Egypt, Aserbajdsjan, Nord-Korea, Bahrain, Vietnam, Turkmenistan, Kambodsja, De forente arabiske emirater, Sudan, Nicaragua, Ekvatorial-Guinea, Pakistan, India, Etiopia, Burundi, Laos, Kirgisistan, Butan, Sør-Sudan og Libya.

<sup>13</sup> Roman Protasevich. Hentet 21. februar 2023 fra [https://en.wikipedia.org/wiki/Roman\\_Protasevich](https://en.wikipedia.org/wiki/Roman_Protasevich).

mot personer bosatt i Norge utført av usbekiske myndigheter. Schenkkan og Linzer finner eksempler på at minst 12 stater har hatt suksess ved å bruke INTERPOL for å få overlevert egne borgere (2021, s. 12). Se også punkt 3.7.

Tyrkia har siden kuppforsøket i 2016 angitt og bedt om utlevering av 504 personer som angivelig skal være tilknyttet Gülen-bevegelsen. Etter bilateralt politisk press skal 107 flyktninger ha blitt utlevert, fra blant annet Afghanistan, Angola, Bulgaria, Pakistan og Sudan (Öztürk og Tas 2020, s. 62). Denne aktiviteten ble gjenstand for en opptrapping til storpolitisk nivå med inngåelsen av avtalen om svensk og finsk Nato-medlemskap, hvor de konkrete konsekvensene av punktet om utlevering av PKK-aktivister til Tyrkia fortsatt er uavklart (Gorokhovskaia m.fl., 2023).<sup>14</sup>

En annen framgangsmåte er arrestasjoner eller fratakelse av pass i forbindelse med transitt gjennom eller ved besøk i opprinnelsesland. I Proba (2020) rapporterte vi om slike tilfeller i Tyrkia. Rapporten beskrev også liknende handlinger rettet mot uigurer, hvor diaspora-medlemmer blir tatt inn til avhør, blir fratatt eiendeler som mobil og pass under opphold i Kina (Proba, 2020, s. 31). Ved slike anledninger kan kinesiske myndigheter også ta blodprøver, fingeravtrykk, bilder og opptak av stemmer for stemmegjenkjenning. En rekke kilder har rapportert om at dette er utstrakt praksis i Kina, og er således ikke rettet mot diaspora alene.

Informantene i vår 2020-rapport forteller imidlertid at informasjon brukes for å holde oversikt over personer i Norge, dem selv eller andre personer som er registrert på mobilen. En av informantene i studien mente at det kinesiske politiet brukte informasjon på hens beslaglagte mobiltelefon for å finne kontaktinformasjon til andre personer i det uigurske diaspora-miljøet i Norge.

Krav om å returnere til opprinnelsesland kan rettes mot individet selv eller mot familie i opprinnelseslandet. I Proba (2020) meldte vi om at kinesiske myndigheter skal ha presset uigurer som studerer i utlandet til å returnere hjem med trusler om at familien ellers ville bli straffet.

### 3.1.3 Tvang gjennom stedfortreder – familie i opprinnelsesland

Myndigheter kan utsette diasporamedlemmers familie i opprinnelsesland for avhør, arrestasjoner og voldshandlinger. Dette kan fungere både som represalier eller som trusler (Proba, 2020). Moss (2016) kaller dette «coercion-by-proxy» – eller *tvang gjennom stedfortreder*.

the harassment, physical confinement, and/or bodily harm of relatives in the home-country as a means of information gathering and retribution against dissidents abroad. (Moss, 2016)

Gjenværende familiemedlemmer i opprinnelseslandet kan gjøre diaspora svært sårbar:

I propose that any member of a diaspora who wishes to maintain access to an authoritarian home country and has significant others residing there is likely to consider dissent a high-risk activity irrespective of the freedoms granted by domestic authorities. (Moss, 2016)

I skandinavisk kontekst finner vi Emma Jörums studie (2015) av den syriske diasporaen i Sverige. Studien rapporterte blant annet at familien som bor i Syria blir oppsøkt av myndigheter, som utsetter dem for arrestasjoner og vold som følge av aktiviteter blant diaspora i Sverige.

Proba (2020, s. 33) rapporterte om en artikkel fra The Guardian som beskriver at uigurers familie i Kina blir satt i interneringsleire som følge av at de har slektninger i utlandet. Proba (2020) gir også en rekke andre eksempler på at familier i opprinnelseslandet blir oppsøkt og utsatt for trusler som følge av diasporas aktiviteter i utlendighet. Vi beskriver blant annet hvordan eritreiske myndigheter truer familie med sanksjoner hvis personer i

<sup>14</sup> Tyrkia opnar for at Sverige og Finland kan bli med i Nato. Nr.no, 28. juni 2022. Hentet 16. september 2022 fra <https://www.nr.no/urix/tyrkia-snur--opnar-for-at-sverige-og-finland-kan-bli-med-i-nato-1.16020586>.

utlendighet bedriver opposisjonell aktivitet eller ikke betaler den såkalte to-prosentskatten (se punkt 3.5), hvordan uigurer i Norge mottar direkte fremsatte trusler over familiens egen telefon og norsk-etioپیere hvor familier blir truet, arrestert og brukt til å rette krav mot diaspora. Rapporten viser til andre studier, blant annet Jörum (2015), som beskriver hvordan trusler rettes mot familiemedlemmer i Syria for å stoppe syriske aktivister i Sverige.

## 3.2 Trusler

Trusler rammes av straffeloven – nærmere bestemt §§ 251 og 252, som omhandler tvang, og §§ 263 og 264, som omhandler trusler (se også kapittel 4). Trusler kan utöves direkte og eksplisitt, eller indirekte og implisitt gjennom handlinger vi beskriver i dette kapitlet – som vold, trakassering/ diskreditering, infiltrasjon, tilbakehold av konsulære tjenester og overvåking. Truslene kan ha mange ulike formål, men overordnet handler det enten om å få noen til å unnlate eller slutte med visse aktiviteter, slik som politisk virksomhet, eller å få noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort, slik som å opptre som agent for regimet, betale to-prosentskatten (til eritreiske myndigheter), eller å returnere til opprinnelseslandet (uigurer).<sup>15</sup> Vi har allerede beskrevet at trusler kan rettes mot familie i opprinnelsesland – det vi kaller tvang gjennom stedfortreder.

Proba (2020, s. 28) rapporterte blant annet fra norsk-eritreiske informanter som fortalte om drapstrusler, ofte framsatt ansikt til ansikt i ulike sammenhenger. Flere av disse tilfellene er blitt politianmeldt, og flere av ofrene er tildelt voldsalarm. I Proba (2020, s. 41) forteller vi også om mer indirekte trusler, ved at man fortelles at «vi vet hvem du er og hvor du bor». Både etiopiere<sup>16</sup> og eritreere har rapportert om slike trusler.

Telefon eller brev er en annen vanlig måte å fremsette trusler på. Proba (2020, s. 19) viser til forskning og nyhetsartikler som rapporterer om trusler på telefon overfor norsk-etioپیere etter å ha deltatt på demonstrasjoner,<sup>17</sup> om en usbekisk kvinne i Norge som mottar trusler fra usbekisk politi på telefon (Lewis 2015), og om trusler om vold på telefon eller i brev rettet mot syriske aktivister bosatt i Sverige (Jörum 2015).

En fransk nyhetsartikkel (se Proba 2020, s. 34) beskriver hvordan uigurer mottar pakker hvor familiens adresse i Kina er påskrevet som avsenderadresse, men at familien benekter at de har sendt slike pakker. Det rapporteres også om andre som mottar pakker som skal hentes på den kinesiske ambassaden. Dette tolkes av informantene blant annet for å være en trussel som følge av at de har meldt seg inn i uigurske organisasjoner. Trusler kan med andre ord i noen tilfeller framsettes i svært subtile former.

Proba (2020, s. 32) rapporterte at kinesiske myndigheter fremmer trusler via de digitale kommunikasjonsappene WeChat og Whatsapp, hvor de krever samarbeid og opplysninger.

Trusler kan kombineres med løfter om fordeler. I Proba (2020, s. 32) forteller uigurske informanter at kinesisk sikkerhetspoliti tar kontakt via telefonen til familien i hjemland og tilbyr dem fordeler, som reisetillatelse, pass og penger for å besøke hverandre mot at dissidentene i diasporaen i Norge begynner å «samarbeide» og slutter med politisk virksomhet.

## 3.3 Trakassering og diskreditering

Transnasjonal undertrykking skjer også i form av trakassering og diskreditering. Med trakassering menes plaging eller handlinger som forstyrrer, opprører eller uroer, men

<sup>15</sup> China's Campaign Against Uighur Diaspora Ramps Up. Foreign Policy, 3. april 2018.

<sup>16</sup> Spionasje i Norge. Ny Tid, 7. juli 2015.

<sup>17</sup> Spionasje i Norge. Ny Tid, 7. juli 2015.

uten at det utøves fysisk vold eller anslag mot personers fysiske sikkerhet. Trakassering utøves ofte som en form for gjengjeldelse, og det er en flytende grense mot trusler – dersom trakasseringen utføres på en måte som gjør at den oppfattes som *betinget*, er det kanskje riktigere å oppfatte det som trusler. Trakassering utøves ofte gjennom telefon eller digitale kanaler. Dette har gitt opphav til betegnelsen «digital transnational repression» (Al-Jisawi m.fl., 2021).

Visse former for trakassering kan rammes av straffelovens bestemmelser, blant annet paragrafene om skremmende eller plagsom opptreden (§ 266), personforfølgelse (§ 266a), krenkelse av privatlivets fred (§ 267) og deling av krenkende informasjon (§§ 267a og 267b); se også kapittel 4.

Diskreditering har som formål å svekke en persons omdømme og anseelse, det være seg innenfor avgrensede miljøer, eller overfor tredjeparter. Tredjeparter kan være offentlige etater eller offentligheten – i Norge eller i opprinnelseslandet. Et eksempel på diskreditering er at det sendes en falsk bekymringsmelding om en person til barnevernet. Man kan også tenke seg at diskreditering kan skje ved å framsette eller videreformidle skandaliserende *sanne* påstander (Proba, 2020).

### 3.3.1 Trakassering

Proba (2020, s. 25) rapporterte at norsk-eritreere som avstår fra å betale toprosentsskatten til eritreiske myndigheter, har blitt gjenstand for ulike former for trakassering. Blant annet er kvinner blitt utsatt for nedsettende kommentarer på sosiale medier og har fått uanstendige bilder tilsendt på mobiltelefonen. Rapporten beskriver også slike tilfeller blant uigurer og tyrkisk diaspora i Norge.

Ny Tid omtaler en annen form for trakassering. Personer med tilknytning eller sympatier til etiopiske myndigheter dukket opp på arrangementer for opposisjonen og forsøkte å stoppe det (se Proba, 2020, s. 40).

Digital sabotasje av nettsider via elektroniske forstyrrelser («jamming») eller på andre måter er en form for trakassering som ofte har som formål å hindre personer å ytre seg. Etiopiske informanter forteller i Proba (2020, s. 38–39) at deres norske nettsider blir utsatt for elektroniske forstyrrelser som hindrer dem i å nå ut med politiske budskap, samt at nettsider blir blokkert for besøk fra personer i Etiopia.

En annen form for trakassering eller sabotasje er å hindre eksilmiljøer i å kommunisere med familie og venner. Proba (2020, s. 31) rapporterte blant annet om at uigurer i Norge har blitt blokkert fra den kinesiske kommunikasjonsappen WeChat, og som hindret dem i å kommunisere med familien i hjemlandet.

### 3.3.2 Diskreditering

Som nevnt over, er diskreditering handlinger som skal undergrave personers omdømme og anseelse. Kildene som beskriver slike handlinger viser blant annet til at skandaliserende eller «umoralsk» innhold blir spredt i sosiale medier, blir distribuert på nasjonale medier i opprinnelsesland, eller at det blir opprettet falske eller diskrediterende profiler på sosiale medier.

#### **Diskrediterende innhold i sosiale medier**

Proba (2020, s. 26) beskriver handlinger hvor diskrediterende innhold blir spredt i sosiale medier, gjennom nedsettende kommentarer, blant annet overfor eritreisk diaspora. Dette kan være usanne eller skandaliserende påstander om for eksempel bigami, proforma ekteskap, seksuell legning og andre forhold som kan være ødeleggende på anseelse i diasporamiljøet. Hertil hører også opprettelse av falske profiler på sosiale medier som fremstiller personer på en måte som vil være skandaliserende (Proba, 2020, s. 26). Aro (2022) beskriver hvordan en diskrediteringskampanje initiert av russiske «nett-troll» gjennom bruk av sosiale medier klarte å få gjennomslag også i tradisjonelle medier.

### **Diskreditering gjennom stjålet identitet**

Gjennom arbeidet med Proba (2020) ble vi også fortalt om et tilfelle hvor en ukjent person utga seg for å være en navngitt eksiltyrker overfor et norsk myndighetsorgan. Den navngitte personen var avsender av en tilskuddssøknad, mens personen som utga seg for å være vedkommende, fremsatte trusler overfor myndighetsorganet. Hensikten var angivelig å sabotere eller undergrave den ekte søknaden. Historien ble verifisert av den norske tilskuddsmyndigheten.

### **Diskrediterende innhold/kommentarer på offentlige arrangementer/ i sosiale fellesskap**

Proba (2020) rapporterte om at diskrediterende innhold ble spredt i eritreiske fellesskap som represalier mot personer som var villige til å betale to-prosentskatten, eller som ikke følger den «riktige» religiøse praksis. Dette skjedde i menigheter og ved ulike sosiale arrangementer. Vi observerer her den nevnte gråsonen mellom diskreditering og trusler.

### **Svertekampanjer i opprinnelsesland**

Jørum (2015) beskriver at det blir spredt videoer på nasjonale medier av syriske aktivister som deltar i demonstrasjoner. Michaelsen (2018) rapporterer om tilfeller hvor skandaliserende påstander om iranske aktivister, for eksempel om deltakelse i terrororganisasjon eller prostitusjon, blir fremsatt i nasjonale kanaler i Iran.

Som vist til tidligere, rapporterte vi i Proba (2020) om den såkalte «SETA-rapporten», hvor det tyrkiske forskningsinstituttet SETA navnga 120 personer og organisasjoner i Norge, blant annet norske politikere, og omtalte dem som støttespillere til PKK.

### **Angiveri overfor tredjepart**

Som vi allerede har beskrevet, er angiveri eller krav om å arrestere, direkte til myndigheter eller via INTERPOL, en måte å få personer utlevert til opprinnelseslandet på. Etter vår oppfatning kan dette også være en form for diskreditering eller trakassering, som undergraver vedkommendes posisjon eller status i oppholdslandet. I Proba (2020) rapporterte vi om at slike krav ikke utelukkende rettes mot myndigheter. Blant annet hadde det tyrkiske regimet etter kuppforsøket i 2016 spredt informasjonsskriv i sosiale medier hvor regimevennlige ble oppmuntret til å angi personer som var kritiske til regimet.

I Proba (2020) rapporterte vi videre om tilfeller hvor regimevennlige personer i Norge anga eller sendte falske bekymringsmeldinger rettet mot den tsjetsjenske diaspora til norske barnevernsmyndigheter. Som vi har beskrevet tidligere, fikk vi i arbeidet med Proba (2020) også beskrevet hvordan kurdiske aktivisters Facebook-kontoer blir rapportert for å inneholde stoff som er i strid med Facebooks retningslinjer.

### **3.3.3 Trakassering av familie i opprinnelsesland**

Diskreditering og trakassering kan utføres overfor familie i opprinnelsesland, jf. punkt 3.1.3 om tvang gjennom stedfortreder.

## **3.4 Infiltrasjon**

I Proba (2020) fant vi en rekke eksempler på ulike former for infiltrasjon av diasporamiljøer, med mål om å ekskludere eller undergrave kritikere eller for å få viktige posisjoner i fellesskapet. Disse handlingene var rettet både mot offentlig registrerte organisasjoner og mer uformelle miljøer eller nettverk. Infiltrasjon kan også skje gjennom tredjeparter, slik som tolker.



### 3.4.1 Infiltrasjon av diasporaorganisasjoner

Proba (2020) beskriver flere eksempler på at diasporaorganisasjoner blir infiltrert – gjennom kuppet og maktkamp, ekskludering av medlemmer og tillitsvalgte, og gjennom overdragelse av juridiske rettigheter. Dette var særlig framtrædende i det eritreiske diasporamiljøet.

#### «Kuppet» og/eller maktovertakelse av organisasjoner og fellesskap

Proba (2020, s. 27-28) rapporterte fra eritreiske informanter som fortalte at regimetro miljøer og enkeltpersoner bedriver maktkamp i eritreiske diaspora-organisasjoner, og også kan «kuppe» styrende organer. Rapporten henviser til flere avisartikler som beskriver hvordan personer som opererer på vegne av eritreiske myndigheter også saboterer forsøk på å danne organiserte fellesskap.

#### Ekskludering og utestengning

Vi fikk videre beskrevet at i den grad organiserte fellesskap overlever, er det angivelig fordi regimevennlige personer har tatt over styringen, og ekskluderer eritreere som ikke støtter regimet. Det er angivelig også vanlig å ekskludere, utfryse eller utestenge norsk-eritreiske personer som ikke er regimetro eller som unnlater å betale to-prosentskatten, fra møter, gudstjenester eller kulturarrangementer.

#### Betinget støtte til trossamfunn

En annen framgangsmåte, angivelig utført av det statlige tyrkiske direktoratet Diyanet og fellesforbundet for tyrkiske trossamfunn i Norge, er å overdra eiendomsretten til moskeer til fellesforbundet, som i sin tur skal være kontrollert av Diyanet. Til gjengjeld loves moskeene advokatbistand og annen støtte fra tyrkiske myndigheter. Informanten i Proba (2020, s. 45-46) fortalte at det ble utøvd ulike former for press overfor moskeene for at de skal gå med på en slik overdragelse.

#### Rekruttering til etterretningsvirksomhet

Proba (2020, s. 23) henviser til en nyhetsartikkel i Agderposten hvor en tidligere iransk ambassadør forteller i et intervju at ambassadens etterretningspersonell har søkt å infiltrere regimekritiske diasporaorganisasjoner for å rekruttere enkeltpersoner til ulike formål. Også radikale muslimer forsøkes rekruttert. Han forteller at eksil-iraneres familier blir brukt som pressmiddel, men at de også rekrutteres ved å betale penger, eller ved å true med å stoppe muligheten for å besøke familie i Iran.

Politiets sikkerhetstjeneste skriver i åpen trusselvurdering:

Selv om Kinas etterretningstjenester er sofistikerte og teknisk avanserte, benytter de seg samtidig i stor grad av sivile personer med tilgang til informasjon. Disse bruker sin posisjon frivillig eller under press. Enhver kinesisk borger eller virksomhet kan ifølge kinesisk lovverk pålegges å samarbeide med landets etterretningsapparat. Det betyr at aktører som i utgangspunktet har legitime hensikter, kan beordres til å innhente informasjon på vegne av partistaten. (PST, 2022)

### 3.4.2 Infiltrasjon av diasporamiljøer

Andre former for infiltrasjon overfor diasporamiljøer som er beskrevet i Proba (2020), er opprettelse av regimetro organisasjoner som forsøker å påvirke diasporamiljøene, ekskludering av enkeltpersoner fra politiske, kulturelle, religiøse og sosiale arenaer ulike fellesskap og arenaer, og ulike former for trusler og press rettet mot enkeltpersoner på slike arenaer. Infiltrasjon blir også brukt for å etablere overvåkningsmekanismer.

## Oppretting av regimekontrollerte organisasjoner

Proba (2020, s. 28) refererer en nyhetsartikkel fra Agderposten hvor en representant for Eritrekomiteen uttalte at regimevennlige foreninger er en sentral del av undertrykkesapparatet i Norge. I intervjuer ble vi blant annet fortalt om et undervisningstiltak for barn – en språkskole i tigrinja for barn, som drives i regi av en norsk-eritreisk organisasjon – i realiteten er kontrollert av regimevennlige aktører, og at innholdet i undervisningen er ensidig proregime-orientert.

## Fryktkultur og sosial utestenging

Eritreiske informanter beskriver i Proba (2020, s. 24) et sterkt fraksjonert diasporamiljø som er preget av maktkamper, der ulike midler anvendes. Blant annet brukes trusler av ulike slag, og miljøet beskrives som preget av en fryktkultur, og som under sterk innflytelse av eritreiske myndigheter. Blant annet utøves det et sosialt press mot enkeltpersoner om å delta på de «rette» politiske, kulturelle, religiøse og sosiale møteplassene. Det sosiale presset utøves blant annet i form av utestengelser fra viktige sosiale sammenhenger som barnedåper og andre høytider, eller ved trusler om slik utestengelse.

Proba (2020, s. 26) rapporterte også om at en norsk-eritreer som var ansvarlig for et debattforum mottok drapstrusler dersom vedkommende ikke utestengte en angivelig opposisjonell norsk-eritreer fra forumet.

## Ekskludering fra sosiale arenaer og nettverk

Proba (2020, s. 25) rapportere om at norsk-eritreere som ikke betaler to-prosentskatten kan bli nektet adgang på møter, gudstjenester, konfirmasjoner og kultur- arrangementer.

Proba (2020, s. 28) rapporterer videre om at det rettes krav og trusler i det eritreiske miljøet om at man skal unngå å omgås regimekritikere. En eritreisk informant fortalte at også barna ble ekskludert fra det eritreiske miljøet, ved at de ikke får opprettholde kontakt med andre norsk-eritreiske barn.

Utfrysing fra menighetene skal skje dels ved at de styrende organer overtas av regimevennlige personer, og dels ved at de «uønskede» personene ekskluderes fra viktige sosiale sammenhenger i menigheten, slik som konfirmasjoner, eller blir utfrys ved at de blir sittende alene. Rapporten viser til at norsk-eritreere har etablert enkelte politiske uavhengige menigheter som reaksjon på denne praksisen.

## Finansiering og andre former for støtte

I Proba (2020) viste vi til flere studier (Brand, 2006; Jørum, 2015; Sunier m.fl., 2016; Tourapas, 2016) som beskriver hvordan blant annet marokkanske, tyrkiske og egyptiske myndigheter har tradisjon for å kombinere språkopplæring, kulturutveksling, pengeoverføringer, investeringer med kontroll av diaspora i andre land. Bruk av såkalt «matching funds», hvor regimet bidrar med midler til prosjekter som også mottar midler fra borgere i utlendighet, er en annen måte å stimulere til relasjon og støtte.

Sunier m.fl. (2016) viser til at særlig det marokkanske regimet bruker religion som en mekanisme for å opprettholde og bygge relasjoner til marokkansk diaspora. I Norge kjenner vi også til eksempler på at det saudiarabiske regimet gir støtte til religiøse miljøer gjennom økonomiske overføringer.

### 3.4.3 Infiltrasjon av tredjeparter – tolketjenester

I Proba (2020) framgår det at eritreiske informanter er skeptiske til å bruke tolker i frykt for å bli angitt eller manipulert. Rapporten viser til en nyhetsartikkel hvor en norsk-eritreer forteller om et tilfelle da hen ble anbefalt av en tolk om å moderere kritikk mot opprinnelseslandets regime under en konsultasjon i helsevesenet (2020, s. 26). Det er med andre ord tenkbart at tolker kan rapportere taushetsbelagte opplysninger om enkeltpersoner

framkommet i tolkeoppdrag til myndighetene i opprinnelsesland, se også punkt 3.6.3 om overvåking utført av tredjeparter.

### 3.5 Innskrenking av, eller betingede, konsulære tjenester

En fjerde hovedkategori av transnasjonal undertrykking er ambassader som setter betingelser for og/eller innskrenker diasporamedlemmers bruk av konsulære tjenester. Dette skjer ved tilbakeholdelse av goder, rettigheter og/eller tjenester, eller gjennom trusler om slik tilbakeholdelse.

Proba (2020) rapporterer om at både den eritreiske og tyrkiske ambassaden i Oslo nekter å utlevere pass til egne statsborgere i Norge. For eritreere krever ambassaden at den eritreiske to-prosentskatten skal betales for å få utlevert pass, men også andre offentlige dokumenter, slik som vitnemål, fødselsattester, vigselsattester, osv.

Dette innebærer i praksis at for eksempel norsk-eritreere må betale denne skatten årlig for å kunne motta alminnelige konsulære tjenester i Norge, og for å kunne opprettholde kontakt med Eritrea i form av besøk, ivaretagelse av eiendom, næringsinteresser, arverettigheter, og så videre

Informanter i Proba (2020, s. 46) forteller også at den tyrkiske ambassaden i Oslo nekter å ta imot sakspapirer og bistå med dokumentasjon som for eksempel id-papirer. I Proba (2020, s. 23) henviser vi også til en artikkel i Agderposten om at personer med iransk opprinnelse på liknende vis blir forhindret fra å besøke familie i Iran.

Eritreiske informanter forteller i Proba (2020, s. 25) at det er vanlig at norsk-eritreere må signere en «angre-erklæring», der de tar avstand fra sine eventuelle tidligere ufordelaktige utsagn om regimet. I en uoffisiell engelsk oversettelse av det som angivelig skal være en kopi av angreskjemaet heter det:

I, whose name is the above-stated citizen, hereby confirm with my signature that all the foregoing information which I have provided is true and that I regret having committed an offence by failing to fulfill my national obligation and that I am willing to accept the appropriate measures when decided.

#### Uoffisielle utenriksstasjoner

I Proba (2020) beskrev vi hvordan det såkalte «Eritreiske informasjons-forbund» med kontor i Oslo sentrum fram til 2016 fungerte som den forlengede arm for eritreiske myndigheter for å inndrive to-prosent-skatten fra eritreere bosatt i Norge. Virksomheten ved kontoret opphørte offisielt det året, etter at utenriksdepartementet rettet en protest til den eritreiske ambassaden i Stockholm.

Nylig har det blitt avdekket at kinesiske myndigheter oppretter uoffisielle «politistasjoner» i ulike land, blant annet i Stockholm, som brukes i som baser for ulike former for transnasjonal undertrykking.<sup>18</sup>

Snarere enn innskrenking av konsulære tjenester er trolig dette å regne som brudd på Wien-konvensjonen av 1961 om diplomatisk samkvem (mer om dette i punkt 5.3).

### 3.6 Overvåking

Med overvåking menes her innhenting, registrering og/eller videreformidling av opplysninger om enkeltpersoner eller organisasjoner. Slike handlinger rammes av den såkalte «flyktningspionasjeparagrafen» i straffeloven (§ 126) dersom det kan medføre fare for

<sup>18</sup> Uoffisielle kinesiske politistasjoner har dukket opp over hele verden. Nå krever USA at de blir fjernet. Aftenposten, 23. november 2022. Hentet 23. november 2022 fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/L146d1/uoffisielle-kinesiske-politistasjoner-har-dukke-opp-over-hele-verden-naa-krever-usa-at-de-blir-fjernet>.



liv, helse, frihet eller eiendom, eller opplysningene kan skade andre staters sikkerhetsinteresser. Politiets sikkerhetstjeneste vurderer trusselbildet slik:

Flere stater vil blant annet kartlegge arrangementer, møter og foreninger for eksilmiljøer i Norge. Enkelte land bruker sine offisielle representasjoner i Norge til dette arbeidet, mens andre land bruker tilreisende etterretningsoffiserer, organiserte kriminelle eller personer som rapporterer fra diasporamiljøer. (PST, 2023)

I det følgende beskriver vi overvåking gjennom selvrapportering, via tredjepersoner, via utenriksstasjon og overvåking i offentlig rom.

### 3.6.1 Overvåking utført av utenriksstasjon

Mange av eksemplene knyttet til overvåking som det er blitt rapportert om, skal være utført av utenriksstasjon eller ambassade i Norge. Overvåkingen inkluderer passiv registrering av aktivitet og utarbeiding av rapporter, kartlegging av slektskap og innhenting av personsensitive opplysninger.

#### Utarbeiding av etterretningsrapporter

Jörum (2015) viser at syriske myndigheter skriver etterretningsrapporter om og truer syriske aktivister i andre land og deres familier i hjemlandet for å begrense politisk opposisjon. «SETA-rapporten», som angivelig er utarbeidet av tyrkiske myndigheter, og som er henvist til tidligere, er et annet eksempel på hvordan slikt etterretningsarbeid registreringen foregår.

Overvåking og registrering skjer også i opprinnelsesland. Kinesiske myndigheter kartlegger om uigurer har slektninger i utlandet, noe som vil telle negativt i sikkerhetspolitiets profilering av enkeltpersoner.

#### Installering av videokameraer rundt ambassaden i Oslo

En av informantene i Proba (2020, s. 34) beskriver at det er installert av et stort antall videokameraer rundt den kinesiske ambassaden i Oslo som et kartleggings- og kontrolltiltak. Kameraene skal angivelig brukes til ansiktsgjenkjenning av uigurer som oppholder seg i nærheten, blant annet som følge av telefonoppringninger hvor de blir bedt om å møte på ambassaden.

### 3.6.2 Overvåking gjennom infiltrasjon

Vi kjenner til kun ett tilfelle av at noen har blitt dømt for såkalt flyktningspionasje etter § 126 i straffeloven. Ny Tid har rapportert at en sudansk etterretningsoffiser er blitt dømt for å ha utgitt seg ut for å være flyktning, og derigjennom drevet informasjonsinnsamling blant landsmenn i eksil i Norge. Overvåkingen skal blant annet ha skjedd under bønn i moskeer (Proba, 2020, s. 22).

### 3.6.3 Overvåking utført av tredjeparter

Overvåking utføres ofte av tredjeparter – eller agenter – som rapporterer videre til myndigheter. Dette kan være enkeltpersoner som rekrutteres, eller imamer eller andre med tilgang til informasjon om enkeltpersoner i kraft av ulike verv eller posisjoner, slik som tolkeoppdrag (se punkt 3.4.3).

Agderposten har rapportert om at iranske asylsøkere i Norge er blitt tilbudt kontanter, advokathjelp og bistand med asylsøknader i bytte mot etterretning mot opposisjonelle i Norge (Proba, 2020, s. 22). Tsourapas (2021, s. 623) viser til en rapport fra Amnesty International<sup>19</sup> hvor det beskrives hvordan en uigur blir oppringt av det kinesiske politiet

<sup>19</sup> Amnesty International. *Nowhere Feels Safe*. Hentet 21. februar 2023 fra <https://www.amnesty.org/en/latest/%20research/2020/02/china-uyghurs-abroad-living-in-fear/>.

og blir bedt om å utgi informasjon om andre uigurer i Nederland. Tsourapas (2021) viser også til en annen rapport fra Amnesty International<sup>20</sup> som beskriver hvordan det usbekiske regimet skal ha utviklet et apparat for overvåking av personer i utlandet.

Den tyrkiske staten skal angivelig ha gitt imamene som er i Norge i oppdrag å rapportere tilbake til tyrkiske myndigheter, via ambassaden i Oslo (Proba 2020, s. 45). Informanten i vår rapport hevder blant annet at et offentlig brev hadde blitt lekket hvor Diyanet oppfordret imamer til å sende informasjon om Gülen-tilhengere til tyrkiske myndigheter. Denne type virksomhet er også rapportert om i Tyskland, av Financial Times (Proba 2020, s. 46). Jørum (2015) har beskrevet overvåking og rapportering av syrisk diaspora i svenske moskeer.

Proba (2020, s. 29) refererte nyhetsartikler om en svensk statsborger av uigurisk opprinnelse som i 2010 ble dømt for spionasje mot uigur-flyktninger i Norge og Sverige. Vedkommende hadde blant annet infiltrert World Uyghur Congress og videreformidlet informasjon om uigurers helsetilstand, reiser og politiske oppfatninger til en kinesisk agent. Videre var det innhentet telefonnumre, adresser og asylstatus til uigurer bosatt i Sverige, Tyskland, USA og Norge, samt annen personlig informasjon.

### 3.6.4 Overvåking i offentlige rom – og private hjem

Jørum (2015) forteller om at den syriske ambassaden i Sverige filmer demonstrasjoner og personer i moskeer. Tsourapas (2021, s. 623) viser til Bozzini (2015), som beskriver hvordan filming av demonstrasjoner blir brukt for overvåking og som trussel overfor eritreisk diaspora. Den etiopiske ambassaden skal ha sendt ut personer for å drive åpenlys fotografering under politiske demonstrasjoner og politiske møter (Proba, 2020, s. 40).<sup>21</sup> Tyrkiske informanter forteller om fotografering av personer i egen bolig (Proba, 2020, s. 45).

### 3.6.5 Digital overvåking

Særlig etiopiske og uigurske informanter beskriver i Proba (2020) omfattende digital overvåking gjennom ulike digitale teknikker. En artikkel i Washington Post rapporterer også om anklager mot det etiopiske regimet om bruk av dataprogrammet *FinSpy*, et program som overvåker informasjon og aktivitet, samt gir tilgang til å ta i bruk telefonens funksjoner.<sup>22</sup> Andre studier beskriver digital overvåking utført av det iranske og det syriske regimet (for eksempel Michaelsen, 2018; Jørum, 2015). Dette skjer i sosiale medier, gjennom ansiktsgjenkjenning (koblet til Google og posisjoneringsverktøy), i digitale fora, kommunikasjonsapplikasjoner og private maskiner. I Proba (2020, s. 32) rapporterte vi om at kinesiske borgere – både i Kina og i diaspora – blir pålagt å laste ned andre applikasjoner som overvåker telefonen og vedkommende sin aktivitet. Al-Jizawi m.fl. (2021) gir en oversikt over øvrig litteratur og kilder for «digital transnational repression».

---

<sup>20</sup> Amnesty International. *Uzbekistan: Tentacles of Mass Surveillance Spread across Borders*. Hentet 21. februar 2023 fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/uzbekistan-tentacles-of-mass-surveillance-spread-across-borders/>.

<sup>21</sup> Ethiopia: The Ethiopian Satellite Television media group (ESAT), including objectives and activities in Canada, particularly in the Kitchener-Waterloo area; reports of surveillance by Ethiopian authorities (2012 - March 2016). Refworld, 1. april 2016. Hentet 31. oktober 2019 fra <https://www.refworld.org/docid/58944cbe4.html>.

<sup>22</sup> Timberg, C. (2014). *U.S. Citizen Sues Ethiopia for Allegedly Using Computer Spyware against Him*. Hentet 8. juli 2020 fra [https://www.washingtonpost.com/business/technology/us-citizen-%20sues-ethiopia-for-allegedly-using-computer-spyware-against-him/2014/02/18/b17409c6-98aa-11e3-%2080ac-63a8ba7f7942\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/business/technology/us-citizen-%20sues-ethiopia-for-allegedly-using-computer-spyware-against-him/2014/02/18/b17409c6-98aa-11e3-%2080ac-63a8ba7f7942_story.html).

### 3.6.6 Overvåking gjennom krav om selvrapportering

Uigurer blir instruert av kinesiske myndigheter om å sende inn ulike typer personlig informasjon til ambassaden, ofte ved bruk av tilsendte skjemaer, og noen ganger ved personlig oppmøte på ambassaden. Noen har blitt bedt om å sende kopi av passet sitt, kopi av arbeidskontrakter, dokumentasjon om studiested, eller sende inn et bilde av seg selv foran ulike norske institusjoner. Mange uttrykker bekymring for at familiemedlemmer skal bli internert både som følge av å gi og å avstå fra å gi informasjonen. Noen uigurer i Norge har mottatt slike henvendelser i form av automatiske oppringninger på telefon. med instruksjoner om å møte på ambassade og/eller konsulat (Proba 2020, s. 30, 33-34).

## 3.7 Svekking og misbruk av internasjonale rammeverk

Internasjonale organisasjoner er også en arena for transnasjonal undertrykking. Gorokhovskaia og Linzer (2022) beskriver hvordan særlig representanter for etniske minoriteter utsettes for trusler, overvåking og diskreditering i forbindelse med deltakelse på møter i FN-organisasjoner. Kina og Etiopia nevnes konkret.

Men Gorokhovskaia og Linzer (2022) beskriver også hvordan enkelte utøverstater svekker eller forhindrer internasjonalt samarbeid mot transnasjonal undertrykking.

However, perpetrators of transnational repression use their influence to weaken the enforcement and dilute the meaning of human rights standards. They sway votes in their favor, collaborate with one another, and reshape the very missions of international organizations. (Gorokhovskaia og Linzer, 2022)

Ett av flere eksempler som nevnes er at Kina klarte å oppnå flertall for en resolusjon i FNs menneskerettighetsråd<sup>23</sup> som endret rådets mandat fra å holde land ansvarlig for menneskerettighetsbrudd til å ha et mål om «mutually beneficial» samarbeid i form av «dialogue».

The resolution effectively relegates human rights to the domain of domestic affairs or bilateral relations, with little role for the UNHRC itself or independent civil society groups. (Gorokhovskaia og Linzer, 2022)

Vi har allerede beskrevet utøverlands misbruk av INTERPOLs mekanismer for ettersøking og utleveringsbegjæringer (punkt 3.1.2).

Det hører med i bildet at internasjonale organisasjoner i økende grad retter oppmerksomhet mot transnasjonal undertrykking. Gorokhovskaia og Linzer (2022) melder at de har identifisert mer enn 30 tilfeller av transnasjonal undertrykking i forbindelse med saker som har vært til behandling i Den europeiske menneskerettsdomstolen.

---

<sup>23</sup> FNs menneskerettighetsråd: UNHRC; United Nations Human Rights Council.

## 4 Normativt rammeverk: Rettslige spørsmål

I dette kapitlet behandles problemstilling 3), altså hvordan man kan skille mellom handlingene og aktivitetene som utgjør transnasjonal undertrykking ut fra om de er lovlige, uønskede, ulovlige og straffbare.

Først vurderer vi hvilke bestemmelser i straffeloven som kan ramme handlingene og virkemidlene som beskrives i kapittel 3. Dernest vurderer vi om handlinger og virkemidler er ulovlige. Videre drøfter vi hvordan transnasjonal undertrykking kan være til hinder for at enkeltpersoner og grupper får oppfylt ulike rettigheter, og til sist behandles spørsmålet om handlinger og aktiviteter som er uønskede kan være beskyttet i form av rettigheter som tilfaller utøvere av transnasjonal undertrykking.

### 4.1 Straffelovens domene

#### 4.1.1 Innledning og problemstilling

Hvilke av de ulike handlingene som er beskrevet i kapittel 3 er straffbare? I dette kapitlet gir vi en oversikt over hvilke straffebestemmelser som er relevante for de ulike kjente handlingene som inngår i transnasjonal undertrykking.

At en handling dekkes av gjerningsbeskrivelsen i et straffebud innebærer ikke at den uten videre kan straffeforfølges. Selv om straffeloven § 275 gir en dekkende beskrivelse av at noen blir likvidert, må også de øvrige vilkårene for straff må være oppfylt for at drapet kan straffeforfølges.<sup>24</sup> Disse vilkårene vil ikke bli omtalt her, med unntak av det særlige vilkåret om når norske myndigheter har jurisdiksjon til å straffeforfølge handlinger begått i utlandet.<sup>25</sup>

Straffbare handlinger begås som oftest av individer, men kan begås av foretak, se straffeloven kapittel 4. Av språklige hensyn vil handlingene omtales som begått av personer. At også foretak kan foreta straffbare transnasjonale undertrykkende handlinger bes leses inn i teksten. En samlet oversikt over relevante bestemmelser i straffeloven gis i Vedlegg 1.

#### 4.1.2 En straffbar gjerningsbeskrivelse?

Ulike diasporaer i Norge og i utlandet har i de siste tiår blitt utsatt for drap, kroppskrenkelser, bortføringer og vold mot familie i opprinnelsesland (jf. punkt 3.1). Samtlige av disse handlingene er beskrevet i straffeloven, se § 254 (frihetsberøvelse), §271 (kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade), § 275 (drap) og § 291 (voldtekt).

I punkt 3.1 omtales også arrestasjoner, som ikke vil være straffbart når det skjer som ledd i hjemlandets myndighetsutøvelse. Dette vil også gjelde når det er resultat av angiveri. I slike situasjoner vil det være opp til Utenriksdepartementet å appellere til personens sivile og politiske rettigheter, dersom det gjelder en norsk borger og ikke kun en med oppholdstillatelse i Norge, se særlig Artikkel 9 (rett til personlig frihet og sikkerhet) og Artikkel 14 (rettferdig rettergang) i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

---

<sup>24</sup> For å kunne straffes må også de subjektive og de øvrige objektive straffbarhetsvilkår være oppfylt. De subjektive straffbarhetsvilkår er den nødvendige subjektive skyld (for eksempel forsett) samt skyldevne (tilregnelighet). De objektive straffbarhetsvilkår er, foruten at handlingen må dekke gjerningsbeskrivelsen i straffeбудet, at det ikke må foreligge straffrihetsgrunner (nødrett, nødverge, samtykke eller spesielle forhold som kan være beskrevet i straffeбудet).

<sup>25</sup> Kravet til at domstolen må ha jurisdiksjon utgjør et av flere administrative vilkår for å kunne straffe, men som ikke er av særskilt interesse for denne rapporten (for eksempel krav til at saken ikke er foreldet og at tiltalte er tatt ut på riktig måte).

Dersom det her dreier seg om en politisk fengsling eller er et resultat av angiveri, vil den transnasjonale undertrykkingen ha likhetstrekk med bestemmelsen i straffeloven § 266 a (alvorlig personforfølgelse), men som likevel ikke kan anvendes på gjerningen. I den grad en kan tenke seg at en enkeltperson eller et foretak står bak, for eksempel som en medvirkningshandling, vil norske myndigheter mangle hjemmel til å innlede straffefølgning.

Av mer tilbakevendende former for undertrykking som også skjer i et visst omfang, rapporterer diasporaene om trakassering, diskreditering (punkt 3.2) og trusler og identitets-tyveri (punkt 3.2). Slike handlinger er beskrevet i straffelovens kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, se straffeloven § 202 (identitetskrenkelse), § 263 (trusler), § 266 (hensynsløs atferd), § 267 (krenkelse av privatlivets fred), § 267 (deling av krenkende bilder). Selv om det ikke er rapportert av diasporaene, er det nærliggende å tro at den transnasjonale undertrykkingen også kan aktualisere bruk av straffeloven § 185 (hatefulle ytringer).

En egen kategori av handlinger gjelder infiltrasjon (punkt 3.4); innskrenking av, eller betingede, konsulære tjenester (punkt 3.5) og overvåkning (punkt 3.6). Dette fordi det gjelder handlinger som angir at det er myndigheter som står bak. Der infiltrasjonen eller overvåkingen gjelder innbrudd i datasystemer, gir straffeloven et vern, se § 201 (uberechtiget befatning med tilgangsdata), § 202 (identitetskrenkelse) og § 205 (krenkelse av retten til privat kommunikasjon).

Der overvåkingen gjelder en eller annen form for spionvirksomhet (for eksempel at det tas bilder under demonstrasjoner), vil handlingene kunne tenkes å bli rammet av de tidligere omtalte straffebestemmelsene om vern av privatlivets fred i straffeloven § 267, eventuelt bestemmelsen om alvorlig personforfølgelse i straffeloven § 266a. Det er likevel ganske uklart om slike handlinger vil falle inn under paragrafene, da disse bestemmelsene er utformet med tanke på andre omstendigheter enn det som er tilfelle for diasporaene.

Innskrenking av, eller betingede konsulære tjenester (punkt 3.5) er ikke straffbare handlinger. Slike problemer ligger til Utenriksdepartementet å løse gjennom bilateral dialog eller på andre måter.

Diasporaene har ikke rapportert om bruk av tvang eller utpressing, straffeloven § 251 (tvang) og § 330 (utpressing). Gitt at transnasjonal undertrykking har en spennvidde fra trakassering til drap, er det rimelig å anta at det også kan foregå tvang og utpressing. Tvang og utpressing er trolig både et svært effektivt virkemiddel og et som lett vil kunne «fly under politiets radar» (sammenlignet med bortføring, drap og alvorlig kroppsskade). Med «effektivt» menes blant annet at det vil bidra til å undergrave diasporaorganisasjoners formål og medlemmenes ønske om demokratisk deltakelse.

Det kan derfor være grunn til å se særlig på tiltak som kan forebygge slike handlinger. Slik undertrykking kan dessuten lede til nye pressituasjoner, slik som angiveri som allerede nevnt, eller helt andre type handlinger som økonomisk kriminalitet, se straffeloven §324 (underslag), § 337 (hvitvasking) og § 372 (bedrageri). I dag arbeider Økokrim forebyggende med ungdom i minoritetsgrupper som er sårbare for å bli rekruttert som stråmenn i organisert økonomisk kriminalitet der gjerningspersonene befinner seg i utlandet (for eksempel såkalte «Nigeriabrev»). Det er nærliggende å tenke seg at utøvere av transnasjonal undertrykking også kan adoptere kriminelle miljøers metoder.

#### 4.1.3 Straffbare handlinger begått i utlandet (straffelovens stedlige virkeområde)

Nasjonal straffelovgivning gjelder for de handlinger som er begått på eget territorium, se straffeloven § 4. Når en handling eller virkningen av den er foretatt på flere steder, anvendes blandingsteorien, se straffeloven § 7: En handling anses som foretatt både der den ble fysisk foretatt (handlingsstedet), og der den hadde sin strafferettslig relevante



virkning (virkningsstedet). Norske myndigheter vil derfor ha jurisdiksjon dersom en sjikanøs uttalelse publiseres i Norge og har sin virkning i ved at noe skjer med en norsk borger i utlandet.

I tillegg gir straffeloven § 5 (om lovens stedlige virkeområde) i en del tilfeller jurisdiksjon også der Norge ikke utøver suverenitet.<sup>26</sup> Bestemmelsen skiller mellom handlinger som er begått av de med statsborgerskap eller opphold i Norge, og handlinger begått av utlendinger.

### **Gjerningspersonen er norsk borger eller har bosted i Norge eller annet nordisk land**

Dersom gjerningspersonen er norsk borger, har bosted i Norge eller annet nordisk land, eller er et foretak registrert i Norge når handlingen i utlandet begås, gjelder prinsippet om dobbelt straffbarhet, se § 5 første ledd bokstav a til c. Det vil si at saken kan etterforskes og irettføres dersom handlingen er straffbar også i landet der den er foretatt, se § 5 første ledd nr. 1. Ifølge bestemmelsen har Norge uansett jurisdiksjon i visse tilfeller, selv om handlingene ikke er straffbare i landet der de ble begått. Av relevans for denne rapporten er bestemmelsene om menneskehandel og seksuallovbrudd (§ 5 første ledd nr. 9), samt hatefulle ytringer (§ 5 første ledd nr. 11).

### **Gjerningspersonen er utlending og er heller ikke fra Norden**

Beskrivelsene i kapittel 3 gjengir flere hendelser der gjerningspersonen representer, eller gir inntrykk av å representere, hjemlandets myndigheter. Det kan her oppstå tilfeller der gjerningspersonen ikke er norsk borger eller ikke har bosted i Norge eller annet nordisk land. Dette kan for eksempel være personer som er på ferie eller forretningsreise i Norge, eller som har søkt om asyl i Norge.

Dersom gjerningspersonen er utlending (og heller ikke bosatt i et nordisk land) gjelder en særlig bestemmelse i § 5 tredje ledd. Skal norsk straffelovgivning kunne anvendes på handlinger som slike personer har begått i utlandet, må tre kumulative vilkår være oppfylt: Lovbryteren må oppholde seg i Norge, handlingen må ha en strafferamme på mer enn ett år, og i utgangspunktet må kravet til dobbelt straffbarhet være oppfylt. Det er særlig det første kravet som i praksis vil by på utfordringer ved transnasjonal undertrykking. Strafferammen medfører at flere av de straffetruene som nevnt ovenfor ikke vil kunne komme til anvendelse (uberettiget befatning med tilgangsdata, trusler, krenkelse av privatlivets fred, deling av krenkende bilder, kroppskrenkelse og skadeverk har alle en strafferamme på kun ett år, altså lavere enn minstekravet).

I 2009 kom en ny bestemmelse i straffeloven § 5 som skal gi et bedre vern imot straffbare handlinger som begås i utlandet. Dersom handlingen etter norsk straffelov kan medføre fengsel i seks år eller mer, skal det ikke stilles krav til at lovbryteren oppholder seg i Norge.<sup>27</sup> Det gjelder her heller ikke noe eksplisitt krav om dobbelt straffbarhet, selv om det i de fleste tenkelige tilfeller vil være oppfylt. Etter denne reglen vil det foreligge jurisdiksjon noen flere av de ulike typer handlinger som er beskrevet i kapittel 3 (strafferammen er seks år eller mer): Grov kroppsskade (§ 274) som har en strafferamme på inntil ti år, drap (§ 275) der strafferammen er fra åtte til 21 år, og voldtekt (§ 291) der strafferammen er på inntil ti år. Videre grov tvang (§ 252), grov frihetsberøvelse (§ 255), grov kroppskrenkelse (§ 272), kroppsskade (§ 273), grov utpressing (§ 331), grovt underslag

<sup>26</sup> Denne adgangen til å utøve jurisdiksjon innenfor sfæren av andre staters territorialhøyhet må være i samsvar med folkeretten, se straffeloven § 2.

<sup>27</sup> Ot. prp. nr. 22 (2008–2009). Også i slike tilfeller er det en forutsetning for strafforfølgning i Norge at gjerningspersonen befinner seg her, men det er ikke hensiktsmessig å gjøre dette til et vilkår for jurisdiksjon. Et stadig tettere internasjonalt samarbeid på strafferettens område gjør at det i stadig større grad kan være aktuelt for norske myndigheter å begjære en person utlevert fra et annet land, men dette forutsetter at forholdet er straffbart etter norsk straffelovgivning.

(§ 325), grov hvitvasking (§ 338), grovt skadeverk (§ 352) og grovt bedrageri (§ 372) som har strafferamme på seks år.

Dersom gjerningen er utført av et foretak, er det tilstrekkelig med en lengstestraff – eller maksimal strafferamme – på tre år eller mer.<sup>28</sup> Her vil en rekke flere handlinger omfattes: Hatefulle ytringer (§ 185), frihetsberøvelse (§ 254), grove trusler (§ 264), alvorlig personforfølgelse (§ 266a) og utpressing (§ 330), som alle har en strafferamme på tre år.

## 4.2 De sivilrettslige regler og grensen til uønsket atferd

### 4.2.1 Brudd på offentligrettslige regler

Når det skjer lovbrudd utenfor strafferettens domene, vil det i vår sammenheng utgjøre en forskjell alt ettersom det dreier seg om brudd på offentligrettslige bestemmelser, eller brudd på en avtale med forvaltningen, eller om det på den annen side gjelder et forhold mellom to private parter, eller en privat part og en forening.

Ved brudd på offentligrettslige bestemmelser kan det ilegges forvaltningsaksjoner. Eksempler på dette er lovbestemmelser som pålegger regnskaps- og revisorplikt. På noen områder driver også forvaltningen kontrollvirksomhet for å styrke håndhevingen av eget lovverk. Slikt tilsyn må være hjemlet i lov eller følge av avtale med den private part, for eksempel ved tildeling av statsstøtte. Som bevilgende myndighet kan forvaltningen også stille krav til mottakerne av støtte ved å stipulere vilkår i tildelingsbrev og lignende. Brudd på slike vilkår for pengebruken håndheves etter alminnelige kontraktsrettslige regler.<sup>29</sup>

Det finnes flere eksempler på at forvaltningen aktivt fører kontroll med at organisasjonene overholder det åpenbare kravet til at midler skal benyttes i henhold til tildelingsformålet, se for eksempel kapitlet om sektoransvaret, særlig punkt 5.5 og 5.6. Tilbaketreking av statsstøtte til organisasjonen *Født Fri* gir et eksempel på pengebruk til noe annet enn tildelingsformålet. Saken ble oppdaget som resultat av tilsyns- og kontrollansvaret til IMDi.<sup>30</sup>

For øvrig, dersom en organisasjon bryter med sivilrettslige regler ovenfor en annen privat part, er det klare utgangspunktet at det offentlige verken kan eller ønsker å sanksjonere slike brudd. Dette kommer blant annet til uttrykk i legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, samt en rekke steder i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon der det slås fast at statlig inngrep i ulike rettigheter bare kan skje når dette er hjemlet i lov. Et eksempel på dette kan være at forvaltningen blir kjent med en ulovlig eksklusjonspraksis, som er et forhold mellom den ekskluderte og foreningen.

Ved beslutningen av om en organisasjon skal få støtte eller ikke, er det på den annen side bred aksept for at den politiske ledelsen står ganske fritt til å sortere ut foreninger som den mener har utvist privatrettslig ulovlig atferd, og også ovenfor annen privat part, og også lovlig men uønsket atferd.

<sup>28</sup> Foretaket («gjerningspersonen») må enten være registret i Norge (straffelovens § 5 første ledd bokstav c) eller etter handlingstidspunktet ha overført sin samlede virksomhet til et foretak registret i Norge (andre ledd bokstav c).

<sup>29</sup> Reglene for «offentlig støtte» slik de er definert av EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1, og som gjelder foretak som driver økonomisk aktivitet, faller i utgangspunktet på siden av problemet med transnasjonal undertrykking. Diasporaorganisasjonene, med unntak av religiøse sammenslutninger, kjennetegnes som foretak som ikke driver økonomisk aktivitet. For å klargjøre at det i denne rapportens sammenheng ikke er snakk om slik offentlig støtte, brukes ikke dette begrepet i teksten.

<sup>30</sup> *Rehman kan miste millioner etter bruk av omstridte kontrakter*. nrk.no, 7. oktober 2020. Hentet 15. september 2022 fra <https://www.nrk.no/norge/rehman-kan-miste-millioner-etter-bruk-av-omstridte-kontrakter-1.15190367>.

*Født Fri tapte klagesak*. nrk.no, 25. juni 2021. Hentet 15. september 2022 fra <https://www.nrk.no/nyheter/fodt-fri-tapte-klagesak-1.15552671>.

Problemstillingen er ikke helt upraktisk. Det kan for eksempel tenkes at en organisasjon driver på en måte som hindrer integrering, men som det kan være vanskelig å motvirke gjennom avtalevilkår eller på annen måte fordi det vil innebære en krenkelse av forsamlings- eller ytringsfriheten. Utfordringen er at det i liten grad innhentes systematisk informasjon om denne typen uønsket atferd. Forvaltningen baserer seg her på tips og annen uformell kontakt som kan få politisk betydning (se punkt 5.5). Det er uklart i hvilken grad slik informasjon vil kunne påvirke beslutninger om tilskuddsbevilgninger. Tradisjonelt er slike beslutninger fattet på politisk grunnlag,<sup>31</sup> og er derfor ikke underlagt full transparens.

## 4.2.2 Grenser for krav som kan stilles til foreninger

Foreninger er beskyttet av foreningsfriheten i grunnloven § 101, se også Den europeiske menneskerettighetskonvensjon Artikkel 11. For øvrig gjelder ingen generell lov for foreninger.

Foreningsretten som rettsfelt er samlebetegnelsen på de regler som gjelder for alle typer sammenslutninger, fra de som deltar i offentlig styring (for eksempel NHO) til ren hobbyvirksomhet (Woxholt, 2020, s. 43). I tillegg vil foreningens egne vedtekter utgjøre en viktig rettskilde. I juridisk teori ses det også hen til generelt akseptert foreningspraksis og foreningsprinsipper, særlig det som er knyttet til foreningers demokrati.

I politisk kontekst blir foreningslivet ofte omtalt som «frivillige organisasjoner» (Meld. St. 10, 2018–2019). Statens forhold til frivillige organisasjoner kan dekkende oppsummeres slik:

Frivillige sammenslutninger tar egne initiativ, og samarbeider med andre, bl.a. offentlige myndigheter, om realiseringen av felles mål. Gjennom å ta del i den offentlige oppgaveløsningen, bidrar de til å løse viktige velferdsoppgaver. (Meld. St. nr. 27, 1996–97, kapittel 1.1)

Dette bygger blant annet på en forutsetning om at organisasjonene er «demokratiske aktører [som] gir organisasjonene trening i å delta i felles beslutningsprosesser».

Offentligrettslige regler legger per i dag ikke opp til noen kontroll med at foreningene opererer som demokratiske aktører – altså den delen av foreningsretten som har å gjøre med foreningspraksis og foreningsprinsipper. Dette henger sammen med at noe av poenget med frivilligheten er å dyrke frem ansvarsfølelse i forhold til ordninger og tjenester vi forvalter i fellesskap. Staten har definert sin rolle til at den «differensierer sine støt-teordninger, tildelingskriterier og kontrollformer, slik at disse i størst mulig grad er tilpasset egenarten som organisasjonene representerer» (Meld. St. nr. 27, 1996–97).

Til temaet transnasjonal undertrykking kan det reises spørsmål om det må kunne forventes at foreninger forholder seg til generell foreningsrett. Dette i sammenheng med at foreninger kan infiltreres eller i sin danning er opprettet av ikke-vennlige fremmede makter (se kapittel 3.4 ovenfor). Spørsmål som kan stilles som ikke automatisk vil innebære en krenkelse av forenings- og forsamlingsfriheten er: Hvordan foreningen er stiftet og forholdet til medlemmene (herunder eksklusjon), samt fungeringen til de styrende organer (valg, generalforsamling med videre), oppløsning og opphør. Man kunne tenke seg at en slik forventning kunne uttrykkes gjennom et eksplisitt lovfestet krav, eller som betingelse for ulike tilskuddsordninger. Et poeng her vil være er at forutsetningen om at organisasjonene er «demokratiske aktører» som gir «trening i å delta i felles beslutningsprosesser» settes i spill ved utøvelse av transnasjonal undertrykking innad i en forening, for eksempel gjennom infiltrasjon og/eller trusler. Dersom det skal stilles krav til slik «good governance», vil det bryte med vår tradisjon og relasjon til frivillige sammenslutninger. Samtidig oppstår et paradoks dersom det ikke stilles slike krav. På den ene siden

<sup>31</sup> Se for eksempel *HRS mister statsstøtten: – En skammens dag*, Aftenposten 22. september 2021, hentet 3. oktober 2022 fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/9Kq92q/hrs-mister-statsstoetten-en-skammens-dag> og *JURK mister støtte*, Journalen 13. oktober 2017, hentet 3. oktober 2022 fra <https://journalen.oslomet.no/2017/10/JURK-mister-st%C3%B8tte>.



er premisset for å gi støtte til diasporaer å fremme demokratisk deltakelse, mens på den andre siden kan diasporaforeningene utsettes for og utnyttes av anti-demokratiske kref-ter med utspring i autoritære regimer.

### 4.2.3 En rettslig betydning av kjennetegn ved foreninger som om- tales i denne rapporten?

Et kjennetegn ved mange diaspora-foreninger er at de ikke utelukkende har et sosialt formål, samtidig som de har en svak tilknytning til offentlig styring.<sup>32</sup> Det siste kjenneteg- net deler de riktignok med mange andre typer foreninger, slik som idrettslag, korps eller velforeninger. Det som skiller dem fra slike foreninger, er at de, til tross for svak tilknyt- ning til offentlig styring, likevel har en særlig samfunnsmessig innflytelse innenfor sitt segment eller nedslagsfelt – diasporaen: De legger premisser for medlemmenes inte- grering og utøvelse av sine sivile og politiske rettigheter. Denne samfunnsmessige inn- flytelsen blir spesielt relevant for Norge og norske myndigheter gjennom eksistensen av transnasjonal undertrykking. Sett i dette perspektivet kan diasporaforeninger ligne enkelte religiøse sammenslutninger hva angår den samfunnsmessige innflytelsen, men uten at de er underlagt det særlige regelverket som gjelder for tros- og livssynsfeltet. Barne- og familiedepartementet opplyser for øvrig at noen diasporaforeninger kan være organisert som trossamfunn.

Særpreget kan tenkes å få en rettslig betydning for hvilke prinsipper om forholdet mellom stat og sivilsamfunn som bør være relevant for skillet mellom lovlige og ulovlige hand- linger. Særpreget kan peke på at de prinsipper som vanligvis gjelder for relasjonen mel- lom myndigheter og frivilligheten (se kapittel 4.2.2 ovenfor) ikke er utviklet med tanke på det her kan oppstå uventede innslag av samfunnsmessig styring som gjør at de operer i ly av å seile under frivillighetsflagget, men har aktivitet som tilsier en annen type opp- merksomhet fra myndighetene.<sup>33</sup>

## 4.3 Transnasjonal undertrykking og statens positive for- pliktelse til å verne om forsamlingsfriheten

Transnasjonal undertrykking foregår ofte i forbindelse med samlinger og i foreninger. Dette aktualiserer hvilke grenser og forpliktelser staten har for å sikre forenings- og for- samlingsfriheten i Grunnloven § 101, se EMK Artikkel 11, mot slike handlinger.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol har anerkjent forsamlingsfriheten i EMK Artikkel 11 som særlig viktig for minoriteter, herunder nasjonale og etniske minoriteter. Slike foreninger anses å gi anledning til å gi uttrykk for og fremme minoritetens identitet. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har uttalt at de utgjør en grunnleggende forutsetning for gruppens selvoppretholdelse og rettigheter.<sup>34</sup> Norge har derfor en særlig positiv forpliktelse til å beskytte og støtte foreningsfriheten til minoriteter.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Organisasjoner som motsetningsvis har sterk tilknytning til offentlig styring, er for eksempel LO og NHO.

<sup>33</sup> Dersom organisasjonen er infiltrert eller opprettet av ikke-vennlige fremmede makter og driver politisk virksomhet for å påvirke meningsdannelse i diasporaen som hindrer integrering og undertrykker motstand mot regimet, kan et sideformål være å destabilisere den norske samfunnsorden. Norge har ingen lov om slik politisk virksomhet, sammenlign forutsetningene til partiloven Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) kapittel 5.2.

<sup>34</sup> *Case of Gorzelik and others v. Poland*. Strasbourg: The European Court of Human Rights [GC], 2004, § 93. Hentet 16. september 2022 fra <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61637%22%7D>.

<sup>35</sup> *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*. Strasbourg: The European Court of Human Rights, 2012, § 59 som viser folkerettslige forpliktelser.

Noen typer av minoritetsforsamlinger vil ha et sterkere vern enn andre fordi deres aktiviteter er nært knyttet til andre menneskerettigheter, som religionsfriheten eller ytringsfriheten. På samme måte som at det skal mer til for å *begrense* retten til å avholde et politisk møte enn for eksempel en konsert,<sup>36</sup> vil den positive forpliktelsen til å verne om retten til å fritt kunne avholde politiske møter være sterkere enn når for eksempel en cricket-forening i Oslo (som i all hovedsak er startet og drevet av norsk-pakistanere) holder møter. Midt imellom ligger møter i foreninger med hjemlandet i navnet som møtes for å dele kulturelle opplevelser, der politikk og noen gang religion er en bestanddel. For å avklare statens positive forpliktelse til å verne om ulike aktiviteter i diasporene må det derfor avgjøres om aktiviteten ligger til kjernen av rettigheten.<sup>37</sup>

Staten kan etter omstendigheten ha en positiv forpliktelse til å sikre trygg gjennomføring av møter og aktiviteter i diaspora-foreninger, særlig de som er av politisk karakter.<sup>38</sup> Forpliktelsene skjerpes når det er tale om minoriteter som trenger særskilt beskyttelse. Slike forpliktelser kan omfatte det å ha på plass sikkerhetsforanstaltninger og/eller å ha god dialog med foreningene. Dersom trusselen mot forsamlingen faller inn under PSTs arbeidsområde, kan den også omfatte forebyggende samtaler med mulige utøvere av transnasjonal undertrykking. Staten vil ha et stort handlingsrom hva angår valg av tiltak, ettersom de er best egnet til å vurdere sikkerhetsrisikoer.<sup>39</sup>

Fra et menneskerettslig perspektiv vil temaet i denne rapporten reise spørsmål om hvilke måter og tiltak staten har iverksatt for å verne om diasporaenes forsamlingsfrihet. Hva de ulike departementene foretar seg i dag vil bli omtalt nærmere i kapittel 5 om sektoransvaret. Her skal likevel nevnes to forhold som antas å ville gi uttrykk for overholdelse av de positive forpliktelser til å verne om forsamlingsfriheten:

For det første vil straffeforfølgning av transnasjonal undertrykking gi et viktig uttrykk for at staten opprettholder sine positive forpliktelser. Det finnes eksempler der personer har blitt domfelt for å ha samlet sammen informasjon om opposisjonelle i diaspora i USA.<sup>40</sup>

Å utforme en politikk eller handlingsplan vil være en annen måte. Freedom House har i en rapport fra 2022 om transnasjonal undertrykking angitt følgende som anbefalte punkter til en slik plan (Gorokhovskaia og Linzer, 2022, s. 13):

Freedom House research identified security, migration, and foreign policy factors that are important for countering transnational repression:

- Security policy: Inclusive national security frameworks, awareness among law enforcement and intelligence personnel, and proactive protection for targeted individuals.
- Migration policy: Permanent forms of protection for refugees and consideration of transnational repression within asylum review processes.

---

<sup>36</sup> *Avvisningsavgjørelsen Friend m. fl. v. Storbritannia*. Strasbourg: The European Court of Human Rights (16072/06, 27809/08). I denne saken, som gjaldt et forbud på jakt på rev, uttalte EMD om forholdsmessighetsvurdering etter artikkel 11 nr. 2 (avsnitt 50) «a wider margin of appreciation must be accorded to State authorities in regulating a particular assembly the further that assembly moves from one of a political character to one of a purely social character.»

<sup>37</sup> Om ulovlige aksjonsformer: Kudrevičius avs. 155–157 og Drieman m.fl. mot Norge.

<sup>38</sup> *Kudrevičius avs. 158 – 160*

<sup>39</sup> *Faber mot Ungarn*. Strasbourg: The European Court of Human Rights, 2012, avs. 42

<sup>40</sup> *Five Men Indicted for Crimes Related to Transnational Repression Scheme to Silence Critics of the People's Republic of China Residing in the United States*. «According to the indictment, one of Liu's co-conspirators ("Co-conspirator") retained Taylor to obtain personal identification information regarding multiple PRC dissidents residing in the United States, including passport information and photos, and flight and immigration records, which Taylor allegedly tasked to two DHS law enforcement officers, including Miller. As alleged, Miller and the other DHS agent obtained the information from the restricted database and improperly provided it to Taylor, who shared it with the Co-conspirator. Liu, Ziburis and Sun used this information to target and harass these U.S. residents while acting on behalf of the PRC government». Washington DC: OPA, Department of Justice. Hentet 16. september 2022 fra <https://www.justice.gov/opa/pr/five-men-indicted-crimes-related-transnational-repression-scheme-silence-critics-people-s>.

- Foreign policy: Mechanisms for holding both individuals and governments accountable for transnational repression. Host countries can help protect vulnerable people by adopting policies and practices that will increase their resistance to and accountability for transnational repression. Ultimately, however, a global threat to human rights requires a global response. Lasting security for exiles and diasporas depends not only on individual action by governments to fortify their domestic protections, but also on a coordinated, multilateral campaign to counter the spread of authoritarianism.
- In addition, in regards to migration policy, to secure permanent resident permit is assessed as an important protection against transnational oppression.

## 4.4 Oppsummering

Grunnloven § 101 og EMK Artikkel 11 angir en positiv forpliktelse for staten til å sikre forsamlingsfriheten. Denne gjelder særlig for minoriteter, fordi deres forsamlinger ofte anses som en nødvendig forutsetning for deltakelse i samfunnet og opprettholdelse av deres rettigheter.

Staten har en vid skjønnsmargin når det kommer til hvordan disse positive forpliktelsene best skal overholdes. Det er likevel nærliggende å mene at håndhevelse av straffbare forhold som diasporaene rapporterer om, vil være sentralt.

Som det framgår av punkt 4.1 ovenfor, har ikke straffeloven en egen straffetrussel som gjelder transnasjonal undertrykking. De mest alvorlige handlingene vil uansett kunne rammes, slik som drap eller bortføring. For de mer tilbakevendende handlingene, slik som overvåking og trakassering, må det vurderes i hvert tilfelle om bestemmelsene i straffeloven passer. Slike handlinger kan tenkes å kunne rammes av straffebestemmelsene om vern av privatlivets fred i straffeloven § 267, eventuelt bestemmelsen om alvorlig personforfølgelse i straffeloven § 266a. Det er likevel noe uklart hvorvidt straffebudene vil komme til anvendelse, da disse bestemmelsene er utformet med tanke på ganske andre omstendigheter enn transnasjonal undertrykking. Her kan det derfor tenkes at det foreligger et behov for å utforme en egen straffebestemmelse for å gi også denne gruppen et tilstrekkelig vern.

Det kan også ha en verdi at straffeloven også på annen måte markerer at det anses som straffeskjerpene når straffbare handlinger har til formål å undergrave forsamlingsfriheten og demokratisk deltakelse. Personer i diasporaer som blir utsatt for eksempelvis tvang eller utpressing, har et vern i straffeloven § 251 (tvang) og § 330 (utpressing). Men straffeloven gir per i dag ikke uttrykk for alvorret av slike handlinger, særlig i lys av statens positive forpliktelse til å beskytte og støtte minoritetsforeninger. Straffbare handlinger av denne typen kan dessuten lede til nye pressituasjoner, slik som angiveri, eller helt andre type handlinger som økonomisk kriminalitet, se straffeloven § 324 (underslag), § 337 (hvitvasking) og § 372 (bedrageri).

På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om utformingen av dagens straffelov ikke gir et godt nok handlingsrom når Justis- og beredskapsdepartementet skal oppfylle sitt sektoransvar som ledd i å bekjempe transnasjonal undertrykking.

Spørsmålet om potensiale for økt iretteføring av denne type handlinger skal tas opp igjen i punkt 5.1 om sektoransvaret til Justis- og beredskapsdepartementet.

En annen måte som Norge kan ivareta sine positive forpliktelser på, er å sørge for systematisk innhenting av informasjon om uønsket atferd og uønskede handlinger i diasporaene. Slik informasjon kan angi i hvilket omfang slik atferd påvirker borgernes demokratiske deltakelse, og derav danne grunnlag for en konkretisering av handlinger for hvorledes å motvirke atferden, for eksempel ved å utarbeide en handlingsplan mot transnasjonal undertrykking.

Ett mulig tiltak som kunne inngå i en slik plan er etablering av et rapporteringssystem som kunne gjøre det mulig å innhente og systematisere informasjon om transnasjonal

undertrykking. Et annet mulig tiltak kunne være å lovfeste krav om «good governance» av diasporaforeninger, men det er, som nevnt ovenfor, ikke uproblematisk, selv om disse foreningene har særpreg som kan tilsi at de prinsipper som vanligvis gjelder for relasjonen mellom myndigheter og frivilligheten ikke får samme anvendelse her.

## 5 Sektoransvar og transnasjonal undertrykking

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan transnasjonal undertrykking kan utløse sektoransvaret i seks departementer. Som nevnt innledningsvis, kan et gitt departement ha et samfunnsoppdrag som tilsier at det har en plikt til å bidra til å motvirke eller forebygge transnasjonal undertrykking. Sektoransvaret kan også innebære at transnasjonal undertrykking representerer en utfordring for utførelsen av departementets samfunnsoppdrag og måloppnåelse. At et gitt departement anses å ha et sektoransvar i saken kan også peke tilbake på at det råder over virkemidler som kan benyttes til å motvirke eller forebygge slike handlinger. Til sist kan det bety at departementet selv eller en av dets underliggende etater mottar informasjon om at det utøves transnasjonal undertrykking.

Transnasjonal undertrykking berører sektoransvaret til de følgende seks fagdepartementene:

- Justis- og beredskapsdepartementet; har sektoransvaret for samfunnssikkerhet, politi- og påtalemyndigheten, rettsvesenet, kriminalomsorgen og utlendingsmyndigheter samt for redningstjenesten og polarområdene
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet; har sektoransvaret for integreringsfeltet og er moderdepartement for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Utenriksdepartementet; har sektoransvar for Norges forhold til andre lands myndigheter
- Kunnskapsdepartementet; har et sektoransvar som omfatter forskere og studenter fra andre land som er tilknyttet universitets- og høyskolesektoren (og instituttsektoren)
- Barne- og familiedepartementet; har sektoransvaret for tros- og livssynsfeltet og er moderdepartement for Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir)
- Kultur- og likestillingsdepartementet; har sektoransvaret for frivillighetsfeltet og kultur- og mediesektoren

I den følgende framstillingen av sektoransvaret redegjør vi for sektoransvaret i mer detalj, og vi redegjør og drøfter også hva som framstår som *uønsket* sett fra hver sektormyndighets ståsted og perspektiv – i noen tilfeller ved å utlede det uønskede fra hva som framstilles som *ønskelig*. For noen av departementene vurderes også handlingsrommet når det gjelder å motvirke og/eller forebygge transnasjonal undertrykking.

### 5.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten, samfunnssikkerhet, utlendingsmyndigheter og polarområdene.<sup>41</sup>

Innenfor dette omfattende sektoransvaret vil vi her trekke fram de viktigste aspektene og funksjonene som har betydning for departementets sektoransvar opp mot transnasjonal undertrykking.

Justis- og beredskapsdepartementet har forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven. Formålsparagrafen (§ 1-1 bokstav a) lyder slik:

Loven skal bidra til

- a. å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser.

<sup>41</sup> *Justis- og beredskapsdepartementet*. Omtale av departementet hentet 14. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>.

Formålsparagrafen i politiloven § 1 andre ledd gir politiet et svært omfattende og ambisiøst samfunnsoppdrag, som er av relevans for å forstå Justis- og beredskapsdepartementets sektoransvar opp mot transnasjonal undertrykking:

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Bestemmelsen skal forstås slik at politiet har et særlig ansvar for å styrke befolkningens tillit til myndighetene og beskytte demokratiet. Når transnasjonal undertrykking hindrer grupper og enkeltpersoners samfunnsdeltakelse, er det et problem for politiet – og øvrige norske myndigheter som har sektoransvar knyttet til fenomenet.

Justis- og beredskapsdepartementets primære sektoransvar knyttet til transnasjonal undertrykking angår det straffbare, i form av å forebygge, etterforske og eventuelt påtale de handlinger som er beskrevet i kapittel 3 ovenfor, dersom de er å anse som straffbare. Departementet opplyser at det i denne sammenheng er politiets overordnede oppgave – å bidra til befolkningens velferd gjennom forebygging og håndheving – viktig for å kunne oppfylle sitt sektoransvar, se formålsparagrafen i politiloven § 1.

Sektoransvaret presiseres nærmere i departementets årlige tildelingsbrev, som angir de politiske styringssignalene til politietaten. Følgende passus viser at transnasjonal undertrykking hører under politiets – og moderdepartementets – sektoransvar:

Politiet bidrar til at demokratiske samfunnsstrukturer, ressursgrunnlag og miljø er beskyttet mot undergravende kriminell virksomhet. [...] Politiet [...] samarbeider med blant annet PST i saker som gjelder nasjonal sikkerhet, herunder sammensatte trusler.<sup>42</sup>

Håndhevingsdelen av sektoransvaret kan måles i form av anmeldelser, tiltaleavgjørelser og eventuelle domfellelser i saker som berører rapportens tema. Vi er ikke kjent med at det finnes statistikk på omfanget av anmeldelser og eventuelt oppklaringer av straffbare handlinger som omfatter gjerningspersoner og fornærmede som passer med aktør og målgruppe slik det er definert i begrepet transnasjonal undertrykking. Vi er kjent med kun én kjent straffedom der tiltalen var basert på en handling som opplagt dreier seg om transnasjonal undertrykking.<sup>43</sup> Vi drøfter hvordan forebygging og straffefølgelse av transnasjonal undertrykking er prioritert i justissektoren i neste kapittel.

### Særlig om Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (§ 4) fastsetter følgende oppdrag for etaten:

Politiets sikkerhetstjeneste skal bidra til å sikre viktige samfunnsinteresser og gjennom sin virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd.

Bestemmelsen sammenfaller med politiloven § 1, som er omtalt ovenfor. I sin oppgaveløsning skal PST bistå og samarbeide med offentlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner.<sup>44</sup> Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til PST er ikke offentlig, og PSTs prioriteringer er graderte opplysninger.

PSTs samfunnsoppdrag er tematisk avgrenset på en måte som gjør at etaten kan komme i kontakt med både aktører og målgrupper for transnasjonal undertrykking. PSTs ansvarsområde for etterforskning er angitt i politiloven § 17 b første ledd nr. 5. Det omfatter blant annet politisk motivert vold eller tvang eller terrorhandlinger. PST opplyser at dette medfører at de har noe kunnskap om «hvem som er hvem» i diasporaene i Norge, og i noe større grad enn det ordinære politiet.

<sup>42</sup> Tildelingsbrev 2023. Politiet. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 16. februar 2023 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/2023/tildelingsbrev-politiet-2023.pdf>.

<sup>43</sup> En sudansk statsborger ble i 2014 dømt for flyktningspionasje. HR-2014-1900-A-Rt-2014-901–flyktningspionasje.

<sup>44</sup> Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste §§ 6 og 10.



PST er oppmerksomme på at blant annet russiske etterretningsoffiserer har såkalte dekkstillinger ved ambassaden i Oslo (PST, 2022). Men flere av landende som utøver transnasjonal undertrykking, har ikke representasjon i Norge. Aktiviteten vil i de sakene starte utenfor Norge, for eksempel ved at det sendes personell inn i flyktningstrømmer, eller ved at aktiviteter på digitale plattformer. I slike tilfeller vil PST være avhengig av tips eller anmeldelser fra fornærmede – altså personer som utsettes for slike former for transnasjonal undertrykking.

Per i dag er det ikke et strukturert samarbeid mellom PST og ordinært politi spesifikt rettet inn mot forebygging og etterforskning av transnasjonal undertrykking, men Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at PST og politiet samarbeider tett, på ulike nivåer og i ulike konstellasjoner. Eksempler på dette er sentre som Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) og Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS). Samarbeidet er nærmere beskrevet i *Politiets beredskapssystem* (POD, 2020).

En foreslått/lovendring tar sikte på å gjøre det straffbart å samarbeide med fremmed etterretning om påvirkningsvirksomhet i Norge – såkalt «ulovlig påvirkningsvirksomhet», se forslag til ny straffelov § 130. En eventuell lovendring i politiloven § 17 d første ledd vil i henhold til forslaget gi PST tvangsmyndighet i forebyggende saker.<sup>45</sup>

### Særlig om Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsdirektoratet har ansvar for behandling av søknader fra utlendinger som vil besøke eller bo i Norge, drift av asylmottak og utvisningssaker. Transnasjonal undertrykking kan berøre deres sektoransvar dersom det viser seg at en person som har fått oppholdstillatelse på grunn av beskyttelsesbehov har fått dette på uriktig grunnlag.

Utlendingsloven § 63 omhandler tilbakekall av oppholdstillatelse. Ifølge denne bestemmelsen kan oppholdstillatelse tilbakekalles – eller annulleres – dersom personen det gjelder bevisst har oppgitt feilaktige opplysninger i forbindelse med søknaden, og disse opplysningene hadde vesentlig betydning for vedtaket om opphold. Utvisning av personer uten oppholdstillatelse reguleres av utlendingsloven § 66, som angir at samme forhold kan gi grunnlag for utvisning.

Dette betyr at en person som infiltrerer diaspora ved å utgi seg for å ha et beskyttelsesbehov, kan utvises fra Norge dersom det kan bevises eller sannsynliggjøres at vedkommende på søknadstidspunktet i virkeligheten opererte i samarbeid med myndighetene i opprinnelseslandet, og at det dermed ikke forelå noe reelt beskyttelsesbehov. I slike saker er det ikke påkrevd at det foreligger noen domfellelse, for eksempel for overtredelse av flyktningspionasjeparagrafen. Personen kan likevel ikke utvises dersom det foreligger reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet, jf. utlendingsloven § 73.

§§ 66 – 68 inneholder også bestemmelser om utvisning på andre grunnlag, herunder at en person kan utvises dersom hen har blitt dømt til fengselsstraff eller for forhold som kan føre til fengselsstraff eller enkelte andre nærmere angitte handlinger. For eksempel kan en person som er dømt for trusler (straffeloven § 263), bli utvist.

Tilbakekall av oppholdstillatelse er et virkemiddel for å oppnå UDIs virksomhetsmål om at alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold. Selv om tildelingsbrevet ikke nevner spesifikt til flyktningspionasje eller andre aspekter ved transnasjonal undertrykking som grunnlag for tilbakekall,<sup>46</sup> vil slike forhold være sentrale.

<sup>45</sup> Høringsnotat om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 9. august 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4bc018494c444e3994569d15a9927276/horingsnotat-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet.pdf>

<sup>46</sup> Tildelingsbrev 2022. Utlendingsdirektoratet (UDI). Justis- og beredskapsdepartementet, 10. januar 2022. Hentet 20. september 2022 fra <https://www.udi.no/globalassets/global/om-udi/forvaltning/2022/tidelingsbrev-udi-2022.pdf>.



Nylig ble asylsakene til 150 personer fra Eritrea gjenopptatt av UDI, og per 1. januar 2022 har dette resultert i 13 tilbakekallelelsesvedtak, hvorav fire også har fått vedtak om utvisning.<sup>47</sup>

## 5.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har ansvar for politikken knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, inkludering, pensjoner og velferd.<sup>48</sup>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet anser at transnasjonal undertrykking fører til dårligere integrering av innvandrere, og til at innvandrere hindres eller hemmes i samfunnsdeltakelse som frie og selvstendige mennesker. Transnasjonal undertrykking kan dermed være til hinder for departementets måloppnåelse.

Integreringstematikken ivaretas i hovedsak av Integreringsavdelingen i departementet, som i 2021 ble flyttet fra Kunnskapsdepartementet. Departementet har ansvar for etatsstyringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

I Regjeringen Solbergs integreringsstrategi for 2019–2022 heter det:

Alle som bor i Norge har rett til å leve et fritt liv. [...] En [...] trussel mot retten til å leve et fritt liv er press og trusler fra myndigheter i opprinnelseslandet mot flyktninger eller gjenværende familie. Beskyttelse i Norge skal innebære retten til å leve et fritt liv. (KD, 2019, s. 56-57).

Det synes klart at retten til å leve et fritt liv handler om langt mer enn vellykket integrering – spesielt beskyttelse av personlig sikkerhet og tilrettelegging for utøvelse av politiske rettigheter er ansvarsområder som tilligger andre departementer.

Et av handlingspunktene i strategien var å gjennomføre et forskningsprosjekt med formål å få kunnskap om hvorvidt det utøves ulike former for kontroll fra myndigheter i enkelte opprinnelsesland, hvordan dette eventuelt foregår samt i hvilket omfang det forekommer. Dette prosjektet resulterte i vår første rapport om dette temaet, Proba (2020). I gjennomføringen av oppdraget med herværende rapport har departementet samarbeidet med Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet i gjennomføringen av oppdraget. I vårt arbeid med rapporten har i tillegg Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet blitt trukket inn.

### Tolkeloven

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har forvaltningsansvar for tolkeloven, så i den grad transnasjonal undertrykking finner sted ved at «illojale» tolker utøver press i tolkeoppdragene eller rapporterer fra oppdragene til fremmede makter, er dette departementets ansvar å motvirke. Departementet opplyser at tolkelovens krav om bruk av kvalifiserte tolker i offentlige virksomheter antas å bidra til å forhindre at tolketjenester misbrukes gjennom infiltrering (se punkt 3.4.3). Tolker har taushetsplikt (jf. tolkeloven § 15),<sup>49</sup> og brudd på taushetsplikten er straffbart (jf. straffeloven § 209).

### Tilskuddsordninger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for to tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner som kan berøres av transnasjonal undertrykking ved at måloppnåelsen begrenses, «Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet» og «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner».

<sup>47</sup> Asyljuks avslørt. Eritrearrar mistar oppholdsløyve. Vårt Land, 21. januar 2022. Hentet 23. august 2023 fra <https://www.vl.no/nyheter/2022/01/21/asyljuks-avslort-eritrearrar-mistar-oppholdsløyve/?R=XimusDjcmd&subscriberState=valid&action=loggedin> (betalingsmur).

<sup>48</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Omtale av departementet hentet 21. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/id165/>.

<sup>49</sup> Er oppdraget som ledd i offentlig tjeneste, følger taushetsplikten også av forvaltningsloven § 13.

Dette ansvaret innebærer å utforme et regelverk som IMDi og kommunene skal bruke i sin tilskuddsforvaltning.

Departementet opplyser at det så langt ikke har mottatt noen informasjon om at det har vært framsatt påstander om transnasjonal undertrykking i forbindelse med disse tilskuddsordningene. Når vi likevel gir en noe detaljert gjennomgang av utformingen av dem, er det dels for å undersøke om det er mulig å utlede hva myndighetene anser som uønsket i norsk organisasjonsliv.

Stortinget vedtar hvilke organisasjoner som skal få tilskudd under den nasjonale ressursmiljø-ordningen. Målet med tilskuddet er å bidra til 1) bedre kunnskap om integrering i befolkningen, herunder kunnskap om muligheter og utfordringer ved integreringsprosessen, 2) økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet blant innvandrere og barna deres, og 3) økt deltakelse og representasjon blant innvandrere og deres barn på ulike samfunnsarenaer.<sup>50</sup> I 2022 har totalt kr. 37, 5 millioner blitt fordelt på 14 organisasjoner.

Under «Tilskudd til integreringsarbeid» kan frivillige organisasjoner få støtte til prosjekter, enkelttiltak eller aktiviteter som bidrar til å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. IMDi gir tilskudd til nasjonale prosjekter, mens 40 utvalgte større kommuner gir støtte til lokale aktiviteter. De tre delmålene i ordningen er A) å stimulere til fellesskap, tillit og tilhørighet i lokalsamfunn for innvandrere og øvrig befolkning, og motvirke utenforskap; B) å gi økt kunnskap om det norske samfunnet, bedre norskferdigheter, og styrke kvalifisering for arbeid eller utdanning blant innvandrere; og C) å forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og styrke likestilling mellom kjønnene.<sup>51</sup>

Departementet opplyser at retningslinjene utarbeides med tanke på å sikre best mulig måloppnåelse. Det legges vekt på at

frivilligheten skal være fri. Tilskuddsmottakerne skal ikke være «myndighetenes forlengede arm». Departementet skal ikke blande seg inn i organisasjonenes indre liv. Vi stoler på at de gjør det de sier at de gjør.<sup>52</sup>

Dette innebærer at det i liten grad finnes bestemmelser i tilskuddskriterier som kan si noe om hva som er ønsket eller uønsket fra myndighetenes side når det gjelder tilskuddsmottakernes organisering og indre liv.

Videre er det klart at tilskuddsforvalteren har få virkemidler til disposisjon for å motvirke transnasjonal undertrykking, for eksempel dersom det skulle framsettes påstander om at en organisasjon var gjenstand for infiltrasjon (jf. punkt 3.4), med mindre det skulle framkomme at de tildelte midlene ble benyttet i strid med formålene. Det eneste vi finner er kriteriet om «Søkers/organisasjonens nettverk, forankring, og gjennomslag i aktuelle miljø/lokalsamfunn» i ordningen «Tilskudd til integreringsarbeid». Det er også grunn til å tro at noen vesentlig form for inngripen i organisasjonenes indre liv ville kunne komme i konflikt med foreningsfriheten (jf. punkt 4.2.2)

### Departementets øvrige virkemidler

Når det gjelder virkemidler for å motvirke transnasjonal undertrykking opplyser departementet at et effektivt og velfungerende mottaksapparat med rask bosetting og godt introduksjonsprogram som bidrar til at innvandrere får jobb og blir økonomisk selvhjulpne, kan bidra til å gjøre innvandrere mindre avhengige av diasporamiljøer, noe som

<sup>50</sup> *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet*. Hentet 21. september 2022 fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljo-pa-integreringsfeltet/>.

<sup>51</sup> *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. Hentet 21. september 2022 fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>. Se også retningslinjene på <https://www.imdi.no/contentassets/8d17408644b44edc9874784bdbee3401/retningslinjer-kap.-291-post-71---2022---tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljoer-pa-integreringsfeltet---imdi.no.pdf>.

<sup>52</sup> Personlig kommunikasjon, 21. september 2022.

kan være av betydning i tilfeller der diasporamiljøer er infiltrert av utøvere av transnasjonal undertrykking.

### 5.3 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har i sitt virke direkte og indirekte berøringspunkter med transnasjonal undertrykking. Mye av informasjonen som tilflyter departementet om forhold i Norge, faller inn under andre myndigheters kompetanseområder og bredere vurderinger i bilaterale forhold. Et eksempel på et berøringspunkt er diaspora i Norge. Mulighetene for å følge opp konkrete forhold overfor enkelte lands diplomatiske representasjoner i Norge forutsetter at informasjonen fra andre myndighetsorganer i Norge er av en art som gjør det mulig å følge opp, slik at det er mulig å utdype og underbygge påstandene.

De fleste ambassader gjennomfører helt legitime aktiviteter rettet mot diaspora i Norge, langt på vei tilsvarende det norske utenriksstasjoner gjør. Det kan være vanskelig å trekke en klar grense mellom hva som er legitim diplomatisk virksomhet og hva som eventuelt utgjør transnasjonal undertrykking, utilbørlig innblanding i norske nasjonale anliggender, eller regulær etterretningsvirksomhet.

#### Wien-konvensjonen av 1961 om diplomatisk samkvem

Den folkerettslige rammen for Utenriksdepartementet kontakt med andre staters diplomatiske representasjoner i Norge utgjøres av Wien-konvensjonene av 1961 og 1963 om henholdsvis diplomatisk og konsulært samkvem. Disse konvensjonene regulerer mye av det formelle diplomatiske samkvemmet mellom statene som har tiltrådt konvensjonene. I Norge har Utenriksdepartementet det overordnede ansvar for å påse at Norges forpliktelser og rettigheter ifølge disse konvensjonene ivaretas, mens det praktiske ansvaret i det daglige i realiteten ivaretas av flere eksterne myndigheter, blant annet av politimyndighetene.

Et viktig prinsipp i disse konvensjonene er at en senderstats diplomatiske representasjon i en annen stat har en utvilsom forpliktelse til å overholde mottakerstatens lover og bestemmelser, uten at dette får betydning for de immuniteter og privilegier som tilstås senderstatens diplomatiske representanter. Prinsippet om immunitet og ukrenkelighet for diplomatiske utsendinger er ikke til hinder for at brudd på norske lover og regler kan påtales, og at alvorlige saker kan medføre ulike typer sanksjoner.

Som regel vil ulike typer brudd på plikten til å overholde norske lover og regler kunne håndteres gjennom «diplomatiske kanaler», men konvensjonene åpner også for at det kan bli aktuelt å anmode om at en diplomatisk utsending forlater landet. Dersom dette ikke etterkommes, kan det i ytterste konsekvens bli aktuelt å erklære en utsending for «persona non grata», som innebærer at norske myndigheter ikke lenger vil forholde seg til personens immuniteter og ukrenkelighet. I de fleste tilfeller vil dette medføre at den aktuelle diplomatiske utsendingen vil måtte forlate landet, fordi de ikke lengre vil ha lovlig opphold, men å erklære noen «persona non grata» er likevel ikke det samme som en utvisning.

#### Informasjonstilfang og -innhenting

Utenriksdepartementets opplyser at det i sitt arbeid relatert til transnasjonal undertrykking bruker innsamlet informasjon om de ulike landene, dels fra norske utenriksstasjoner og dels gjennom kontakt med andre lands representasjoner i Norge. I tillegg får departementet informasjon gjennom sitt samarbeid med andre norske myndigheter, herunder politiet, gjennom kontakter i diasporaen samt fra andre kilder. Departementets informasjonsbehov springer ut av flere forhold, først og fremst for å ivareta de bilaterale relasjonene. Men et spesielt behov, som grenser opp mot transnasjonal undertrykking, springer ut fra risiko for at lokalt ansatte ved enkelte norske utenriksstasjoner kan bli utsatt for ulike typer framstøt fra vertslandets etterretningstjenester.

Departementet opplyser at informasjonsinnhenting og kontakten med diasporamiljøer kan være krevende å grunn av komplekse innenrikspolitiske forhold i opprinnelseslandene.

### **Samarbeidet med PST**

Utenriksdepartementet opplyser at de samarbeider godt og tett med Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I noen tilfeller vil det være ulike prioriteringer mellom Utenriksdepartementet og PST som gjør at det ikke alltid vil være direkte overlapp mellom de landene som prioriteres av PST og land som er av interesse for Utenriksdepartementet i forbindelse med transnasjonal undertrykking. Rollefordelingen er også ulik, ved at PST primært er en påtalemyndighet, mens Utenriksdepartementet også er interessert i informasjon om forhold og handlinger som ikke nødvendigvis er straffbare.

For enkelte land gjelder det også formelle restriksjoner for informasjonsinnhenting. Norge driver ikke etterretning mot allierte land.

### **Departementets handlingsrom**

Utenriksdepartementets handlingsrom overfor transnasjonal undertrykking begrenses i noen grad også av uformelle krav eller forventninger til *symmetri* i de bilaterale relasjonene. For eksempel kan doble statsborgerskap gi opphav til dilemmaer.

Et annet eksempel er skatteinnkreving fra utenlandske borgere bosatt i Norge. Slik skatteinnkreving i utgangspunktet er lovlig, så lenge den rettes mot utenlandske statsborgere – på lik linje med at norske statsborgere med opphold i utlandet kan være skattepliktige til Norge. Et tredje eksempel er at Norge finansierer menneskerettighetsorganisasjoner i andre land. Dette kan bidra til å heve terskelen for å legge restriksjoner på andre lands finansiering av organisasjoner i Norge.

## **5.4 Kunnskapsdepartementet**

Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, forskning, voksnes læring og kompetansepolitikk.<sup>53</sup>

### **Sektoransvar**

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for det norske høyere utdannings- og forskningssystemet. På forskningsområdet har Kunnskapsdepartementet både en koordinerende rolle og et sektoransvar for forskning. Vi anser at transnasjonal undertrykking berører Kunnskapsdepartementets sektoransvar primært gjennom universitets- og høgskolesektorens (UH-sektorens) og instituttsektorens internasjonale samarbeid. Transnasjonal undertrykking kan manifestere seg dels gjennom samarbeid på institusjonsnivå, men også individuelle studenter og forskere kan bli utsatt – både utenlandske akademikere på opphold i Norge og norske forskere med forskningsinteresse i land hvor myndighetene og/eller aktører som opererer på myndighetenes vegne, utøver transnasjonal undertrykking.

### **Transnasjonal undertrykking og etterretningsvirksomhet i sektoren**

En annen risikofaktor for sektorens internasjonale samarbeid er knyttet til eksportkontroll og fremmede makters interesse for kunnskap og teknologi, men dette er en tilgrensende tematikk som hører under etterretning og sikkerhetspolitikk. Likevel kan det være overlapp – for eksempel kan man tenke seg at en person kan bli utsatt for både transnasjonal undertrykking og krav, press eller henstilling om å drive teknologispionasje *samtidig*, og

<sup>53</sup> *Kunnskapsdepartementet*. Omtale av departementet hentet 14. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/>.

av den samme aktøren. Følgende passus viser at transnasjonal undertrykking og etterretningsvirksomhet kan være tett sammenvevd:

[...] fremmede staters etterretningsvirksomhet [...] foregår ikke bare gjennom avanserte nettverksoperasjoner, men også ved utplassering av studenter på høyere grads nivå, etablering av relasjoner i akademiske arenaer som for eksempel konferanser, invitasjoner til besøk og forskningsopphold, og gjennom andre tilsynelatende transparente og regulerte prosesser. (KD, 2021b)

Politiets sikkerhetstjeneste beskriver trusselbildet slik:

Norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner holder et høyt internasjonalt nivå. De har ofte gode finansieringsordninger og tilgang til avanserte laboratorier og annen forskningsinfrastruktur. Fremmede stater har en sterk interesse av å utnytte disse fortrinnene ved norske miljøer. Hensikten kan være å tilrettelegge for at norsk teknologi og kunnskap benyttes på måter som strider med eksportkontrollregelverket. I kontakten med den norske virksomheten holdes den reelle sluttbruken av en vare, eller det reelle formålet i et forskningsarbeid, skjult. Finansiering av forskningsprosjekter eller å tilby forskere med spisskompetanse lukrative økonomiske avtaler, er også virkemidler PST vet blir benyttet. Slike incentiver kan legge til rette for at sensitiv informasjon, kunnskap og teknologi tilfaller den utenlandske aktøren. (PST, 2022)

Utvalget som utredet problemstillinger knyttet til akademisk yringsfrihet (NOU 2022:2), nevner tre viktige utviklingstrekk når det gjelder akademisk frihet i en internasjonal kontekst, hvorav én er at:

[...] enkelte land [kan] komme til å påvirke den akademiske yringsfriheten i Norge gjennom forskningssamarbeid eller på andre måter. [...] (NOU 2022:2)

Visse stater stanser ikke ved egne landegrenser i overgrep mot sine lands forskere eller studenter. I Australia er det en levende debatt om fiendtlig kinesisk innblanding og trakassering av kinesiske utenlandsstudenter, blant annet på bakgrunn av en rapport fra Human Rights Watch. Basert på intervjuer av 48 kinesisktalende studenter, beskriver rapporten hvordan Kina forsøker å påvirke bildet av Kina på utenlandske campus, påvirke akademiske diskusjoner, overvåke kinesiske studenter, sensurere forskningsarbeid og på andre måter begrense akademisk frihet. (NOU 2022:2)

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet et styringsdokument for sikkerhet og beredskap (KD, 2021). Her beskrives transnasjonal undertrykking utført i kombinasjon med såkalte påvirkningsoperasjoner.

En påvirkningsoperasjon kan for eksempel være lekkning av stjålet konfidensiell informasjon for å svekke verdier som akademisk frihet og åpenhet. Det kan også være digital mobbing eller utpressing for å hindre ytringer, eller for å få tilgang til forskning. (KD, 2021b)

Den norske UH-sektoren forventes å drive internasjonalt samarbeid (jf. universitets- og høyskoleloven § 1-3 bokstav g). Samtidig skal institusjonene fremme og verne akademisk frihet (jf. § 1-5 første ledd). Videre skal de sikre at samarbeidet skjer i tråd med bredere nasjonale interesser, inkludert hensyn knyttet til sikkerhet:

Internasjonalt samarbeid er viktigere enn noen gang, og et åpent forsknings- og høyere utdanningssystem som gir alle tilgang til kunnskap er et ideal. Samtidig fordrer verden omkring oss årvåkenhet og økt bevissthet om verdier, normer og grunnleggende sikkerhet. Dette kommer i tillegg til grunnleggende akademiske verdier slik som akademisk frihet og ikke-diskriminering som alt høyere utdannings- og forskningssamarbeid bygges på. Forebyggende sikkerhetsarbeid, herunder også informasjonssikkerhet, personvern og eksportkontroll, skal ivareta disse verdiene og sikre at norsk kunnskap ikke misbrukes og deles i strid med våre sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser. (KD, 2021a)

I møte med et fenomen som transnasjonal undertrykking må ulike hensyn knyttet til disse to målsetningene veies mot hverandre. En tjenesteperson fra Kunnskapsdepartementet illustrerte dilemmaet med en spissformulering framsatt av en forsker på en konferanse, med referanse til Kina:

Jo vanskeligere samarbeidet med et land er, jo viktigere er det å samarbeide med det!

Med dette menes at det er viktig at Norge har kunnskaper og kompetanse om enkelte land med autoritære styresett som er kjent for å utøve transnasjonal undertrykking –

særlig land som har stor økonomisk og sikkerhetsmessig betydning for Norge. Slike avveininger av ulike hensyn gjøres på myndighetsnivå – for eksempel er samarbeid med Russland nå lagt på is – og på institusjonsnivå:

I tråd med etablerte prinsipper om akademisk frihet og institusjonell selvstendighet er det opp til høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene selv å velge hvem de ønsker å inngå samarbeid med. (KD, 2021b)

Kunnskapsdepartementet uttaler bekymring for at transnasjonal undertrykking kan presse forskere og studenter til selvsensur, særlig de som innenfor samfunnsfag og humaniora driver land- og områdestudier, hvor forskerne kanskje er mest avhengige av samarbeidsrelasjoner med sine «studieobjekt-land». Vi viser til eksempelet med Kinaforskeren Harald Bøckman under punkt 2.3.1. Vi kan også vise til at det nylig ble avdekket at kinesiske forskere som reiser til Norge gjennom stipend- og utvekslingsprogrammet Chinese Scholarship Council (CSC) må signere en kontrakt som forplikter dem til lydighet og lojalitet mot kinesiske myndigheter.<sup>54</sup>

### Strategier og tiltak i sektoren

Aune-utvalget, som utarbeidet forslag til ny lov om universiteter og høyskoler, foreslo å gi institusjonene et ansvar for å beskytte sine ansatte i deres utøvelse av den akademiske friheten. Utvalget foreslo følgende ordlyd i § 2-4:

Universiteter og høyskoler skal fremme og verne om akademisk frihet, og om de ansatte som utøver denne.

Begrunnelsen var at akademisk frihet på individnivå er en nødvendig forutsetning for at institusjonene skal kunne utføre samfunnsoppdraget på en god måte. Videre heter det

Det er en økende tendens til at faglig ansatte som har benyttet seg av sin akademiske ytringsfrihet, utsettes for krav om sanksjoner fra grupper eller personer som misliker ytringen. Tilføyelsen i første setning presiserer institusjonenes ansvar for å støtte ansatte i slike tilfeller, og ikke gi etter for press om å frata den ansatte oppgaver eller stilling utelukkende på bakgrunn av ytringen. (NOU 2020:3)

Forslaget ble ikke tatt til følge, slik at ordlyden fortsatt er (§ 1-5):

Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet.

Det er uvisst hvorfor utvalget ikke foreslo at også studenter skulle nyte godt av institusjonenes vern.

Panorama-strategien er regjeringens strategi for forsknings- og høyere utdanningssamarbeid med Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika, Sør-Korea og USA, og gjelder for perioden 2021–2027. Formålet med strategien er å tydeliggjøre overordnede prioriteringer for samarbeidet med strategilandene og introdusere tiltak rettet mot særskilte utfordringer. Fem grunnleggende prinsipper legges til grunn for samarbeid: Kvalitet, relevans, gjensidighet, langsiktighet og *ansvarlighet*. Videre henvises det til FNs bærekraftsmål. Det femte og siste punktet om ansvarlighet ble inntatt ved den siste revisjonen av strategien i 2021, og kan sies å reflektere balansen mellom åpenhet og akt-somhet i internasjonalt samarbeid som vi nevnte ovenfor. Panorama-strategien understreker institusjonenes frihet, men påpeker at de må utvise ansvarlighet i etablering og samspill i samarbeidsrelasjonene og med hensyn til eksportkontrollregelverket

Ansvarlighet – I forbindelse med inngåelse av konkret samarbeid bør det tas hensyn til grunnleggende akademiske verdier og nasjonale interesser, herunder sikkerhetsinteresser. (KD, 2021a)

Et viktig tiltak for å understøtte sektoren er å utarbeide retningslinjer for ansvarlig internasjonalt samarbeid – et arbeid som i skrivende stund pågår i regi av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Forskningsrådet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

<sup>54</sup> Ph.d.-studenter i Norge tvinges til å «lydig følge pålegg» fra Kina. Khrono, 20. februar 2023. Hentet 21. februar 2023 fra <https://khrono.no/phd-studenter-i-norge-tvinges-til-a-lydig-folge-palegg-fra-kina/759467>.



Regjeringen vil i samråd med sektoren utarbeide retningslinjer for ansvarlig internasjonalt samarbeid for å understøtte de norske fagmiljøene i deres arbeid med risikovurderinger og kvalitetssikring av konkret samarbeid. (KD, 2021) [Panorama]

Kunnskapsdepartementet har også tatt initiativ til et interdepartementalt samarbeid om regelmessige Rundebord for akademisk samarbeid med Kina hvor også Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet deltar. Formålet med denne møteplassen er å tilrettelegge for mer systematisk informasjonsutveksling mellom myndighetene og høyere utdannings- og forskningssektor om både muligheter og utfordringer knyttet til kunnskapssamarbeid med Kina. Dette kan blant annet omfatte problemstillinger relatert til transnasjonal undertrykking.

## 5.5 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet (BFD) har ansvaret for politikktutformingen på områdene barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge, familie og samliv, tro og livssyn og forbrukerpolitikk.<sup>55</sup>

Religionsutøvelse er i utgangspunktet en grunnleggende transnasjonal aktivitet – verdensreligionene buddhisme, hinduisme, islam og kristendom regnes å omfatte rundt 80 prosent av verdens befolkning, og alle religionene har utbredelse i mange land.<sup>56</sup> I den grad transnasjonale tros- og livssynssamfunn utøver undertrykkende praksiser, vil det kunne slå ut i handlinger som omfattes av definisjonen av transnasjonal undertrykking.

Vi anser at transnasjonal undertrykking kan berøre Barne- og familiedepartementets sektoransvar gjennom forvaltningsansvaret for trossamfunnsloven. Vår beskrivelse av virkemidler (kapittel 3) tyder på at trossamfunn tilknyttet diasporaer kan være arenaer for transnasjonal undertrykking.

Tros- og livssynsfriheten i Norge er forfatningsmessig forankret i Grunnloven § 16, som i sin tur må fortolkes i lys av en rekke internasjonale konvensjoner som Norge har tilsluttet seg, blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK; artikkel 9) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP; artikkel 18). I tillegg presiseres barns tros- og livssynsfrihet i Barnekonvensjonen artikkel 14 (Prop. 130 L, 2018–2019). Samtidig gir FNs kvinnekonvensjon et forbud mot diskriminering av kvinner på «sosiale, kulturelle eller ethvert annet område» (KD; artikkel 1). Etter en lovendring i 2009 ble unntaket fra diskrimineringsvernet fjernet for religiøse trossamfunn, samtidig med at kvinnekonvensjonen ble likestilt de andre konvensjonene i menneskerettighetsloven. Likevel har trossamfunn en viss adgang til å forskjellsbehandle på grunn av kjønn og seksuell orientering og/eller samlivsform, ifølge den generelle bestemmelsen om lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

### Trossamfunnenes rett til statstilskudd

Trossamfunnsloven gir registrerte tros- og livssynssamfunn rett på statstilskudd (jf. § 5). Et viktig element i Barne- og familiedepartementets sektoransvar er å forvalte tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn, jf. trossamfunnsloven §§ 5 til 8. Statsforvalterne er førsteinstans i behandlingen av krav om tilskudd, og departementet er klageinstans. Barne- og familiedepartementet opplyser at visse aspekter ved transnasjonal undertrykking kan bli fanget opp av tilskuddsmyndigheten gjennom tros- og livssynssamfunnenes rapportering.

I den grad uønskede aspekter ved religionsutøvelse er innskrevet i lovteksten, framkommer de i hovedsak i § 6 i form av grunner for å nekte å tildele dette tilskuddet. Utøvelse

<sup>55</sup> *Barne- og familiedepartementet*. Omtale av departementet hentet 15. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/id298/>.

<sup>56</sup> *Verdensreligion*. Store norske leksikon. Hentet 19. april 2023 fra <https://snl.no/verdensreligion>.

av vold eller tvang, framsetting av trusler, krenking av barns rettigheter, brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud eller annen alvorlig krenking av andres rettigheter og friheter kan føre til bortfall eller avkorting av tilskudd.

Tros- og livssynssamfunn som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan også nektes tilskudd. Etter § 13 i trossamfunnsforskriften skal tilskuddsmottakerne rapportere til statsforvalteren hvilke land det mottas tilskudd fra dersom den årlige summen fra landet overstiger 50 000 kroner, og statsforvalteren kan be om mer detaljert informasjon. Etter § 11 skal statsforvalteren informere Utenriksdepartementet før det konkluderes med at en stat ikke respekterer tros- og livssynsfriheten.

I og med at gjeldende trossamfunnslov tok til å virke 1. januar 2021, er erfaringsgrunnlaget med § 6 fortsatt begrenset. Vi har ikke mottatt informasjon om hvordan statsforvalterne innhenter informasjon om ulike land, og hvordan statsforvalterne etablerer en ensartet oppfatning om hvilke land som til enhver tid oppfyller vilkårene i § 11 som kan begrunne tilskuddsnekt.

Departementets plikt til å motvirke transnasjonal undertrykking er i hovedsak begrenset til det som har å gjøre med tilskuddsnekt i henhold til de ovenfor nevnte bestemmelsene. Men departementet mottar fra tid til annen informasjon gjennom sin tilskuddsforvaltning som kan gi grunn til å mistenke at transnasjonal undertrykking forekommer i enkelte tros- og livssynssamfunn.

Statstilskuddet beregnes ut fra antall medlemmer, og en enkeltperson kan inngå i beregningsgrunnlaget for kun ett tros- eller livssynssamfunn. Tidvis hender det at det oppstår uenighet og konflikt mellom tros- eller livssynssamfunn knyttet til at personer står oppført som medlemmer i flere samfunn. Uenigheten dreier seg da om hvilket av dem de dobbeltregistrerte medlemmene rettmessig hører hjemme i. Departementet opplyser at det i mange tilfeller handler om personer som har meldt seg ut av ett trossamfunn og inn i et annet, og at det første – med overlegg eller ved en feiltakelse – har unnlatt å stryke de utmeldte personene fra medlemslisten som sendes inn sammen med krav om statstilskudd. Der dette skjer ved forsett, anser man at det kan dreie seg om forsøk på å hindre utmeldelse, noe som i sin tur – dersom dette skjer under påtrykk fra aktører som er tilknyttet fremmede maktens myndigheter – kan være uttrykk for transnasjonal undertrykking.

Gjennom statsforvalterne får departementet fra tid til annen informasjon om interne konflikter i diaspora-baserte trossamfunn. En vanlig problemstilling er at trossamfunnet kan ha bygd opp økonomiske midler, og at intern fraksjonering fører til kamp om kontroll over disse midlene. Frykt for tap av opparbeidede midler bidrar også til å heve terskelen for utmeldelse, noe som trolig bidrar til at konfliktene kan bli langvarige.

### **Departementets handlingsrom**

Transnasjonal undertrykking kommer i noen grad til uttrykk gjennom arbeidet med å håndheve trossamfunnslovens bestemmelse om restriksjoner knyttet til pengestøtte fra visse land (§ 6 andre ledd). I samtale påpeker departementet at bortfall av statstilskudd ikke medfører tap av registrering som trossamfunn, slik at alle trossamfunnets aktiviteter fritt kan videreføres uavhengig av spørsmålet om tilskudd. Ethvert trossamfunn står helt fritt til å drive også uten registrering, men da uten at det har vigselfrett (jf. § 9). Uansett er det klart at det er mulig å omgå bestemmelsen om restriksjoner på pengestøtte, for eksempel ved at pengestøtten fra det «svartelistede» landet kanaliseres gjennom en menighet i et ikke-svartelistet land som ikke har lovfestet en slik restriksjon.

Utover dette er departementets handlingsrom relativt begrenset. Tros- og livssynssamfunn i Norge står relativt fritt i sin religionsutøvelse, særlig dersom de er villige til å avstå fra statstilskuddet – ved at de unnlater å søke om det, eller også ved at de unnlater å søke om registrering overhode. Staten har ikke dialog med samfunn som ikke er registrert.

Utover trossamfunnsloven, som primært regulerer forhold relatert til retten til å kunne søke om registrering og retten til statstilskudd, er tros- og livssynssamfunn forpliktet av andre lovverk, og likestillings- og diskrimineringslovgivningen bør nevnes i denne sammenhengen. Trossamfunn har for eksempel adgang til å lovlig forskjellsbehandle der hvor det er forankret i læren. Men heller ikke denne adgangen er ubegrenset, jf. for eksempel ansettelse. Tros- og livssynsfriheten og indre forhold handler i første rekke om trossamfunnets autonomi til å være trossamfunn og fastsette sin egen praksis i samsvar med samfunnets religiøse eller livssynsmessige formål. Hovedregelen er at staten ikke skal gripe inn i trossamfunnenes indre organisering eller virksomhet, men staten kan gjøre inngrep i tros- og livssynsfriheten når andre tilstrekkelig tungtveiende hensyn gir grunn til det, som for eksempel andres rettigheter og friheter.

Barne- og familiedepartementet opplyser at noen trossamfunn har så omfattende virksomhet og økonomi at andre lovverk også slår inn, blant annet regnskapsloven og arbeidsmiljøloven, noe som da faller inn under andre sektordepartementers ansvarsområde.

## 5.6 Kultur- og likestillingsdepartementet

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) har ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, likestilling og diskriminering, opphavsrett, medier, idrett, frivillig virksomhet og pengespill og lotteri.<sup>57</sup>

Vi anser at transnasjonal undertrykking kan berøre Kultur- og likestillingsdepartementets sektoransvar på to måter. Dels kan frivillige organisasjoner som er gjenstand for infiltrering være søkere i noen av tilskuddsordningene som departementet har ansvar for. Og dels kan transnasjonal undertrykking bidra til å begrense grupper og enkeltindividers ytringsfrihet.

### Ytringsfriheten

Kultur- og likestillingsdepartementets sektoransvar for kunst-, kultur- og mediefeltet er forankret i grunnloven § 100 sjette ledd: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst samtale.» Dette har Stortinget fortolket slik:

Kravet innebærer at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Statens oppgave utvides i 6. ledd fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytringsmulighet. Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom. (Innst. S. nr. 270, 2003–2004)

Vi får opplyst fra departementet at sektoransvaret innebærer nettopp å etablere og vedlikeholde en infrastruktur bestående av et mangfold av medier og andre arenaer for ytringer, meningsutveksling og meningsbrytning. Hensikten er at befolkningen skal ha tilgang til et mangfoldig kildetilfang, hvor de ulike kildene og stemmene er gjenstand for gjensidig kritikk og konkurranse seg imellom. Myndighetsutøvelse på kultur- og mediefeltet skjer imidlertid med «armlengdes avstand», noe som innebærer høy grad av tilbakeholdenhet mot å gripe inn i enkeltsaker eller konkrete sammenhenger når ytringsfrihet påstås å være innskrenket. Vi skal se nedenfor at denne proaktive tilnærmingen preger utformingen av virkemidlene.

### Departementets handlingsrom

Armlengdes-avstandsprinsippet kommer blant annet til uttrykk i kulturmeldingen, mediemeldingen og frivillighetsmeldingen – alle fra 2018 – og har tverrpolitisk tilslutning.

---

<sup>57</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet. Omtale av departementet hentet 15. september 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/id545/>.

Prinsippet om armlengds avstand er blitt omtalt som kulturpolitikens grunnlov og peikar grunnleggjande sett på den oppfatninga at kunsten må vere fri. Armlengdsprinsippet representerer dermed idealet om kunstnarisk fridom. Prinsippet har samanheng med at demokratiske statar har behov for å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skeivfordeler ressursar til kunstnarar. På denne måten dreier prinsippet seg òg om å sikre ytringsfriheit og eit mangfald av kulturytringar. (Meld. St. 8, 2018–2019)

Regjeringa vil at media skal ha størst mogleg uavhengigheit frå politiske myndigheiter. Medieoffentlegheita er ein sjølvstendig byggjestein i samfunnet, som skal kunne utvikle seg på eigne premisser utan statleg overstyring. Denne meldinga presenterer tiltak som kan bidra til å styrkje prinsippet om armlengds avstand i mediepolitikken, og som dermed kan auke tilliten til at alle mediestøttemottakarane er uavhengige. (Meld. St. 17, 2018–2019)

Sivilsamfunnet er ein føresetnad for ei opplyst offentlegheit, og dermed ei investering i demokratiet og danninga. [...] Eit grunnleggjande prinsipp for frivilligheitspolitikken er sjølvstendet til frivilligheita. Det er ikkje staten som set måla for frivilligheita – det gjer frivilligheita sjølv. Staten støttar opp om frivillig sektor gjennom tilskot, enkel og gjennomsiiktig tilskotsforvaltning og ein heilskapleg, føreseieleg og koordinert politikk. (Meld. St. 10, 2018–2019)

Det er med andre ord et gjennomgående prinsipp at myndighetene skal være svært tilbakeholdne med å påvirke organisering, innhold og utøvelse i kulturlivet, media og frivillige organisasjoner, noe som også framgår av beskrivelsene av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (punkt 5.2) og Barne- og familiedepartementet (punkt 5.5).

### Departementets tilskuddsordninger

Vi drøfter her dels hva som kan utledes med tanke på hva som anses som ønsket og uønsket, og dels hvilke muligheter tilskuddsforvalterne har for å motvirke transnasjonal undertrykking, spesielt med tanke på eventuelle infiltrerte tilskuddsmottakere.

Kultur- og likestillingsdepartementets tilskuddsordninger faller i hovedsak i fire grupper.

- Tilskudd til idrett, frivillighet og kultur for barn og unge. Denne gruppa omfatter noen titalls ordninger, hvorav flere som har inkludering som mål, blant annet *Tilskudd til inkludering av barn og unge i kulturlivet* samt flere støtteordninger innen idrett.
- Tilskudd til kultur. Disse sju ordningene er primært rettet mot offentlige institusjoner og virksomheter – blant annet museer og bibliotek.
- Tilskudd til likestilling og mot diskriminering. Disse sju ordningene er i hovedsak rettet mot organisasjoner for personer funksjonsnedsettelse og for LHBTIQ-personer, og forvaltes av Barne, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Men én av dem er en ordning for tiltak for å bekjempe hatefulle ytringer.
- Tilskudd til film, medier og kunst. Disse ordningene – 19 i tallet – er rettet mot massemedier og det profesjonelle kunst- og kulturlivet og forvaltes av Kulturdirektoratet, Medietilsynet, Norsk filminstitutt og Internasjonalt samisk filminstitutt

I tillegg finnes en rekke andre statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner, som forvaltes av til sammen 13 av departementene, og det vil føre for langt å gi noen fyllestgjørende oversikt her. Vi viser til regjeringens nettside.<sup>58</sup>

Fra Kultur- og likestillingsdepartementet får vi opplyst at de ikke er kjent med at transnasjonal undertrykking kommer til uttrykk i forbindelse med forvaltningen av disse tilskuddsordningene. Fra Bufdir får vi likelydende informasjon – med unntak av en henvisning til én bestemt hendelse som ble oppfattet som et enkeltstående forsøk på diskreditering av en tilskuddsmottaker fra en enkeltperson om henvendte seg til direktoratet, som nevnt i punkt 3.3.2).

<sup>58</sup> *Statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*. Hentet 14. juni 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/Tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner/id2342820/>.

Tilskuddsordningenes formål og innretning gir klare uttrykk for norske myndigheters verdisyn. Men i og med at det i hovedsak stilles svært generelle eller objektive krav til tilskuddsmottakerne, er det ikke mulig – gjennom fortolkning av tildelingskriterier – å utlede entydige slutninger om hvorvidt spesifikke handlinger som er beskrevet i *infiltrasjon*-kapitlet i transnasjonal undertrykking, kan regnes som «uønsket» hva norske myndigheters side.

Det stilles ingen andre krav til søker enn registrering i Frivillighetsregisteret, det vil si at kommuner, fylkeskommuner og kommersielle foretak ikke kan søke. Målformuleringen er et uttrykk for myndighetenes positive og generelle ønske om *inkludering* i vid forstand, og det er heller ingen spesifikke krav til søkerorganisasjonenes sammensetning eller indre organisering som eventuelt kunne bidra til å diskvalifisere «infiltrerte» organisasjoner, for eksempel.

En annen tilskuddsordning som kunne ha relevans for transnasjonal undertrykking, er ordningen for lokale lyd- og bildemedier, som kan gi driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Man kunne tenke seg at personer med tilknytning til en fremmed makts myndigheter ville søke slikt tilskudd, eller at en tilskuddsmottaker kunne bli beskyldt for slik tilknytning, eller at det kunne oppstå strid mellom to diaspora-fraksjoner om kontrollen over en medievirksomhet. Medietilsynet har som tilskuddsforvalter svært begrenset handlingsrom for å håndtere slike beskyldninger og konflikter.

### Ytringsfrihetskommisjonen

Kultur- og likestillingsdepartementet nedsatte i 2020 Ytringsfrihetskommisjonen, som la fram sin rapport i form av NOU 2022:9 *En åpen og opplyst offentlig samtale* den 15. august 2022. Mandatet trekker fram noen problemstillinger som kan omfatte enkelte aspekter av transnasjonal undertrykking:

[...] ytringer som er vernet av ytringsfriheten, men som like fullt anses som problematiske for de som berøres, kan føre til at mange avstår fra å gi uttrykk for sine meninger i offentligheten.

Det svekker ytringsfriheten dersom frykt for å bli utsatt for represalier gjør at enkelte temaer blir unngått, eller at enkelte idéer, ideologier eller autoriteter blir fredet fra diskusjon og kritikk.

Journalister, politikere, akademikere, ledere i organisasjoner og andre samfunnsdebattanter utsettes i økende grad for trusler, vold og trakassering, og særlig på nettet.

Kommisjonen bør vurdere:

Tiltak for å sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten, som forutsetning både for en fri og informert meningsdannelse og for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten.

Vi finner likevel lite i utredningen som berører transnasjonal undertrykking. Det heter:

Flere undersøkelser viser at det er utfordringer knyttet til forekomsten av trusler, hatefulle ytringer og ulike former for sjikane. (s. 15)

Nygaard-attentatet nevnes som et eksempel mennesker som er blitt fysisk angrepet av meningsmotstandere, og det gis eksempler på samfunnsdebattanter som de siste årene mottatt store mengder sjikane og trusler (s. 187). Blant anbefalingene rettet mot politi og rettsvesen påpekes det at ivaretagelse av journalisters sikkerhet bør gis prioritet, men utover dette er det ingen forslag til tiltak som tar sikte på bedre beskyttelse av personer som får sin ytringsfrihet redusert på grunn av transnasjonal undertrykking.

### Transnasjonal undertrykking og digitale medier

Fra Kultur- og likestillingsdepartementet får vi opplyst at sektoransvaret for innhold i digitale medier er fordelt på flere sektorer. I utgangspunktet er ytringer framsatt på digitale flater underlagt den samme innholdsreguleringen som andre ytringer, det vil si at blant annet straffeloven, skadeserstatningsloven og domstolloven – som Justis- og

beredskapsdepartementet har ansvaret for – kommer til anvendelse (for eksempel oppfordringer til straffbare handlinger, hatefulle ytringer, brudd på taushetsplikt, grove voldskildringer, trusler, pornografi, og så videre). Kultur- og likestillingsdepartementet har ansvaret for annen «innholdsregulering», herunder medieansvarsloven, kringkastingsloven, bildeprogramloven, likestillings- og diskrimineringsloven og åndsverkloven. Men innhold i digitale medier kan også omfattes av markedsføringsloven, personopplysningsloven, helsepersonelloven, alkoholloven og mange andre lovverk.



## 6 Diskusjon og konklusjoner

Dette kapitlet starter med presentasjon av forestillingen om *gjenstridige problemer*, som da danner en ramme for oppsummeringen av gjennomgangen av sektoransvar i forrige kapittel og for framtidig tiltaksutvikling.

Dernest diskuterer vi hvordan transnasjonal undertrykking bør forstås og innrammes, og redegjør for noen tiltak som har vært foreslått i eksisterende litteratur. Noen få konkrete tiltak blir vurdert i lys av funn og implikasjoner fra de foregående kapitlene.

Til sist sammenfatter vi de viktigste konklusjonene i denne rapporten.

### Gjenstridige problemer – eller samfunnsfloker

Transnasjonal undertrykking er et samfunnsproblem av en slik art at det kan være fruktbart å betrakte det som et gjenstridig problem. I diskursen om statlig styring i Norge er *gjenstridige problemer* – eller på engelsk, *wicked problem* (Head og Alford, 2013; Rittel og Webber, 1973) – en betegnelse på komplekse offentlige samordningsoppgaver som ikke har klare og definerbare løsninger, og som brer seg over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer. I møte med et slikt problem har de berørte sektorene gjerne ulik problemforståelse, og årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente. Sagt på en annen måte: Sentrale kjennetegn ved et gjenstridig problem er fraværet av en presis problemdefinisjon, at fenomenet er vanskelig å avgrense, at det berører ulike sektorer, og at det endrer seg over tid.

Eksempler på gjenstridige problemer kan være terror, fattigdom, arbeidslivskriminalitet og integrering av innvandrere (Difi, 2014; Fimreite m. fl., 2011; Nesheim m. fl., 2019), men også helhetlig innsats for utsatte barn og unge (0–24-samarbeidet, 2020). En annen betegnelse som også er mye brukt, er *samfunnsflope*.

Transnasjonal undertrykking innehar flere av kjennetegnene ovenfor. De ulike departementenes sektoransvar former deres oppfatning av – og definisjon av – problemet. For justissektoren er transnasjonal undertrykking primært en form for kriminalitet, for Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan det framstå som et hinder for integrering av innvandrere, mens for Utenriksdepartementet kan det handle om at fremmede makters utenriksstasjoner handler i strid med Wien-konvensjonen.<sup>59</sup> Begrepsavklaringen i kapittel 2 viser – med utgangspunkt i det opprinnelige begrepet «press og kontroll» – at fenomen-definisjon har vært en utfordring.

Transnasjonal undertrykking endrer seg over tid, og da særlig med tanke på hvem som utsettes for det, og med hvilke midler. I Proba (2020) viser vi at politiske endringer i Etiopia medførte redusert undertrykking av etiopisk diaspora som av hjemlig befolkning. Likeledes er det grunn til å anta at Ukraina-krigen vil kunne få betydning for hvordan russiske myndigheter forholder seg til både russisk og ukrainsk diaspora i Norge.

### Utvikling av tiltak for å løse gjenstridige problemer

I Difi (2014) er det særlig fire forhold som framheves som viktige i en tiltaksutviklings-sammenheng når man står overfor gjenstridige problemer:

- 1) Gjenstridige problemer kan bare løses gjennom tydelig politisk lederskap og forankring.
- 2) Det gjenstridige problemet må identifiseres i det enkelte departement eller i grenseflaten mellom dem.
- 3) Det må vurderes om prosesser og arbeidsformer støtter opp under samordning på en god nok måte.

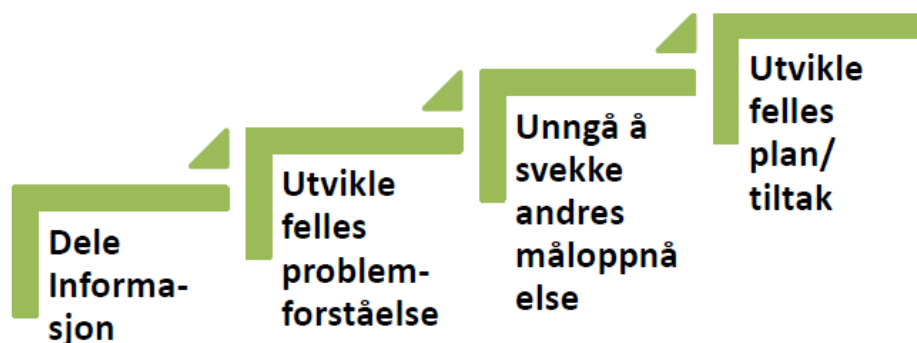
---

<sup>59</sup> Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem. Se traktatteksten på Lovdata, URL: <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1961-04-18-1>.

- 4) Det må utvikles ledelse i forvaltningen med tanke på å ivareta samordningshensyn.

Ifølge Difi (2014) kan graden av samordning deles inn i fire trinn eller ambisjonsnivåer. Hvilket trinn på samordningsstigen som velges eller oppnås, er situasjonsavhengig med tanke på både behov, målsetninger og kapabiliteter.

Figur 6-1. Samordningsstigen. Fra Difi (2014).



### Sektoransvaret oppsummert

For justissektoren er transnasjonal undertrykking primært et *kriminalitetsproblem*, og virkemidlene er da i hovedsak etterforskning, påtale og straffeforfølgning – og i noen grad forebygging. Men det anses også at transnasjonal undertrykking har et potensiale til å true eller undergrave demokratiet og befolkningens tillit til myndighetene. I tillegg er det et problem knyttet til *innvandring og opphold i riket*.

For Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppfattes transnasjonal undertrykking primært som et mulig hinder for integrering av innvandrere, særlig med tanke på deltakelse i demokratiske prosesser. Videre kan infiltrasjon i tolketjenester representere brudd på tolkeloven og forvaltningsloven. Som integreringsproblem har transnasjonal undertrykking vært omtalt (som «press og kontroll») i regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap* (2019-2022).

For Utenriksdepartementet representerer transnasjonal undertrykking primært ulike typer brudd på Wien-konvensjonen. Videre oppfatter departementet at transnasjonal undertrykking er noe som det må hensynta som en realitet når de får ulike type henvendelser fra diasporamiljøene. Disse miljøene er viktige kilder til informasjon om sine respektive opprinnelsesland. Samtidig må departementet drive «kildekritikk» i den forstand at man for eksempel må prøve å holde rede på hvilke kilder som er «infiltrerte» som ledd i transnasjonal undertrykking og hvilke som er reelle representanter for eksilmiljøer. Vi finner i liten grad tegn på at Utenriksdepartementet anser det som deres sektoransvar å forebygge transnasjonal undertrykking som en potensiell trussel mot den nasjonale suvereniteten. Det later ikke til å være etablert noe spesifikt internasjonalt samarbeid med mål om å motvirke og forebygge transnasjonal undertrykking.

For Kunnskapsdepartementet er transnasjonal undertrykking en trussel mot akademisk frihet, særlig i tilknytning til internasjonalt samarbeid, hvor det kan være tett sammenvevd med trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser. For eksempel kan gjesteforskere bli truet til både å ikke benytte seg av sin akademiske ytringsfrihet og til å drive etterretningsvirksomhet gjennom sin forskergjerning.

For Barne- og familiedepartementet er transnasjonal undertrykking i hovedsak et problem som kan oppstå i tilskuddsforvaltningen, og det samme kan sies om Kultur- og likestillingsdepartementet. For begge de to sistnevnte departementene gjelder relativt sterke føringer om armlengdes avstand, som i adskillig grad begrenser deres handlingsrom når det gjelder tiltaksutforming for å motvirke og/eller forebygge transnasjonal undertrykking.

Vår gjennomgang viser at transnasjonal undertrykking framstår som et gjenstridig problem i den forstand at hver av de seks sektordepartementene kun har ansvar for hver sine deler av problemet. Man kan kanskje beskrive det som at hver av dem har en *partiell problemforståelse*.

Det kan synes som om norske myndigheters reaksjon og respons på transnasjonal undertrykking per i dag bærer noe preg av at man ikke har fortolket eller *innrammet* problemet på en måte som i tilstrekkelig grad reflekterer hvor alvorlig problemet er. Vi mener transnasjonal undertrykking representerer en trussel mot norsk suverenitet, nasjonal sikkerhet, territoriell integritet og demokrati – i tillegg til de menneskerettighetsbrudd og overgrep det representerer for enkeltpersoner og diasporagrupper. Justis- og beredskapsdepartementet har dog i noen grad fortolket fenomenet på denne måten, men de politiske føringene og prioriteringene som etaten jobber etter reflekterer ikke en slik oppfatning.

### **Transnasjonal undertrykking er et betydelig samfunnsproblem – på globalt nivå**

Transnasjonal undertrykking utgjør et betydelig samfunnsproblem på globalt nivå – som da også krever en internasjonal respons. Freedom House skriver:

Transnational repression should be recognized for what it is: a direct threat to fundamental freedoms, state sovereignty, and democracy, and a disturbing physical manifestation of global authoritarianism. [...]

Host countries can help protect vulnerable people by adopting policies and practices that will increase their resistance to and accountability for transnational repression. *Ultimately, however, a global threat to human rights requires a global response.* (Gorokhovskaia og Linzer, 2022, kursivering i henhold til utheving i originalteksten)

Rapporten baserer seg på case-studier av ni land som huser diasporagrupper som har blitt utsatt for «de mest ekstreme formene» for transnasjonal undertrykking: Canada, Storbritannia, Sverige, Sør-Afrika, Thailand, Tyrkia, Tyskland, Ukraina, og USA. I case-studiene undersøkte man tiltak på de tre politikkområdene sikkerhets- og justispolitikk, innvandringspolitikk og utenrikspolitikk.

Forfatterne anbefaler en re-definering av hva nasjonal sikkerhet skal innebære, og påpeker at nasjonale myndigheter som erkjenner at trusler mot menneskerettigheter og demokrati som trusler mot nasjonal sikkerhet, er bedre rustet til å forebygge og motvirke transnasjonal undertrykking. Dette stilles opp som en motsats til mer tradisjonell sikkerhetstenkning, som fokuserer på fremmede makters trusler mot eget territorium, mot kjerneinstitusjoner og mot fysisk infrastruktur samt mot befolkningen generelt. Et slikt sikkerhetskonsept fanger ikke opp den skade som fremmede makter kan påføre bestemte innbyggere – ei heller virkningene av slik aggresjon på landets demokrati (Gorokhovskaia og Linzer, 2022). Det er her verdt å merke seg at den *demokratiske styreform* er inntatt i sikkerhetslovens formålsparagraf (§ 1-1, se også punkt 5.1).

### **Transnasjonal undertrykking som samfunnsproblem i Norge**

Kapitlene 3, 4 og 5 viser at transnasjonal undertrykking kan komme til uttrykk på svært mange forskjellige måter. Det er en lang rekke forskjellige handlinger og virkemidler som benyttes, og disse kan rammes av en rekke ulike straffebud. Transnasjonal undertrykking kan rettes mot mange forskjellige grupper og enkeltpersoner, og på måter som faller inn under minst seks departementers sektoransvar.

Det er vanskelig å vurdere hvor alvorlig og omfattende transnasjonal undertrykking er som samfunnsproblem i Norge. I sin åpne trusselvurdering for 2023 skriver Politiets sikkerhetstjeneste:

Flere autoritære stater vil bruke sine etterretningstjenester til å kartlegge, overvåke og påvirke egne borgere bosatt i Norge. Hensikten er å legge bånd på, undergrave eller eliminere politisk opposisjon. (PST, 2023)

Vår første rapport (Proba, 2020) viser at noen diasporagrupper i Norge er utsatt for svært alvorlige former for transnasjonal undertrykking. Herværende rapport gir langt på vei en uttømmende beskrivelse av formål og virkemidler som benyttes av utøverne. Men vi vet ikke hvor mange som er direkte utsatt for det og hvor mange som påvirkes av det, og med hvor store og vidtrekkende konsekvenser.

Fordi statistikk på omfanget av anmeldelser og eventuelt oppklaringer mangler, er det per i dag ikke mulig å undersøke om sakene som kommer inn til det ordinære politiet har resultert i at det tas kontakt med PST, eller om sakene i stedet blir henlagt som følge av at gjerningspersonen er ukjent eller med andre begrunnelser.

Transnasjonal undertrykking rettet mot journalister og forskere – det være seg norske eller tilhørende en diaspora – vil kunne redusere myndighetenes og offentlighetens kunnskapstilfang om utøverlandet. Siden det ofte vil være snakk om land som av ulike grunner er av spesiell utenriks-, handels- eller forsvarspolitisk interesse for Norge, kan vi her snakke om at nasjonale sikkerhetsinteresser kan bli truet. Heller ikke her er omfang og konsekvenser kjent.

### **Justis- og beredskapsdepartementets sektoransvar – prioriteringer og innretning**

Gitt at transnasjonal undertrykking representerer en trussel mot demokrati, menneskerettigheter og nasjonal sikkerhet, i tillegg til å være et kriminalitetsproblem, mener vi at det er nærliggende at Justis- og beredskapsdepartementet bør ha et hovedansvar for problemet, både ved tiltak og innsats i egen sektor, og i den tverrsektorielle samordningen.

Med dette utgangspunktet har vi vurdert i hvilken grad forebygging og bekjempelse av transnasjonal undertrykking er synliggjort og prioritert i politiet? De siste årene har to justisministre besvart spørsmål om transnasjonal undertrykking (da omtalt som «press og kontroll») i Stortinget; her statsråd Monica Mæland (H):

Press, kontroll og rekruttering inn mot diasporamiljøer har politisk og samfunnsmessig oppmerksomhet, og vi anerkjenner utfordringene. Regjeringen jobber bredt med å forebygge ulovlig press og kontroll.<sup>60</sup>

Et nokså likelydende svar ble avgitt av statsråd Emilie Mehl i 2022.<sup>61</sup> Begge erkjenner alvoret i slike saker, og begge understreker at det er svært krevende for politiet og PST å forebygge og etterforske dem.

Politiets prioriteringer defineres i stor grad av tildelingsbrevet, samt i Riksadvokatens prioriteringsrundskriv, som angir hvilke forbrytelsestyper som skal gis prioritet i landets politidistrikter.

Transnasjonal undertrykking eller tilsvarende betegnelser forekommer ikke i beskrivelsene av de prioriterte sakstypene i prioriteringsrundskrivet. Riksadvokaten har i sine rundskriv flere ganger angitt kriminalitet motivert av fornærmedes nasjonalitet eller etnisitet (hatkriminalitet) som en prioritet, senest i Rundskriv 1-2023.<sup>62</sup> Over flere år har rundskrivene også angitt at sosial kontroll og æresrelaterte kriminalitet skal prioriteres i det forebyggende leddet. Dette er imidlertid handlinger som i all hovedsak faller utenfor fenomenet transnasjonal undertrykking, jf. punkt 2.3.2 ovenfor. Enkelte handlinger som faller inn under transnasjonal undertrykking, er så alvorlige at de omfattes av prioriteringen av drap og alvorlige voldslovbrudd og/eller alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet.

<sup>60</sup> Skriftlig spørsmål fra Petter Eide (SV) til justis- og beredskapsministeren. Dokument nr. 15:144 (2020-2021). Hentet 17. februar 2023 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=81707>.

<sup>61</sup> Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til justis- og beredskapsministeren. Dokument nr. 15:1232 (2021-2022). Hentet 17. februar 2023 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=88063>.

<sup>62</sup> Riksadvokatens mål og prioriteringer. Hentet 16. februar 2023 fra <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/02/M%C3%A5l-og-pri-2023-.pdf>.

Transnasjonal undertrykking (eller tilsvarende) nevnes heller ikke i tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet brukes riktignok opplevd trygghetsfølelse i befolkningen som en styringsparameter. Dette måles basert på utvalgte spørsmål fra politiets innbyggerundersøkelse. Med andre ord, ut fra disse to styringsdokumentene kan ikke transnasjonal undertrykking *som sådan* sies å være en høyt prioritert oppgave for politiet, med mindre en handling utført i forbindelse med transnasjonal undertrykking er så alvorlig at den vil bli prioritert ut fra andre hensyn. PSTs prioriteringer er, som tidligere nevnt, gradert informasjon. Vi registrerer dog at transnasjonal undertrykking gis betydelig mer utfyllende omtale i trusselvurderingen for 2023 enn hva som var tilfelle for 2019.

Håndteringen av enkelttilfeller av transnasjonal undertrykking framviser et liknende bilde. I Proba (2020) fortalte informantene at transnasjonal undertrykking utøves på måter som som oftest ikke innebærer voldsbruk, men heller trusler om alvorlig vold. Ifølge informantene blir inngitte anmeldelser alltid henlagt. En kompliserende faktor i et påtale- og straffeperspektiv er at det som regel ikke er mulig å navngi gjerningspersonen eller den i gjerningspersonens nettverk som representerer de undertrykkende mekanismene. Videre kan sakene ofte ha forgreininger utover landegrensene. Vi kjenner kun til ett eksempel på straffeforfølgning av transnasjonal undertrykking i Norge – da med grunnlag i flyktningspionasjeparagrafen.

I og med at statistikk på omfanget av anmeldelser og eventuelle oppklaringer mangler, er det per i dag ikke mulig å undersøke om sakene som kommer inn til det ordinære politiet har resultert i at det tas kontakt med PST, eller om sakene i stedet blir henlagt som følge av at gjerningspersonen er ukjent eller med andre begrunnelser.

Vi oppfatter arbeidsfordelingen mellom PST og ordinært politi slik at PST ikke har til oppgave å etterforske og irettføre de handlinger som er beskrevet kapittel 3 ovenfor. Når handlinger som faller inn under transnasjonal undertrykking er vanskelige for ordinært politi å etterforske og forfølge i et påtalespor, oppfatter vi at de framstår som best egnet til å bli håndtert i det forebyggende sporet til PST. Slik blir PST den etaten som i praksis arbeider mest med feltet.

Problemet med dette er at resultater av PSTs forebyggingsspor ikke er synlige for offentligheten. De har dermed liten eller ingen betydning for de individual- og allmennpreventive virkningene som ligger i påtalesporet til ordinært politi – som informantene i Probarapporten fra 2020 gjennomgående etterlyser. Dette innebærer en fare for at det kan feste seg en holdning om at samfunnet må tåle at dette er en type kriminalitet som man vet finnes, men ikke får straffeforfulgt eller forebygget.

Utfordringene som transnasjonal undertrykking representerer for justissektoren, handler ikke bare om at saksfeltet er komplekst og utfordrende å håndtere. Vi mener at det finnes handlingsrom som ikke er utnyttet.

### **Aktuelle tiltak for å forebygge og bekjempe transnasjonal undertrykking**

Vårt oppdrag omfatter ikke utvikling av forslag til tiltak mot transnasjonal undertrykking, men vi gir likevel en summarisk gjengivelse av noen viktige anbefalinger fra arbeidet til Gorokhovskaia og Linzer (2022). Disse retter seg mot myndigheter, teknologiselskaper, sivilsamfunnsorganisasjoner og medlemslandene i FN og FNs organisasjoner. Det er en svært bred tiltaksvifte som foldes ut, hvori de viktigste tiltakene er: Etablering av internasjonalt samarbeid, økonomiske sanksjoner, utvisning av diplomater, strengere kontroll ved diplomatakkrediteringer, hensyntaken til transnasjonal undertrykking i asylpolitikken, etablering av systemer for kartlegging og registrering av transnasjonal undertrykking, publisering av informasjon om at transnasjonal undertrykking finner sted, informasjonsvirksomhet og bevisstgjøringstiltak rettet mot både myndigheter og utsatte grupper, flere tiltak for «digital hygiene», kritisk «siling» (engelsk: «*vetting*») av utleveringsbegjæringer og INTERPOL-meldinger, styrking av politibeskyttelse av utsatte personer samt tilskudd til frivillige organisasjoner som motarbeider, eller støtter ofre for, transnasjonal undertrykking.



Sverige har den samme flyktningspionasje-bestemmelse som Norge, og begge representerer gjennomføring av internasjonale forpliktelser. Internasjonalt løftes Sverige fram som et eksempel på beste praksis for anvendelse av bestemmelsen i bekjempelse av transnasjonal undertrykking. Sverige har erklært minst ti diplomater *persona non grata* på grunn av overvåking av diasporamiljøer (Gorokhovskaia og Linzer, 2022). Vi er ikke kjent med at Norge har utvist diplomater på grunn av handlinger som faller inn under transnasjonal undertrykking.

Den britiske regjeringen har nylig opprettet en «Defending Democracy Task Force», med mandat å blant annet å bekjempe transnasjonal undertrykking. I tillegg vurderes å skjerpe bestemmelser om trusler, tvang og forulemping i straffelovgivningen. I USA har det blitt reist tiltaler mot påståtte utøvere av transnasjonal undertrykking, også her vurderes det endringer i straffelovgivningen, og Utenriksdepartementet har sirkulert et notat til alle utenlandske utenriksstasjoner i hovedstaden Washington DC der diplomater advares mot å utøve handlinger som trusler, tvang og forulemping (Gorokhovskaia m.fl., 2023).

I likhet med Gorokhovskaia og Linzer (2022) mener vi at teknologiselskapene – eierne av Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, Snapchat, TikTok med flere – har et selvstendig ansvar for å forhindre at sosiale medieplattformer fungerer som «nyttige idioter» for utøvere av påvirkningsoperasjoner og transnasjonal undertrykking. Vi registrerer at EU er i ferd med å innføre *Digital Services Act*, som har som ett av flere målsetninger å redusere systemrisiki som manipulasjon og desinformasjon.<sup>63</sup> Ut fra Aros (2022) erfaringer mener vi at dette ansvaret også faller på de tradisjonelle, redaktørstyrte mediene.

Vi ser at flere av tiltakene ovenfor fordrer samordning mellom myndighetsaktører på de to høyeste trinnene i samordningsstigen. Sett i forhold til de fire betingelsene for løsning av gjenstridige problemer som Difi stiller opp, oppfatter vi det slik at særlig det politiske lederskapet og forankringen mangler. Videre kan vi ikke se at motvirkning og forebygging av transnasjonal undertrykking er noen høyt prioritert oppgave i noen av sektorene, selv om det arbeides med deler eller aspekter av problemet i noen av dem.

Dersom formuleringene i forslaget til re-definering av nasjonal sikkerhet i Gorokhovskaia og Linzer (2022) skal tas i bruk, vil det innebære at menneskerettigheter må inkluderes i bestemmelser som handler om bevaring og beskyttelse av Norges suverenitet, som for eksempel formålsparagrafen i sikkerhetsloven § 1-1 bokstav a (gjengitt i punkt 5.1).

Vi registrerer at selv om det finnes et straffebud mot flyktningspionasje, så er det ingen særskilt bestemmelse som retter seg spesifikt mot transnasjonal undertrykking. Gitt fenomenets kompleksitet er det uvisst om det er hensiktsmessig, men etter vårt syn bør det vurderes om diasporagrupper i Norge bør gis et bedre vern mot noen av handlingene som vi har beskrevet, særlig i lys av deres rett på særskilt beskyttelse.

Det hører med i bildet at utenom justissektoren – og kanskje Utenriksdepartementet, som har konsulære og diplomatiske reaksjonsmuligheter – er det ingen av departementene som har sterke virkemidler til rådighet. Og justissektorens virkemidler er i hovedsak begrenset til respons mot de handlingene som er straffbare. Siden virkemiddelapparatet er så vidt svakt utviklet, kan en logisk implikasjon være at det da blir desto viktigere at de virkemidlene som man tross alt har, benyttes i så stor grad som mulig.

Vi mener det er viktig – av de individual- og allmennpreventive hensyn vi nevnte ovenfor – at politimyndighetene finner metodikk for å registrere og kartlegge anmeldelser av transnasjonal undertrykking og at forebyggende arbeid og resultater av etterforskning synliggjøres selv om det nesten aldri fører til påtale og domfellelse. Vi stiller spørsmål om etterretning og etterforskningsmateriale i større grad enn hva som er tilfelle i dag kan formidles til Utenriksdepartementet med tanke på å underbygge diplomatiske reaksjoner.

---

<sup>63</sup> The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment. Hentet 17. februar 2023 fra [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en).



Vi stiller også spørsmål om politiets innbyggerundersøkelse kan brukes til å kartlegge omfang av transnasjonal undertrykking.<sup>64</sup>

## Konklusjon

Vi foreslår at transnasjonal undertrykking defineres som fremmed makters direkte eller indirekte undertrykking av diaspora-grupper i Norge. Undertrykkingen kan også være rettet mot alle norske statsborgere som har en interesse knyttet til eller eksponering overfor den fremmede makten.

Vi mener transnasjonal undertrykking har potensiale til å utgjøre et betydelig samfunnsproblem. Vi kjenner per i dag ikke fullt ut faktisk omfang og faktiske konsekvenser. Eksempelene og tilfellene som har blitt dokumentert, viser at det hindrer integrering og deltakelse i demokratiske prosesser for mange diasporagrupper – og kan også innskrenke demokratisk deltakelse for etniske nordmenn med interesser eller sårbarhet knyttet til utøverland. Videre kan det – dels gjennom innreiseforbud og andre sanksjoner og dels gjennom selvsensur – hindre at vi får utviklet uavhengig og kritisk kunnskap om utøverland. Transnasjonal undertrykking har potensiale til å utgjøre et betydelig samfunnsproblem i form av trusler mot norsk suverenitet, nasjonal sikkerhet, territoriell integritet og demokrati – i tillegg til de menneskerettighetsbrudd og overgrep det representerer for enkeltpersoner og diasporagrupper.

Mange handlinger som er uønskede, er beskyttet av ulike rettigheter. Rettighetsfestede og viktige verdier som forsamlingsfrihet, foreningsfrihet, trosfrihet og ytringsfrihet innskrenker myndighetenes handlingsrom når det gjelder å motvirke og forebygge transnasjonal undertrykking.

Tilskuddsordningene kan gi opphav til et paradoks. På den ene siden er premisset for å gi støtte til diasporaer å fremme demokratisk deltakelse, mens på den andre siden kan diasporaforeningene utsettes for og utnyttes av anti-demokratiske krefter med utspring i autoritære regimer.

Ved å betrakte transnasjonal undertrykking som et gjenstridig problem, framstår responsen fra norske myndigheter så langt som preget av mangel på politisk lederansvar. Transnasjonal undertrykking er mangelfullt ivaretatt i dagens utforming av sektoransvaret. Vi mener det er nærliggende at Justis- og beredskapsdepartementet bør ha et hovedansvar for problemet, både ved tiltak og innsats i egen sektor, og i den tverrsektorielle samordningen.

Utover dette har vi ikke grunnlag for å framsette konkrete forslag til hvordan den tverrdepartementale samordningen bør organiseres. Dersom det skal utarbeides en handlingsplan, vil det være viktig å definere et hensiktsmessig tematisk fokus og avgrensning – for eksempel vil det trolig være hensiktsmessig at myndighetenes arbeid med å forebygge og bekjempe transnasjonal undertrykking og påvirkningsoperasjoner er koordinert.

Minoritetsgruppers særlige vern er etter vårt syn ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt i straffeloven og annet lovverk.

Det bør vurderes å etablere en systematisk registrering av anmeldelser av transnasjonal undertrykking.

Forebygging og bekjempelse av transnasjonal undertrykking er – slik vi oppfatter det – ikke høyt prioritert. Særlig justissektoren og i noen grad Utenriksdepartementet later til å ha et handlingsrom som i dag ikke blir utnyttet.

---

<sup>64</sup> Innbyggerundersøkelsen. Hentet 17. februar 2023 fra <https://www.politiet.no/om-politiet/tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/>.

# Litteratur

- 0–24-samarbeidet. (2020). *Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå. Et forslag til hvordan et mer varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge og deres familier kan innrettes, etter 0-24-programmet avslutning. Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15. desember 2020.* 0–24-samarbeidet. URL: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2021/04/Sluttrapport-Varige-strukturer-151220-002.pdf>.
- Aro, J. (2022). *Putins troll*. Russlands informasjonskrig mot den demokratiske verden. Bergen: Manschou.
- Al-Jizawi, N. m.fl. (2021). *Annotated Bibliography. Digital Transnational Repression*. Toronto: University of Toronto.
- Adamson, FB. (2016). The Growing Importance of Diaspora Politics. *Current History*, november 2016. <https://eprints.soas.ac.uk/23209/1/Fiona%20Adamson%20Current%20History%2011-16-1.pdf>.
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dukalskis, A., m.fl. (2022). Transnational repression: data advances, comparisons, and challenges. *Political Research Exchange*, 4:1, 2104651, DOI: 10.1080/2474736X.2022.2104651
- Fimreite, A., Christensen, T., og Laegreid, P. (2013). Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations (No. 9). *COCOPS*. Working Paper.
- Furstenberg, Saipira; Lemon, Edward; Heathershaw, John (2021) Spatialising state practices through transnational repression, *European Journal of International Security*, 6, 358-378, doi:10.1017/eis.2021.10.
- Gorokhovskaia, Y. og Linzer, I. (2022). *Defending Democracy in Exile: Policy Responses to Transnational Repression*. Washington, DC: Freedom House, juni 2022.
- Gorokhovskaia, Y., Schenkkan, N. og Vaughan G. (2023). Still Not Safe: Transnational Repression in 2022. Washington, DC: Freedom House, April 2023.
- Head, B. W. og Alford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Innst. S. nr. 270. (2003–2004). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvasheim og Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)*.
- JD. (2021). *Høringsnotat om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4bc018494c444e3994569d15a9927276/horingsnotat-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet.pdf>.
- KD. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>.
- KD. (2021a). *Panorama. Regjeringens strategi for forsknings- og høyere utdannings-samarbeid med Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika, Sør-Korea*

- og USA (2021–2027). *Strategi*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. URL: [https://www.regjeringen.no/contentassets/13e7862e6c064321af97fe0c58a8f7cb/f-4462-b\\_panorama\\_strategi.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/13e7862e6c064321af97fe0c58a8f7cb/f-4462-b_panorama_strategi.pdf).
- KD. (2021b). *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor*. Desember, 2021. Oslo: Kunnskapsdepartementet. URL: [https://www.regjeringen.no/contentassets/48beea7da45f4918bfaef82f411b7cb3/no/pdfs/revidert-styringsdok-sikkerhet\\_godkjent.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/48beea7da45f4918bfaef82f411b7cb3/no/pdfs/revidert-styringsdok-sikkerhet_godkjent.pdf).
- Meld. St. 8. (2019–2019). *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Meld. St. 10 (2018–2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Meld. St. 17. (2018–2019). *Mangfald og armlengds avstand. Mediepolitikk for ei ny tid*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Meld. St. 27 (1996–97). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: kulturdepartementet.
- Michaelsen, M. (2018). Exit and voice in a digital age: Iran's exiled activists and the authoritarian state. *Globalizations*, 15:2, 248-264, DOI: 10.1080/14747731.2016.1263078.
- Michaelsen, M. (2017). Far Away, So Close: Transnational Activism, Digital Surveillance and Authoritarian Control in Iran. *Surveillance & Society*, 15(3/4).
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 35. nr. 1-2019, s 28-50. [file:///C:/Users/uz03/AppData/Local/Temp/Gjenstridige\\_problemer\\_og\\_tverretattlig\\_samordning.pdf](file:///C:/Users/uz03/AppData/Local/Temp/Gjenstridige_problemer_og_tverretattlig_samordning.pdf).
- NOU 2020:3. *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2022:2. *Akademisk ytringsfrihet. God ytringskultur må bygges nedenfra, hver dag*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2022:9. *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet.
- NSM. (Udatert). *Veileder i personellsikkerhet. Versjon 1*. Sandvika: Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Hentet 13. juni 2022 fra <https://nsm.no/getfile.php/132407-1590749199/Filer/Dokumenter/Veiledere/Veileder%20i%20personellsikkerhet.pdf>.
- Ot. prp. nr. 84 (2004–2005) *Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)*. Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- POD. (2020). *Politiets beredskapssystem. Del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Proba. (2020). *Press og kontroll. En studie av økonomisk, ideologisk eller religiøs press med utspiring i opprinnelsesland, rettet mot personer med innvandrerbakgrunn i Norge*. Oslo; Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2020-3-Press-og-kontroll.pdf>.
- Proba. (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll*. Oslo; Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2021-10-Omfang-av-negativ-sosial-kontroll.pdf>.
- Prop. 100 L (2018–2019). *Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)*. Oslo; Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 130 L. (2018–2019). *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)*. Oslo; Barne- og familiedepartementet.

- PST. (2022). *Nasjonal trusselvurdering 2022*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.
- Rittel, H. W. J. og Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Schenkkan, N og Linzer, I. (2021). *Out of Sight, Not Out of Reach. The Global Scale and Scope of Transnational Repression*. Washington DC: Freedom House, februar 2021.
- Suonuuti, H. (2015). *Termlosen. Kort innføring i begrepsanalyse og terminologiarbeid*. Oslo: Språkrådet.
- Vertovec, S. 1999. Conceiving and Researching Transnationalism. *Ethnic and Racial Studies*, 22:447-62.
- Woxholt, G. (2020). *Foreningsrett*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Öztürk, AE. og Tas, H. (2020). The Repertoire of Extraterritorial Repression: Diasporas and Home States. *Migration Letters* 17 (1): 59–69.

# Vedlegg 1: Oversikt – relevante straffebud

Straffeloven av 2005 er inndelt i ulike kapitler. Oversikten nedenfor lister opp de lovparagrafene som kan ramme de handlinger som er beskrevet i denne rapporten (kapittel 3) og som individer skal ha vern mot:

- Forstyrrelser av den offentlig orden (kapittel 20)
  - hatefulle ytringer (§ 185); strafferamme 3 år
  - diskriminering i ervervsmessig eller liknende virksomhet (§ 186); strafferamme 6 mnd
- Vern av informasjon og informasjonsutveksling (kapittel 21)
  - Uberettiget befatning med tilgangsdata, dataprogram mv (§ 201); strafferamme 1 år
  - Identitetskrenkelse (§ 202); strafferamme 2 år
  - Innbrudd i datasystem (§ 204); strafferamme 2 år
  - Krenkelse av retten til privat kommunikasjon (§ 205); strafferamme 2 år
- Vern av den personlige frihet og fred (kapittel 24)
  - Tvang (§ 251); strafferamme 2 år
  - Grov tvang (§ 252); strafferamme 6 år
  - Frihetsberøvelse (§ 254); strafferamme 3 år
  - Grov frihetsberøvelse (§ 255); strafferamme 6 år
  - Forbund om grov frihetsberøvelse (§ 256); strafferamme 6 år
  - Trusler (§ 263); strafferamme 1 år
  - Grove trusler (§ 264); strafferamme 3 år
  - Hensynsløs atferd (§ 266); strafferamme 2 år
  - Alvorlig personforfølgelse (§ 266a); strafferamme 4 år
  - Krenkelse av privatlivets fred (§ 267); strafferamme 1 år
  - Deling av krenkende bilder mv (§ 267a); strafferamme 1 år
  - Grov deling av krenkende bilder (§ 267b); strafferamme 2 år
  - Uberettiget adgang eller opphold (§ 268); strafferamme 2 år
- Voldslovbrudd mv. (kapittel 25)
  - Kroppskrenkelse (§ 271); strafferamme 1 år
  - Grov kroppskrenkelse (§ 272); strafferamme 6 år
  - Kroppsskade (§ 273); strafferamme 6 år
  - Grov kroppsskade (§ 274); strafferamme 10 år
  - Drap (§ 275); strafferamme 8 til 21 år
- Seksuallovbrudd (kapittel 26)
  - Voldtekt (§ 291); strafferamme 10 år
- Vinningslovbrudd og likende krenkelser av eiendomsretten (kapittel 27)
  - Utpressing (§ 330); strafferamme 3 år
  - Grov utpressing (§ 331); strafferamme 6 år
  - Underslag (§ 324); strafferamme 2 år
  - Grovt underslag (§ 325); strafferamme 6 år
  - Hvitvasking (§ 337); strafferamme 2 år

- Grov hvitvasking (§ 338); strafferamme 6 år
- Skadeverk (kapittel 28)
  - Skadeverk (§ 351); strafferamme 1 år
  - Grovt skadeverk (§ 352); strafferamme 6 år
- Bedrageri (kapittel 30)
  - Bedrageri (§ 371); strafferamme 2 år
  - Grovt bedrageri (§ 372); strafferamme 6 år