



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 42 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(påvirkning fra fremmed etterretning)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 42 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(påvirkning fra fremmed etterretning)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	8.3	Departementets vurdering	28
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	9	Utformingen av nye straffebud om påvirkning fra fremmed etterretning	31
3	Trusselbildet og påvirkning fra fremmed etterretning	8	9.1	Innledning	31
4	Tidligere bestemmelser i straffeloven 1902 om visse former for påvirkningsvirksomhet	11	9.2	Gjerningsbeskrivelsen	31
4.1	Bestemmelsen i § 97 a	11	9.2.1	Forslaget i høringsnotatet	31
4.2	Bestemmelsen i § 97 b	12	9.2.2	Høringsinstansenes syn	33
5	Gjeldende rett	13	9.2.3	Departementets vurdering	36
5.1	Straffebestemmelser som rammer handlinger som kan inngå i påvirkning fra fremmed etterretning	13	9.3	Skyldkravet	42
5.2	PSTs og Etterretningstjenestens oppgaver når det gjelder påvirkning fra fremmed etterretning	14	9.4	Medvirkning	43
6	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	15	9.5	Strafferammer	43
6.1	Utforming av nye straffebestemmelser – lovkravet	15	9.5.1	Strafferamme ved vanlig og grov overtredelse	43
6.2	Kriminalisering av samarbeid om påvirkningsoperasjoner – forholdet til yttringsfriheten	15	9.5.2	Momenter i vurderingen av om en overtredelse er grov	44
6.2.1	Oversikt	15	9.6	Oppsummerende om forholdet til de menneskerettslige rammene	45
6.2.2	Forholdet til Grunnloven § 100	15	10	Bruk av skjulte tvangsmidler ...	46
6.2.3	Forholdet til EMK artikkel 10	17	10.1	Gjeldende rett	46
6.3	Bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge ulovlig påvirkningsvirksomhet – forholdet til retten til privatliv og yttringsfriheten	20	10.1.1	Generelt	46
7	Nordisk rett	23	10.1.2	Tvangsmiddelbruk som ledd i etterforskning	47
7.1	Danmark	23	10.1.3	Tvangsmiddelbruk i avvergende og forebyggende øyemed	47
7.2	Sverige	24	10.2	Forslaget i høringsnotatet	50
8	Behovet for et styrket straffereettslig vern mot påvirkning fra fremmed etterretning	26	10.3	Høringsinstansenes syn	51
8.1	Forslaget i høringsnotatet	26	10.4	Departementets vurdering	53
8.2	Høringsinstansenes syn	26	10.4.1	Utgangspunkter for vurderingen	53
			10.4.2	Rammer for tvangsmiddeladgangen	54
			10.4.3	Generelt om behovet for skjulte tvangsmidler	54
			10.4.4	Skjulte tvangsmidler for å etterforske	55
			10.4.5	Skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed	55
			11	Opphevelse av lov om embedsed etter Grunnloven § 21	60
			11.1	Innledning	60
			11.2	Gjeldende rett	60
			11.3	Høring	61
			11.4	Departementets vurdering	61

12	Økonomiske og administrative konsekvenser	62	13.4	Til endringene i skatteforvaltningsloven	67
13	Merknader til de enkelte bestemmelsene	63		Forslag til lov om endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)	69
13.1	Til endringene i straffeloven	63			
13.2	Til endringene i straffeprosessloven	65			
13.3	Til endringene i politiloven	67			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 42 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. januar 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Formålet med lovforslaget er å styrke og gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot skadelig påvirkningsvirksomhet fra utenlandsk etterretning i Norge. Videre vil lovforslaget sikre at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har mulighet til å forebygge og etterforske slik ulovlig påvirkningsvirksomhet i Norge.

Det foreslås at det innføres et nytt straffebud i straffelovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Etter forslaget skal det være straffbart å bidra på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser. Straffen foreslås satt til bot eller fengsel inntil 3 år. Det foreslås et eget straffebud om grove overtredelser, hvor strafferammen er fengsel i inntil 10 år.

De foreslåtte straffebudene har en annen utforming enn forslaget som ble sendt på høring 12. mai 2021. Den foreslåtte utformingen gjør at bestemmelsene får et klarere og mer avgrenset anvendelsesområde, og imøtekommer dermed en del av innvendingene som ble fremsatt under høringen.

Videre foreslås det endringer i straffeprosessloven som vil åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske brudd på straffebudene. Det foreslås også endringer i straffeprosessloven og politiloven som vil åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge og forebygge grove overtredelser.

I tillegg foreslås det å oppheve lov 22. mai 1981 nr. 23 om embedsed etter Grunnloven § 21, som etter en endring i Grunnloven § 21 ikke lenger tjener noen funksjon. Det er også foreslått å rette en redaksjonell feil i skatteforvaltningsloven § 3-10 første punktum og rette en inkurie i straffeloven § 361 første ledd bokstav a.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12. mai 2021 på høring forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Forslaget gikk ut på å kriminalisere samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet samt sikre at PST gis mulighet til å avdekke, forebygge og etterforske brudd på de foreslåtte straffebestemmelsene. Formålet med lovforslaget var å styrke og gi et mer helhetlig vern mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet. Høringsfristen var 15. august 2021.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripas)

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)

PST

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Arkivverket
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukertilsynet
Forsvarsstaben
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kommissjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luftfartstilsynet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Personvernkommissjonen
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Sivil klareringsmyndighet
Skattedirektoratet
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard (i dag Sysselmesteren)
Tolldirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vegdirektoratet

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Institutt for forsvarsstudier
Institutt for fredsforskning
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Politi høyskolen

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sametinget
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (i dag Sivilombudet)

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen)
Den Norske Dommerforening (Dommerforeningen)
DIXI Ressurssenter mot voldtekt
Fellesskap mot seksuelle overgrep
Finans Norge
Innvandrerens landsorganisasjon
Juridisk rådgivning for kvinner
Jussbuss
Jussformidlingen

Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges idrettsforbund
 Mediebedriftenes Landsforening
 Norges politilederlag
 Norsk forening for kriminalreform
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
 Politiets Fellesforbund
 Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse

Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader i høringen:

Utenriksdepartementet

Oslo statsadvokatembeter
Riksadvokaten

Finmark politidistrikt
Innlandet politidistrikt
Kripos
Møre og Romsdal politidistrikt
PST
Sør-Vest politidistrikt
Sør-Øst politidistrikt
Troms politidistrikt
Vest politidistrikt

Datatilsynet
Etterretningstjenesten
Forsvarets forskningsinstitutt
Medietilsynet
Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Politidirektoratet
 Politihøgskolen

Norges institusjon for menneskerettigheter
Norsk rikskringkasting AS (NRK)

Advokatforeningen
Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling
Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter
Norges Fredsråd
Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk journalistlag
Rettspolitisk forening

Departementet mottok også høringsuttalelser fra tre privatpersoner. I tillegg har Ytringsfrihetskommisjonen som ble nedsatt i 2020 (heretter omtalt som Ytringsfrihetskommisjonen av 2020) kommentert det foreslåtte straffebudet mot ulovlig påvirkningsvirksomhet i sin utredning, NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale: Ytringsfrihetskommisjonens utredning* punkt 9.9.3 side 180–181.

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader, eller at de ikke ønsket å avgi høringsuttalelse:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Tolldirektoratet

3 Trusselbildet og påvirkning fra fremmed etterretning

Skadelig påvirkningsvirksomhet i seg selv er ikke et nytt fenomen. Stater har til enhver tid søkt å påvirke forhold i andre stater for å fremme egne nasjonale interesser. Noe av påvirkningen foregår åpent, og anses å være en legitim del av samhandlingen i samfunnet. I tillegg til åpne forsøk på å påvirke andre staters politiske beslutningsprosesser, blant annet gjennom diplomati og forhandlinger, søker enkelte stater å gripe inn i beslutningsprosesser og påvirke meningsdannelsen til befolkningen i andre stater gjennom fordekte påvirkningsoperasjoner.

Fordekt og skadelig påvirkning fra fremmede stater utgjør en økende utfordring for liberale demokratier. Både PST og Etterretningstjenesten har over flere år trukket frem autoritære staters påvirkningsvirksomhet som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge.

Fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner kan i ytterste konsekvens destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på, blant annet ved å svekke forutsetningene for fri meningsdannelse, bidra til økt polarisering, undergrave befolkningens tiltro til offentlige myndigheter og andre viktige samfunnsinstitusjoner og svekke tilliten til at gjennomføring av valg skjer på en korrekt måte. Hvis tilliten i samfunnet svekkes, vil dette igjen kunne virke negativt på forsvarsevnen og evnen til å håndtere alvorlige trusler mot samfunnssikkerheten. Påvirkningsoperasjoner kan også påvirke beslutningstakere eller allmennheten i sikkerhetspolitiske spørsmål for på den måten å svekke den nasjonale sikkerheten i andre stater mer direkte.

Under utarbeidelsen av straffeloven 2005 var vurderingen av trusselsituasjonen preget av at den kalde krigen hadde opphørt og at statlige aktører ikke lenger utgjorde en prekær trussel. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)* punkt 7.3.1.3 side 112 ble det uttalt at truslene «ikke først og fremst [kommer] fra andre stater» og at de «heller ikke [er] av territoriell eller militær art», men «i større grad

[skriver seg] fra terrororganisasjoner og kan ha andre mål av grunnleggende nasjonal interesse».

Siden straffeloven ble utformet, har den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg. Russlands ulovlige militære angrep på Ukraina innebærer et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte. Tradisjonell militær maktbruk mellom stater har likevel vært en synkende trend de siste tiårene. Autoritære stater tar i økende grad i bruk andre aggressive virkemidler under terskelen for væpnet maktbruk i FN-paktens forstand – såkalte sammensatte eller hybride virkemidler eller trusler – for å oppnå innflytelse og påvirke beslutningstakere og meningsbærere i andre stater. Påvirkningsoperasjoner er en del av denne sammensatte virkemiddelbruken.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen påvirkes av den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen, jf. Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap: Langtidsplan for forsvarssektoren* punkt 2 side 19–23, Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* punkt 3.1 side 23 og kapittel 9 side 92–102 og NOU 2023: 14 *Forsvarskommissjonen av 2021: Forsvar for fred og frihet* punkt 5.3 side 94–96 og kapittel 9 side 122–134. Påvirkningsoperasjoner skjer i dag stort sett digitalt og i det skjulte. Den teknologiske utviklingen har gjort at cyberoperasjoner for etterretnings- eller påvirkningsformål tas i bruk i større omfang enn før. Med fremveksten av kunstig intelligens vil cyberoperasjoner kunne bli enda mer effektive og målrettede, og påvirkningsoperasjoner vil kunne få økt gjennomslagskraft, jf. NOU 2023: 14 punkt 5.3 side 96 og punkt 9.4 side 125 og NOU 2023: 17 *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid* punkt 7.5 side 119.

Autoritære stater gjennomfører sofistikerte og målrettede digitale påvirkningsoperasjoner i ulike former. Påvirkningsoperasjoner kan skje gjennom bruk av statseide tradisjonelle medier, falske medier eller medier som tilsynelatende er uavhengige, men som rent faktisk opererer under statlig kontroll. Videre tar autoritære stater i bruk software som, uten menneskelig innblanding, kontinuerlig kan sende ut meldinger og innlegg med informasjon og desinformasjon på sosiale medier

og andre steder på internett i et stort omfang («bots»). Påvirkningsoperasjoner kan også gjennomføres ved bruk av personer som under falsk identitet blander seg i debatter på sosiale medier. Datanettverksoperasjoner og lekkasjer av kompromitterende eller sensitive opplysninger er andre eksempler på virkemidler som kan inngå i påvirkningsoperasjoner.

De nevnte eksemplene på påvirkningsaktivitet kan skje isolert, men også i sammenheng og koordinert med hverandre, i målrettede påvirkningsoperasjoner og -kampanjer. At ikke-statlige grupper eller organisasjoner gjennomfører påvirkningsoperasjoner på vegne av en stat, er heller ikke et ukjent fenomen.

Påvirkningsaktivitet kan også gjennomføres ved bruk av etterretningsaktører som søker å påvirke enkeltmennesker. Slike operasjoner har ikke nødvendigvis det samme skadepotensialet som digitale påvirkningsoperasjoner rettet mot en større gruppe eller hele befolkningen.

Formålet bak fremmede staters påvirkningsaktivitet vil typisk være å påvirke en konkret avgjørelse eller generell politikkutforming, eller å endre rammevilkårene for beslutningstakere, til fordel for egne nasjonale interesser. En fremmed stat kan for eksempel forsøke å skape generell usikkerhet, forvirring og kaos i samfunnet, slik at myndighetenes beslutningsevne svekkes. Et virkemiddel kan være å spre informasjon eller desinformasjon. Desinformasjon kan gjøre stor skade. Norge antas å ha relativt stor motstandsdyktighet mot falske narrativ og desinformasjon, se blant annet NOU 2022: 9 punkt 9.4.2 side 169 og FFI-rapport 21/01237 *Hvordan gjøre samfunnet mer robust mot uønsket påvirkning i sosiale medier*. Samtidig er liberale demokratier, gjennom sine åpne og langvarige beslutningsprosesser, sårbare for fremmedstatlig påvirkning, se NOU 2023: 17 punkt 7.5 side 119.

Trusselen fra skadelig fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet har blitt særlig fremhevet i forbindelse med valg. Det har eksempelvis vært utført påvirkningsoperasjoner i forbindelse med det amerikanske presidentvalget i 2016 og en rekke europeiske valg, herunder folkeavstemningen i Storbritannia om medlemskap i EU i 2016 og presidentvalget i Frankrike i 2017. Operasjonene kan imidlertid også rette seg mot beslutningsprosesser, enkeltindivider eller allmennheten som sådan.

I PSTs åpne trusselvurdering for 2023 påpeker PST at flere stater vil gjennomføre påvirkningsvirksomhet i Norge, og at dette særlig gjelder Russland og Kina:

«Flere av de fremmede etterretningstjenestene som opererer i Norge, har som oppgave å påvirke politiske beslutninger og norsk meningsdannelse. PST har så langt ikke sett omfattende påvirknings- eller desinformasjonskampanjer mot politiske prosesser i Norge. Vi må likevel være forberedt på at fremmede etterretningstjenester, især russiske og kinesiske, vil forsøke å påvirke beslutningstakere og den norske befolkningen i 2023.

Påvirkningsforsøk kan ta ulike former. Fremmede etterretningstjenester vil blant annet bruke tradisjonelle medier, alternative medier og sosiale medier for å spre sine budskap. Disse mediene kan brukes til å spre desinformasjon, initiere sverteskampanjer samt spre rykter og halvsannheter. I Norge vil også enkelte fremmede etterretningsoffiserer arbeide målrettet mot personer som har politisk innflytelse, for å forsøke å påvirke utfallet av enkeltsaker.

Russland har i mange år vist evne og vilje til å gjennomføre påvirkningsoperasjoner i vestlige land. PST forventer at Russland også i inneværende år vil forsøke å påvirke norske beslutningstakere og den norske befolkningen i saker av stor betydning for Russland. Russiske myndigheter vil for eksempel ha mye vinne på å splitte vestlig samhold om videre militær støtte til Ukraina og økonomiske tiltak mot Russland.

Russland har i tidligere år forsøkt å påvirke demokratiske prosesser og valg i flere land. PST har så langt ikke avdekket slike påvirkningsforsøk i Norge.

Kina forventes blant annet å bedrive påvirkningsaktivitet mot personer i Norge som åpent kritiserer det Kina anser som sine kjerneinteresser.»

I Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering, Fokus 2023, beskriver tjenesten hvordan påvirkningsoperasjoner i dag er en del av Russlands «informasjonskrigføring» mot Norge og Vesten, og hvordan påvirkningskampanjer kan understøtte andre aggressive virkemidler:

«Påvirkningsoperasjoner er en integrert del av russiske doktriner for informasjonskrigføring. Russlands struping av gasseskporten til Europa understøttes med budskap og desinformasjon i russiske statlige medier og fra tilsynelatende uavhengige nyhetskilder som i virkeligheten er kontrollert av russiske myndigheter. Slik spres russiske budskap i vestlige

informasjonsmiljøer, ofte uten at de som vide-reformidler budskapene kjenner opphavet.

En kjent russisk taktikk er å spre skredder-sydde budskap og desinformasjon til utvalgte målgrupper med mål om å endre en annen stats politikk. Spørsmål knyttet til forsvars- og sikkerhetspolitikk er spesielt utsatt for russisk påvirkningsaktivitet i Norge. En annen taktikk søker å øke konfliktnivået i samfunnet ved å fokusere på betente tema. Dette var tilfellet under presidentvalget i USA i 2016. En tredje går ut på å teppebombe medier med ulike teorier og usannheter om en hendelse eller sak. Målet er da ikke å overbevise, men å så tvil om sannheten og svekke folks tillit til myndigheter og nasjonale medier.

Økt årvåkenhet i den vestlige befolkningen gjør det vanskeligere for russiske påvirkningsaktører å lykkes. De må justere både metoder og målgrupper for å oppnå effekt. Myndighets-skeptiske miljøer, politisk ytterliggående miljøer og miljøer som er engasjert i saker med høyt konfliktpotensial vil være mer utsatt for påvirkningsforsøk. Mer generelt vil miljøer som jobber med saker som er viktige for Russland, som norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk og norsk våpenstøtte til Ukraina, fortsatt være aktuelle mål for russisk påvirkningsaktivitet.»

Å bekjempe desinformasjon og påvirkningsoperasjoner har i flere år stått høyt på dagsorden hos myndighetene i en rekke land, inkludert Norge. I Meld. St. 5 (2020–2021) punkt 9.6 side 95–101 redegjøres det for flere tiltak som er iverksatt for å svekke effekten av desinformasjon. For å kunne styrke arbeidet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner ytterligere, ble Ytringsfrihets-kommisjonen av 2020 bedt om å vurdere «[t]iltak mot manipulering av, og svekkelse av tilliten til, det offentlige rom gjennom desinformasjon, påvirkningskampanjer osv.», se NOU 2022: 9 punkt 2.1 side 29–30. Kommisjonens anbefalinger er presentert i NOU 2022: 9 punkt 9.9–9.11 side 179–184. Også Forsvarskommisjonen av 2021 og Totalberedskapskommisjonen har vurdert og anbefalt tiltak for å beskytte samfunnet mot skade som følge av desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, se NOU 2023: 14 punkt 13.2.2 side 224–225 og NOU 2023: 17 punkt 7.6.3 side 123–124. Et felles-trekk i de nevnte utredningene er vektlegging av tiltak for å styrke og bevare befolkningens mot-standsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner. Et annet fellestrekk er at kom-misjonene fremhever at tiltakene som igangsettes ikke må gå på bekostning av verdiene en forsøker å beskytte.

4 Tidligere bestemmelser i straffeloven 1902 om visse former for påvirkningsvirksomhet

4.1 Bestemmelsen i § 97 a

Etter straffeloven 1902 var visse former for uønsket påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmede makter kriminalisert i §§ 97 a og 97 b. Bestemmelsen i § 97 a lød slik:

«Norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptre i dens interesse, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet tar imot økonomisk støtte for å påvirke almenhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.»

Bakgrunnen for bestemmelsen var at erfaringene med Nazi-Tyskland viste at en av infiltrasjonsmetodene var å knytte kontakt med partier og enkeltpersoner som fikk i oppgave å bearbeide den offentlige opinionen, se Ot. prp. nr. 79. (1950) Lov om endringer i straffelovens kap. 8 og 9 m. v. side 13–14. I proposisjonen som lå til grunn for bestemmelsen, ble det pekt på at man ikke kan forby interesse- og meningsfellesskap, men at det derimot er grunn til å sette straff for den som mottar hemmelig økonomisk støtte fra fremmed stat for sin politiske virksomhet. Om straffverdigheten av slike handlinger uttalte departementet:

«Det er et brudd på demokratiets spilleregler, at den som overfor den norske almenhet fremtrer som representant for norske interesser, hemmelig tar imot støtte fra en fremmed stat.»

Ytringsfrihetskommisjonen som ble oppnevnt i 1996 (heretter omtalt som Ytringsfrihetskommisjonen av 1996) tok i sin utredning, NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*, til orde for at bestemmelsen i § 97 a burde revideres, og at det avgjørende for straffansvaret burde være at mottakeren ikke er *åpen* om en eventuell økonomisk støtte, se utredningen punkt 6.3.2.3.1 side 197. Kommisjonen uttalte blant annet følgende:

«Sett hen til den norske stats aktive økonomiske bidrag bl. a. til motstanderne av apartheidregimet i Sør-Afrika, synes det noe inkonsekvent at støtte den andre veien – til norske partier – skal være straffbart. Åpen støtte til politisk virksomhet bør derfor ikke være straffbart, mens skjult støtte klart vil være et problem. Ved lov 1998/30 (om offentliggjøring av partiers inntekter) har man sikret en viss oversikt over partienes inntektskilder. Strl. § 97 a bør derfor revideres dithen at det ikke er kilden til støtten som er det avgjørende kriteriet, men at støtten er skjult.»

I desember 2001 ble det oppnevnt et utvalg under Straffelovkommisjonen, som blant annet fikk i oppdrag å gjennomgå reglene i straffeloven 1902 kapittel 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og utarbeide et forslag til ny, tidsmessig lovgivning. I utredningen, NOU 2003: 18 *Rikets sikkerhet – Straffelovkommisjonens delutredning VIII*, argumenterte utvalget for at § 97 a burde oppheves. Utvalget uttalte følgende om bestemmelsen i punkt 7.2.3.3 på side 118 i utredningen:

«Utvalget er enig [med Ytringsfrihetskommisjonen] i at spørsmålet om økonomisk støtte til politiske partier bør vurderes uavhengig av hvor støtten kommer fra, og er videre av den oppfatning at hensynet til demokratiske spilleregler er tilstrekkelig varetatt gjennom loven om offentliggjøring av partiinntekter. Etter utvalgets oppfatning foreligger ikke hensyn som nødvendiggjør at bestemmelsen i § 97a videreføres i den form Ytringsfrihetskommisjonen foreslår. I sin alminnelighet vil deltakere i det politiske ordskifte markere sine tilknytninger gjennom de standpunkter som inntas. For det norske demokratiet har det neppe noen nevneverdig betydning om en deltaker mottar skjult økonomisk støtte. Utvalget er enig i at det kan være moralsk betenkelig å motta slik støtte til opinionspåvirkning, men dette er ikke tilstrekkelig som begrunnelse for kriminalisering.»

Ingen er så vidt vites dømt for overtredelse av bestemmelsen. Men den har i atskillig utstrekning vært brukt som grunnlag for telefonkontroll av AKP (m-l) og Norges kommunistiske parti i 1970- og 1980-årene, jf. fremstillingen i Lund-kommisjonens rapport blant annet side 331 flg. Bestemmelsen kan som det fremgår i 6.2.3.2, bare begrunnes i behovet for å straffe brudd på dette straffebudet, ikke for å benytte eksempelvis telefonavlytting med sikte på å forebygge andre straffbare handlinger.»

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.12.2.6 side 149 sluttet departementet seg til utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen i § 97 a. I proposisjonen påpekte departementet at det viktigste for demokratiet er åpenhet om hvor politiske partier får sine økonomiske bidrag fra. For partier som vil være i stand til å øve innflytelse på norsk samfunnsutvikling, er dette hensynet ivaretatt ved partiloven. Departementet bemerket at partiloven ikke vil fange opp økonomisk støtte som gis til personer eller organisasjoner som ikke anses som politiske partier. Departementet mente likevel at den omstendighet at § 97 a hadde virket i over 50 år uten at noen var blitt straffet eller tiltalt etter bestemmelsen, viste at det ikke var grunn til å videreføre den. Etter dette ble § 97 a ikke videreført i straffeloven 2005.

4.2 Bestemmelsen i § 97 b

I straffeloven 1902 § 97 b var det inntatt et forbud mot å utbre eller formidle falske rykter eller uriktige opplysninger som er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare. Bestemmelsen lød slik:

«Med fengsel inntil 2 år straffes den som mot bedre vitende eller grovt uaktsomt utbrer offentlig eller meddeler til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare, eller som medvirker her-til.»

Bakgrunnen for bestemmelsen var blant annet at bruken av uriktige rykter spiller en rolle i stormaktenes «diplomatiske krig», se Ot. prp. nr. 79. (1950) side 14.

I Ytringsfrihetskommisjonen av 1996 sin utredning ble det tatt til orde for å oppheve bestemmelsen, se NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.3.1 side 197. Det ble blant annet vist til at bestemmelsen ikke hadde vært brukt. Det ble i tillegg uttalt at «desinformasjon – her beskrevet som ‘falske rykter og uriktige opplysninger’ – [er] et problematisk begrep som åpner for mange definisjoner».

I NOU 2003: 18 punkt 7.2.3.3 side 118–119 ble det også antatt at bestemmelsen burde oppheves. Utvalget under Straffelovkommisjonen mente at bestemmelsen var problematisk av hensyn til ytringsfriheten, og at ytringsfriheten måtte slå gjennom. I tillegg ga utvalget uttrykk for at det vil være «betydelige bevisproblemer knyttet både til hva som er falskt eller uriktig og til spørsmålet om opplysningene er ‘egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet i fare’ dersom de vinner tiltro».

Departementet sluttet seg til utvalget, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.12.2.7 side 149, og bestemmelsen ble ikke videreført i straffeloven 2005.

5 Gjeldende rett

5.1 Straffebestemmelser som rammer handlinger som kan inngå i påvirkning fra fremmed etterretning

Det finnes ikke egne bestemmelser i dagens straffelovgivning som retter seg direkte mot skadelig påvirkningsvirksomhet fra fremmede stater. Visse aspekter av slik virksomhet kan imidlertid rammes av eksisterende straffebud.

Innhenting av opplysninger som er tiltenkt brukt i skadelig påvirkningsvirksomhet, kan i enkelte tilfeller rammes av bestemmelsene om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121, 122 og 126. Straffeloven § 121 retter seg mot den som mottar eller selv aktivt samler inn hemmelige opplysninger knyttet til nærmere angitte grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse dersom avsløring av opplysningene kan skade de aktuelle interessene. Straffeloven § 122 retter seg mot grove overtredelser av § 121. Straffeloven § 126 retter seg mot ulovlig etterretning på norsk territorium rettet mot andre interesser enn norske grunnleggende nasjonale interesser. Alternativet i bokstav a rammer primært såkalt flyktningespionasje, mens alternativet i bokstav b rammer etterretning mot andre staters sikkerhetsinteresser.

I den grad hemmelig opplysning som nevnt i § 121 brukes til å påvirke konkrete beslutninger eller opinionen, vil straffeloven §§ 123 og 124 være anvendelige. Straffeloven § 123 retter seg mot den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121. Straffeloven § 124 retter seg mot grove overtredelser.

Skadelig påvirkningsvirksomhet rettet mot de høyeste statsorganene, herunder regjeringen, Stortinget og Høyesterett, og deres medlemmer

vil etter omstendighetene kunne rammes av straffeloven §§ 115 og 116. Straffeloven § 115 retter seg mot den som ved bruk av makt eller trusler eller på annen rettsstridig måte volder fare for at de nevnte organene eller medlemmer av disse hindres eller påvirkes i sin virksomhet. Som eksempler på handlinger som kan omfattes, nevner forarbeidene blant annet datainnbrudd, manipulasjon og trusler om å avsløre pikant informasjon, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 303–304. Grove overtredelser rammes av straffeloven § 116.

Straffeloven § 117 rammer den som griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner, som for eksempel en offentlig myndighet, et politisk parti eller et medieforetak, og på den måten setter betydelige samfunnsinteresser i fare. Inngrepet må skje ved bruk av makt, vold eller trusler, eller på annen ulovlig og organisert måte. Høyesterett har lagt til grunn at uttrykket «makt» omfatter alle typer makt, og uttalt at «[f]oruten våpenmakt, omfattes eksempelvis også fysisk makt, psykisk makt, cybermakt og makt utøvet gjennom bruk av teknologi», se HR-2017-2333-U avsnitt 18. Forarbeidene nevner både eksempler på inngrep som hindrer virksomheten og eksempler på inngrep som påvirker virksomheten på andre måter. Det kan tenkes å være en viss overlapp mellom straffeloven § 117 og de foreslåtte straffebudene om påvirkning fra fremmed etterretning.

Det er også andre bestemmelser som etter omstendighetene kan tenkes å ramme elementer av skadelig påvirkningsvirksomhet som utøves av fremmed etterretningstjeneste. Dette omfatter blant annet straffeloven § 111 om krenkelse av Norges selvstendighet og fred, § 151 om stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning og § 389 om påvirkningshandel samt den straffesanksjonerte bestemmelsen i partiloven § 17 a, som blant annet forbyr politiske partier å motta støtte fra utenlandske givere.

5.2 PSTs og Etterretningstjenestens oppgaver når det gjelder påvirkning fra fremmed etterretning

Ansvar for å forebygge og etterforske brudd på de tidligere bestemmelsene i straffeloven 1902 § 97 a om forbud mot å ta imot økonomisk støtte fra fremmed makt for politiske formål og § 97 b om forbud mot spredning av uriktige opplysninger mv. som kan bringe rikets sikkerhet i fare, lå til PST. PST har, som Norges nasjonale innenlands sikkerhets- og etterretningstjeneste, ansvaret for å avdekke, innhente opplysninger om og motvirke trusler i Norge, herunder ansvaret for å forebygge og etterforske forbrytelser mot Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, jf. politiloven §§ 17 a og 17 b.

Konsekvensen av opphevelsen av bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b var at PSTs mandat til å forebygge og etterforske skadelig påvirkningsvirksomhet ble betydelig innsnevret. PST kan bare forebygge, etterforske og iredføre påvirkning fra fremmede stater i Norge dersom påvirkningsvirksomheten skjer som ledd i overtredelser av andre straffebud innenfor PSTs mandat, herunder straffeloven kapittel 17, som blant annet rammer ulovlig etterretningsvirksomhet, avsløring av statshemmeligheter og inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner.

I 2023 ble PSTs etterretningsmandat lovfestet i politiloven § 17 a, jf. Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)*. Etter bestemmelsen skal PST utarbeide analyser og etterretningsvurderinger om forhold i Norge som kan true Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Samtidig ble det vedtatt endringer i politiregisterloven § 64 som gir en korresponderende hjemmel til å behandle opplysninger som er nødvendige for PSTs etterretningsarbeid. Endringene trådte i kraft 1. september 2023. I tillegg ble det vedtatt en ny § 65 a i politiregisterloven, som åpner for at PST kan behandle åpent tilgjengelig informasjon dersom det antas å være nødvendig for utarbei-

delse av analyser og etterretningsvurderinger. Sistnevnte bestemmelse har foreløpig ikke trådt i kraft. Lovendringene gir PST i oppgave å utarbeide analyser og etterretningsvurderinger om påvirkningsvirksomhet i Norge som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser, men åpner ikke for at PST kan forebygge eller etterforske konkrete bidrag til slik påvirkningsvirksomhet. Endringene gir heller ikke PST adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å forebygge eller etterforske skadelig påvirkningsvirksomhet.

Etterretningstjenesten har ansvaret for utenlandsetterretningen, og skal blant annet innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke fremmede sabotasje- og påvirkningsoperasjoner, jf. etterretningstjenesteloven § 3-1 bokstav e. Innenfor rammene av denne loven kan Etterretningstjenesten innhente informasjon om fremmede påvirkningsoperasjoner, uavhengig av om handlingene er straffebelagte etter norsk rett. Som hovedregel skal Etterretningstjenesten ikke drive informasjonsinnhenting på norsk territorium, jf. etterretningstjenesteloven § 4-1 første ledd. Unntaket er dersom informasjonsinnhenting skjer overfor utenlandske eller statsløse personer som opptrer på vegne av en fremmed stat eller statslignende aktør, jf. etterretningstjenesteloven § 4-2, se også Prop. 80 L (2019–2020) *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)* punkt 8.3 side 47 flg. Innhenting er avgrenset til å avdekke og motvirke trusler mot Norge fra utlandet.

Etterretningstjenesten kan på bestemte vilkår utlevere informasjon til PST om fremmed påvirkningsaktivitet. Et vilkår er at utleveringen vurderes nødvendig for å fremme PSTs oppgaver, jf. etterretningstjenesteloven § 10–2 første ledd bokstav a. Etterretningstjenesten kan derfor dele informasjon om påvirkningsoperasjoner rettet mot norske interesser med PST, dersom opplysningene er nødvendige for PSTs oppgaver som innenlands etterretningstjeneste, jf. politiloven § 17 a. Opplysningene vil imidlertid ikke per i dag kunne deles med det formål at PST skal forebygge eller etterforske konkrete påvirkningsoperasjoner.

6 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

6.1 Utforming av nye straffebestemmelser – lovkravet

Nye bestemmelser om skadelig påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning må utformes i tråd med lovkravet, som følger av Grunnloven § 96 første ledd, den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 7 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 15 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og nr. 3. Vernet etter bestemmelsene er i utgangspunktet sammenfallende.

Grunnloven § 96 første ledd lyder som følger:

«Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.»

EMK artikkel 7 nr. 1 første punktum lyder som følger:

«No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.»

SP artikkel 15 nr. 1 første punktum lyder som følger:

«No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed.»

Lovkravet innebærer at det må foreligge hjemmel for å ilegge straff, og at det stilles visse minstekrav til hjemmelens kvalitet. En straffebestemmelse må være tilgjengelig for allmennheten og så klar at det i de fleste tilfellene ikke vil være tvil om en handling rammes av bestemmelsen, og det må være mulig å forutse at straff kan bli følgen av at regelen brytes. Videre kan ikke straffansvar ileg-

ges utover de tilfellene som er dekket av ordlyden i straffebestemmelsen. Innholdet i et straffebud kan likevel fastlegges og utvikles ved tolkning etter alminnelig juridisk metode, men det endelige tolkningsresultatet må ha tilstrekkelig forankring i lovteksten slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas, se blant annet HR-2023-1638-A avsnitt 24, HR-2020-2019-A avsnitt 14–22 og HR-2019-900-A avsnitt 31–32.

Nye bestemmelser om skadelig påvirkningsvirksomhet må utformes i tråd med disse kravene.

6.2 Kriminalisering av samarbeid om påvirkningsoperasjoner – forholdet til ytringsfriheten

6.2.1 Oversikt

Straffebud som regulerer samarbeid om påvirkningsoperasjoner, kan gripe inn i ytringsfriheten, blant annet friheten til å uttale seg i den offentlige debatten og om det politiske systemet i Norge. I norsk rett er ytringsfriheten beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3. Straffebudene som foreslås for å ramme samarbeid om skadelige påvirkningsoperasjoner, må tolkes og anvendes i samsvar med disse bestemmelsene.

6.2.2 Forholdet til Grunnloven § 100

Grunnloven § 100 første til tredje ledd fastsetter følgende:

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende

hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.»

Ordet «bør» i første og andre ledd skal forstås som «skal». Grunnlovens vern av retten til å meddele ytringer gjelder både det å fremsette egne ytringer og å formidle andres ytringer, for eksempel når noen videreformidler informasjon fra en utenlandsk etterretningstjeneste.

Retten til ytringsfrihet er imidlertid ikke absolutt. Grunnloven oppstiller to regler om inngrep i den materielle ytringsfriheten, hvor den ene regulerer inngrep i ytringer generelt og den andre gir et særskilt vern for politiske ytringer.

For å gjøre inngrep i ytringsfriheten må det for det første foreligge hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 100 andre ledd andre punktum. Lovkravet innebærer at det stilles relativt strenge krav til lov hjemmelens kvalitet, særlig på strafferettens område, se punkt 6.1 ovenfor. Videre gjelder et særlig krav til hjemmelens presisjon ved inngrep i politiske ytringer, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd andre punktum: Begrensninger i slike ytringer må være «klart definerte».

For det andre må inngrepet la seg forsvare «holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse», jf. Grunnloven § 100 andre ledd første punktum. For politiske ytringer må det foreligge «særlig tungtveiende hensyn» som gjør inngrepet forsvarlig «holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser», jf. Grunnloven § 100 tredje ledd andre punktum. Etter begge bestemmelsene må det foretas en vurdering av det konkrete inngrepet og inngrepets formål opp mot de generelle hensynene som begrunner ytringsfriheten.

Typiske trekk ved påvirkningsoperasjoner er at de gjerne foregår fordekt og at desinformasjon inngår som et sentralt virkemiddel. Dette beskrives blant annet i to rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt: *Hvordan gjøre samfunnet mer robust mot uønsket påvirkning i sosiale medier* (FFI-rapport 21/01237) og *Uønsket utenlandsk påvirkning? – kartlegging og analyse av stortingsvalget 2021* (FFI-rapport 21/02746). Uttrykket «desinformasjon» er i FFI-rapportene beskrevet som «utvikling og spredning av bevisst feilaktig eller villedende informasjon i den hensikt å påvirke menneskers virkelighetsoppfatning, holdninger og handlinger», se FFI-rapport 21/01237 punkt 2.1 side 11. Å tillate fordekt virksomhet og spredning av bevisst feilaktig eller villedende informasjon, må kunne sies å ha begrenset verdi ut fra et ytringsfrihetssynspunkt. Slike aktiviteter kan tvert imot virke undergravende på «sannhets-

søken, demokrati og individets frie meningsdannelse». Ytringsfrihetkommisjonen av 2020 uttaler følgende i NOU 2022: 9 punkt 9.3.3.1 side 163–164:

«Valgkamper og politisk agitasjon handler i seg selv om å påvirke meningsdannelsen og endre atferd. Ideelt sett skal dette skje gjennom åpen debatt, der avsenderen er kjent og faktapåstander kan etterprøves. Desinformasjon forurenser debattmiljøet, og er en trussel mot demokratiet og den frie meningsdannelsen.»

Etter departementets syn kan det å innføre straffebestemmelser rettet mot bidrag i påvirkningsoperasjoner fra fremmed etterretning – avhengig av hvordan bestemmelsene nærmere avgrenses – støtte opp under hensynene bak ytringsfriheten.

Et eventuelt inngrep i ytringsfriheten med hjemmel i en straffebestemmelse om påvirkning fra fremmed etterretning vil ofte være begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet. I utredningen forut for revideringen av Grunnloven § 100 i 2004, drøftet Ytringsfrihetkommisjonen av 1996 hvordan hensynet til ytringsfriheten og hensynet til rikets sikkerhet burde avveies i den nye grunnlovsbestemmelsen. Kommisjonen fremhevet at flertallet både «må og kan tåle mye» fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere av norsk sikkerhetspolitikk, så lenge det ikke er symmetri mellom makten og opprørerne, jf. NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.2 side 191. Kommisjonen ga uttrykk for at inngrep begrunnet i rikets indre sikkerhet kun er akseptable i tilfeller hvor en aktuell, ikke imaginær fare truer. Justis- og politidepartementet og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sluttet seg til disse betraktningene i henholdsvis St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* punkt 4.10.2 side 95–96 og 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 Kvassheim og Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)* punkt 4.10.1 side 34. Departementet og kontroll- og konstitusjonskomiteen tilføyet at det samme må gjelde for begrensninger begrunnet i rikets ytre sikkerhet. Vernet om landets nasjonale sikkerhetsinteresser kan med andre ord forsvare inngrep i ytringsfriheten.

Som påpekt i punkt 3 er såkalte sammensatte eller hybride virkemidler eller trusler, for å oppnå innflytelse og påvirke beslutningstakere og

meningsbærere i andre stater, blitt en mer fremtredende utfordring mot våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Påvirkningsoperasjoner er en del av denne sammensatte virkemiddelbruken. Ifølge Etterretningstjenesten er spørsmål knyttet til forsvars- og sikkerhetspolitikk spesielt utsatt for russisk påvirkningsaktivitet i Norge, se utdraget fra Fokus 2023 som er inntatt i punkt 3. Vesten bygger sin motstandskraft mot påvirkningsoperasjoner på åpenhet, gjennomsiktighet hos offentlige og private aktører og evnen til kildekritikk, se NOU 2023: 14 punkt 5.3 side 96. Selv om motstandsdyktigheten mot påvirkningsoperasjoner per i dag antas å være høy, legger departementet til grunn at påvirkningsoperasjoner etter omstendighetene kan utgjøre en aktuell og reell fare mot rikets sikkerhet.

6.2.3 Forholdet til EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 nr. 1 verner friheten til blant annet å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet. Det å søke å påvirke den allmenne meningsdannelsen med ulike virkemidler er en grunnleggende del av ytringsfriheten. Straffelovforfølgning av bidrag i fremmed etterretnings påvirkningsvirksomhet kan etter omstendighetene utgjøre et inngrep i denne retten.

Inngrep i ytringsfriheten etter EMK er bare tillatt dersom inngrepet er foreskrevet ved lov, verner ett eller flere nærmere angitte legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette følger av EMK artikkel 10 nr. 2, som lyder som følger:

«The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.»

Kravet om at inngrepet må være *foreskrevet ved lov*, innebærer at det må ha grunnlag i nasjonal rett, at regelen må være tilgjengelig slik at den gir den enkelte tilfredsstillende angivelse av hvilke regler som gjelder i et konkret tilfelle, og at regelen er tilstrekkelig presist formulert til at den

enkelte kan tilpasse sin atferd etter den, jf. blant annet *Sunday Times mot Storbritannia*, saksnr. 6538/74, 26. april 1979 avsnitt 47 flg. Ved straffettslige inngrep er dette sammenfallende med lovkravet i EMK artikkel 7 nr. 1, se for eksempel *S.W. mot Storbritannia*, saksnr. 20166/92, 22. november 1995 avsnitt 35 og *Vasiliauskas mot Litauen*, saksnr. 35343/05, 20. oktober 2015 avsnitt 154, samt punkt 6.1 ovenfor.

Inngrep i ytringsfriheten må videre være begrunnet i ett eller flere av de legitime *formålene* angitt i EMK artikkel 10 nr. 2.

Hensynet til den nasjonale sikkerheten («the interest of national security») er ett av formålene nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2 som legitimt kan begrunne inngrep i ytringsfriheten. Som påpekt ovenfor i punkt 3 og punkt 6.2.2 vil fremmede staters påvirkningsvirksomhet kunne utgjøre en alvorlig trussel mot Norges nasjonale sikkerhet. Slik aktivitet kan påvirke beslutningstakere eller allmennheten i sikkerhetspolitiske spørsmål og på den måten svekke den nasjonale sikkerheten direkte. Det kan også etter omstendighetene være av vesentlig sikkerhetspolitisk betydning å sikre at beslutninger i andre viktige spørsmål for samfunnet treffes uten at fremmede stater legger føringer for beslutningene, enten det skjer ved direkte påvirkning av beslutningstakerne eller ved påvirkning av allmennheten og den offentlige debatt. Fremmede staters påvirkningsvirksomhet kan også undergrave den relativt sett høye tilliten i det norske samfunnet, noe som igjen vil kunne virke negativt på befolkningens evne og vilje til å forsvare Norge og til å håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. I ytterste konsekvens kan påvirkningsoperasjoner destabilisere grunnlaget for demokratiet og den liberale rettsstatens institusjoner. Straffelovforfølgning er etter departementets syn nødvendig for å beskytte nasjonal sikkerhet mot de skadevirkningene som autoritære staters påvirkningsvirksomhet kan forårsake, se nærmere om dette i punkt 8.3.

Straffelovforfølgning av bidrag i fremmed etterretnings skadelige påvirkningsvirksomhet vil også regelmessig ivareta enkelte andre legitime hensyn nevnt i artikkel 10 nr. 2 som har likhetstrekk med nasjonal sikkerhet, som det å ivareta offentlig trygghet («public safety») og det å forebygge uorden eller kriminalitet («prevention of disorder or crime»). Departementet vil også særskilt peke på at straffelovforfølgning vil beskytte andres rettigheter («protection of the [...] rights of others»), slik Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har forstått dette hensynet.

Hensynet til et effektivt demokrati er fremhevet i EMKs fortale, der det gis uttrykk for at menneskerettighetene og de grunnleggende frihetene best kan opprettholdes gjennom et effektivt politisk demokrati. EMD har ved flere anledninger gitt uttrykk for at demokratiet utgjør en grunnstein i den europeiske samfunnsordenen, og at befolkningens deltakelse i nasjonale og lokale demokratiske prosesser er en forutsetning for et effektivt politisk demokrati, se blant annet *Ahmed m.fl. mot Storbritannia*, saksnr. 22954/93, 2. september 1998 avsnitt 52–54, *United Communist Party of Turkey m.fl. mot Tyrkia*, saksnr. 19392/92, 30. januar 1998 avsnitt 45 og *Baralija mot Bosnia-Herzegovina*, saksnr. 30100/18, 29. oktober 2019 avsnitt 57. EMD har videre lagt til grunn i *Salov mot Ukraina*, saksnr. 65518/01, 6. september 2005 avsnitt 110, at straffeforfølgning av en person som spredte uriktig informasjon under en valgkamp ivaretok hensynet til vern av andres rettigheter, i form av velgernes rett til å delta i frie og rettfærdige valg.

Et velfungerende demokrati forutsetter en opplyst offentlig samtale, slik at borgerne kan ta stilling til politiske spørsmål med utgangspunkt i pålitelig informasjon. Departementet viser til Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 sin utredning, NOU 2022: 9 punkt 9.1 side 160, der det heter:

«Den frie meningsdannelsen forutsetter tilgang til pålitelig informasjon. Søken etter sannhet blir umulig dersom vi ikke kan fastslå hva som er sant og usant i det vi bygger våre vurderinger på. I verste fall kan dette utgjøre en trussel mot demokratiet.»

Som påpekt bruker fremmed etterretning ofte desinformasjon som et sentralt virkemiddel i påvirkningsoperasjoner. I Fokus 2023 uttaler Etterretningstjenesten følgende:

«En tredje [russisk taktikk] går ut på å teppebombe medier med ulike teorier og usannheter om en hendelse eller sak. Målet er da ikke å overbevise, men å så tvil om sannheten og svekke folks tillit til myndigheter og nasjonale medier.»

Departementet legger etter dette til grunn at påvirkning fra fremmed etterretning i mange tilfeller vil innebære en trussel mot andres rett til et effektivt politisk demokrati, og at straffeforfølgning kan redusere denne trusselen.

Når påvirkningsoperasjoner har som formål å øve politisk innflytelse på borgerne, vil straffefor-

følgning etter omstendighetene også kunne verne retten til frie valg, jf. EMK protokoll 1 artikkel 3. Også på denne måten vil straffeforfølgning kunne verne om andres rettigheter i artikkel 10 nr. 2 sin forstand. Selv om EMK protokoll 1 artikkel 3 etter sin ordlyd oppstiller plikter for konvensjonsstatene, følger det av sikker EMD-praksis at bestemmelsen også verner rettigheter for enkeltindivider, herunder stemmeretten og retten til å stille til valg, se for eksempel *Matheu-Mohin og Clerfayt mot Belgia*, saksnr. 9267/81, 2. mars 1987 avsnitt 48–51 og *Zdanoka mot Latvia*, saksnr. 58278/00, 16. mars 2006 avsnitt 102.

PST påpeker i *Nasjonal trusselvurdering 2023* at fremmed etterretningstjeneste kan initiere svertetekampanjer, for eksempel ved bruk av medieplattformer. Med tanke på slike tilfeller kan en straffeforfølgning også bidra til å verne andres omdømme («the protection of the reputation [...] of others»). Departementet bemerker at EMD ikke har avvist at beskyttelse av juridiske persons omdømme er et legitimt formål, men har gitt uttrykk for at vern av omdømmet til juridiske personer ikke veier like tungt som vern av omdømmet til fysiske personer. Det vises til avgjørelsen i *Freitas Rangel mot Portugal*, saksnr. 78873/13, 11. januar 2022 avsnitt 53, der domstolen uttaler:

«The Court also notes that the protection of the reputation of a legal entity does not have the same strength as the protection of the reputation or rights of individuals [...]. The Court has previously emphasised that there is a difference between the reputation of a legal entity and the reputation of an individual as a member of society. Whereas the latter may have repercussions on the individual's dignity, the former is devoid of that moral dimension. This difference is even more salient when it is a public authority that invokes its right to a reputation [...].»

Kravet om at inngrepet må være *nødvendig i et demokratisk samfunn*, innebærer etter EMDs rettspraksis at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for det («a pressing social need»), og det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd. Inngrepet må være egnet til å ivareta formålet med tiltaket, og formålet må ikke kunne nås med mindre inngripende midler. Kravet til forholdsmessighet innebærer også at de samfunnsmessige hensynene inngrepet skal ivareta, må avveies mot konsekvensene av inngrepet for den enkelte som rammes.

Etter både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 vil innholdet i og karakteren av ytringen, og sammenhengen den fremkommer i, være av betydning for om inngrepet anses forholdsmessig. Hvilket legitimt formål som begrunner inngrep i ytringsfriheten, kan også ha betydning. For eksempel vil omfanget av vernet etter begge bestemmelsene avhenge av om ytringen berører et forhold av samfunnsmessig interesse og om den bidrar til offentlig debatt. Som utgangspunkt er det lite rom for inngrep når det er tale om politiske ytringer og debatt om emner av offentlig interesse. Dette fremgår av flere dommer fra EMD, se blant annet *Girleanu mot Romania*, saksnr. 50376/09, 26. juni 2018 avsnitt 84:

«As regards the level of protection, there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on freedom of expression in two fields, namely political speech and matters of public interest.»

Departementet legger likevel til grunn at det regelmessig vil være nødvendig i et demokratisk samfunn å straffefølge ytringer som bidrar til fremmede staters fordekte virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, og som kan skade norske samfunnsinteresser. Når straffefølgning nettopp har som siktemål å ivareta Norge som demokratisk samfunn får det betydning for hvordan forholdsmessighetskravet i artikkel 10 nr. 2 forstås og anvendes.

Departementet vil også nevne at utnyttelse av retten til ytringsfrihet medfører plikter og ansvar, jf. EMK artikkel 10 nr. 2. I vurderingen av hvilken adgang staten har til å gripe inn i ytringsfriheten, har det betydning om den som ytrer seg har som intensjon å formidle sannferdig informasjon. Journalister og andre som opptre som offentlige vaktbikkjer, har et særlig ansvar. I *Bergens Tidende m.fl. mot Norge*, saksnr. 26132/95, 2. mai 2000 avsnitt 53 uttalte EMD:

«[...] the Court further observes that Article 10 of the Convention does not guarantee a wholly unrestricted freedom of expression even with respect to press coverage of matters of serious public concern. Under the terms of paragraph 2 of the Article, the exercise of this freedom carries with it 'duties and responsibilities' which also apply to the press. [...] By reason of the 'duties and responsibilities' inherent in the exercise of freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists

in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism [...].»

I saker om ulovlig avsløring av informasjon, har EMD oppstilt momenter for forholdsmessighetsvurderingen: hvilke interesser som står på spill (herunder i hvilken grad informasjonen har offentlig interesse), opptredenen til den som inngrepet retter seg mot (herunder om informasjonen er fremskaffet på ulovlig vis), om straffefølgningen er ledsaget av domstolskontroll i tråd med kravene til rettferdig rettergang, og om den ilagte straffen er forholdsmessig, se *Girleanu mot Romania* avsnitt 86–98 med videre henvisning til *Stoll mot Sveits*, saksnr. 69698/01, 10. desember 2007 avsnitt 112. Departementet antar at disse momentene vil kunne ha overføringsverdi til vurderingen av forholdsmessigheten av straff overfor påvirkning fra fremmed etterretning.

Departementet vil fremheve at ytringer som søker å sette en fremmed stat i stand til å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i Norge, vil ofte være av begrenset samfunnsmessig interesse. Slike ytringer har et begrenset vern etter EMK artikkel 10, sett opp mot de hensyn som ytringsfriheten generelt er ment å ivareta. Slike ytringer kan også bidra til å undergrave den offentlige debatten i samfunnet og slik påvirke negativt forutsetningene for landets demokratiske styreform. Hensynet til ivaretagelsen av et effektivt politisk demokrati er av ikke uvesentlig betydning for hva som utgjør forholdsmessige inngrep i ytringsfriheten.

Informasjon som fremmede stater ønsker at skal komme frem, kan imidlertid også ha samfunnsmessig interesse. Utenlandsk etterretning kan for eksempel avsløre informasjon om kritikkverdige forhold hos norske styresmakter. Dette kan være informasjon av betydning for samfunnet. Det er dermed ikke gitt at ytringer som sammenfaller med interessene til fremmede stater, vil ha et begrenset vern etter EMK artikkel 10, selv om ytringene på kort sikt vil kunne skade nasjonale interesser. I et langsiktig perspektiv vil det å videreformidle pålitelig informasjon om emner som har betydelig offentlig interesse, etter departementets syn, normalt ikke skade, men snarere styrke Norge som demokratisk samfunn.

Kriminalisering av ytringer antas generelt å kunne ha en viss nedkjølende effekt på den offentlige samtalen: Det kan føre til en opplevd reduksjon i det offentlige rommet for kritikk og mot-

stemmer. EMD har ved enkelte anledninger lagt vekt på dette hensynet i vurderingen av forholdsmessighet, se for eksempel *Baka mot Ungarn*, saksnr. 20261/12, 23 juni 2016 avsnitt 167. Både Ytringsfrihetskommisjonen av 1996 og Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 pekte på at nedkjølings-effekten taler mot å forby spredning av usann informasjon, se NOU 1999: 27 punkt 2.3.8 side 39 og NOU 2022: 9 punkt 9.9.2 side 180. En sanksjons nedkjølende effekt vil imidlertid kunne reduseres ved å utforme klare og forutsigbare rammer for hva slags ytringer som er straffbare.

Hvorvidt EMD finner at et inngrep er forholdsmessig, vil også avhenge av hvilken skjønnsmargin staten har. Skjønnsmarginen i den enkelte saken vil blant annet kunne påvirkes av ytringens karakter, kontekst og formål og av formålet inngrepet skal ivareta. Balanserte vurderinger i lovens forarbeider vil kunne innebære en større skjønnsmargin ved en eventuell prøving for EMD.

EMD har i flere saker gitt uttrykk for at statens skjønnsmargin er begrenset når det gjelder inngrep i pressens ytringsfrihet og dersom det er tale om restriksjoner på politiske ytringer og ytringer av offentlig interesse, se for eksempel *Éditions Plon mot Frankrike*, saksnr. 58148/00, 18. mai 2004 avsnitt 44, *Stoll mot Sveits* avsnitt 105, *Sürek og Özdemir mot Tyrkia*, saksnr. 23927/94 og 24277/94, 8. juli 1999 avsnitt 60, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası mot Tyrkia*, saksnr. 20641/05, 25. september 2012 avsnitt 69 og *Baka mot Ungarn* avsnitt 159. Slike uttalelser må samtidig veies opp mot EMDs vektlegging av EMK som verktøy for å ivareta demokratiet som styreform.

Avslutningsvis nevnes det at retten til å ytre seg ikke skal kunne misbrukes til å undergrave menneskerettighetene som konvensjonen er ment å beskytte. Dette forutsettes i EMK artikkel 17, som lyder som følger:

«Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.»

Forbudet skal hindre utnyttelse av menneskerettskonvensjonen, se for eksempel *Paksas mot Litauen*, saksnr. 34932/04, 6. januar 2011 avsnitt 87. Bestemmelsen er i EMDs praksis både anvendt som en ramme for vernet som følger av konvensjonsbeskyttede rettigheter, og som et tolkningsmoment i konkrete vurderinger av ret-

tighetsinngrep. Departementet kjenner ikke til praksis fra EMD om artikkel 17 som er direkte relevant for dette lovforslaget. EMK artikkel 10 må imidlertid forstås i lys av artikkel 17 og hensynene som begrunner artikkel 17.

6.3 Bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge ulovlig påvirkningsvirksomhet – forholdet til retten til privatliv og ytringsfriheten

Menneskerettighetene aktualiseres også i forbindelse med de foreslåtte endringene om bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge ulovlig påvirkningsvirksomhet. Særlig relevant i denne sammenhengen er *retten til privatliv*, som er vernet i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Verken Grunnloven § 102 eller SP artikkel 17 anses å gi et sterkere vern av privatlivet enn EMK artikkel 8, se Prop. 68 L (2015–2016) *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)* punkt 13.2 side 171 og for eksempel HR-2022-1317-A avsnitt 28. Gjennomgangen her knytter seg derfor til EMK artikkel 8.

For at et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 skal være lovlig, må det være foreskrevet ved lov, forfølge ett eller flere nærmere angitte legitime formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 8 nr. 2. Som nevnt ovenfor i punkt 6.2, innebærer kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for det, og det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd. I forbindelse med endringer i straffeprosessloven som ga politiet en utvidet adgang til å benytte skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, ble Norges internasjonale forpliktelser etter EMK artikkel 8 grundig behandlet. Det vises til departementets redegjørelse i Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.2 side 171–173, som gjennomgås nedenfor.

Med hensyn til *lovkravet* må tvangsmiddelbruken være hjemlet i nasjonal rett, og hjemmelen må være tilstrekkelig klar og tilgjengelig. Departementet siterte uttalelser fra EMD som understreker at det ikke kreves at den enkelte skal kunne forutse når det er sannsynlig at myndighetene vil benytte skjult etterforskning slik at vedkommende kan tilpasse sin handlemåte, men at «the law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which

public authorities are empowered to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence» (*Malone mot Storbritannia*, saksnr. 8691/79, 2. august 1984 avsnitt 67). EMD har gjentatt dette i en rekke saker, blant annet stor-kammerdommene 25. mai 2021 i sakene *Centrum för rättvisa mot Sverige*, saksnr. 35252/08 avsnitt 247 og *Big Brother Watch m.fl. mot Storbritannia*, saksnr. 58170/13, 62322/14 og 24960/15 avsnitt 333. I tillegg må det være etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier som verner mot vilkårlig maktutøvelse. Departementet viste til at EMD prøver nokså inngående om kompetansehjemlene er tilstrekkelig forutsigbare og tilgjengelige, herunder om det er etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier, se proposisjonen side 172 og *Klass m.fl. mot Tyskland*, saksnr. 5029/71, 6. september 1978 avsnitt 49.

Departementet anså det videre som klart at politiets og PSTs arbeid for å forhindre og forebygge alvorlig kriminalitet, oppfyller flere av formålsangivelsene i EMK artikkel 8 nr. 2. Til dette vil departementet her legge til at artikkel 8 nr. 2 i likhet med artikkel 10 nr. 2 anerkjenner hensynet til nasjonal sikkerhet som legitimt. Også hensynet til offentlig trygghet og hensynet til å forebygge uorden og kriminalitet, og å beskytte andres rettigheter er på samme måte som i artikkel 10 nr. 2 legitime hensyn som kan begrunne inngrep i retten til privatliv. Departementet mener de begrunnelser som gjør seg gjeldende for de legitime hensyn i artikkel 10 nr. 2 har tilsvarende betydning for inngrep i retten til privatliv. Det vises til rede-gjørelsen i punkt 6.2 ovenfor.

Når det gjelder *kravet om forholdsmessighet*, følger det av praksis fra EMD at skjult statlig overvåkning bare kan tillates når det er «strictly necessary for safeguarding the democratic institutions», og at det må foreligge tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier som sikrer dette. Samtidig har EMD gitt uttrykk for at statene har en viss skjønnsmargin til å bestemme hvilke virkemidler de vil tillate for å bekjempe alvorlig kriminalitet og ivareta offentlig sikkerhet. Det vises for eksempel til *Szabó og Vissy mot Ungarn*, saksnr. 37138/14, 12. januar 2016 avsnitt 54 og 57.

I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.2 side 172 påpekte departementet at det må foretas en avveining mellom individets interesse etter EMK artikkel 8 nr. 1 og statens behov for å avverge eller forebygge kriminell aktivitet. Videre fremhevet departementet at EMD bare i liten grad prøver statenes vurdering av hvilke metoder som bør til-

lates for å bekjempe alvorlig kriminalitet, og omtalte skjønnsmarginen slik:

«Domstolen prøver i liten grad statenes vurdering av hvilke metoder som bør tillates for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Statene er i så måte gitt en nokså vid skjønnsmargin. Likevel står ikke statene helt fritt, jf. *Klass m.fl. mot Tyskland* (avsnitt 49):

‘As concerns the fixing of the conditions under which the system of surveillance is to be operated, the Court points out that the domestic legislature enjoys a certain discretion. It is certainly not for the Court to substitute for the assessment of the national authorities any other assessment of what might be the best policy in this field. [...]

Nevertheless, the Court stresses that this does not mean that the Contracting States enjoy an unlimited discretion to subject persons within their jurisdiction to secret surveillance. The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate.’

Statene har altså en skjønnsmargin i valg av ulike metoder for å ivareta offentlig sikkerhet, og dette omfatter bruk av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed. EMD har ikke avvist slik bruk av tvangsmidler i seg selv, se for eksempel *Gillan og Quinton mot Storbritannia* [...]. Samtidig prøver domstolen nokså inngående om kompetansehjemlene er tilstrekkelig forutsigbare og tilgjengelige, herunder om det er etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier.»

Bruk av skjulte tvangsmidler for å motvirke ulovlig påvirkningsvirksomhet kan også ha sider til *ytringsfriheten*. Dersom borgerne avstår fra eller vegrer seg for å delta i den offentlige debatten av frykt for å bli overvåket av politiet, vil dette ha en nedkjølende effekt. Det vises til omtalen av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 i punkt 6.2 ovenfor. Hvorvidt en adgang til å bruke skjulte etterforskningsmetoder kan sies å ha en slik nedkjølende effekt på ytringsfriheten at det foreligger et inngrep, vil særlig bero på utformingen av gjerningsbeskrivelsen i straffebudene om påvirkning fra fremmed etterretning. Det

samme gjelder for lovligheten av et eventuelt inngrep. Jo mer vidtrekkende og skjønnspreget gjerningsbeskrivelsen i straffebudet er, jo større er betenkelighetene med å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske og særlig for å avverge og forebygge overtredelser av straffebudene.

Pressens rolle som offentlig vaktbikkje, formidler av pålitelig informasjon og tilrettelegger for en åpen og opplyst offentlig samtale er av vesentlig betydning for å realisere og sikre hensynene bak ytringsfriheten. EMD har slått fast at pressens kildevern utgjør en grunnleggende forutsetning for pressefriheten. Kildevern er en rett og plikt til å beskytte mediens anonyme kilder. Gjennom et sterkt kildevern legges det til rette for at pressen og samfunnet kan få tilgang til informasjon fra kilder som ønsker å være anonyme, se NOU 2022: 9 punkt 12.3.3.2 side 241. I *Goodwin mot Storbritannia*, saksnr. 17488/90, 27. mars 1996 uttalte EMDs flertall følgende (avsnitt 39):

«[...] Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom, as is reflected in the laws and the professional codes of conduct in a number of Contracting States and is affirmed in several international instruments on journalistic freedoms [...]. Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public-watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected. Having regard to the impor-

tance of the protection of journalistic sources for press freedom in a democratic society and the potentially chilling effect an order of source disclosure has on the exercise of that freedom, such a measure cannot be compatible with Article 10 (art. 10) of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest.»

Bruk av skjulte tvangsmidler, for eksempel kommunikasjonskontroll, kan medføre at pressens kilder blir avslørt. Hensynene bak kildevernet gjør seg også gjeldende ved slik tvangsmiddelbruk. Tilsidesettelse av kildevernet kan bare gjøres dersom kravene for inngrep i ytringsfriheten er oppfylt, se punkt 6.2 der disse er nærmere presentert. Det er etter EMDs praksis særlig strenge krav ved bruk av skjulte tvangsmidler overfor journalister, se høringsnotat 24. september 2018 om forslag til endringer i kildevernreglene i straffeprosessloven og tvisteloven punkt 10.2 side 80–84. Både kravet til klar lovhjemmel og forhåndskontroll gjennom krav om rettens tillatelse er skjerpet. Dette er begrunnet i at skjulte tvangsmidler øker faren for misbruk, se også Prop. 147 L (2012–2013) *Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon)* punkt 8.2.2 side 140–141. I den konkrete vurderingen av om inngrepet er nødvendig, synes EMD å ha en mindre restriktiv holdning i tilfeller hvor journalistiske kilder blir avdekket som en utilsiktet konsekvens av lovlig tvangsmiddelbruk i etterforskningen av andre kriminelle forhold.

7 Nordisk rett

7.1 Danmark

Det danske folketinget vedtok i mars 2019 endringer i den danske straffeloven § 108. Etter lovendringen gjør bestemmelsen det straffbart å hjelpe eller sette en fremmed etterretningstjeneste i stand til å virke innenfor den danske stats område, herunder ved å samarbeide om å utøve påvirkningsvirksomhet med henblikk på å påvirke beslutningstaking eller den allmenne meningsdannelse.

Den danske straffeloven § 108 lyder som følger (de aktuelle endringene fra 2019 er satt i kursiv):

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

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år. *Det samme gælder, hvis påvirkningsvirksomheden efter stk. 1 udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivelser, der er omfattet af § 116.»*

Ifølge bemerkningene til lovforslaget var formålet å styrke det strafferettslige vernet mot utenlandsk påvirkningsvirksomhet ved å presisere at straffeloven § 108 rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet, se Folketingstidende 2018–19 (1. samling), tillæg A, Lovforslag nr. L 95 *Forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)* punkt 1.

Vilkåret om at det må foreligge et «samarbejde» mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste ble tatt inn i lovforslaget etter høringen. Flere høringsinstanser hadde gitt uttrykk for at lovforslaget som ble sendt på høring, ville innebære et uforholdsmessig inngrep

i ytringsfriheten. Justitsministeriet uttalte i sin kommenterte oversikt over høringssvarene 14. november 2018 at «høringssvarene [...] har vist, at der kan være behov for yderligere at tydeliggøre i lovforslaget, at lovforslaget ikke retter sig mod bestemte ytringer, men mod et samarbejde med en fremmed etterretningstjeneste». Dette ble fulgt opp i det endelige lovforslaget.

Om uttrykket «fremmed etterretningstjeneste» het det at det omfatter «fremmede statslig og ikke-statslig organiserte etterretningstjenester» og at «det afgørende vil være, om der er tale om samarbejde med en myndighed eller virksomhed mv., der reelt må anses for at være en etterretningstjeneste, selv om den formelt betegner sig som f.eks. en almindelig myndighed eller virksomhed», se punkt 3.3.3 i lovforslaget.

Uttrykket «påvirkningsvirksomhet» ble forklart slik i lovforslaget punkt 3.3.2:

«Påvirkningsvirksomhed skal efter lovforslaget forstås som virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. I begrebet påvirkningsvirksomhed ligger, at virksomheden har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling.»

Det ble videre gitt uttrykk for at påvirkning av beslutningstagning vil omfatte alle typer beslutninger som treffes i privat og offentlig sektor, og at forslaget ikke inneholdt noen «bagatellgrense»:

«Der foreslås ingen bagatelgrænse for, hvilke beslutninger der kan være tale om, men det må forventes, at en fremmed etterretningstjeneste ikke vil have interesse i at påvirke beslutningstagning, som ikke har en vis betydning for etterretningstjenesten. Den brede forståelse af, hvad der ligger i beslutningstagning, skal bl.a. ses i lyset af, at det dadelværdige består i at medvirke til, at en fremmed etterretningstjeneste lykkes med sit forehavende i Danmark, uanset at beslutningen, som søges påvirket, ikke nødvendigvis umiddelbart synes at have en nævneværdig rækkevidde.»

Påvirkning av den allmenne meningsdannelsen ble forklart som «den øvrige påvirkning, som ikke er rettet mod bestemte personer eller en bestemt beslutningstagnning, men som mere generelt går ud på f.eks. at påvirke den offentlige debat».

Samtidig ble det gitt uttrykk for at det i vurderingen av om tiltale skal reises, bør legges vekt på om påvirkningsvirksomheten er egnet til å skade danske eller fremmede samfunnsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhet, og om dette er åpenbart for den mistenkte, se lovforslaget punkt 3.3.8.

I lovforslaget punkt 3.3.4 ble det gitt uttrykk for at straffansvar etter § 108, stk. 1 forutsetter at det ikke er tale om «sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk etterretningsvirksomhed, der udøves inden for rammerne af folkeretten». Det ble videre bemerket at hensynet til ytringsfriheten kunne føre til at påvirkningsvirksomhet som omfattes av ordlyden, etter en konkret vurdering likevel ikke er straffbar.

Ifølge den danske straffeloven § 108, stk. 2 kan overtredelsen straffes med inntil 12 års fengsel hvis påvirkningsvirksomheten blir utøvd i forbindelse med valg og stemmeavgivning som nevnt i straffeloven § 116. Dette inkluderer blant annet folketingsvalg, kommunale og regionale valg, valg til Europaparlamentet og lovhjemlede folkeavstemninger, se lovforslaget punkt 3.3.10.

Politiets bruk av tvangsmidler er hovedsakelig regulert i retsplejeloven kapittel 71. I utgangspunktet kreves det at politiet har mistanke om at et straffbart forhold som forfølges av det offentlige er begått, for å anvende tvangsmidler. Det kreves ikke at det straffbare forholdet er fullbyrdet. Politiet har dermed også adgang til å bruke skjulte tvangsmidler som ledd i etterforskning av et straffbart forsøk, hvis betingelsene for øvrig er oppfylt. Dansk rett åpner generelt for å straffe forsøkshandlinger i et videre omfang enn etter norsk rett. Ifølge den danske straffeloven § 21 rammes «[h]andlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse», når denne ikke fullbyrdes, som forsøk. I utgangspunktet er forsøk straffbart fra de første forberedende handlinger, dersom det foreligger fullbyrdelsesforsett. Det innebærer at politiet kan foreta etterforskning, og etter omstendighetene benytte skjulte tvangsmidler, så snart en gjerningsmann har begynt å forberede en forbrytelse som er undergitt offentlig påtale.

I tillegg er det åpnet for enkelte skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed i retsplejeloven §§ 791 c og 791 e. Paragraf 791 c gir politiet adgang til å forstyrre eller avbryte radio- og tele-

kommunikasjon i et område med henblikk på å forebygge visse former for særlig grov kriminalitet, herunder forsettlig overtredelse av den danske straffeloven § 108. I tillegg må kriminaliteten som forebygges, innebære en fare for menneskers liv eller velferd eller for betydelige samfunnsverdier, og inngrepet må ikke være uforholdsmessig. Paragraf 791 e gir politiet adgang til å overta videoovervåkningen av et område med henblikk på å forebygge samme kriminalitet, og som kan medføre eller har medført fare for menneskers liv eller velferd eller for betydelige samfunnsverdier, forutsatt at inngrepet ikke er uforholdsmessig. Adgangen gjelder ikke TV-overvåking i private hjem.

Reglene i retsplejeloven gjelder også for Politiets Etterretningstjenestes etterforskning, jf. § 6 i lov nr. 604 12. juni 2013 om Politiets Etterretningstjeneste (PET).

7.2 Sverige

Sverige vedtok allerede i 1940 et forbud mot å ta imot støtte fra en fremmed makt for å bedrive politisk propaganda. Forbudet, som ble tatt inn i den svenske straffeloven av 1864, ble i hovedsak videreført i någjeldende straffelov (brottsbalken (1962:700)) i 19 kap. 13 §. I 1976 ble bestemmelsen opphevet med virkning fra 1978, jf. lagen (1976:509) om ändring i brottsbalken. I 1981 ble en modifisert versjon av bestemmelsen gjeninnført i 19 kap. 13 § brottsbalken, jf. lagen (1981:1165) om ändring i brottsbalken. I proposisjonen ble det gitt uttrykk for at det ikke var godtagbart at Sverige stod uten et strafferettslig vern mot at en fremmed makt finansierer en kampanje for spredning av falske opplysninger, for eksempel med den hensikt å undergrave tilliten til de høyeste statsorganene. Det ble videre fremholdt at propaganda finansiert av en fremmed makt kan gripe inn i den frie meningsdannelsen. Videre ble det gitt uttrykk for at en bestemmelse kan virke forebyggende selv om den ikke brukes ofte. At det viktigste middelet mot propagandavirksomheten er opplysning og offentlig diskusjon, var etter justisministerens syn ikke noe holdbart argument mot å vedta en straffebestemmelse, se *Proposition om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)* (prop. 1979/80:176 punkt 2.3 side 20).

Sammenlignet med bestemmelsen som ble opphevet i 1976, er vilkårene for straff strammet inn. Etter en utvidelse i 2022 (jf. lag (2022:1519) om ändring i brottsbalken) rammer bestemmel-

sen i dag den som mottar penger eller annen eiendom fra en fremmed makt eller tilsvarende eller fra utlandet fra noen som handler for å assistere en fremmed makt eller tilsvarende, for å påvirke opinionen i spørsmål som gjelder Sveriges statsforfatning eller anliggende av betydning for Sveriges sikkerhet som det tilligger Sveriges regjering eller riksdag å avgjøre. Straffen er fengsel inntil 2 år. Bestemmelsen lyder som følger:

«Den som av en främmande makt eller motsvarande eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.»

Formuleringen «eller motsvarande» er ment å omfatte grupperinger eller sammenslutninger, herunder terrororganisasjoner, som inntar en faktisk maktposisjon som kan ligne den som en fremmed makt har, se *Utlandsspioneri* (prop. 2021/22:55 punkt 8.3 side 85 og 94).

Vilkåret om at formålet må være å påvirke synet på spørsmål som angår statsforfatningen

eller sikkerhetspolitikken, er begrunnet slik i prop. 1979/80:176 punkt 2.3 side 22:

«Har en främmande makt ett sådant intresse av en politisk fråga i vårt land att den finansierar en propaganda till förmån för viss lösning, kan frågan i allmänhet antas ha betydelse för vårt lands utrikespolitiska ställning och därmed ofta också för rikets säkerhet. Detta behöver emellertid inte alltid vara fallet. Det förekommer nämligen att enskilda stater av humanitära eller andra ideella skäl lämnar ekonomiskt stöd till sådan opinionsbildning på det internationella planet i olika frågor av etisk, ekonomisk eller social karaktär som kan syfta till ändring av andra staters lagstifning. Som exempel kan anges den internationella opinionen mot dödsstraffet, mot rasförtryck eller till förmån för jämställdhet mellan män och kvinnor.»

Politiets bruk av skjulte tvangsmidler er regulert i 27 kap rättegångsbalken (lag (1942:740)). I utgangspunktet kreves det at det pågår etterforskning, og i de fleste tilfeller med et mistankekrav, for å anvende tvangsmidler. Den grunnleggende reguleringen av «preventiva tvångsmedel» er inn tatt i preventivlagen (lag (2007:979)), inhämtningslagen (lag (2012:278)) og lagen om hemlig dataavläsning (lag (2020:62)). Det svenske Justitiedepartementet har opplyst at det ikke kan benyttes skjulte tvangsmidler ved mistanke om overtredelse av 19 kap. 13 § brottsbalken.

8 Behovet for et styrket strafferettslig vern mot påvirkning fra fremmed etterretning

8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet påpekte departementet at visse aspekter ved påvirkningsvirksomhet etter omstendighetene kan rammes av straffeloven, men at påvirkning fra fremmede stater ikke er regulert eksplisitt i dagens straffelovgivning.

Departementet ga uttrykk for at gode grunner taler for å innføre et alminnelig straffebud i straffeloven som rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet i Norge. Departementet viste til at trusselbildet er i endring, og at erfaringer fra andre land viser at påvirkningsoperasjoner fra enkelte autoritære stater utgjør en økende utfordring og innebærer en trussel mot åpne og frie demokratier. Departementet fremholdt videre at påvirkningsvirksomhet fra fremmede staters etterretningstjenester kan være skadelig for nasjonal sikkerhet og bidra til å undergrave eller forstyrre demokratiske institusjoner og prosesser, samt verdigrunnlaget som det norske demokratiet og rettsstaten bygger på. Departementet påpekte også at påvirkningsvirksomhet kan splitte samfunnet.

Departementet ga uttrykk for at fremmede staters påvirkningsvirksomhet må ses i sammenheng med ulovlig etterretningsvirksomhet. Begge aktivitetene innebærer at en fremmed stat søker å fremme egne utenriks- og sikkerhetspolitiske mål på bekostning av norske interesser, og vil kunne medføre sammenfallende skadevirkninger. Departementet uttalte at det må anses som en like sentral oppgave for norske myndigheter å beskytte samfunnet mot fremmede staters påvirkning, som mot fremmede staters ulovlige etterretningsvirksomhet.

Departementet fremhevet at rettstilstanden i dag innebærer at PST bare i begrenset grad er i stand til å avdekke, forebygge, etterforske og iredteføre påvirkning fra fremmede stater i Norge, og at det kan skapes et gap mellom Etterretningstjenestens og PSTs mandat på området. Departementet uttalte videre:

«PSTs manglende mandat for å motvirke påvirkningsvirksomhet i Norge kan medføre at dersom E-tjenesten avdekker en påvirkningsoperasjon rettet mot Norge med en nasjonalt nedslagsfelt, og varsler PST om dette, vil PST kunne risikere å måtte unnlate å behandle opplysninger om trusselen, og tjenesten vil heller ikke kunne forebygge eller etterforske trusselvirksomheten i Norge.»

Departementet erkjente at påvirkningstrusselen er et samfunnsproblem som i første rekke må imøtegås utenfor et strafferettslig spor, og understreket at ikke enhver form for påvirkning bør rammes. Under henvisning til ytringsfriheten ga departementet uttrykk for at det er samarbeid med fremmed etterretningstjeneste som bør være gjenstand for straff, ikke enkeltindividets meningsytringer.

Departementet foreslo på denne bakgrunn et nytt straffebud om ulovlig påvirkningsvirksomhet i straffeloven ny § 130, samt en bestemmelse om grove overtredelser i ny § 130 a. Den foreslåtte utformingen av bestemmelsene og det nærmere innholdet i dem er det redegjort for i punkt 9 nedenfor.

8.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene er positive til forslaget om å styrke det strafferettslige vernet mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge. Dette gjelder *Etterretningstjenesten*, *Finnmark politidistrikt*, *Forsvarets forskningsinstitutt*, *Innlandet politidistrikt*, *Kripos*, *Møre og Romsdal politidistrikt*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Norsk Utenrikspolitisk Institutt*, *Politidirektoratet*, *Politi hogskolen*, *PST*, *Rettspolitisk forening*, *riksadvokaten*, *Sør-Vest politidistrikt*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Troms politidistrikt* og *Vest politidistrikt*. Som sitatene nedenfor viser, er likevel enkelte av disse høringsinstansene kritiske til selve lovforslaget i høringsnotatet. Utformingen av forslagene til straffebud behandles nærmere i punkt 9 nedenfor.

Riksadvokaten uttaler følgende om behovet for kriminalisering:

«Straffeloven har ikke en alminnelig bestemmelse om påvirkningsvirksomhet, selv om visse aspekter av slik aktivitet kan rammes av andre straffebed. Behovet for en straffebedstemmelse som kriminaliserer det å samarbeide med fremmede etterretningstjenester er godt dokumentert i høringsnotatet. Riksadvokaten støtter på denne bakgrunn behovet for en straffebedstemmelse som rammer den som rettstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet i Norge.»

Politidirektoratet fremhever at påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning kan få alvorlige skadefølger for Norge, og slutter seg til at det er behov for et alminnelig straffebed som rammer denne typen virksomhet:

«Basert på blant annet det trusselbilde som beskrives i høringsnotatet [...] hvor det også ses hen til den teknologiske utviklingen, må det kunne legges til grunn at fremmede stater påvirkningsvirksomhet kan påføre Norge alvorlige skadefølger. Et grunnleggende grep for å søke å svare ut disse truslene er å gi et tilstrekkelig strafferettslig vern mot påvirkningsaktiviteten. Det bør derfor, etter Politidirektoratets vurdering, innføres et alminnelig straffebed i straffeloven som rammer fremmed påvirkningsvirksomhet i Norge som foreslått i høringsnotatet, hvilket også vil sikre at Etterretningstjenesten kan videreformidle denne type etterretninger til PST.»

Kripas påpeker at digital fremmedstatlig aktivitet mot offentlige og private virksomheter er i sterk utvikling, og gir uttrykk for at et nytt straffebed er naturlig og nødvendig for å møte denne trusselen:

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

Forslaget om å innføre et nytt straffebed i straffelovens kapittel 17 om 'Vern av Norges selvstendighet', som klargjør at det er straffbart

å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet er således en naturlig og nødvendig utvikling for å verne det norske samfunnet mot slike trusler.»

Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker at påvirkning iscenesatt av utenlandske sikkerhetstjenester kan true ytringsfriheten og våre demokratiske tradisjoner og institusjoner, og gir uttrykk for at norske styresmakter plikter å beskytte samfunnet mot denne trusselen:

«Påvirkning iscenesatt av utenlandske sikkerhetstjenester kan utfordre fri meningsdannelse og informasjonsfrihet i samfunnet. I disse situasjonene er det andre lands styresmakter som foretar handlinger som kan representere en trussel mot ytringsfriheten og våre demokratiske tradisjoner og institusjoner. Norske styresmakter plikter å beskytte oss mot denne trusselen, og NIM ønsker velkommen at departementet tar initiativ for å styrke vernet mot slike aktiviteter. Dette forslaget går imidlertid svært langt i å gi hjemler til norske styresmakter, som også vil kunne true ytringsfriheten og demokratiet.»

Norsk Utenrikspolitisk Institutt gir uttrykk for at det er positivt at noen typer skadelig påvirkningsarbeid kan etterforskes og straffefølges:

«Vi deler analysen om at fremmede stater og aktører driver etterretnings- og påvirkningsaktivitet både mot privat og offentlig sektor, mot beslutningssituasjoner eller generell meningsdannelse, og at dette kan utgjøre en trussel mot Norge og norske interesser.

[...]

Det er etter vårt syn positivt at noen typer skadelig påvirkningsarbeid kan etterforskes og straffefølges. Samtidig er det helt avgjørende at fri debatt, meningsytring og akademisk frihet beskyttes.»

Noen av høringsinstansene som kritiserer lovforslaget i høringsnotatet, uttrykker forståelse for intensjonen med forslaget uten å ta eksplisitt stilling til om det strafferettslige vernet bør styrkes. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling*, *Norges Fredsråd*, *NRK* og *Utenriksdepartementet*.

Utenriksdepartementet uttaler:

«Utenriksdepartementet har forståelse for at det kan være behov for et straffebed som kan

ramme rettsstridig samarbeid med andre staters etterretningstjeneste som utfører påvirkningsoperasjoner i Norge. Imidlertid er påvirkningsvirksomhet og opinionsdannelse ikke bare en sentral del av ytringsfriheten, men også kjernen i politisk aktivitet og til syvende og sist blant pilarene demokratiet er tuftet på. Dersom det skal innføres et straffebud som skal kunne ramme aktivitet på dette området, vil det kreve en svært presis og avgrenset bestemmelse.»

Advokatforeningen påpeker at PST og Etterretningstjenesten i flere år har fremhevet fremmede staters påvirkningsvirksomhet som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge, og uttaler at foreningen er enig i at dette er et alvorlig problem. Foreningen uttaler videre:

«Spørsmålet er likevel om de skal belegges med straff, og da i tillegg til de øvrige hjemler i straffeloven kapittel 17 som verner grunnleggende nasjonale interesser, samt annen lovgivning som verner våre demokratiske prosesser.»

Oslo statsadvokatembeter synes å mene at det er vanskelig å forsvare et straffesanksjonert forbud mot påvirkningsvirksomhet i fredstid. Høringsinstansen uttaler:

«Under ordinære samfunnsforhold bør man [...] være ytterst varsom med å anvende straff som virkemiddel mot påvirkning av beslutningsprosesser og den allmenne meningsdannelse. Feilaktig og villedende informasjon bør i et demokratisk samfunn under normale omstendigheter møtes med motinformasjon og åpen debatt. Som nevnt bidrar massemediene til at 'fake news' blir imøtegått. Det vil gjelde også om det er fremmede etterretningsorganisasjoner som står bak den uriktige informasjonen. Også andre bidragsyttere i den offentlige debatt vil kunne motvirke uheldige påvirkningsfremstøt fra utenlandske statlige aktører.»

Også *Norsk presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* er negative til forslaget om kriminalisering, og uttaler i en felles høringsuttalelse:

«Vi mener det er prinsipielt feil i et demokratisk samfunn å straffeforfølge offentlige ytringer, med mindre det har ført til at folk begår slike straffbare handlinger. I slike tilfeller har

vi etter gjeldende rett tilstrekkelige bestemmelser som fanger opp slike situasjoner.»

8.3 Departementets vurdering

Påvirkningsoperasjoner fra autoritære stater har vært et økende problem de siste årene. Fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner utgjør en betydelig trussel mot liberale demokratier. Ved bruk av internett og digitale plattformer er det lettere for fremmede staters etterretningstjenester og de som handler på vegne av disse, å nå ut til flere, for eksempel med spredning av desinformasjon. Både PST og Etterretningstjenesten har over flere år trukket frem fremmede staters påvirkningsoperasjoner som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge. Ytringsfrihetskommisjonen av 2020, Forsvarskommisjonen av 2021 og Totalberedskapskommisjonen har alle anbefalt tiltak for å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, se punkt 3 for mer informasjon om de ovennevnte forholdene.

Som påpekt i punkt 8.2 gir Norges institusjon for menneskerettigheter i sin høringsuttalelse uttrykk for at norske styresmakter plikter å beskytte samfunnet mot handlinger som andre lands styresmakter foretar og som kan utgjøre en trussel mot ytringsfriheten og demokratiske institusjoner. Også Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 fremholder dette, se NOU 2022: 9 punkt 9.9.3 side 180. Begge kritiserer samtidig forslaget om å kriminalisere samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet som ble sendt på høring i mai 2021, og anbefaler at straffebudene snevres inn slik at de mer presist fanger opp hva som utgjør straffbart påvirkningssamarbeid. Kommisjonen understreker at presisjon og tydelige rammer er avgjørende for å unngå at denne typen straffebud får en uønsket nedkjølende effekt på ytringsfriheten, se NOU 2022: 9 punkt 9.9.3 side 180–181.

Etter departementets syn er det behov for et bredt spekter av virkemidler for å verne samfunnet mot skadevirkningene som kan oppstå som følge av påvirkningsoperasjoner.

Kriminalisering av bidrag i påvirkningsvirksomhet reiser spørsmål om forholdet til retten til ytringsfrihet, som er beskyttet etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. Hovedformålet med departementets forslag er å ivareta nasjonal sikkerhet. Hensynet til nasjonal sikkerhet kan legitimt begrunne inngrep i retten til ytringsfrihet så lenge slike inngrep

er hjemlet i lov og oppfyller menneskerettslige krav til forholdsmessighet. Dette er nærmere gjort rede for i punkt 6.2 over.

Nasjonal sikkerhet er et festnet begrep. Det er alminnelig antatt at nasjonal sikkerhet omfatter statsikkerheten og de deler av samfunnssikkerheten som har avgjørende betydning for landets sikkerhet og overlevelse, se blant annet NOU 2023: 14 punkt 2.5.5 side 44 og Meld. St. 5 (2020–2021) punkt 7.2 side 69–70. Begrepet er i dag blant annet reflektert i sikkerhetsloven § 1-5 og etterretningstjenesteloven § 1-1. I sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 defineres «nasjonale sikkerhetsinteresser» som: «landets suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til

- a. de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
- b. forsvar, sikkerhet og beredskap
- c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
- d. økonomisk stabilitet og handlefrihet
- e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet»

Denne forståelsen av nasjonal sikkerhet samsvarer i det alt vesentlige med begrepet «national security» i EMK artikkel 10 nr. 2, slik EMD har fortolket det. I EMDs praksis er «national security» blant annet ansett å omfatte vernet om statens demokratiske styreform og militære styrker (*Klass mfl. mot Tyskland*, saksnr. 5029/71, 6. september 1978 avsnitt 45), statens territorielle integritet (*Det forente tyrkiske kommunistparti mot Tyrkia*, saksnr. 19392/92, 30. januar 1998 avsnitt 40 og statens konstitusjonelle verdigrunnlag (*Refah Partisi mfl. mot Tyrkia*, saksnr. 41340/98, 13. februar 2003 avsnitt 67).

Departementet finner grunn til å understreke at lovforslaget er et nødvendig supplement til øvrige tiltak, og mener at det er påkrevd av hensyn til landets nasjonale sikkerhetsinteresser. Fremmede aktørers påvirkningsoperasjoner utgjør en reell trussel mot nasjonal sikkerhet, se nærmere om dette i punkt 3 og 6.2. Slike påvirkningsoperasjoner kan også skade interesser som er beslektet med nasjonal sikkerhet knyttet til bevaring av offentlig trygghet og forebygging av uorden og kriminalitet. Videre kan forsøk på å påvirke den allmenne meningsdannelsen gjennom fordekt aktivitet og spredning av usann eller misvisende informasjon etter omstendighetene virke undergravende på den offentlige samtalen. En åpen og opplyst samtale er en forutsetning for et velfungerende demokrati, se punkt 6.2.

Straffebud rettet mot bidrag til slike påvirkningsoperasjoner vil kunne virke preventivt, og gir et klart signal til allmennheten om at slike handlinger bryter med det norske samfunnets fellesskapsinteresser og fundamentale verdier. Kriminalisering kan dermed ikke bare begrense de skadelige effektene av fremmede aktørers påvirkningsoperasjoner rettet mot Norge, men også motvirke gjennomføringen av påvirkningsaktiviteter.

Lovverket har noen straffebestemmelser som kan ramme enkelte sider av fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet, se punkt 5.1 ovenfor. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid bare på avgrensede områder, og gir etter departementets syn ikke et tilstrekkelig vern mot denne typen samfunnsskadelig virksomhet. Den manglende straffereguleringen på området innebærer at PST kun i svært begrenset grad kan forebygge, etterforske og iretteføre bidrag til illegitim påvirkning fra fremmede stater i Norge. Mens kriminalisering vil kunne virke preventivt, sender mangelen på et tydelig forbud et uheldig signal om at slike aktiviteter er akseptable. Dersom illegitim påvirkningsvirksomhet etterforskes og iretteføres, øker dessuten mulighetene for å informere beslutningstakere og allmennheten om at en fremmed stat står bak. Dette kan i seg selv redusere de negative effektene av fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet.

Når PST mangler mandat til å forebygge og etterforske påvirkningsvirksomhet, kan det oppstå situasjoner hvor PST ikke kan følge opp opplysninger fra Etterretningstjenesten om mulige påvirkningsoperasjoner rettet mot Norge. Gjennom reguleringen av PSTs oppgave som innenlands etterretningstjeneste i politiloven § 17 a og den korresponderende hjemmelen til å behandle opplysninger som er nødvendig for denne oppgaven i politiregisterloven § 64, kan PST motta og behandle informasjon fra Etterretningstjenesten om fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner dersom opplysningene er nødvendige for utarbeidelse av analyser og etterretningsvurderinger om forhold i Norge som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. PST kan imidlertid ikke bruke informasjonen til å forebygge, etterforske og iretteføre konkrete påvirkningsoperasjoner, med mindre handlingene omfattes av gjerningsbeskrivelsen i andre straffebud under PSTs ansvarsområde, herunder ulovlig etterretningsvirksomhet.

En utfordring med å kriminalisere påvirkningsvirksomhet er at det er krevende å utforme en gjerningsbeskrivelse som er tilstrekkelig presis. Bruk av ulike virkemidler for å påvirke beslut-

ningstakere og opinionen er en helt grunnleggende del av demokratiet og ytringsfriheten – også når påvirkningen styres fra utlandet og kan virke negativt for norske interesser. Forsøk på påvirkning av andre stater gjennom diplomatiske kanaler er i tillegg en grunnleggende og legitim del av utenrikspolitisk arbeid. Straffebudet må derfor utformes slik at det retter seg mot den klart uakseptable og straffverdige påvirkningen fra fremmede stater, hvor viktige samfunnsinteresser kan bli skadelidende, se punkt 9 nedenfor.

Departementets forslag til nye straffebud fikk en del kritikk under høringen. Innvendingene knytter seg særlig til utformingen av straffebudene, som flere mener er for vidtrekkende og uklare. Som påpekt i punkt 8.2 er likevel et klart flertall av høringsinstansene, også flere av de som er kritiske til utformingen av lovforslaget i høringsnotatet, enig i at det kan være grunn til å styrke det strafferettslige vernet mot uønsket påvirkningsvirksomhet fra fremmede stater.

9 Utformingen av nye straffebud om påvirkning fra fremmed etterretning

9.1 Innledning

På bakgrunn av drøftelsen foran i punkt 8.3 har departementet kommet til at det bør innføres straffebud som gjør det straffbart å delta i skadelig påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning.

Slik departementet ser det bør straffebudene plasseres i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Dette innebærer at PST skal forebygge og etterforske overtredelser av straffebudene og at riksadvokaten må avgjøre spørsmålet om tiltale, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1 og straffeprosessloven § 65 første ledd nr. 3.

Departementet foreslår to nye bestemmelser i straffeloven – §§ 130 og 130 a – om henholdsvis påvirkning fra fremmed etterretning og grov påvirkning fra fremmed etterretning.

Spørsmålet om hvordan gjerningsbeskrivelsene i ny § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning skal utformes drøftes nedenfor i punkt 9.2. I punkt 9.3 drøftes skyldkravet, mens medvirkning behandles i punkt 9.4. I punkt 9.5 behandles strafferammer, herunder innføring av en bestemmelse om grove overtredelser. Punkt 9.6 inneholder en oppsummerende omtale av de foreslåtte straffebudenes forhold til de menneskerettslige rammene.

9.2 Gjerningsbeskrivelsen

9.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Forslaget til ny straffebestemmelse rettet mot påvirkningsvirksomhet som ble sendt på høring, var i stor grad inspirert av dansk rett. Dansk straffelov § 108 rammer «[d]en, som, [...] foretager noget, hvorved fremmed etterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, herunder samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse». I høringsnotatet foreslo departementet en ny § 130 i straffeloven, som

skulle ramme «den som rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet». «Påvirkningsvirksomhet» ble foreslått definert som «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse».

Det foreslåtte *samarbeidsvilkåret* skulle markere at straffebudet ikke retter seg mot bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste. Departementet uttalte følgende:

«Formålet med lovforslaget er ikke å straffe meningsytringer som søker å påvirke opinionen. Den som samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet til skade for norske interesser, har derimot ikke krav på rettsordenens beskyttelse og bør møtes med straff. Med et slikt tilknytningsskrav reduseres i betydelig grad risikoen for at noen straffefølges for legitime demokratiske ytringer og informasjonsutveksling.»

I høringsnotatet understreket departementet at et samarbeid kan anta en rekke ulike former. Departementet ga uttrykk for at samarbeidsvilkåret kunne være oppfylt selv om partene ikke har inngått en formell samarbeidsavtale, og uttalte samtidig at eksistensen av en slik avtale normalt ville være et avgjørende bevis for at det foreligger et samarbeid. Det samme ville være tilfellet dersom gjerningspersonen har mottatt betaling eller andre ytelser fra den fremmede etterretningstjenesten eller står i et avhengighetsforhold til tjenesten. Som eksempler på andre relevante momenter, nevnte departementet blant annet om og eventuelt i hvilken utstrekning det har vært kontakt mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste, om gjerningspersonen har mottatt materiale fra fremmed etterretningstjeneste og deretter spredt dette materialet videre og om gjerningspersonen har samordnet eller koordinert sin virksomhet med en fremmed etterretningstjenestes virksomhet. Departementet ga uttrykk for at det kan foreligge et samarbeidsfor-

hold selv om det ikke har vært kontakt mellom partene.

Samarbeidsvilkåret var også ment å omfatte den fremmede etterretningstjenestens egen virksomhet, og åpne for straffeforfølgning av personer som direkte representerer etterretningstjenesten.

Forslaget om at samarbeidet måtte være med «*fremmed etterretningstjeneste*» bygget på en forutsetning om at påvirkningsoperasjoner gjennomgående utøves av etterretningstjenester. Departementet ga samtidig uttrykk for at vilkåret «fremmed etterretningstjeneste» ikke skulle «tolkes strengt hvis det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon». I forlengelse av dette uttalte departementet at et selskap som direkte eller indirekte samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste eller som har fått i oppdrag å hjelpe denne med å utøve påvirkningsvirksomhet, etter forholdene kunne anses som «fremmed etterretningstjeneste». Departementet uttalte også at det normalt ikke ville ha større betydning om påvirkningsoperasjonen styres fra andre deler av statsapparatet enn det myndighetsorganet som formelt er utpekt som etterretningstjeneste. Departementets foreløpige vurdering var at det ikke var hensiktsmessig å bruke uttrykk som «fremmed stat» eller «fremmed makt». Departementet pekte blant annet på at slike uttrykk kunne medføre et større behov for å avgrense gjerningsbeskrivelsen mot legitime handlinger som en person utfører på vegne av eller i samarbeid med andre stater.

Den foreslåtte *definisjonen av «påvirkningsvirksomhet»* var ment å fange opp det karakteristiske ved slik virksomhet, som er formålet om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne oppfatningen i samfunnet. Departementet uttalte at slik virksomhet, som skjer i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, er straffverdig uavhengig av konsekvensene. I tillegg ble det pekt på at virkningen vil kunne være svært vanskelig å bevise og avhenge av en rekke forhold som inngår i et komplekst årsaksbilde, og at straffansvar derfor ikke burde være betinget av at virksomheten får den tilsiktede effekten.

Departementet bemerket at den foreslåtte definisjonen kunne fremstå som vidtrekkende, ettersom den omfattet enhver form for virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å *påvirke beslutninger*, uavhengig av beslutningenes samfunnsmessige betydning. Departementet mente at det ikke fremstod som hensiktsmessig å kvalifisere alternativet om

påvirkning av beslutninger, og viste blant annet til at påvirkningen av en beslutning som isolert sett er av mindre betydning, kan tenkes å inngå som ledd i en omfattende påvirkningsoperasjon som ikke fullt ut er avdekket av norske myndigheter. Departementet antok også at utenlandsk etterretningstjeneste ikke vil bruke tid og ressurser på å påvirke beslutninger som er helt uten interesse for den. Departementet ga uttrykk for at de øvrige delene av gjerningsbeskrivelsen fastsatte en tilstrekkelig ramme for straffansvaret, og at det derfor ikke var behov for en «bagatellgrense» for hvilke beslutninger som skulle være omfattet.

De samme grunnene tilsa etter departementets syn at det ikke var noe behov for å avgrense vilkåret om *påvirkning av allmennhetens meningsdannelse* til å gjelde for bestemte meninger, for eksempel om statens styreform eller utenrikspolitik. Det ble heller ikke ansett nødvendig med et vilkår om at påvirkningsvirksomhet kunne skade grunnleggende nasjonale interesser eller lignende, slik som straffeloven §§ 121 og 123 om henholdsvis etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og avsløring av statshemmeligheter krever. Departementet ga uttrykk for at dette ville oppstille en unødig høy terskel og komplisere straffebudet.

Departementet påpekte at det foreslåtte straffebudet var teknologinøytralt og ville ramme påvirkningsvirksomhet som skjer både i det fysiske og digitale rom.

For å synliggjøre at det foreslåtte forbudet mot ulovlig påvirkningsvirksomhet måtte tolkes innskrenkende i tilfeller der straffansvaret ellers ville rekke lengre enn lovgiver tilsiktet, foreslo departementet at straffebudet skulle inneholde en uttrykkelig *rettsstridsreservasjon*. Departementet foreslo formuleringen «den som rettsstridig samarbeider» med fremmed etterretningstjeneste. Departementet fremhevet at det foreslåtte straffebudet som utgangspunkt måtte leses med en reservasjon for handlinger som er et utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet. Departementet uttalte videre:

«Den nærmere gresedragningen mellom rettsstridig og straffri atferd etter lovforslaget vil særlig i tvilstilfellene kunne være krevende, og må i siste instans foretas av domstolene. Hvilke handlinger som rammes, vil i stor utstrekning først kunne fastslås etter en nærmere vurdering av forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten og andre overordnede rettsnormer.»

9.2.2 Høringsinstansenes syn

Etterretningstjenesten, Finnmark politidistrikt, Forsvarets forskningsinstitutt, Innlandet politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen, PST, riksadvokaten, Troms politidistrikt og Vest politidistrikt slutter seg i stor grad til gjerningsbeskrivelsen som ble foreslått i høringsnotatet.

Politidirektoratet uttaler:

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

Riksadvokaten gir uttrykk for at det ligger en ikke-ubetydelig utfordring i det å utforme et straffebed som rammer uønskede former for strukturert samarbeid med utenlandsk etterretningstjeneste, samtidig som det ikke oppstilles unødvendig vidtgående begrensninger blant annet på ytringsfriheten. Etter riksadvokatens syn er de ulike hensynene balansert på en hensiktsmessig måte i lovforslaget.

Politihøgskolen mener at det foreslåtte straffebedet ikke vil være i strid med ytringsfriheten, og uttaler også at det i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til klarhet og forutberegnelighet. *Politihøgskolen* uttaler:

«Høyesterett praktiserer som kjent det strafferettslige legalitetsprinsippet strengt, men det er samtidig akseptert av EMD at strafferettslige normer ikke kan forventes å definere det straffbare forhold med «absolute certainty». Det er tilstrekkelig at forutberegnelighet foreligger i en grad som er «reasonable in the circumstances» [...].»

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) slutter seg til den foreslåtte definisjonen av «påvirkningsvirksomhet» og uttaler:

«FFI støtter beskrivelsen av påvirkningsvirksomhet som er benyttet i lovforslaget og finner den i tråd med FFIs egne analyser. FFI støtter høringsnotatets vurderinger om at bestemmelsen bør utformes teknologinøytralt siden påvirkningsoperasjoner kan finne sted både i det fysiske og i det digitale rom. FFI støtter også

vurderingen om at det ikke oppstilles strenge begrensninger på handlemåte eller hvilke virkemidler som kan benyttes. Dette er i tråd med FFI analyser som viser at et bredt spektrum av både attribuerbare og ikke-attribuerbare virkemidler kan benyttes i påvirkningsøyemed, samt at teknologiutviklingen og samfunnsutviklingen for øvrig vil gi fremmede etterretningstjenester nye måter å utøve påvirkning på.»

Politihøgskolen kommenterer den foreslåtte rettsstridsreservasjonen og uttaler:

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

Kripos støtter formålet med lovforslaget, men er usikker på om forslaget, slik det er utformet i høringsnotatet, i tilstrekkelig grad er egnet til å bli et effektivt straffebed. *Kripos* er imidlertid positiv til den foreslåtte rettsstridsreservasjonen og uttaler:

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

Advokatforeningen, Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling, Dommerforenings fagutvalg for menneskerettigheter, Norges fredsråd, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, NRK, Oslo statsadvokatembeter, Rettspolitisk forening og Utenriksdepartementet stiller seg kritiske til den foreslåtte utformingen av straffebedet. Kritikken går i stor grad ut på at den foreslåtte gjerningsbeskrivelsen både er vidtrekkende og uklar. Noen påpeker at det er særlig viktig at et straffebed som griper inn i ytringsfriheten, er formulert tilstrekkelig klart og at et uklart straffebed kan ha en

nedkjølende effekt, slik at noen, av frykt for å gjøre noe straffbart, unnlater å fremsette legitime ytringer.

Under overskriften «[f]orholdet til ytringsfriheten» uttaler *Advokatforeningen*:

«Det er viktig at et straffebud trekker en tydelig grense mellom de straffbare og de straffrie handlinger, slik at legitim politisk virksomhet og samfunnsengasjement ikke rammes. Denne grensen er helt fraværende i lovutkastet.»

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag uttaler følgende i en felles høringsuttalelse:

«Vi mener summen av siktede og utilsiktede konsekvenser vil kunne ha en nedkjølende og negativ effekt på ytringsfriheten og kildevernet. Lovutkastet og høringsnotatet inneholder en rekke begreper, som enten er meget uklare, meget vidt definert eller ikke definert overhodet. Dette setter borgerne og journalistene i en helt uakseptabel usikkerhet om hvorvidt deres ytringer og medienes formidling er lovstridige.»

Enkelte kommenterer eksplisitt forholdet til klarhetskravet som inngår i lovkravet. Som eksempel nevnes *Oslo statsadvokatembeters* uttalelse, der det heter:

«Grunnlovens § 96 krever hjemmel i lov for å straffe. Grunnlovsbestemmelsen forstås slik at det stilles et visst minstekrav til presisjon fra lovgivers side ved utforming av straffebud. Presisjon i straffebestemmelser er viktig for å ivareta forutberegneligheten. Slik vi vurderer den i høringsnotatet foreslåtte § 130, er det tvilsomt om bestemmelsen er tilstrekkelig presis til å tilfredsstillende kravet til presisjon som følger av lovkravet i Grunnloven § 96 og av EMK art. 7.»

Flere gir uttrykk for at den foreslåtte rettsstridsreservasjonen ikke i tilstrekkelig grad kompenserer for uklarheten som den foreslåtte utformingen av straffebudet ville skape. For eksempel uttaler *Utenriksdepartementet*:

«Rettsstridsreservasjonen avgrensner straffebudet i noen grad, men gir i sum begrenset veiledning og overlater en for stor del av avgrensningen av straffebestemmelsens virkeområde til domstolen.»

Advokatforeningen uttaler:

«Rettsstridsreservasjonen er [...] ikke tilstrekkelig til å løse fortolkningsproblemer av de mest sentrale begreper i straffebudet. [...]»

Det er en avgjørende verdi at norske straffebud utformes på et vis som innebærer at de ikke kan misbrukes under skiftende samfunnsforhold. Den nåværende ordlyden gir et urovekkende vidt spillerom og kan i prinsippet ramme frivillige organisasjoner, journalister og andre. Det er verdt å merke seg at slik lovgivning brukes av totalitære regimer for å kneble eller undertrykke brysomme stemmer eller ytringer.»

Norges institusjon for menneskerettigheter gir følgende anbefaling for å sikre oppfyllelse av lovkravet, redusere nedkjølingseffekten og ivareta retten til ytringsfrihet:

«Generelt bør man i en eventuell proposisjon i større grad søke å kartlegge kjernen i det som skal straffes både ved utformingen av, og i motivene til, straffebestemmelsen. I motivene bør både mer tvilsomme grensetilfeller og de typetilfeller som skal falle utenfor straffebudet fremgå. En klarlegging både i straffebestemmelsen og i motivene vil bidra til å sikre oppfyllelse av lovkravene etter menneskerettighetene. Videre vil det redusere nedkjølingseffekten av en eventuell straffebestemmelse kombinert med adgang til vidtgående tvangsmiddelbruk i etterforsknings- og forebyggingsøyemed. Det å avgrense straffebestemmelsen tydelig til det som er behovet, vil også redusere risikoen for unødvendig og uforholdsmessige inngrep i retten til ytringsfrihet og retten til privatliv, både gjennom straffeforfølgning og bruk av skjulte tvangsmidler.»

Norges institusjon for menneskerettigheter trekker frem vilkåret «rettsstridig samarbeider» som særlig problematisk og foreslår til overveielse at straffebudet utformes slik at det rammer rettsstridig påvirkningsvirksomhet «på vegne av» fremmed etterretningstjeneste.

Flere høringsinstanser etterlyser en omtale av flere typetilfeller, som i større grad kan klarlegge straffebudets rekkevidde. *Utenriksdepartementet* savner en nærmere drøftelse av om, og eventuelt i hvilken grad, det foreslåtte straffebudet vil ramme påvirkningsvirksomhet som drives av kommunikasjonsbyråer, interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner, religiøse organisasjoner

ner og politiske organisasjoner som direkte eller indirekte vil kunne komme til å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste for å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Utenriksdepartementet mener også at en tilstrekkelig drøftelse og avgrensning av ulike former for utenrikspolitisk arbeid holdt opp mot de forskjellige momentene i gjerningsbeskrivelsen og skyldkravet, vil være avgjørende for å kunne innføre en strafferettslig regulering av påvirkningsvirksomhet. Departementet uttaler i den forbindelse:

«Utenrikspolitisk arbeid, enten det gjøres på politisk nivå, diplomatisk nivå, gjennom økonomisk støtte i form av tilskudd, gjennom markedsføringsaktivitet, ved kontakt med næringsaktører og organisasjoner eller på andre måter, handler i stor grad om påvirkningsvirksomhet og å fremme egne utenriks- og sikkerhetspolitiske mål. På flere politiske områder kan det tenkes at etterretningstjeneste involveres og også har klare ønsker og målsetninger. Utenrikspolitisk arbeid foregår videre over hele skalaen fra fortrolige og fordekt aktivitet til offentlig og transparent aktivitet.»

Noen etterlyser en omtale av akademisk arbeid og forskeres virksomhet. *Norsk Utenrikspolitisk Institutt* gir uttrykk for at den foreslåtte rettsstridsreservasjonen bør omfatte ordinært akademisk arbeid, og uttaler:

«Forskere må ha frihet til å benytte kilder, gjennomføre intervjuer og møter, også der disse kan tenkes å ha tilknytning til fremmed etterretningstjeneste og der man ikke kan utelukke at disse kan ha et ønske om påvirkning [...]»

Enkelte reagerer på at departementet i omtalen av rettsstridsvilkåret ikke utelukket at det foreslåtte straffebudet kunne ramme handlinger som er utslag av ordinær journalistisk virksomhet. *NRK* uttaler for eksempel:

«Utfra høringsnotatet fremkommer det at det ikke er utelukket at også journalistisk publisering vil kunne rammes av straffebudet. Det i seg vil kunne medføre en nedkjølende effekt for medienes ytringsfrihet, selv om straff i slike tilfeller vil være i strid med Grunnlovens § 100 og EMK artikkel 10.»

Norges institusjon for menneskerettigheter anbefaler at departementet i en eventuell proposisjon

utdyper hvilken betydning åpenhet om samarbeidet med en aktør, overfor myndighetene eller offentligheten, får for spørsmålet om samarbeidet er «rettsstridig» i lovbestemmelsens forstand.

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og *Norsk Journalistlag* gir i en felles høringsuttalelse uttrykk for at et eventuelt straffebud bør gjøre unntak for påvirkning basert på korrekte opplysninger eller rene vurderinger.

Rettspolitisk forening etterlyser en vurdering av kriminalisering av påvirkningsarbeid i lys av skadefølgeprinsippet, som kort fortalt går ut på at det som utgangspunkt bare er grunn til å kriminalisere handlinger som er egnet til å skade, eller skape en fare for skade, på interesser som har et rettmessig krav på vern. Også andre stiller spørsmål ved om det er grunn til å ramme påvirkningsvirksomhet uavhengig av om virksomheten har skadelige effekter eller utgjør en fare for slike effekter. For eksempel uttaler *Oslo statsadvokatembeter* følgende:

«Dersom departementet velger å gå videre med forslaget i høringsnotatet, bør bestemmelsen omgjøres til et faredelikt for å begrense rekkevidden av den. Dette kan muligens gjøres ved en henvisning til straffelovens § 121, hvor det er listet opp en del grunnleggende nasjonale interesser som kan skades gjennom de handlinger som der er gjort straffbare.»

Når det gjelder forslaget om at straffebudet skal ramme rettsstridig samarbeid med «fremmed etterretningstjeneste», er meningene delte. Av høringsinstansene som spesifikt kommenterer det foreslåtte vilkåret, gir *Etterretningstjenesten, Finnmark politidistrikt, Forsvarets forskningsinstitutt, Innlandet politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen* og *PST* uttrykk for at de støtter eller kan støtte bruken av «fremmed etterretningstjeneste». *PST* uttaler:

«PST ser at bruken av begrepet 'fremmed etterretningstjeneste' potensielt kan gjøre straffebudet mindre praktisk anvendelig, all den tid det kan være utfordrende å knytte uønsket fremmedstatlig aktivitet direkte til en etterretningstjeneste. PST deler imidlertid departementets syn når det gjelder vurderingen knyttet til bruken av 'fremmed stat' eller 'fremmed makt', og at dette vil stille store krav til avgrensningen mot legitim aktivitet. I og med at forarbeidene angir at vilkåret ikke skal tolkes strengt om det kan bevises at det foreligger en

fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon, og at det avgjørende skal være om man *reelt sett* samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste, eller selv opptrer på den fremmede etterretningstjenestens vegne eller samarbeider med denne direkte eller indirekte, finner PST å kunne støtte bruken av 'fremmed etterretningstjeneste' i ordlyden.»

Advokatforeningen, Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling, Dommerforenings fagutvalg for menneskerettigheter, Kripos, Møre og Romsdal politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter og Utenriksdepartementet har innvendinger til den foreslåtte bruken av uttrykket «fremmed etterretningstjeneste». Begrunnelsene varierer.

Kripos, Møre og Romsdal politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter gir uttrykk for at uttrykket byr på bevismessige utfordringer. Oslo statsadvokatembeter uttaler:

«Slik vi ser det, er uttrykket 'fremmed makt' eller 'fremmed stat' å foretrekke [...]. Bevismessig vil det være vanskelig å oppfylle forsettkravet dersom man benytter begrepet 'fremmed etterretningstjeneste'.»

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling og Dommerforenings fagutvalg for menneskerettigheter, Møre og Romsdal politidistrikt og Utenriksdepartementet er kritiske til at departementet i høringsnotatet ga anvisning på en vid tolkning av uttrykket «fremmed etterretningstjeneste». Utenriksdepartementet uttaler:

«Det er uheldig at ordlyden i seg selv tilsynelatende ikke gjenspeiler det omfanget som bestemmelsen er tenkt å ramme, og yttergrensene for straffebudet er altså uklare på dette området.»

Både Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling og Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter mener at det hadde vært ønskelig om det foreslåtte straffebudet hadde blitt reservert til samarbeid med fremmed etterretningstjeneste i mer tradisjonell forstand.

9.2.3 Departementets vurdering

9.2.3.1 Utgangspunkter for vurderingen

Både hensynet til ytringsfriheten og hensynet til straffebudets effektivitet er viktige i vurderingen

av hvordan et straffebud om påvirkning fra fremmed etterretning bør utformes. På den ene siden må det sikres at det ikke legges unødvendige eller uforholdsmessige begrensninger på den enkeltes rett til å ytre seg. Retten til å søke å påvirke beslutninger og den allmenne meningsdannelsen er sentrale deler av ytringsfriheten. Journalisters og andres ytringer om politiske spørsmål og emner av offentlig interesse nyter et særlig vern, se punkt 6.2 for en nærmere omtale av rammene som følger av Grunnloven § 100 første til tredje ledd og EMK artikkel 10. På den andre siden må det sikres så langt det lar seg gjøre, at gjerningsbeskrivelsen ikke blir så snever at klart straffverdige tilfeller av påvirkningsvirksomhet faller utenfor.

Lovkravet, som er nedfelt i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1, legger også føringer for utformingen av straffebudet, og krever at gjerningsbeskrivelsen formuleres så klart at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes eller ikke, jf. HR-2023-1638-A avsnitt 24, HR-2020-2019-A avsnitt 14–22 og HR-2019-900-A avsnitt 31–32, se punkt 6.1. Det gjelder et skjerpet krav til hjemmelens presisjon ved restriksjoner på politiske ytringer, se punkt 6.2.2.

Som påpekt i punkt 9.2.2 ga flere høringsinstanser uttrykk for at rettsstridsreservasjonen som ble foreslått i høringsnotatet i liten grad er egnet til å klargjøre grensen mellom lovlige og ulovlige handlinger, og de etterlyste en klarere avgrensning mot legitime ytringer. Ytringsfrihetkommisjonen av 2020 anbefalte at det foreslåtte straffebudet snevres inn slik at det mer presist fanger opp hva som utgjør straffbart påvirknings-samarbeid, se NOU 2022: 9 punkt 9.9.3 side 181. Departementet er enig i at en skarpere avgrensning vil være en fordel. Et uklart straffebud som etter sin ordlyd rekker vidt, vil – som påpekt av flere høringsinstanser – kunne få en nedkjølende effekt ved at folk avstår fra eller vegrer seg for å ytre seg eller delta i det offentlige ordskiftet av frykt for å gjøre noe straffbart. For å unngå en slik utilsiktet effekt foreslår departementet en utforming av straffebudet som vil gjøre ordlyden klarere og mer avgrenset. Departementet foreslår for det første at gjerningspersonen må opptre «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Departementet foreslår for det andre at straffebudet avgrenses slik at det rammer bidrag i virksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser». Innholdet i de foreslåtte vilkårene er beskrevet nærmere nedenfor.

9.2.3.2 Gjerningspersonens tilknytning til fremmed etterretning

Departementet fastholder at det bør være et vilkår at gjerningspersonen har tilknytning til en fremmed etterretningstjeneste eller noen som reelt sett utfører de samme oppgavene som en etterretningstjeneste. Etter departementets syn er kravet om at gjerningspersonen har tilknytning til andre staters etterretningstjeneste eller lignende, sentralt for å skille straffverdige handlinger fra legitime handlinger.

Som påpekt i punkt 9.2.1 uttalte departementet i høringsnotatet at «fremmed etterretningstjeneste» ikke skal tolkes strengt «hvis det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon». Departementet har kommet til at det kan være noe anstrengt å omtale noen som ikke formelt er utpekt som et etterretningsorgan, som en «etterretningstjeneste». Enkelte høringsinstanser har kommet med lignende synspunkter. Av hensyn til straffebudets effektivitet, herunder for å unngå omgåelser, mener departementet samtidig at straffebudets rekkevidde bør bestemmes av realitetene, ikke hvorvidt en aktør formelt er utpekt som etterretningsorgan. For å synliggjøre dette foreslår departementet å benytte uttrykket «fremmed etterretningsaktør» i straffebudet. Uttrykket «aktør» brukes gjerne som betegnelse på noen som spiller en aktiv rolle på et bestemt område, og uttrykket har dermed i dagligtalen et vidt innhold. Slik departementet ser det, bør uttrykket «fremmed etterretningsaktør» i lovforslaget omfatte statlige organer som styrer fordekte påvirkningsoperasjoner uavhengig av om de formelt er utpekt som etterretningstjeneste. Uttrykket bør etter omstendighetene også kunne omfatte ikke-statlige organer som reelt sett driver med påvirkningsoperasjoner i en fremmed stats interesse. Som eksempler nevnes såkalte «trollfabrikker», som typisk har som mål å påvirke nettbrukere i den retning oppdragsgiverne ønsker, og tilsynelatende uavhengige nyhetskilder som i virkeligheten er kontrollert av statlige myndigheter.

På bakgrunn av innspillene under høringen har departementet kommet til at det bør stilles strengere og mer presise krav til tilknytningen mellom gjerningspersonen og den fremmede etterretningsaktøren, enn det som ble foreslått i høringsnotatet.

Norges institusjon for menneskerettigheter anbefaler i sin høringsuttalelse at departementet vurderer å gå vekk fra ordet «samarbeider», som ble foreslått i høringsnotatet, og i stedet formulere til-

knytningskravet slik at gjerningspersonen må utøve påvirkningsvirksomhet «på vegne av» fremmed etterretningstjeneste. Etter departementets syn er uttrykket «på vegne av» beskrivende for de tilknytningsformene som departementet mener bør utløse straffansvar.

I høringsnotatet ble det gitt uttrykk for at det foreslåtte straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet bør omfatte personer som direkte representerer fremmed etterretningstjeneste. Departementet fastholder dette standpunktet. Som fremholdt i høringsnotatet kan det være anstrengt å hevde at slike personer «samarbeider» med tjenesten. Det er derimot klart at den som er ansatt i eller på annen måte representerer en fremmed etterretningsaktør direkte, kan opptre «på vegne av» denne. Å velge «på vegne av» fremfor «samarbeider» er i denne henseende mer presist.

Straffebudet bør videre omfatte den som utfører et oppdrag for en fremmed etterretningsaktør. Språklig sett er det rimelig å forstå uttrykket «på vegne av» slik at den som påtar seg å gjennomføre et oppdrag for en oppdragsgiver, opptre på vegne av oppdragsgiveren. I relasjon til straffeloven § 27 er det likevel lagt til grunn at en oppdragstaker bare kan sies å handle «på vegne av» et foretak dersom «det foretaket som har gitt oppdraget, har hatt noen reell mulighet for å innvirke på hvordan oppdraget ble utført», se NOU 1989: 11 *Straffansvar for foretak* punkt 3.2 side 17. Et hovedargument for å kriminalisere skadelig påvirkningsvirksomhet er å motvirke at noen bistår en fremmed etterretningsaktør i deres bestrebelsers på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Formålsbetraktninger tilsier derfor at uttrykket «på vegne av» bør ha et mer vidtrekkende innhold i et straffebud om skadelig påvirkningsvirksomhet enn i straffeloven § 27 om straff for foretak, på samme måte som i straffeloven § 135 om terrorfinansiering. Straffeloven § 135 rammer blant annet «et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra» noen som har til formål å begå ulike terrorrelaterte handlinger, se første ledd bokstav d. Ordlyden viser at uttrykket «på vegne av» ikke er begrenset til tilfeller der gjerningspersonen handler etter instruks, se også Husabø i Karnov lovkommentar: Straffeloven – strl. 2005 note 8 til § 135 første ledd bokstav d (à jour per 27. november 2023).

For å gjøre det helt klart at det ikke er et krav at etterretningsaktøren har formell eller faktisk mulighet til å innvirke på gjerningspersonens handlemåte, har departementet i det foreslåtte straffebudet satt som vilkår at gjerningspersonen

opptrer «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Når det foreligger en avtale mellom gjerningspersonen og en fremmed etterretningsaktør om påvirkningsvirksomhet, mener departementet at straffansvar ikke bør være avhengig av etterretningsaktørens muligheter til å innvirke på gjerningspersonen handlinger.

Departementet finner grunn til å understreke at en avtale kan være uttrykkelig eller underforstått. Hvis gjerningspersonen for eksempel blir tilbudt penger eller andre goder mot å utføre en handling for en fremmed etterretningsaktør, og velger å gjøre det vedkommende blir bedt om, må dette sees på som aksept gjennom konkludent atferd. Det kan heller ikke være et krav at avtalen avklarer alle detaljer om hva gjerningspersonens bidrag skal bestå i.

I andre tilfeller enn de som er nevnt ovenfor, må det vurderes mer konkret om tilknytningen er så tett at gjerningspersonen kan sies å handle «på vegne av» en fremmed etterretningsaktør.

I høringsnotatet står det at det å motta materiale fra fremmed etterretningstjeneste som deretter spres videre, kan indikere et samarbeidsforhold. Departementet legger til grunn at det skjerpede tilknytningskravet («på vegne av eller etter avtale med») normalt ikke vil være oppfylt i tilfeller av et slikt løst samarbeid. Det er ikke meningen at straffebudet skal ramme tilfeller der noen kommer over eller mottar synspunkter eller informasjon om faktiske forhold fra en fremmed etterretningsaktør, og videreformidler dette. Dette gjelder selv om den som deler informasjonen, ønsker å hjelpe en fremmed etterretningsaktør med å oppnå sine mål. For at straffansvar skal være aktuelt i tilfeller som dette, må tilknytningen mellom de involverte være så tett at det er naturlig å si at gjerningspersonen opptrer «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Journalister, forskere og andre som ikke opptrer «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør, kan fritt bruke informasjon eller synspunkter som stammer fra en slik aktør i egne artikler, blogginnlegg eller lignende. Dette gjelder selv om vedkommende vet hvor materialet stammer fra. Den som deler et innlegg som det er grunn til å tro stammer fra en fremmed etterretningsaktør på sosiale medier, løper heller ikke noen risiko for å bli straffeforfulgt, så lenge dette ikke skjer på vegne av eller etter avtale med aktøren.

Tilknytningskravet markerer at et ideologisk fellesskap med en fremmed etterretningsaktør ikke er tilstrekkelig, og at straffebudet heller ikke er rettet mot ytringer med et bestemt innhold.

9.2.3.3 Den straffbare handlingen

I høringsnotatet ble ordet «påvirkningsvirksomhet» brukt som et vilkår i beskrivelsen av den handlingen forslaget skulle ramme. Det foreslåtte straffebudet rettet seg mot «den som rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet». «Påvirkningsvirksomhet» ble definert som «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse». I lys av høringen foreslår departementet istedenfor at straffebudet rettes mot den som på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør «*bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen*» og som har et visst skadepotensial. Om kravet til skadepotensial, se punkt 9.2.3.4.

Etter departementets syn bør «*bidrar*» forstås på samme måte som i straffeloven § 175 a om tvungen forsvinning. Det fremgår av forarbeidene til denne bestemmelsen at uttrykket rekker vidt, og at bestemmelsen derfor rammer som hovedgjerning en del handlinger som det rent språklig kan være naturlig å karakterisere som medvirkningshandling, se Prop. 42 LS (2018–2019) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (tvungen forsvinning) og samtykke til ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer* punkt 11 side 48. Både den som gjennomfører utadrettede aktiviteter som kan påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen direkte, og den som deltar i forberedelsene av slike aktiviteter, kan anses å bidra i skadelig påvirkningsvirksomhet. Det vil ikke være et vilkår at gjerningspersonens bidrag er nødvendig for å utøve påvirkningsvirksomheten. På samme måte som for medvirkningsansvar etter straffeloven § 15, vil det være tilstrekkelig at bidraget inngår i det samlede årsaksbildet. Helt bagatellmessige og perifere bidrag bør likevel ikke rammes av straffebudet.

Også formuleringen «*virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen*», er vidtfavnende. I høringsnotatet ble det gitt uttrykk for at det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av hvordan påvirkningsvirksomhet kan finne sted, og at det ikke bør oppstilles «strenge begrensninger på handlingsmåten eller med hensyn til hvilke virkemidler som benyttes som et ledd i påvirkningsvirksomheten». Det ble også påpekt at virkemiddelbruken vil kunne endre seg i takt med samfunnsutviklingen

og ny teknologi. Departementet fastholder dette. Et eksempel på relativt ny teknologi som kan utnyttes i skadelig påvirkningsvirksomhet, er bruk av kunstig intelligens for å manipulere bilder, videoer og lyd på en måte som gjør det svært vanskelig å avsløre at materialet er falskt (såkalte «deepfakes»).

Enkelte høringsinstanser har foreslått at straffebudet avgrenses slik at det ikke omfatter påvirkning basert på korrekte opplysninger eller rene vurderinger. Selv om desinformasjon gjerne inngår som et sentralt virkemiddel i en påvirkningsoperasjon, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å utforme straffebudet slik at det bare retter seg mot spredning av desinformasjon. Etter departementets syn kan det være like stort behov for å ramme bidrag i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen ved hjelp av andre virkemidler. Det kan dreie seg om fordekt virksomhet, der en fremmed etterretningsaktør benytter stedfortredere. Disse kan for eksempel delta i diskusjoner på sosiale medier eller organisere politiske demonstrasjoner for å nøre opp under eksisterende konflikter og skape økt polarisering. Andre eksempler på aktiviteter som kan inngå i påvirkningsoperasjoner, og som straffebudet etter departementets syn ikke bør avgrense mot, er organisert hetsing av representanter for viktige samfunnsinstitusjoner og avsløring av informasjon fremskaffet ved datainnbrudd. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at ytringene kan gjelde emner som har en betydelig offentlig interesse, og at den som ytrer seg, kan handle i god tro i den hensikt å gi pålitelig informasjon. Hensynet til ytringsfriheten tilsier derfor at det ikke kan være noe totalforbud mot å viderefordre informasjon, selv om det skjer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Dette omtales nærmere nedenfor, under «Virksomhetens skadepotensial» i punkt 9.2.3.4.

Ytterligere et argument for ikke å avgrense straffebudet mot påvirkning basert på korrekte opplysninger, er at det kan by på betydelige problemer å avgjøre om en opplysning er riktig. Dette ble vektlagt da straffeloven 1902 § 97 b, som blant annet rammet spredning av «falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare», ikke ble videreført, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.12.2.7 side 149. Departementet påpeker også at Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 har gitt

uttrykk for at det i mange tilfeller ikke er noen fasit på hva som er sant og usant, se NOU 2022: 9 punkt 9.9.2 side 179–180.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at straffebudet bør rette seg mot bidrag til påvirkning av «beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen» og ikke avgrenses med hensyn til hvordan påvirkningsvirksomhet utføres, herunder hvilke virkemidler som benyttes.

Etter departementets syn bør den som bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, og som for øvrig oppfyller vilkårene i straffebudet, kunne straffes for fullbyrdet overtredelse uavhengig av om formålet med virksomheten faktisk oppnås. Departementet viser til høringsnotatet, der standpunktet ble begrunnet slik:

«For det første er slik virksomhet straffverdig uavhengig av konsekvensene. For det andre vil virkningen kunne være svært vanskelig å bevise og avhenge av en rekke forhold som inngår i et komplekst årsaksbilde. Dersom hensikten primært var å forsterke eksisterende konfliktlinjer i samfunnet, vil det være krevende å føre bevis for at en fremmed stats etterretningstjeneste lykkes med sitt prosjekt. Den skadevoldende virkningen vil først kunne vise seg etter lang tid og fremstå som nokså avledet fra den opprinnelige påvirkningsoperasjonen.»

Departementet viser også til at Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 på generelt grunnlag har uttalt at «[d]et er krevende å vurdere effekten av desinformasjon og påvirkningskampanjer gjennom forskning i etterkant», se NOU 2022: 9 punkt 9.7 side 171. I utredningen heter det videre:

«Feilkildene er mange. Dette skyldes ikke minst at det generelt er vanskelig å påvise årsakssammenhenger bak menneskelig atferd og holdningsskaping og å skille samvirkende årsaker fra hverandre. Derfor er den empiriske forskningen på desinformasjon også usikker og sprikende.»

9.2.3.4 Virksomhetens skadepotensial

Departementet har kommet til at det bør fremgå direkte av ordlyden at de potensielt skadelige virkningene av påvirkningsvirksomhet, må være tilstede for at en handling skal rammes av straffebudet. Det foreslås at straffansvar forutsetter at gjerningspersonen bidrar i virksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser».

Uttrykket «betydelige samfunnsinteresser» brukes i straffeloven § 117, som rammer «den som ved bruk av makt, vold eller trusler, eller på annen ulovlig og organisert måte, griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner som for eksempel en offentlig myndighet, et politisk parti eller et medieforetak, og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare». Hva som anses som «betydelige samfunnsinteresser» må nødvendigvis bero på et skjønn, noe som også er påpekt i spesialmerknadene til straffeloven § 117, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 305. I relasjon til straffeloven § 117 er det en rimelig fortolkning at «betydelige samfunnsinteresser» dreier seg om interesser som «viktige samfunnsinstitusjoner» er ment å ivareta. Dette er også lagt til grunn av Bruce i Karnov lovkommentar: Straffeloven – strl. 2005 note 5 til § 117 (à jour per 28. juli 2023). I det foreslåtte straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet vil uttrykket «betydelige samfunnsinteresser» omfatte, men ikke nødvendigvis være begrenset til, disse interessene.

Nedenfor nevnes noen eksempler på betydelige samfunnsinteresser som departementet antar at typisk vil kunne skades av påvirkningsvirksomhet fra fremmede etterretningsaktører.

Beskyttelse av den nasjonale sikkerhet er åpenbart en slik betydelig samfunnsinteresse, se også punkt 6.2.3 over. Et viktig formål med den foreslåtte straffebestemmelsen er nettopp å kunne gripe inn overfor den som bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade Norges sikkerhet.

En opplyst offentlig samtale er en annen betydelig samfunnsinteresse som straffebudet er ment å ivareta. At en opplyst offentlig samtale er en betydelig samfunnsinteresse underbygges av det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, hvoretter statens myndigheter er pålagt å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Spredning av usann eller misvisende informasjon om spørsmål av samfunnsmessig betydning kan etter omstendighetene skade denne samfunnsinteressen. Det samme gjelder annen virksomhet som er egnet til å så tvil om sannheten.

Påvirkningsoperasjoner fra fremmed etterretning kan i ytterste konsekvens destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på. Dette kan blant annet gjøres ved å undergrave tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner og deres evne til å utføre sine oppgaver. Hvis påvirkningsoperasjonen gjennomføres i forbindelse med et

offentlig valg, kan operasjonen påvirke valgdeltakelsen, tilliten til at valget gjennomføres på korrekt måte og utfallet av valget.

I et demokrati må det være betydelig rom for å kritisere offentlige myndigheter, politiske partier, medieforetak og andre viktige samfunnsinstitusjoner og representanter for disse. Departementet mener likevel at det kan være en betydelig samfunnsinteresse å forebygge at tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner og demokratiske prosesser svekkes på illegitimt vis, for eksempel ved at en fremmed etterretningsaktør sørger for spredning av bevisst uriktig eller villedende informasjon eller initierer fordekte svertetekampanjer, der de som uttaler seg offentlig holder sin tilknytning til etterretningsaktøren skjult.

Andre betydelige samfunnsinteresser som det foreslåtte straffebudet kan verne, omfatter forebygging av opptøyer eller andre former for offentlige forstyrrelser, men også andre hensyn kan være aktuelle.

Gjerningspersonens bistand kan bestå i ytringer. Bistanden kan også ta andre former, og for eksempel bestå i datateknisk bistand. Ved anvendelsen av straffebudet overfor ytringer må det tas hensyn til at inngrep i ytringsfriheten må kunne begrunnes i et av de legitime formålene som er nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2. I disse praktisk viktige tilfellene oppstiller EMK artikkel 10 nr. 2 en ramme for hvilke samfunnsinteresser straffebudet kan verne. Det vises til omtalen i punkt 6.2.3.

Som tidligere påpekt, mener departementet at uttrykket «bidrar» i det foreslåtte straffebudet må tolkes slik at helt bagatellmessige og perifere bidrag faller utenfor. Når straffebudet rammer den som bidrar i virksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser», og helt bagatellmessige og perifere bidrag holdes utenfor, er det vanskelig å se at bruk av straff kan utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte. Dette gjelder i hvert fall når straffebudet bare rammer forsettlig overtreddelser, se nærmere om skyldkravet nedenfor i punkt 9.3. Den foreslåtte utformingen begrenser derfor i betydelig grad behovet for å tolke straffebudet innskrenkende for å hindre at straffeforfølgning gjør et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten.

Departementet foreslår at straffebudet skal ramme bidrag til virksomhet som «kan skade» betydelige samfunnsinteresser, slik at den straffbare handlingen fullbyrdes allerede når det er voldt fare for skade på betydelige samfunnsinteresser. Departementet bemerker at en rekke av de eksisterende bestemmelsene i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og

andre grunnleggende nasjonale interesser ikke krever at en skade har inntrådt. Det er tilstrekkelig at handlingene volder fare. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.3.3.3 side 117 er dette begrunnet slik:

«Det sentrale i skadefølgeprinsippet er at handlinger som ikke medfører skade eller fare for skade på beskyttelsesverdige interesser, heller ikke bør være straffbare. Hvorvidt en atferd skal kunne straffes allerede når det er frembrakt fare for det uønskede resultat, eller om det først skal skje når det skadelige resultat er forsøkt frembrakt (dvs. at gjerningspersonen har skredet til verket med skadeforsett), må bestemmes ut fra hvor klanderverdig det er å frembringe en slik fare og hvor effektiv det er behov for å gjøre straffbestemmelsen. Som det er pekt på ovenfor, vil lovbrudd rettet mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende interesser være av en slik karakter at det er riktig å gjøre dem straffbare allerede når det er fare for skade.»

Det foreslåtte vilkåret «kan skade» innebærer at det må foreligge en reell fare. Departementet antar at det i mange tilfeller kan være slik at det er flere ulike faktorer som samlet fører til at den aktuelle faren oppstår. Departementet legger videre til grunn at det kan være vanskelig å skille effekten av samvirkende årsaker fra hverandre. For at straffebudet skal være effektivt og praktisk, bør det være tilstrekkelig at gjerningspersonen bidrar i virksomhet som «kan skade». Formuleringen viser at det ikke er et krav at gjerningspersonens handling er en nødvendig betingelse for at faren skal oppstå.

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved om straffebudet bør ramme åpent samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Departementet går ut fra at det ikke er særlig praktisk at noen som opptrer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør er åpen om dette. Skulle det skje, er det rimelig å anta at påvirkningshandlingene som foretas, har mindre skadepotensial enn tilsvarende handlinger der tilknytningen til etterretningsaktøren holdes skjult. Spørsmålet om påvirkningsvirksomheten skjer fordekt eller transparent vil derfor inngå som et moment i vurderingen av om virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser. Departementet har på den bakgrunn kommet til at det ikke er nødvendig å begrense straffebudet til å gjelde samarbeid som skjer fordekt.

Etter etterretningstjenesteloven skal Etterretningstjenesten etablere og opprettholde etterret-

ningssamarbeid med andre land, forsvarsallianser som Norge deltar i og andre internasjonale organisasjoner, jf. loven § 10-1 andre ledd. Den norske Etterretningstjenesten har et utstrakt samarbeid med etterretningstjenester i andre land. Dette samarbeidet kan påvirke beslutninger som fattes av norske myndigheter, og åpne trusselvurderinger basert på internasjonalt etterretningssamarbeid kan påvirke den allmenne meningsdannelsen i samfunnet. I høringsnotatet var det presisert at den foreslåtte bestemmelsen ikke var ment å ramme det legitime samarbeid som norske etterretnings- og sikkerhetsmyndigheter har med etterretningstjenester i andre land. Slik gjerningsbeskrivelsen er foreslått utformet her, følger dette direkte av vilkåret om at virksomheten må kunne skade betydelige samfunnsinteresser.

9.2.3.5 Handlingens tilknytning til Norge

Formålet med straffebudet er primært å motvirke skadelig påvirkningsvirksomhet som er rettet mot beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i Norge. Som påpekt i høringsnotatet er dette bakgrunnen for den foreslåtte plasseringen i kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser.

I det foreslåtte straffebudet avhenger straffbarheten både av en tilsiktet virkning, nemlig påvirkning av beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, og av en inntrådt virkning i form av fare for skade på betydelige samfunnsinteresser. Som følge av bestemmelsen i straffeloven § 7 om handling som anses foretatt på flere steder, vil bidraget i den ulovlige påvirkningsvirksomheten kunne anses foretatt i Norge når formålet med virksomheten er å påvirke meningsdannelsen i Norge, og virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser i Norge. Dette gjelder selv om bidraget rent faktisk er gjennomført i utlandet, for eksempel fra en datamaskin i en annen stat.

Det foreslåtte straffebudet vil også ramme den som på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør, bidrar i virksomhet som er rettet mot beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i utlandet, dersom handlingen fant sted i Norge eller i norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Etter departementets syn er det i Norges interesse at beslutningstakere og allmennheten i andre land vernes mot skadelig påvirkningsvirksomhet.

I hvilken utstrekning det foreslåtte straffebudet finner sted på handlinger som fullt ut er foretatt i utlandet, beror på vilkårene i straffeloven § 5.

Hovedregelen er at det kreves at handlingene er begått av en norsk statsborger, en person med bosted i Norge eller på vegne av et foretak registrert i Norge og dessuten er straffbare i det landet de ble foretatt (dobbel straffbarhet), jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 1.

9.3 Skyldkravet

I *høringsnotatet* gikk departementet inn for at skyldkravet skulle være forsett, i tråd med hovedregelen i straffeloven § 21. Departementet mente at det ikke burde være et vilkår at gjerningspersonen selv hadde påvirkningshensikt, og fremholdt at det å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet er straffverdig selv om gjerningspersonen ikke er motivert av et ønske om å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Departementet mente derfor at det burde være tilstrekkelig at gjerningspersonen hadde sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett (*dolus eventualis*) med hensyn til at den fremmede etterretningstjenestens virksomhet var drevet ut fra et slikt formål.

Blant høringsinstansene som kommenterer skyldkravet særskilt, gir *Finnmark politidistrikt*, *Innlandet politidistrikt* og *riksadvokaten* uttrykk for at de er enige i at skyldkravet bør være forsett. Riksadvokaten påpeker at et krav om hensikt kunne medført at personer som er motivert av penger kunne falt utenfor.

Sør-Vest politidistrikt gir uttrykk for at «[a]ll aktivitet som påvirker Norges sikkerhetsmessige interesser bør kriminaliseres dersom det er et forsettlig samarbeid med fremmed lands etterretning». *Politihøgskolen* uttaler at skolen ikke har noen bemerkninger til det foreslåtte skyldkravet.

NRK gir uttrykk for at lovforslaget innebærer et uholdbart inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten, og begrunner dette blant annet med at journalister som har kontakt med fremmede stater etter ordlyden kunne rammes av straffeforbudet, fordi sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett er tilstrekkelig. Også *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* mener at det foreslåtte skyldkravet er problematisk, og gir uttrykk for at det må tydeliggjøres at journalistisk virke ikke kan straffes. Foreningene uttaler i en felles høringsuttalelse:

«I mange tilfeller vil research, planlegging og gjennomføring av reportasjereiser (inkludert søknader om visum) inkludere en form for

samarbeid. Landet det gjelder vil ha et ønske om å påvirke. Selv om journalistene det måtte gjelde ikke har forsett om å påvirke, vil samarbeidet etter ordlyden i høringsnotatet kunne være straffbart, fordi terskelen settes ved sannsynlighetsforsett. Det er uholdbart.»

Norges institusjon for menneskerettigheter mener at det er ønskelig at departementet klargjør skyldkravet ytterligere, og bemerker at man bør søke å unngå at enkeltpersoner og virksomheter legger inn betydelige sikkerhetsmarginer i sin innhenting av informasjon og sine ytringer for å unngå å overtre gjerningsbeskrivelsen i straffebudet.

Advokatforeningen kritiserer ikke det foreslåtte forsettskravet, men gir uttrykk for at forsettskravet ikke avhjelper avgrensingsproblemene knyttet til uttrykkene «etterretning», «samarbeid» og «påvirkning». Advokatforeningen uttaler:

«Avgrensingsproblemene kan [...] ikke løses gjennom forsettskravet. Særlig gjelder dette ved eventuelt forsett, jf. straffeloven § 22 c.)»

Departementet fastholder at skyldkravet bør være forsett. Departementet mener at en overtredelse av den foreslåtte gjerningsbeskrivelsen er straffverdig selv om gjerningspersonen ikke har til hensikt å bidra i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen.

Forsettet må på vanlig måte dekke alle elementene i gjerningsbeskrivelsen. Departementet antar at spørsmålet om det foreligger forsett i praksis særlig vil knytte seg til vilkåret om at gjerningspersonen bidrar i virksomhet på vegne av eller etter avtale med «en fremmed etterretningsaktør» og vilkåret om at virksomheten som gjerningspersonen bidrar i, «kan skade betydelige samfunnsinteresser». For å kunne straffes må gjerningspersonen som minimum holde det for mulig at samarbeidspartneren er «en fremmed etterretningsaktør» og at virksomheten vedkommende bidrar i har potensial til å «skade betydelige samfunnsinteresser» og velge å handle selv om det skulle være tilfellet, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav c.

Flere høringsinstanser påpekte at en rekke norske aktører – inkludert journalister, forskere, interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner, religiøse organisasjoner, politiske organisasjoner og diplomater – direkte eller indirekte vil kunne komme til å samarbeide med representanter for fremmed etterretningstjeneste som har et ønske om påvirke beslutninger eller den allmenne

meningsdannelsen. Departementet holder det for lite sannsynlig at disse aktørene forsettlig vil bidra i skadelig påvirkningsvirksomhet på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Skulle det være tilfelle, og personen eller organisasjonen i tillegg har forsett om at virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser, mener departementet at handlingen er så klanderverdigg at det er på sin plass å reagere med straff.

9.4 Medvirkning

Hovedregelen er at et straffebud også rammer den som medvirker til overtredelsen, jf. straffeloven § 15. Det ble ikke foreslått noen unntak fra denne hovedregelen i lovforslaget i *høringsnotatet*, og medvirkningsansvaret ble heller ikke omtalt i notatet.

Norges institusjon for menneskerettigheter anbefaler departementet å vurdere nærmere hvor langt medvirkning til ulovlig påvirkningsvirksomhet skal være straffbart. Institusjonen gir uttrykk for at rekkevidden av medvirkningsansvaret blant annet bør vurderes for ansatte i og oppdragstakere for en virksomhet som samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste. Institusjonen reiser også spørsmålet om medvirkningshandling etter forholdene kan stå i en annen stilling med henblikk på behovet for adgangen til tvangsmiddelbruk enn det å rettsstridig opptre på vegne av en etterretningstjeneste. Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler følgende:

«Vi reiser spørsmål ved om det bør fastsattes ulike straffebud for den som rettsstridig utøver påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmed etterretningstjeneste, og den som på ulike måter rettsstridig bidrar eller medvirker til dette [...]. Vi antar at adgangen til tvangsmiddelbruk i disse to typesituasjonene bør vurderes hver for seg, da det sistnevnte typesituasjonen særlig kan reise kompliserte spørsmål opp imot ytringsfriheten (herunder informasjonsfriheten).»

Andre høringsinstanser uttrykker, uten å adressere medvirkning, bekymring for at journalister, akademikere og andre som viderefremmer synspunkter og informasjon som stammer fra fremmed etterretningstjeneste kan risikere straffansvar.

Departementet ser ikke grunn til å regulere medvirkning særskilt. Departementet bemerker at vilkåret «bidrar i» innebærer at det foreslåtte straffebudet rammer som hovedgjerning en del handlinger som ellers ville kunne ha vært

straffet som medvirkning etter straffeloven § 15, se om dette i punkt 9.2.3.3. Ansvar for medvirkning etter straffeloven § 15 kan være aktuelt for medvirkere som ikke selv opptre på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. For å straffes for medvirkning må en person ha «dobbel forsett». Vedkommende må ha forsett om at hovedpersonen opptre på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør, at hovedpersonen bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, og at denne virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser. I tillegg må medvirkeren ha forsett om at vedkommendes egen handling bidrar til overtredelsen. Å på denne måte forsettlig fremme interessene til en fremmed etterretningsaktør på bekostning av betydelige samfunnsinteresser, er etter departementets syn klart straffverdigg.

9.5 Strafferammer

9.5.1 Strafferamme ved vanlig og grov overtredelse

I *høringsnotatet* foreslo departementet at overtredelse av det foreslåtte straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet skulle straffes med fengsel inntil tre år. Det ble vist til at påvirkningsoperasjoner har et stort skadepotensial og kan ramme grunnleggende nasjonale interesser. Det ble også fremholdt at påvirkningsvirksomhet har et visst slektskap med overtredelser av straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 123 (avsløring av statshemmeligheter). Overtredelse av disse bestemmelsene straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Departementet ga uttrykk for at en strafferamme på fengsel inntil 3 år antagelig er utilstrekkelig i de alvorligste tilfellene, og foreslo en bestemmelse om grov overtredelse, der strafferammen ble satt til fengsel i inntil 10 år. Det ble vist til at straffeloven § 122 (grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) har en strafferamme på fengsel inntil 10 år.

Få *høringsinstanser* har kommentert forslaget til strafferammer særskilt.

Innlandet politidistrikt er enige i forslaget til strafferammer. *Riksadvokaten* gir uttrykk for at en strafferamme på 3 år for normal (simpel) overtredelse kan fremstå som noe lavt sett hen til alvoret i handlingene, skadepotensialet og sammenhengen med andre bestemmelser. Riksadvokaten finner likevel å kunne støtte forslaget, og uttaler at strafferammen vurderes som mindre viktig enn tilgangen på tvangsmidler.

Forsvarets forskningsinstitutt og *Politihøgskolen* gir uttrykk for at de ikke har noen bemerkninger til de foreslåtte strafferammene.

Rettspolitisk forening foreslår at strafferammen settes til fengsel i inntil 1 år. Foreningen uttaler:

«Det foreliggende forslaget presenterer et helt nytt straffebud og det er uklart hvor effektivt straffebudet vil bli. I slike tilfeller mener vi av hensynet til rettssikkerhet at det er viktig å gå gradvis frem ved fastleggingen av strafferamme.»

Norges institusjon for menneskerettigheter kritiserer ikke de foreslåtte strafferammene. Institusjonen gir imidlertid uttrykk for at de betydelige strafferammene taler ytterligere for at gjerningsbeskrivelsen bør presiseres mest mulig for å unngå en betydelig nedkjølende effekt på informasjons- og ytringsfriheten. Høringsinstansen antar at strafferammene også vil kunne få betydning for om inngrepet i ytringsfriheten er forholdsmessig.

Norsk Presseforbund, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* gir i en felles høringsuttalelse uttrykk for at de foreslåtte strafferammene vil bidra til å gi lovforslaget en nedkjølende effekt.

Departementet fastholder forslaget om en øvre strafferamme på fengsel inntil 3 år for overtredelser av ny § 130. Fordi departementet antar at overtredelser av det foreslåtte straffebudet vil variere mye i alvorlighetsgrad, foreslås det å innta bot som et selvstendig straffalternativ. Dette åpner for at bot kan ilegges som eneste straff, jf. straffeloven § 53 første ledd. Departementet bemerker at treårsrammen anses som normal-skjæringspunktet for når bøter bør kunne ilegges som eneste straff, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 23.2.3 side 307. Departementet nevner at flere andre bestemmelser i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, åpner for ilegging av bot som eneste straff.

Departementet fastholder at det er behov for et eget straffebud om grov ulovlig påvirkningsvirksomhet, og opprettholder forslaget om at strafferammen i dette straffebudet, ny § 130 a, settes til fengsel inntil 10 år. Departementet påpeker at fremmede etterretningsaktørers påvirkningsvirksomhet kan true nasjonal sikkerhet og i verste fall destabilisere samfunnsordenen, som er en særlig beskyttelsesverdig interesse. Departementet viser til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 side 130 der samfunnsordenen og enkelt-

personers liv omtales som «de mest beskyttelsesverdige interesser». Dette tilsier at bidrag til slik virksomhet i særlig alvorlige tilfeller bør kunne straffes med fengsel inntil 10 år.

9.5.2 Momenter i vurderingen av om en overtredelse er grov

Etter forslaget i *høringsnotatet* skulle det ved avgjørelsen av om påvirkningsvirksomheten er grov, særlig legges vekt på om den har hatt særlige alvorlige virkninger for Norge, medført tap eller fare for tap av menneskeliv eller er utøvd i forbindelse med et offentlig valg.

Ingen høringsinstanser har kommentert denne delen av forslaget.

Departementet mener at de forholdene som ble trukket frem i høringsnotatet, vil være vesentlige momenter i vurderingen av om overtredelsen er grov. Departementet har imidlertid kommet til at disse omstendighetene med fordel kan sammenfattes i formuleringen *særlig samfunnsskadelig*. Det foreslåtte straffebudet mot ulovlig påvirkningsvirksomhet har til hensikt å begrense fremmede etterretningsaktørers evne til å gjennomføre påvirkningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Hvis overtredelsen er særlig samfunnsskadelig, vil det trekke sterkt i retning av at overtredelsen er grov. Formuleringen «særlig samfunnsskadelig» brukes allerede i flere bestemmelser i straffeloven, som rammer nokså forskjelligartede lovbrudd, blant annet § 155 a (grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson), § 189 a (grov ulovlig bevæpning med skytevåpen på offentlig sted), § 331 (grov utpressing) og § 396 (grovt lønnsstyveri). Hvorvidt gjerningspersonens bidrag til ulovlig påvirkningsvirksomhet er særlig samfunnsskadelig vil bero på flere forhold, herunder hvor sannsynlig det er at beslutningstakere eller allmennheten lar seg påvirke av handlingen og hvilken betydelig samfunnsinteresse som kan skades.

Departementet foreslår at enkelte momenter som typisk vil kunne påvirke overtredelsens skadepotensial og den bebreidelsen som kan rettes mot gjerningspersonen, nevnes særskilt i bestemmelsen. Disse momentene er *overtredelsens karakter og omfang* og om *gjerningspersonen i kraft av sin stilling nyter en særlig tillit*.

Et annet moment som påvirker klanderverdigheten ved bidrag i ulovlig påvirkningsvirksomhet, og som departementet foreslår at nevnes særskilt, er om gjerningspersonen har skaffet seg selv eller andre en *betydelig vinning*. For en nærmere

omtale av momentene, vises det til spesialmerkna-dene i punkt 13.1.

9.6 Oppsummerende om forholdet til de menneskerettslige rammene

I lys av de innvendingene flere høringsinstanser hadde mot lovforslaget som ble sendt på høring, finner departementet grunn til å understreke at de bestemmelsene som foreslås i proposisjonen her, straffeloven §§ 130 og 130 a om henholdsvis påvirkning fra fremmed etterretning og grov påvirkning fra fremmed etterretning, etter departementets syn klart er forenlige med de menneskerettslige rammene som følger av Grunnloven, EMK og SP.

Som påpekt i punkt 9.2.3.1 har departementet ved utformingen av de foreslåtte straffebudene lagt vekt på å sikre etterlevelse av lovkravet, som i norsk rett er nedfelt i Grunnloven § 96 første ledd, EMK artikkel 7 nr. 1 og SP artikkel 15 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3, samt retten til ytringsfrihet, som er beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3.

Vilkåret om at gjerningspersonen opptrer «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør vil i særlig grad medvirke til at det i de fleste tilfellene ikke vil være tvil om en handling rammes av de foreslåtte straffebudene. Vilkåret vil også, sammen med vilkåret om at gjerningspersonen bidrar i virksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser», begrense behovet for å tolke de foreslåtte bestemmelsene innskrenkende av hensyn til ytringsfriheten.

De foreslåtte straffebudenes hovedformål er å beskytte nasjonal sikkerhet. Straffeforfølgning av overtredelser vil derfor normalt legitimt kunne begrunnes i hensynet til nasjonal sikkerhet som nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2. De foreslåtte straffebudene vil også regelmessig ivareta enkelte

andre legitime hensyn som er nevnt i artikkel 10 nr. 2, herunder beskyttelse av offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet og beskyttelse av andres rettigheter, nærmere bestemt retten til et effektivt politisk demokrati, se punkt 6.2.3 og 8.3 for en nærmere redegjørelse.

Formålene får betydning for hvordan forholdsmessighetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2 forstås og anvendes. Der betydelige samfunnsinteresser som nevnt ovenfor står på spill, mener departementet at det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov for å gripe inn i ytringsfriheten. Øvrige tiltak for å begrense de skadevirkningene som autoritære staters påvirkningsvirksomhet kan forårsake, handler i stor grad om å styrke befolkningens motstandsdyktighet, se punkt 3. Bruk av straff skiller seg fra disse tiltakene ved at straff i større grad kan virke preventivt. Selv om det norske lovverket i dag inneholder noen straffebestemmelser som kan ramme enkelte sider av fremmedstatlig skadelig påvirkningsvirksomhet, er det etter departementets syn behov for nye bestemmelser som generelt rammer bidrag i slik virksomhet.

Departementet har kommet til at det er nødvendig å innføre nye straffebud som gjør det mulig å straffeforfølge bidrag i fremmede etterretningsaktørers virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen og som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Departementet presiserer at de foreslåtte bestemmelsene må anvendes slik at helt bagatellmessige og perifere bidrag holdes utenfor, se også punkt 9.2.3.3. Når de foreslåtte straffebudene i tillegg bare rammer forsettlig overtredelser, er det vanskelig å se at straffeforfølgning kan utgjøre et uforholdsmessig inn-grep i den enkeltes ytringsfrihet. Departementet mener de foreslåtte straffebudene heller ikke vil ha en nedkjølende effekt på den offentlige samtalen som er uforenlig med EMK artikkel 10.

10 Bruk av skjulte tvangsmidler

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Generelt

Det følger av politiloven § 17 b første ledd nr. 1 at PST skal forebygge og etterforske overtredelser av straffeloven kapittel 17, hvor straffebudene om påvirkning fra fremmed etterretning er forslått plassert. Ett av de sentrale spørsmålene i dette lovforslaget er i hvilken utstrekning PST bør få tilgang til skjulte tvangsmidler i forbindelse med ulovlig påvirkningsvirksomhet.

Skjulte tvangsmidler benyttes, som navnet tilsier, uten at den metodebruken er rettet mot, skal gjøres kjent med dette mens den pågår. Reglene om skjulte tvangsmidler må balansere hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse på den ene siden og hensynet til personvern og rettssikkerhet på den andre siden. Hovedregelen er at skjulte tvangsmidler benyttes for å etterforske allerede begåtte straffbare handlinger. Det gjelder normalt et strengt strafferammekrav som grunnvilkår for å ta i bruk skjulte tvangsmidler. Ved enkelte alvorlige lovbrudd har lovgiver funnet grunn til å åpne for bruk av skjulte metoder ved lavere strafferamme, der slike tvangsmidler antas å ha særlig stor betydning for muligheten til å etterforske det aktuelle lovbruddet og der det er forholdsmessig.

Det er et grunnleggende utgangspunkt at et tvangsmiddel bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, jf. straffeprosessloven § 170 a. I dette ligger at tvangsmiddelbruken må være nødvendig, være egnet for etterforskningsformålet og være den minst inngripende metoden for å nå formålet. Et tvangsmiddel kan uansett ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Det må foretas en avveining av behovet for tvangsmiddelet og hvor inngripende det aktuelle tvangsmiddelet er.

I tillegg til at lovgiver må foreta en vurdering av om det er forholdsmessig at loven åpner for bruk av skjulte tvangsmidler, må også påtalemyndigheten og retten i den enkelte sak foreta en slik forholdsmessighetsvurdering.

Tvangsmiddelbruk kan være meget inngripende, og bruk av skjulte tvangsmidler kan innebære et inngrep i retten til privatliv. Bruk av skjulte tvangsmidler knyttet til de foreslåtte straffebudene om påvirkning fra fremmed etterretning og grov påvirkning fra fremmed etterretning, kan også, i større eller mindre grad, ha en side til ytringsfriheten. Omtalen av de menneskerettslige rammene som de norske reglene og bruken av dem må holde seg innenfor, er inntatt i punkt 6.3.

Domstolene har en sentral rolle i det norske systemet for bruk av skjulte tvangsmidler. Reglene knyttet til rettens behandling og oppnevning av offentlig advokat vil bli omtalt nedenfor i forbindelse med gjennomgangen av de ulike hjemlene. I tillegg til den løpende kontrollen som skjer fra sak til sak i domstolene, skal Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) føre tilsyn med PSTs bruk av skjulte tvangsmidler, jf. EOS-kontrollloven § 6 fjerde ledd nr. 1. EOS-utvalget kontrollerer blant annet alle saker der PST har benyttet skjulte tvangsmidler, og gjennomgår PSTs begjæringer til retten og rettens kjennelser i slike saker, jf. Bruce og Haugland, *Skjulte tvangsmidler* (2. utgave, Oslo 2018) punkt 6.6 side 150. EOS-utvalget får dermed en samlet oversikt over PSTs bruk av skjulte tvangsmidler, og vil i sine uttalelser og sin årsmelding til Stortinget ha anledning til å kommentere bruken. Uttalelser fra utvalget vil igjen kunne danne grunnlag for endringer av praksis eller regelverk. EOS-utvalget fører i utgangspunktet en etterkontroll, men kan også kreve innsyn i og uttale seg om løpende saker, jf. EOS-kontrollloven § 2 tredje ledd.

Som hovedregel skal den som har vært gjenstand for skjulte tvangsmidler, få underretning om at tvangsmidler har vært benyttet når tvangsmiddelbruken er avsluttet og senest når saken er avsluttet. Underretting kan likevel i visse tilfeller utsettes eller unnlates helt.

Forhåndskontrollen som skjer i domstolene og etterkontrollen som skjer i EOS-utvalget, er to sentrale rettssikkerhetsgarantier for å sikre at den enkelte borger ikke blir overvåket i større grad enn nødvendig. PST har også interne kontroll-

mekanismer, rutiner og retningslinjer. PSTs internkontroll er styrket de senere årene, blant annet ved at det er opprettet en ny enhet som skal ha ansvar for internkontroll og risikostyring i tjenesten. I tillegg fører Justis- og beredskapsdepartementet overordnet kontroll med tjenesten gjennom den alminnelige etatsstyringen av PST.

10.1.2 Tvangsmiddelbruk som ledd i etterforskning

Politiets tilgang til ulike tvangsmidler for å etterforske straffbare forhold er nødvendig for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det er et alminnelig utgangspunkt at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om overtredelse av et straffebud. Strafferammen for det antatte straffbare forholdet er normalt styrende for hva slags tvangsmidler politiet og PST kan benytte.

Strafferamme på fengsel inntil seks måneder åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågripelse, fengsling og ransaking, men derimot bare enkelte skjulte tvangsmidler, for eksempel skjult kameraovervåkning på offentlig sted etter straffeprosessloven § 202 a første ledd. For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk peileutstyr (straffeprosessloven § 202 b) og kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) må strafferammen i utgangspunktet være på fengsel i 5 år eller mer.

En strafferamme på fengsel i 10 år eller mer kreves som et utgangspunkt for å benytte ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), skjult kameraovervåkning på privat sted (straffeprosessloven § 202 a andre ledd), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Domstolene fører normalt forhåndskontroll med bruk av slike metoder, dvs. at retten på forhånd må gi sin tillatelse til at tvangsmiddelet benyttes. Retten avgjør slike spørsmål ved kjennelse, som skal begrunnes, jf. straffeprosessloven § 52 første ledd. Etter det departementet erfarer avholdes det normalt ikke rettsmøter for å behandle spørsmål om skjulte tvangsmidler, men retten kan ved behov innkalle til møte. For de ulike tvangsmidlene er det også et system for hastekompetanse, dvs. at påtalemyndigheten selv kan beslutte tvangsmiddelbruk før retten har tatt stilling til spørsmålet, dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide. Normalt skal påtalemyndighetens beslutning snarest mulig, og senest innen 24 timer etter at kontrollen

ble påbegynt, forelegges retten for godkjenning, se blant annet straffeprosessloven § 216 d første ledd.

Etter straffeprosessloven § 100 a skal retten ved behandling av begjæringer om en rekke typer skjulte tvangsmidler oppnevne en offentlig advokat for mistenkte. Advokaten skal da av hensyn til etterforskningen ikke sette seg i kontakt med mistenkte, men ivareta den mistenktes og eventuelle tredjepersoners interesser i prosessen.

Etterforskning av journalistisk virksomhet reiser særlige spørsmål, jf. kildevernet etter EMK artikkel 10, omtalt i punkt 6.3. I blant annet straffeprosesslovens bestemmelser om kommunikasjonskontroll, dataavlesing, kameraovervåkning og romavlytting er det et krav til «særlige grunner» for å rette skjulte tvangsmidler mot redaksjonslokale mv. og telefon og datasystemer som tilhører pressen.

I sammenheng med dette lovforslaget er det relevant at ved overtredelser av straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter), § 123 (avsløring av statshemmeligheter) og § 126 (annen ulovlig etterretning), som alle har en strafferamme på bot eller fengsel inntil 3 år, er det i etterforskning likevel åpnet for skjulte tvangsmidler som normalt krever en høyere strafferamme.

10.1.3 Tvangsmiddelbruk i avvergende og forebyggende øyemed

10.1.3.1 Generelle utgangspunkter

Lovgivningen åpner også for bruk av tvangsmidler for å avverge eller forebygge visse straffbare handlinger. Til forskjell fra bruk av tvangsmidler under etterforskning, kan politiet eller PST på enkelte områder benytte skjulte tvangsmidler før det er mistanke om at det er begått en straffbar handling. For noen typer kriminalitet kommer man til kort med den alminnelige adgangen til å benytte skjulte metoder, samtidig som det kan være tale om svært alvorlig kriminalitet, med til dels uopprettelige følger, som samfunnet har et klart behov for å beskytte seg mot. Det er derfor ansett nødvendig å tillate skjulte metoder på et tidligere stadium for å avverge eller forebygge at slik kriminalitet finner sted. Samtidig er det på det rene at bruk av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed er meget inngripende, og at denne tvangsmiddelbruken reiser særlige personvernmessige og rettssikkerhetsmessige spørsmål.

Skillet mellom avvergende og forebyggende metodebruk knytter seg til grensedragningen

mellom avverging som ledd i strafferettslig etterforskning, og forebyggende virksomhet mer generelt. Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 er førende for hvordan etterforskningsbegrepet skal forstås. Når metodebruken skjer som ledd i etterforskning for å avverge nye straffbare handlinger, befinner man seg normalt «nærmere handlingen som søkes forhindre», jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)* punkt 6.1 side 60. Når handlingen «er i ferd med å begås», må den avverges (som ledd i etterforskning), mens når handlingen «forberedes», må den forebygges etter politiloven, jf. Myhrer, *Politoloven: Lovkommentar*, Juridika (å jour per 13. juni 2022) note 2 til § 17 d.

Tvangsmiddelbruk som skjer i avvergende øyemed og som ledd i etterforskning etter straffeprosessloven, er påtalestyrt og underlagt riksadvokaten. Tvangsmiddelbruk i PST som skjer i forebyggende øyemed etter politiloven, er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Straffeloven §§ 121 og 126 om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet er blant straffebudene som, til tross for lave strafferammer, kan danne grunnlag for tvangsmiddelbruk etter både straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d.

10.1.3.2 *Straffeprosessloven § 222 d*

Straffeprosessloven § 222 d gir adgang til å ta i bruk nærmere bestemte tvangsmidler for å avverge visse former for alvorlig kriminalitet. Det åpnes blant annet for bruk av ransaking og beslag, utleveringspålegg, skjult kameraovervåkning, teknisk sporing, inkludert personnær teknisk sporing, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing. Dette omfatter altså både åpne og skjulte tvangsmidler, men omtalen av bestemmelsen er ofte konsentrert rundt adgangen til å bruke skjulte metoder. Bestemmelsen skiller mellom straffebud som kan danne grunnlag for politiet til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed etter første ledd og de straffebudene hvor det kun er PST som er gitt adgang til slik metodebruk etter andre ledd.

Det er et grunnvilkår at tvangsmidlene brukes «som ledd i etterforskning», dvs. at politiet eller PST allerede etterforsker et straffbart forhold. Det er ikke noe krav til sammenheng eller tilknytning mellom den straffbare handlingen som etterforskes, og den alvorlige straffbare handlingen som det er tale om å avverge, jf. Ot.prp. nr. 60

(2004–2005) punkt 6.2.4 side 67. Det kan være tale om to straffbare forhold av helt forskjellig art. Med vilkåret «som ledd i etterforskning», må det imidlertid kreves at personen som etterforskes og personen som et skjult tvangsmiddel retter seg mot, begge har en viss tilknytning til saken som er gjenstand for etterforskning, jf. Keiserud mfl., *Straffeprosessloven: Lovkommentar bind I* (5. utgave, Oslo 2020) side 906.

Etter bestemmelsen kan retten i kjennelse gi politiet eller PST tillatelse til å benytte tvangsmidler når det er «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå en handling som rammes av nærmere opplistede straffebud. I dette vilkåret ligger et krav til at vurderingen er forankret i objektive holdepunkter, som vitneforklaringer, dokumenter eller andre bevis som indikerer at noen har slike planer, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 148. Det er med andre ord ikke noe krav om at det må foreligge sannsynlighetsovervekt, samtidig som en teoretisk risiko ikke er nok. Det er videre tilstrekkelig at det foreligger holdepunkter for at noen kommer til å begå en handling som «objektivt sett omfattes av gjerningsbeskrivelsen i en av bestemmelsene», jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 149. Det uttales at dersom det først er grunn til å tro at noen vil begå en slik handling, er det «uten betydning om vedkommende er mindreårig eller strafferettslig utilregnelig av andre årsaker». Det er nærliggende å anta at det ikke er noe krav om at det skal foreligge «rimelig grunn til å tro» at det alminnelige forsettskravet er oppfylt, jf. Keiserud mfl., *Straffeprosessloven: Lovkommentar bind I* (5. utgave, Oslo 2020) side 906.

Retten skal ved behandlingen av slike begjæringer oppnevne en offentlig advokat for mistenkte, jf. opplistingen av tvangsmidler i straffeprosessloven § 100 a første ledd.

Videre kan tillatelsen bare gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. Det gjelder i tillegg særlige vilkår for enkelte tvangsmidler. Hemmelig ransaking, skjult kameraovervåkning på privat sted, personnær teknisk sporing, kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing kan bare benyttes når «særlige grunner» tilsier det. I tillegg er PSTs adgang til å romavlytte også begrenset til å gjelde enkelte lovbrudd.

Dersom det ved opphold er stor fare for at et av de nevnte straffebudene i bestemmelsen ikke vil kunne avverges, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten. I saker som

hører til PST, tilligger denne myndigheten sjefen eller den assisterende sjefen for PST. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjenning. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmiddelet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes.

Informasjon om slik tvangsmiddelbruk er underlagt den særlige taushetsplikten som er regulert i straffeprosessloven § 216 i. Ellers gjelder saksbehandlingsreglene, blant annet knyttet til underretning, som hører til det enkelte tvangsmiddelet «så langt de passer», jf. § 222 d femte ledd første punktum.

10.1.3.3 Politiloven § 17 d

Politoloven § 17 d gir PST adgang til å ta i bruk skjulte tvangsmidler for å forebygge visse alvorlige overtredelser av straffelovgivningen. Bestemmelsen åpner for bruk av hemmelig ransaking, hemmelig kameraovervåkning, personnær teknisk sporing, hemmelig beslag, hemmelig utleveringspålegg, hemmelige fremtidig utleveringspålegg, kommunikasjonsavlytting, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing. I tillegg kan PST etter fjerde ledd benytte ordinær teknisk sporing og deltakende eller samtykkebasert samtaleavlytting etter mer lempelige vilkår. Til forskjell fra straffeprosesslovens bestemmelse om tvangsmidler i avvergende øyemed, er det kun PST som kan benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politilovens bestemmelse.

Det er et grunnvilkår at tvangsmiddelbruk etter bestemmelsen skjer som ledd i PSTs «forebyggende virksomhet». Videre er det et vilkår at «det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling» som rammes av enkelte opplistede straffebud. Dette betyr at PST kan – uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning eller sannsynlighetsovervekt for at noen kommer til å begå den straffbare handlingen – benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Bestemmelsen åpner for at tvangsmidler kan benyttes på et tidspunkt der det ikke foreligger holdepunkter for at den som inngrepet retter seg mot, har begått eller er i ferd med å begå noe straffbart. For å benytte seg av hjemmelen må PST peke på konkrete objektive omstendigheter som viser at det er en viss sannsynlighet for at personen forbereder en handling som er omfattet av virkeområdet. PST må godtgjøre overfor domstolen at opplysninger i det konkrete saksforholdet gir grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser. Justiskomi-

teens flertall uttalte, i Innst. O. nr. 113 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)* punkt 9.2 side 34, at grunnen til å undersøke må være forankret i «objektive holdepunkter, for eksempel saksopplysninger i form av spanings- eller infiltrasjonsopplysninger, tips, dokumentfunn eller andre bevis som indikerer at noen kan være i ferd med å forberede» for eksempel en terrorhandling. Videre uttalte departementet i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.2 side 151:

«Det følger av lovens system at tvangsmidler kan brukes selv om ingen har gjort noe straffbart, enten dette skyldes at den nedre grensen for straffansvar ikke er passert, eller noen av de øvrige straffvilkårene ikke er oppfylt – for eksempel fordi den mulige fremtidige gjerningspersonen ikke har utvist tilstrekkelig skyld, eller fordi straffansvar er utelukket av andre grunner.»

Tvangsmidler kan bare benyttes for å forebygge de mest alvorlige straffbare handlingene som hører under PSTs ansvarsområde. I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208 uttalte departementet følgende:

«Departementet er av den oppfatning at det ikke kan være aktuelt at samtlige straffebud som kvalifiserer til tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed etter straffeprosessloven § 222 d annet ledd, også skal gi adgang til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed. Det er på det rene at lovgiver ønsket en snovere adgang til å benytte sistnevnte inngrep. Under Justiskomiteens behandling av forslaget, ble det [...] understreket at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være en sikkerhetsventil, som bare kunne bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke var anvendbare, jf. Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 9.2.»

Da bestemmelsen ble innført, gikk departementet inn for at hjemmelen «kun skal gjelde for tre typer saker der behovet for slike virkemidler er størst: Terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre land», jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.1 side 128. I 2016 ble

anvendelsesområdet utvidet til å også gjelde ulovlig befatning med radioaktivt materiale, biologiske eller kjemiske våpen eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, jf. straffeloven § 142, jf. Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208.

Det er som hovedregel retten som i kjennelse gir tillatelse til forebyggende tvangsmiddelbruk. Tillatelsen kan bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeligjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig. Det gjelder i tillegg særlige vilkår for enkelte tvangsmidler. Hemmelig ransaking, skjult kameraovervåkning på privat sted, personnær teknisk sporing, kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing kan bare benyttes når «særlige grunner» tilsier det. I tillegg er det oppstilt et absolutt forbud mot å romavlytte noens private hjem i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 d andre ledd tredje punktum.

Retten skal ved behandlingen av begjæringer om forebyggende tvangsmiddelbruk oppnevne en offentlig advokat for mistenkte etter straffeprosessloven § 100 a, jf. politiloven § 17 e andre ledd andre punktum.

Det er en egen hastekompetanse knyttet til straffebudene som omhandler terrorhandlinger og attentatsaker. Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et slikt forhold vil gå tapt, kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for PST tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes.

Sjefen eller den assisterende sjefen for PST kan etter § 17 d fjerde ledd beslutte ordinær teknisk sporing og deltakende eller samtykkebasert samtaleavlytting uten å få tillatelse fra retten, på ellers samme vilkår som er inntatt i første og andre ledd.

Det alminnelige kravet om underretning til den det gjelder, gjelder ikke ved bruk av tvangsmidler for å forebygge etter politiloven, jf. politiloven § 17 e andre ledd tredje punktum. Særtrekkene ved den forebyggende virksomheten vil som regel gjøre det nødvendig å holde opplysninger om bruken av tvangsmidlet og opplysningene

som bruken resulterte i, hemmelig for den som ble utsatt for inngrepet, jf. Prop. 68 L (2015–2016) punkt 1.9.2 side 12.

Det er egne tidsfrister for bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 e første ledd. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 4 eller 8 uker vil være uten betydning. Bruken av tvangsmidler skal stanses før utløpet av rettens frist dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, eller dersom tvangsmiddelbruken ikke lenger anses hensiktsmessig. Videre er det i politiloven § 17 f en egen regulering av taushetsplikt ved bruk av opplysninger som er innhentet med forebyggende tvangsmidler. Formålene opplysningene kan brukes til er snevrere enn for opplysninger innhentet ved skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed, jf. henvisningen til straffeprosessloven § 216 i inntatt i § 222 d.

10.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en rekke endringer i straffeprosesslovens bestemmelser om skjulte tvangsmidler. Departementet foreslo at det ved etterforskningen av saker om ulovlig påvirkningsvirksomhet skulle være adgang til å benytte tvangsmidler som i utgangspunktet er forbeholdt etterforskning av overtredelser av straffebud med høyere strafferamme enn 3 år. Forslaget gikk nærmere bestemt ut på at det ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet skulle være adgang til å benytte ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), skjult kameraovervåkning på privat sted (straffeprosessloven § 202 a andre ledd), teknisk sporing på objekt (straffeprosessloven § 202 b), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), fremtidig utleveringspålegg (straffeprosessloven § 210 b) kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a), annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Videre foreslo departementet endringer i straffeprosessloven § 222 d som ville åpne for at PST kunne benytte tvangsmidler, inkludert en rekke skjulte tvangsmidler, for å avverge overtredelser av de foreslåtte straffebudene om ulovlig påvirkningsvirksomhet. Det ble også foreslått at PST skulle ha adgang til å romavlytte, jf. den særskilte reguleringen i § 222 d tredje ledd tredje punktum.

Departementet foreslo også endringer i politiloven § 17 d som ville åpne for at PST kunne

bruke skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed.

Departementet ga uttrykk for at det ofte er en sammenheng mellom påvirkningsvirksomhet og ulovlig etterretningsvirksomhet, og fremholdt at straffeprosessloven og politiloven åpner for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av straffeloven § 121 om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og § 126 om annen ulovlig etterretning. Overtredelser av §§ 121 og 126 straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Forslaget til endring av politilovens bestemmelse ble kommentert slik i høringsnotatet:

«På samme måte som for bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge straffbare forhold, er det åpnet for bruk av tvangsmidler for å forebygge handlinger som rammes av straffeloven §§ 121 til 126. Begrunnelsen for at PST er gitt anledning til å benytte skjulte tvangsmidler for å forebygge denne typen kriminalitet, er at det er ønskelig å oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, og at muligheten for å eliminere trusselen vil være viktigere enn å søke bevis, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.3.6. [...] Departementet vurderer at de samme hensynene som begrunnet adgangen til å benytte tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet, også gjør seg gjeldende for påvirkningsvirksomhet.»

Departementet ga uttrykk for at det ofte vil være en forutsetning for at PST skal ha en reell mulighet til å kunne avdekke og motvirke påvirkningsvirksomhet, at tjenesten har mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler, og viste til at den teknologiske utviklingen har medført at betydelige deler av kommunikasjon og offentlig meningsutveksling mellom individer og i samfunnet foregår i det digitale rom.

10.3 Høringsinstansenes syn

De foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven har fått en blandet mottakelse i høringsrunden.

Etterretningstjenesten, Innlandet politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Politidirektoratet, PST, riksadvokaten og Troms politidistrikt støtter forslagene. *Riksadvokaten* uttaler blant annet:

«Dagens kommunikasjon foregår i stor grad på digitale plattformer, og riksadvokaten legger til

grunn at tilgang til de tvangsmidler som beskrevet i høringsnotatet er en absolutt forutsetning for å kunne utnytte straffebestemmelsene på en adekvat og effektiv måte.»

PST gir uttrykk for at adgang til å innhente opplysninger gjennom tvangsmiddelbruk er en forutsetning for at tjenesten skal være i stand til effektivt å kunne avverge og forebygge handlingene de foreslåtte straffebestemmelsene tar sikte på å ramme.

Politidirektoratet fremhever skadepotensialet til handlingene som foreslås kriminalisert, og har i sitt høringssvar sitert og tiltrådt følgende merknad fra *Innlandet politidistrikt*:

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

Troms politidistrikt uttaler «at proaktiv forebyggende aktivitet på operasjonelt og strategisk nivå vil redusere samfunnssårbarheter mot påvirkning, samtidig som det i større grad vil være mulighet til å avskrekke fremmed etterretning fra å gjennomføre uønsket aktivitet».

Etterretningstjenesten gir uttrykk for at de foreslåtte lovendringene vil styrke PSTs mulighet til å dele relevant informasjon med Etterretningstjenesten og Etterretningstjenestens mulighet til å utlevere etterretninger til PST om utenlands påvirkningsvirksomhet. Etterretningstjenesten mener det generelt sett er viktigere å avdekke og stanse påvirkningsvirksomhet enn å ta ut tiltale mot enkeltpersoner med sikte på straffeforfølgning.

Kripes støtter de foreslåtte endringene i straffeprosessloven og kommenterer ikke den foreslåtte endringen i politiloven.

Politihøgskolen uttaler at den ikke har noe å bemerke til de foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven § 17 d.

Høringsinstansene utenfor politiet, påtalemyndigheten og forsvarssektoren som har kommentert de foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven, er gjennomgående kritiske til disse, særlig når forslagene sees i sammenheng med

utformingen av de foreslåtte straffebestemmelsene. *Datatilsynet*, *Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* og *NRK* uttaler seg kritisk om forslaget om å endre straffeprosessloven for å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler under etterforskning, når noen med skjellig grunn mistenkes for å ha overtrådt eller forsøkt å overtrent det foreslåtte straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet. Disse instansene og *Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling* kritiserer også forslaget om å endre straffeprosessloven § 222 d for å åpne for at PST skal kunne bruke skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed. De ovennevnte instansene og *Advokatforeningen* stiller seg kritiske til forslaget om å endre politiloven § 17 d for å åpne for at PST skal kunne bruke skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed.

Høringsinstansene som er kritiske til forslagene, begrunner i all hovedsak kritikken med forslagets konsekvenser for retten til personvern og ytringsfrihet. Mange gir uttrykk for at den foreslåtte utformingen av straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet kan skape uklarhet knyttet til adgangen til å bruke skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge påvirkningsvirksomhet, og at dette vil kunne få en nedkjølingseffekt, ved at noen vil unnlate å ytre seg. Flere oppfatter det slik at forslaget vil kunne åpne for bruk av skjulte tvangsmidler overfor journalister, forskere, diplomater og andre som driver legitim informasjonsutveksling med andre. Enkelte mener også at forslaget er problematisk av hensyn til pressens kildevern.

Datatilsynet bemerker at omtalen av skjulte tvangsmidler i høringsnotatet er knapp, og mener at det er uklart om skjulte tvangsmidler skal brukes målrettet mot enkeltpersoner eller benyttes i en bredere utstrekning for å etterforske, avverge og forebygge straffbar påvirkningsvirksomhet. Tilsynet uttaler videre:

«Vi vil [...] advare mot en situasjon hvor det råder usikkerhet blant borgerne om man er under mistanke for å drive ulovlig påvirkningsvirksomhet på sosiale medier.»

Norges institusjon for menneskerettigheter mener at slik straffebudet er utformet i forslaget med tilhørende kommentarer, kan det medføre for stor uklarhet knyttet til adgangen til å bruke skjulte tvangsmidler. Institusjonen fremholder at det er særlige personvernmessige og rettssikkerhets-

messige betenkeligheter knyttet til bruk av tvangsmidler i det forebyggende sporet, og at behovet for klarhet derfor gjør seg særlig sterkt gjeldende her.

Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter mener at det må utvises stor varsomhet med å utvide hjemlene for bruk av skjulte tvangsmidler på etterforskningsstadiet. Foreningen advarer mot konsekvensene av å åpne for skjult tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed og uttaler:

«Utvalget mener at en slik bruk av skjulte tvangsmidler vil kunne ramme kjernen av demokratisk meningsutvikling og medføre risiko for en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Det pekes på at forslaget går ut på ulovlig påvirkning av 'allmenn meningsdannelse'. Bruk av skjulte tvangsmidler før man har noen konkret mistanke om at ulovlig påvirkning skjer, altså også før man har konkret mistanke om at det er en utenlandsk etterretning involvert, må nødvendigvis føre til overvåking også av mye som utgjør helt legitim meningsutveksling. Det er ikke i høringsbrevet forklart hvordan bruk av denne type tvangsmidler kan være 'nødvendig i et demokratisk samfunn'. Forslaget slik det nå lyder, og da særlig når adgangen til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed ses i sammenheng med en vag straffebestemmelse, synes derfor å stå i et spenningsforhold til Grunnloven § 100 og EMK art 10.»

Advokatforeningen gir uttrykk for at foreningen ikke kan se at den foreslåtte hjemmelen for bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed kan være forenlig med vernet av ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 og kommunikasjonsvernet og personvernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Den internasjonale juristkommisjonen – norsk avdeling uttaler følgende om forslaget om å åpne bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed:

«ICJ Norge stiller spørsmål ved om en så vid adgang til overvåking er ønskelig i Norge. På et så tidlig stadium i saken kan mye være uklart og uavklart. Når fremmed etterretningstjeneste opptrer fordekt, kan det tenkes at både journalister, forskere og politikere har kontakt med det de opplever som legitime diplomater og lignende – men som PST alene kan knytte til fremmed etterretningstjeneste. [...]

Siden det ikke er krav til skjellig grunn til mistanke om et forsett i disse tilfellene, kan den foreslåtte endringen dermed åpne opp for omfattende skjult tvangsmiddelbruk overfor personer som helt uforvarende skulle samarbeide med personer som tilhører eller er assosiert med fremmed etterretningstjeneste.»

Høringsinstansen gir videre uttrykk for at tilsvarende vil være tilfellet – om enn i noen mindre grad – for forslaget om å åpne for avvergende tvangsmiddelbruk etter straffeprosessloven § 222 d.

NRK mener bruk av skjulte tvangsmidler etter forslaget vil kunne ramme kjernen av demokratisk meningsutvikling og ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Etter NRKs oppfatning åpner lovforslaget for en bruk av skjulte tvangsmidler overfor mediene som klart er i strid med den rettslige beskyttelse kildevernet er gitt etter EMK artikkel 10. NRK uttaler i den forbindelse

«EMD har gitt kildevernet et *særskilt* sterkt vern etter EMK artikkel 10. Dette er markert ved at nødvendighetskravet i artikkel 10 nr. 2 er skjerpet – også sammenlignet med andre saker om medienes ytringsfrihet (ærekrenkelses, privatlivets fred, osv.). Det må foreligge en 'overriding requirement in the public interest' - et altoverveienede samfunnsmessig behov - før inngrep kan tillates, og det vil bare være tilfelle i helt eksepsjonelle tilfeller.»

NRK uttaler også:

«Det er svært nærliggende at mediene vil bli forsøkt brukt i påvirkningsvirksomhet [...] Etter NRKs oppfatning må slik virksomhet nettopp stanses og forebygges av mediene selv som har stor erfaring med kontroll av kilder og fakta – og ikke ved at myndighetene gis tvangshjemler som setter kildevernet i spill.»

I likhet med NRK gir *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* i en felles høringsuttalelse uttrykk for at forslaget om å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten og stride mot kildevernet. Foreningene uttaler videre:

«EMD har i flere saker understreket at begrunnelsen for kildevernet og ønsket om en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse også gjør seg gjeldende ved bruk av tvangsmidler [...]».

De nevnte presseorganisasjonene advarer særskilt mot at PST med hjemmel i politiloven § 17 d skal gis mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed, og uttaler:

«Dette vil åpne opp for overvåking av helt lovlig, fortrolig kommunikasjon, og vil for eksempel ramme fortrolig kommunikasjon mellom journalist og kilde. Etter vårt syn er det helt åpenbart at et så omfattende overvåkingssystem, især uten tilstrekkelige kontrollmekanismer, vil ha en nedkjølende effekt på mulige kilders ønske om å ta kontakt med journalister.»

Datatilsynet mener at det ved bruk av VPN og lignende lett tilgjengelige løsninger er enkelt å skjule spor som lokalisering og opprinnelsesland, og stiller på den bakgrunn spørsmål ved om det er formålstjenlig å benytte skjulte tvangsmidler på et internasjonalt internett.

Også *Norges fredsråd* og *Norsk utenrikspolitisk institutt* fremstår som kritiske. *Norges fredsråd* uttaler:

«Vi ser i dag at lignende hjemler rettferdiggjør mistenkeliggjøring, forfølgning og overvåking av kritiske stemmer i flere land.»

Norsk utenrikspolitisk institutt mener forslaget sier lite om terskler og grunnlag for at eventuell etterforskning kan settes i gang, og hvilke midler som eventuelt kan benyttes.

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Utgangspunkter for vurderingen

Etter forslaget skal straffebudet ramme svært alvorlig kriminalitet – som gjerne skjer profesjonelt, fordekt og digitalt, med til dels uopprettelige følger – og som samfunnet utvilsomt har et behov for å beskytte seg mot. Etter departementets syn er det derfor strengt nødvendig at PST får tilgang til skjulte tvangsmidler, men hvor vid metodetilgangen bør være må vurderes nærmere. Spørsmålet er om PST bør få tilgang til skjulte tvangsmidler allerede for å forebygge og avverge slik kriminalitet, eller om det er tilstrekkelig at det gis adgang til skjulte tvangsmidler under etterforskning, dvs. i de sakene hvor noen med skjellig grunn kan mistenkes for slik virksomhet.

Straffebudene som foreslås i proposisjonen her, har fått et klarere og mer avgrenset anvendelsesområde enn forslaget som var på høring.

Spørsmålet om PSTs tilgang til skjulte tvangsmidler må vurderes i lys av dette.

10.4.2 Rammer for tvangsmiddeladgangen

Skjulte tvangsmidler vil gripe inn i retten til privatliv, som er beskyttet i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Rammene som følger av disse bestemmelsene er generelt omtalt i punkt 6.3.

For at et inngrep i retten til privatliv etter EMK skal være lovlig, må det være i samsvar med loven, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig jf. artikkel 8 nr. 2. Det følger av praksis fra EMD at det må være etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier som verner mot vilkårlig maktutøvelse.

Hjemlene for å benytte skjulte tvangsmidler må være tilstrekkelig klare og tilgjengelige. Borgeren må på forhånd ha mulighet til å kunne vurdere under hva slags omstendigheter og på hvilke vilkår statlige myndigheter kan benytte slike metoder. Fordi hjemlene i straffeprosessloven og politiloven henviser til de foreslåtte straffeбудene i straffeloven §§ 130 og 130 a, må også disse være tilstrekkelig klare og tilgjengelige. Blant annet på bakgrunn av høringsinstansenes innspill, har departementet justert vilkårene i straffeбудene for å sikre hensynene bak lovkravet bedre.

Når det gjelder kravet til et legitimt formål, vil PSTs arbeid for å etterforske og forhindre ulovlig påvirkningsvirksomhet utvilsomt oppfylle flere av formålsangivelsene i EMK artikkel 8 nr. 2, herunder beskyttelse av den nasjonale sikkerheten og forebygging av kriminalitet.

I tillegg må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette innebærer at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov og at det er forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd. Det følger av praksis fra EMD at skjult statlig overvåkning bare kan tillates når det er strengt nødvendig for å beskytte de demokratiske institusjonene. Samtidig har EMD gitt uttrykk for at statene har en viss skjønnsmargin ved avgjørelsen av hvilke virkemidler som tillates, særlig når det gjelder bekjempelse av alvorlig kriminalitet og for å ivareta offentlig sikkerhet. Et straffeбуд mot påvirkning fra fremmed etterretning vil i sin kjerne handle om å beskytte nasjonal sikkerhet og vårt demokratiske styresett.

Departementet mener at rettssikkerhetsgarantiene knyttet til de skjulte tvangsmidlene er betryggende. Det foreligger en detaljert regulering av de ulike tvangsmidlene, se omtale av dette

i punkt 10.1. Domstolene vil i den enkelte sak foreta en konkret vurdering av om tvangsmiddelbruken er forholdsmessig. I tillegg til den egenkontroll PST fører, vil EOS-utvalget kontrollere om den samlede tvangsmiddelbruken holder seg innenfor lovens rammer. Det er også en tilfredsstillende regulering av hvordan PST kan benytte opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler.

Samlet sett er de menneskerettslige rammene etter departementets syn ikke til hinder for at det gis hjemmel til skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge alvorlig og skadelig påvirkningsvirksomhet. Samtidig må slik tvangsmiddelbruk være strengt nødvendig. Gjennomgangen i det følgende skal nettopp, i lys av dette, vurdere nærmere om det er nødvendig å gi PST tilgang til skjulte tvangsmidler både for å etterforske, avverge og forbygge ulovlig påvirkningsvirksomhet.

10.4.3 Generelt om behovet for skjulte tvangsmidler

Som uttalt av departementet i Prop. 68 L (2015–2016) punkt 2.1 side 14 vil verken samfunnets behov for beskyttelse, omfanget av politiets lovpålagte oppgaver eller borgernes vurdering av hvilken kriminalitetstrussel og hvilket inngrepsnivå som er akseptabelt, være konstant. Det er lovgivers ansvar å finne en god balanse mellom kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhet, personvern og rettssikkerhet.

Departementet fastholder som foreslått i høringsnotatet at skadelig påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning skjer på en slik måte og har et slikt skadepotensiale at det er strengt nødvendig at PST får tilgang til skjulte tvangsmidler. Det er tale om en organisert og profesjonell virksomhet, hvor alminnelige tvangsmidler ikke vil være tilstrekkelig, jf. de alminnelige momenter trukket frem av Bruce og Haugland, *Skjulte tvangsmidler* (2. utgave, Oslo 2018) punkt 4.4.2 side 65. Ulovlig påvirkningsvirksomhet vil normalt dreie seg om kriminalitet uten direkte ofre, som også vil bety at ofre i liten grad vil bidra til oppklaring. Fremmed etterretning opptrer gjerne fordekt, og en stor del av påvirkningsvirksomheten vil skje digitalt.

Den teknologiske utviklingen har gjort at fremmed etterretning kan drive ulovlig påvirkningsvirksomhet langt mer effektivt enn tidligere. Det er i dag lettere for etterretningsaktørene og de som handler på vegne av dem å nå ut til flere, og påvirkningen har fått større gjennom-

slagskraft. På samme måte er det også lettere for etterretningsaktørene og de som handler på vegne av dem, å forberede og planlegge slik ulovlig aktivitet digitalt. Uten tilgang til de digitale arenaene vil slik kriminalitet være svært vanskelig å forhindre eller etterforske. Samtidig vil virkemiddelbruken kunne endre seg i takt med samfunnsutviklingen og ny teknologi. Det er grunn til å regne med at uønsket påvirkningsvirksomhet stadig vil finne nye former, og at dette kan føre til at tradisjonell og åpen kriminalitetsbekjempelse ytterligere vil miste sin effektivitet. Det har også betydning i vurderingen at den sikkerhetspolitiske situasjonen har utviklet seg i negativ retning i senere tid.

10.4.4 Skjulte tvangsmidler for å etterforske

Etter departementets syn bør PST få tilgang til skjulte tvangsmidler for å etterforske ulovlig påvirkningsvirksomhet, som foreslått i høringsnotatet. Dette vil medføre at dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om en overtredelse av de foreslåtte straffebudene, vil det være adgang til å benytte skjulte metoder for å etterforske saken. Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å gi PST adgang til ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), skjult kameraovervåkning på privat sted (straffeprosessloven § 202 a andre ledd), teknisk sporing på objekt (straffeprosessloven § 202 b), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), fremtidig utleveringspålegg (straffeprosessloven § 210 b), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a), annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Det var ulike meninger om spørsmålet i høringen. Blant annet *riksadvokaten, Kripos, PST, Etterretningstjenesten og Politidirektoratet* var positive, og flere uttalte at PSTs tilgang til skjulte tvangsmidler ville være nødvendig under etterforskning. *Datatilsynet, Norges institusjon for menneskerettigheter, Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* og *NRK* uttalte seg kritisk om forslaget om å endre straffeprosessloven for å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler under etterforskning. Innvendingene handlet imidlertid i stor grad om at den foreslåtte utformingen av straffebudet kunne skape uklarhet knyttet til adgangen til å bruke skjulte tvangsmidler og at dette ville kunne få en nedkjølende effekt. I tillegg ble pressens kildevern trukket frem. Departementet vil påpeke at den foreslåtte

gjerningsbeskrivelsen er endret på flere punkter for å imøtekomme en del av disse innvendingene. Grunnlaget for kritikken er etter departementets syn dermed vesentlig redusert.

Departementet har vurdert om tvangsmiddeladgangen bør forbeholdes overtredelser av straffebudet om grov påvirkning fra fremmed etterretning. Når det foreligger skjellig grunn til mistanke om samfunnsskadelig påvirkning på vegne av eller etter avtale med fremmed etterretning, mener likevel departementet det er forsvarlig og riktig at PST gis tilgang til slike metoder, selv om strafferammen for en simpel overtredelse ligger lavere enn det som normalt ellers kreves. Ulovlig påvirkningsvirksomhet skjer på en slik måte og har et slikt skadepotensiale at skjulte tvangsmidler under etterforskningen anses strengt nødvendig. Når man først er i en situasjon hvor det foreligger sannsynlighetsovervekt for at det er begått ulovlig påvirkningsvirksomhet, vil PSTs tilgang til skjulte tvangsmidler for å etterforske forholdet, også ha en viktig funksjon for å forebygge og begrense skadefølgene på lengre sikt. At slike regler håndheves vil kunne ha en preventiv effekt. I tillegg vil avdekking av påvirkningsoperasjoner kunne øke mulighetene for avbøtende tiltak.

10.4.5 Skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed

Både straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d fraviker det alminnelige utgangspunktet om at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om overtredelse av et straffebud, med en viss strafferamme, for å kunne benytte tvangsmidler. Begge bestemmelsene åpner for bruk av skjulte tvangsmidler på et tidligere tidspunkt, dvs. før det er skjellig grunn til mistanke om at vedkommende som tvangsmidlene rettes mot, har begått eller vil begå den straffbare handlingen. På dette tidspunktet kan det være knyttet stor usikkerhet til det videre hendelsesforløpet. Selv om det legges til grunn at PST vil benytte seg av hjemlene på en samvittighetsfull måte, i henhold til regelverket som er rammet inn av omfattende rettssikkerhetsgarantier, er det likevel en risiko for at uskyldige borgere vil kunne bli overvåket. Dette ble også påpekt av en rekke høringsinstanser som var kritiske til forslaget som ble sendt på høring.

Det er et grunnleggende utgangspunkt at adgangen til tvangsmiddelbruk etter politiloven § 17 d bør begrenses til å forebygge de mest alvorlige straffbare handlingene som hører under PSTs ansvarsområde, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.2 side 128–129. Departementet viser

til justiskomiteens omtale av hjemmelen som en sikkerhetsventil, dvs. at den kun skal benyttes når tilgangen til slike metoder for å avverge under etterforskning ikke er tilstrekkelig, se punkt 10.1.3.3 ovenfor. Det er ikke noe mål i seg selv å oppnå en parallellitet mellom PSTs adgang til tvangsmiddelbruk for å forebygge og for å avverge alvorlig kriminalitet, jf. Prop. 68 L (2015–2016) punkt 1.9.2 side 11. Risikoen for at uskyldige rammes er større når tvangsmidler benyttes i forebyggende øyemed, fordi man ofte vil befinne seg lengre unna handlingen som søkes forhindret. Derfor er det understreket at dette skal være et siste virkemiddel i forebyggingen av svært alvorlige forbrytelser som begås av lukkede og profesjonelle miljøer, jf. Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208 med videre henvisning til Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 9.2.

I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208 ble det uttalt at tilgangen til skjulte tvangsmidler bør fastlegges ut fra PSTs behov, sett opp mot hvilke betenkeligheter som kan knyttes til tvangsmiddelbruken. PST uttalte i sitt høringsvar:

«Det er liten tvil om, slik departementet også skriver [...], at dersom PST reelt sett skal være i stand til effektivt å kunne forebygge og avverge handlinger som de foreslåtte bestemmelsene tar sikte på å ramme, må det være adgang til å hente inn opplysninger gjennom tvangsmiddelbruk.»

Tilsvarende uttalte *riksadvokaten*:

«[...] riksadvokaten legger til grunn at tilgang til de tvangsmidler som beskrevet i høringsnotatet er en absolutt forutsetning for å kunne utnytte straffebestemmelsene på en adekvat og effektiv måte.»

Departementet legger dette til grunn, dvs. at dersom PST skal settes i stand til å avverge og forebygge ulovlig påvirkningsvirksomhet, er det nødvendig med skjulte tvangsmidler. PSTs uttalte behov for slike tvangsmidler kan imidlertid ikke likestilles med at det i seg selv er nødvendig å avverge og forebygge slik kriminalitet på dette stadiet, sett hen til de betenkeligheter slik inngripende tvangsmiddelbruk har. Det avgjørende er om dette er en form for kriminalitet som er så alvorlig at det er strengt nødvendig og forholdsmessig at PST så langt det er mulig settes i stand til både å avverge og forebygge, også gjennom tilgang på skjulte tvangsmidler. Utover PST og riksadvokaten som er nevnt over, har også flere andre

sentrale høringsinstanser på området, herunder *Etterretningstjenesten* og *Politidirektoratet*, gitt uttrykk for en slik oppfatning.

Som det er redegjort for ovenfor, er det ikke opplagt at vurderingen må bli den samme for skjulte tvangsmidler i henholdsvis avvergende og forebyggende øyemed. Departementet har likevel funnet grunn til å foreta en felles vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende når man vurderer å utvide PSTs tilgang til skjulte tvangsmidler på dette området.

I vurderingen vil rettssikkerhetshensyn og vernet av privatlivet gjøre seg gjeldende med enda større styrke enn når tvangsmidler anvendes som ledd i etterforskning av en straffbar handling. Ved *avverging* kan bruken av tvangsmidler skje selv om den som inngrepet retter seg mot, ennå ikke har bidratt ulovlig i påvirkningsvirksomhet, men det må foreligge en rimelig grunn til å tro at noen kommer til å overtre bestemmelsen og dette må være forankret i objektive holdepunkter. Ved *forebygging* kan bruken av tvangsmidler skje på et tidspunkt der det ennå ikke er sannsynlig at den som inngrepet retter seg mot, kommer til å bidra ulovlig i påvirkningsvirksomhet, men det må foreligge objektive holdepunkter som indikerer at noen er i ferd med å forberede slike bidrag. Etter begge bestemmelser er det altså kun et krav om at det må foreligge holdepunkter for en fremtidig handling – uten at det må foreligge sannsynlighetsovervekt for at handlingen vil inntre. Etter departementets syn taler rettssikkerhetshensyn og vernet av privatlivet for å være tilbakeholden med å utvide anvendelsesområdet til straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d.

Skadepotensialet ved ulovlig påvirkningsvirksomhet er sentralt i avveiningen av viktigheten av å bekjempe denne formen for kriminalitet på den ene siden, og hensynet til personvern og rettssikkerhet på den annen side. Ulovlig påvirkningsvirksomhet kan true nasjonal sikkerhet, ved at fremmed etterretning kan søke å påvirke norske beslutningstakere eller allmennheten til fordel for fremmede stater i sikkerhetspolitiske spørsmål. Videre kan ulovlig påvirkningsvirksomhet i ytterste konsekvens rokke ved grunnleggende verdier i samfunnet. Fremmed etterretning er sikkerhetsbevisste, profesjonelle, opptre fordekt og lukket, og vil på dette feltet i stor grad opptre digitalt. Det kan være vanskelig å overskue hva slags ødeleggende konsekvenser slik virksomhet kan få. Grunnleggende verdier blant annet knyttet til et velfungerende demokrati, en opplyst offentlig samtale som i seg selv fungerer korrigerende for usannheter, og en befolkning som har tillit til myn-

dighetene, kan bli skadet av ulovlig påvirkningsvirksomhet.

Det er også relevant å se hen til hvordan bestemmelsene i straffeprosessloven og politiloven benyttes etter gjeldende rett, dvs. på hvilke områder man ellers tillater slik inngripende tvangsmiddelbruk. Skadepotensialet ved påvirkning fra fremmed etterretning kan nok være mer varierende, og av en noe annen karakter enn ved de lovbruddene som kan avverges og forebygges med skjulte tvangsmidler i dag, som terrorhandling og ulovlig etterretning. Disse handlingene kan i større grad medføre umiddelbare irreversible skader, for eksempel ved at en bombe går av eller at statshemmeligheter avsløres og faller i feil hender. Skadene ved ulovlig påvirkningsvirksomhet vil nok i varierende grad være av uopprettelig karakter. Årsakssammenhengene kan være uklare, dvs. at påvirkning fra fremmed etterretning kan være en av flere faktorer som har betydning for et visst resultat. Det er også rimelig å anta at skadefølgene av påvirkningsvirksomhet i noe større grad kan avbøtes, for eksempel ved at myndighetene advarer om at det pågår påvirkningsoperasjoner eller ved at en etterforskning avslører en påvirkningsoperasjon. Det er også grunn til å tro at informasjonsarbeid og opplysningskampanjer i noen grad kan motvirke effekten av falske nyheter. Departementet vil også vise til at Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 gir uttrykk for at Norge anses for å ha høy motstandskraft mot desinformasjon, se NOU 2022: 9 punkt 9.4.2 side 169. Et viktig poeng for departementet i vurderingen er imidlertid at selv om skadepotensialet ved ulovlig påvirkningsvirksomhet er mer varierende, vil slik alvorlig kriminalitet utvilsomt kunne medføre uopprettelige skader og konsekvenser som ikke kan avbøtes.

Det antas at skadelig påvirkning fra fremmed etterretning i noen tilfeller kan pågå over tid. Videre kan virkningen i noen saker først vise seg etter lang tid og fremstå som nokså avledet fra den opprinnelige påvirkningsoperasjonen. Det kan også være saker hvor overtredelsen av straffebudet i prinsippet er fullbyrdet på et tidlig stadium, og virksomheten kan utgjøre et sammenhengende straffbart forhold som pågår over relativt lang tid. I slike tilfeller er det grunn til å spørre seg om ikke skjulte tvangsmidler under etterforskning vil være tilstrekkelig.

Samtidig kan det tenkes at avsløringer som er et resultat av etterforskning, kommer så sent at betydelige samfunnsinteresser allerede har blitt skadet, for eksempel ved at en fremmed etterretningsaktør har lyktes i å påvirke deltakelsen ved

eller utfallet av et offentlig valg. Det kan dessuten være krevende i etterkant å motsi et falskt narrativ som er blitt spredt og som har etablert seg. Tilsvarende kan det være krevende å gjenopprette tilliten til myndigheter og andre viktige institusjoner hvis den først er svekket. Påvirkningsoperasjoner kan på denne måten ha betydelige skadevirkninger på lengre sikt, selv om de i etterkant blir avslørt.

Dagens sikkerhetssituasjon taler med større tyngde enn tidligere for at inngripende virkemidler må tillates for å bekjempe slik kriminalitet, jf. omtalen i punkt 3. Det er dessuten grunn til å forvente at fremmed etterretning vil benytte seg av mer sofistikerte metoder og teknologi fremover. Det er vanskelig å forutse hva slags konsekvenser dette kan få, men som nevnt kan det være tale om betydelige skadevirkninger.

En rekke høringsinstanser, som blant annet *Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter og Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter*, er kritiske til kombinasjonen av forslaget til straffebud som var på høring, og den der foreslåtte tilgangen til tvangsmidler. Straffebudet i forslaget her er imidlertid justert i lys av høringsinnspillene og retter seg mot den klart skadelige påvirkningen fra fremmed etterretning. Kravet om at virksomheten må kunne skade betydelige samfunnsinteresser er en viktig innstramning. Kravet til tilknytning mellom gjerningspersonen og den fremmede etterretningsaktøren er skjerpet, i tillegg til at det er tydeliggjort at ikke enhver påvirkningshandling kan være gjenstand for straff. Straffebudene har fått et klarere og mer avgrenset anvendelsesområde. Departementet mener derfor at betenkelighetene er vesentlig redusert.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at en slik tvangsmiddeladgang i avvergende og forebyggende øyemed bør innføres, men at adgangen må begrenses til grove overtredelser. Å begrense adgangen til det grove straffebudet, vil harmonere med dagens utgangspunkt om at det kun er i de mest alvorlige sakene PST har tilgang til de mest inngripende tvangsmidlene. Det vil også gi et signal til borgerne om at overvåking fra politiet, uten at det foreligger skjellig grunn til mistanke om at man har gjort noe straffbart eller at man er i ferd med å gjøre det, bare vil være aktuelt i spesielt alvorlige saker. Departementet erkjenner at en slik adgang vil åpne for metodebruk på et tidspunkt hvor det uansett vil være store usikkerheter knyttet til det videre hendelsesforløpet. Det kan være vanskelig å avgjøre om det er holdepunkter for et vanlig eller grovt til-

felle. Departementet er like fullt opptatt av å begrense slike inngripende tvangsmidler til det som er strengt nødvendig, og mener at en slik avgrensning samlet sett har de beste grunner for seg. Departementet er av den oppfatning at dersom man åpner for slike tvangsmidler knyttet til det alminnelige straffebudet, vil man i større grad utfordre forholdsmessighetsprinsippet.

Departementet har vurdert om det vil være tilstrekkelig å gi PST tilgang til skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed. Dette ville være noe mindre inngripende enn å gi tilgang også i forebyggende øyemed, samtidig som det ville åpne for å avverge slik kriminalitet som er i ferd med å skje i tilknytning til saker PST allerede etterforsker. Dette vil imidlertid ikke sette PST i stand til å forebygge påvirkning fra fremmed etterretning på en slik måte som departementet samlet sett mener er nødvendig og forholdsmessig. Departementet mener at tilgang til skjulte tvangsmidler i både avvergende og forebyggende øyemed er et strengt nødvendig virkemiddel i forebyggingen av svært alvorlige forbrytelser som begås av lukkede og profesjonelle miljøer.

Etter de foreslåtte justeringene i straffebudene er departementet lite bekymret for at lovforslaget vil danne grunnlag for bruk av skjulte tvangsmidler overfor yrkesgrupper som regelmessig driver legitim informasjonsutveksling med andre over landegrensene. Straffebudene er klarere enn det som var forslått i høringsnotatet. Bidraget i påvirkningsvirksomhet må for det første skje på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør, virksomheten må for det andre ha til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. For det tredje må virksomheten kunne skade betydelige samfunnsinteresser. I tillegg må det være holdepunkter for at det er tale om en grov overtredelse for at skjulte tvangsmidler skal kunne brukes uten at det er skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling. Det er vanskelig å se for seg saker hvor det er objektive holdepunkter for at en grov overtredelse er nært forestående eller forberedes, som i realiteten kun dreier seg om alminnelig legitim informasjonsutveksling. Dette må gjelde selv om vurderingen av om skjulte tvangsmidler skal benyttes, skjer i en tidlig fase hvor mye er usikkert. Kravet til forholdsmessighet vil også være en viktig skranke. Det er dessuten grunn til å påpeke at tvangsmidler uansett kun kan tillates dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, og at det må antas at forebygging ellers i vesentlig grad ville blitt vanskeligjort.

Høringsinstansenes bekymring knyttet til at PSTs adgang til å benytte slike tvangsmidler skulle medføre frykt for utstrakt overvåkning, som igjen kan skape en nedkjølende effekt, er derfor redusert sammenlignet med forslaget som var på høring. Det er nå lettere å forutberegne hva som må til for å kunne havne i PSTs søkelys. At tvangsmiddeladgangen etter forslaget er begrenset til grove overtredelser, tydeliggjør også at bare de spesielt alvorlige sakene rammes.

Det vil uansett ikke være aktuelt for PST å overvåke alminnelig journalistisk virksomhet etter forslaget. Alminnelig journalistisk virksomhet vil ikke skje på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Alminnelig journalistisk virksomhet vil heller ikke kunne skade betydelige samfunnsinteresser. Journalister bidrar til en opplyst offentlig samtale ved å formidle informasjon om politiske spørsmål eller andre emner av offentlig interesse, og selv om dette umiddelbart kan få betydning for tilliten til en viktig samfunnsinstitusjon i enkelte tilfeller, må virksomheten likevel alt i alt ikke kunne sies å kunne skade betydelige samfunnsinteresser.

Departementet vil samtidig understreke at pressen nyter et særlig vern, og at i saker hvor det kan være en risiko for at man støter på kilde-sensitivt materiale, må PST være særskilt akt-somme. Reglene om pressens kildevern er nær-mere omtalt i punkt 6.3. PST, og deretter retten, må samvittighetsfullt vurdere om vilkårene er oppfylt og om bruk av skjulte tvangsmidler er nødvendig og forholdsmessig i den konkrete saken. Ytringsfrihetskommisjonen av 2020 utta-ler i sin utredning NOU 2022: 9 punkt 12.3.3.4 side 243 at hvis bruken av et tvangsmiddel inne-bærer en risiko for at man får tilgang til kilde-sensitivt materiale, vil kildevernet «være et rele-vant og tungtveiende argument mot at det tas i bruk. Kildevern skal altså være en del av for-holdsmessighetsvurderingen til politiet før de benytter tvangsmidler». Kravene til forhåndskon-troll er i slike tilfeller skjerpet, jf. omtalen i punkt 6.3.

Når det gjelder hastekompetanse, er dette som omtalt i punkt 10.1.3.2 og 10.1.3.3, noe ulikt regu-lert i bestemmelsene om tvangsmiddelbruk i avvergende og forebyggende øyemed. I straffe-prosesslovens bestemmelse om skjulte tvangs-midler i avvergende øyemed gjelder hastekompe-tansen alle straffebudene som er omfattet av første og andre ledd i bestemmelsen, slik at det er naturlig at grov påvirkningsvirksomhet også omfattes. Etter politiloven er hastekompetansen i dag begrenset til å omfatte terrorsakene og

attentatsakene. Å utvide hastekompetansen i politiloven til straffebudet om ulovlig påvirkningsvirksomhet var ikke drøftet i høringsnotatet, og

spørsmålet vil derfor heller ikke bli vurdert nærmere i dette lovforslaget.

11 Opphevelse av lov om embedsed etter Grunnloven § 21

11.1 Innledning

Lov 22. mai 1981 nr. 23 om embedsed etter Grunnloven § 21 (embedsedloven) gir utfyllende bestemmelser til plikter som tidligere fulgte av Grunnloven § 21. Stortinget vedtok 14. mai 2020 endringer i Grunnloven § 21 andre punktum, slik at plikten til avgivelse av embedsed eller forsikring ble opphevet. Etter endringene i Grunnloven § 21 har bestemmelsene i embedsedloven ingen selvstendig funksjon.

11.2 Gjeldende rett

Før endringen 14. mai 2020 lød Grunnloven § 21:

«Kongen velger og beskikker, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsmenn. Disse skal før beskikkelse finner sted, sverge eller, hvis de ved lov er fritatt for edsavleggelse, høytidelig tilsi konstitusjonen og kongen lydighet og troskap; dog kan de embetsmenn som ikke er norske borgere, ved lov fritas for denne plikt. De kongelige prinser må ikke bekle sivile embeter.»

Stortinget vedtok 14. mai 2020 å endre Grunnloven § 21 andre punktum, jf. Dokument 12:34 (2015–2016) og Innst. 259 S (2019–2020). Bestemmelsen lyder nå:

«Kongen velger og beskikker, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsmenn. Disse har lydighets- og troskapsplikt til konstitusjonen og kongen. De kongelige prinser må ikke bekle sivile embeter.»

Ved endringen av Grunnloven § 21 andre punktum ble plikten om avgivelse av ed eller forsikring opphevet, men lydighets- og troskapsplikten til konstitusjonen og kongen ble bevart.

Det vises til omtalen av endringen i Innst. 259 S (2019–2020) side 2:

«For å understreke de plikter embetsmenn har, bør lydighets- og troskapsplikten fortsatt følge direkte av Grunnloven. Forslaget om å oppheve kravet om at embetsmenn skal avgi ed eller forsikring om å tilsi konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap, er begrunnet i administrative hensyn og hensynet til rettslig klarhet. Forslaget om å fjerne vilkåret om at embedsmannen skal avgi ed, er i tillegg begrunnet i at den norske stat etter endringer i Grunnloven § 2 ikke lenger har noen statsreligion, se om bakgrunnen for endringen Dokument nr. 12:10 (2007–2008), Innst. 233 S (2011–2012), St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, jf. Innst. S nr. 287 (2007–2008). Når staten ikke lenger har en statsreligion, er det ingen grunn til å ha som krav at embetsmenn skal avgi ed.

Dersom Stortinget vedtar forslaget til endringer i Grunnloven § 21, vil ikke embedsedloven lenger ha noen funksjon, da den gjelder ed og forsikring som avgis etter reglene i Grunnloven § 21. Såfremt forslaget vedtas, bør derfor embedsedloven oppheves. Endringen berører ikke Stortingets adgang til å gi lovregler som stiller som vilkår for å inneha et embete at embetsmenn avgir forsikring om lydighet og troskap.»

Embedsedloven gir utfyllende bestemmelser om eds- og forsikringsplikten som tidligere fulgte av Grunnloven § 21 andre punktum. Etter endringen av Grunnloven § 21 har lovens bestemmelser ingen selvstendig funksjon.

Embedsedloven inneholder tre bestemmelser. Etter § 1 kan det ved utnevning i embete avgis forsikring istedenfor ed dersom den som utnevnes, hører til et trossamfunn som ut fra sin bekjennelse eller religiøse oppfatning ikke tillater ed. Etter § 2 kan utenlandske statsborgere fritas plikten til å avlegge ed eller forsikring dersom slik avleggelse medfører en risiko for tap av utenlandsk statsborgerskap. Bestemmelsen i § 3 er av prosessuell karakter og setter rammer for når avgivelse av ed eller forsikring må være gitt, og angir de rettslige konsekvensene av at ed eller forsikring ikke er avgitt.

11.3 Høring

Det følger av utredningsinstruksen punkt 3-3 at høring kan unnlates dersom høring må anses åpenbart unødvendig. Etter departementets vurdering vil en opphevelse av embetsedloven kun innebære en opphevelse av bestemmelser som ikke har en selvstendig funksjon, og høring kan derfor unnlates i dette tilfellet.

11.4 Departementets vurdering

Bestemmelsene i embetsedloven forutsetter at det foreligger en plikt til avgivelse av ed eller for-

sikring i Grunnloven § 21. Etter departementets vurdering bør embetsedloven oppheves når Stortinget har vedtatt opphevelse av plikten etter Grunnloven § 21. Opphevelse ble også forutsatt av Stortinget ved behandlingen av endringsforslagene til Grunnloven § 21, jf. de siterte avsnittene ovenfor fra Innst. 259 S (2019–2020).

Opphevingen er ikke til hinder for at Stortinget gir bestemmelser i lov med tilsvarende innhold, for eksempel at det i særlovgivningen inntas en plikt til avgivelse av forsikring som vilkår for embetsutnevning.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny §§ 130 og 130 a i straffeloven antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Eventuelle merkostnader vil bli dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer. For PST vil de nye straffeбудene medføre at tjenesten får flere oppgaver, ved at tjenesten etter forslaget skal forbygge og etterforske påvirkning fra fremmed etterretning. Det er imidlertid grunn til å tro at de nye straffeбудene vil få en begrenset betydning for andre straffesaksaktører, herunder at antallet straffesaker vil bli lavt.

Det er også foreslått endringer i straffeprosessloven og politiloven knyttet til PSTs adgang til å benytte skjulte tvangsmidler ved påvirkning fra fremmed etterretning. Det er naturlig at når PST får adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å etterforske overtredelser av straffeбудene, vil dette kunne føre til en noe økt bruk av tvangsmidler. På samme måte vil også PSTs adgang til å

benytte skjulte tvangsmidler for å avverge eller forebygge grove overtredelser, medføre en økning. Bruken av tvangsmidler vil imidlertid måtte skje ut fra en prioritering av PSTs saker innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Generelt vil en bedret evne til å effektivt forebygge skadelig påvirkning fra fremmed etterretning over tid kunne gi samfunnsmessige gevinster, men det er ikke mulig å tallfeste dette nærmere. Nykriminaliseringen vil også kunne ha en preventiv effekt, som kan lede til færre slike lovbrudd på sikt. Videre, dersom påvirkningsoperasjoner avdekkes gjennom etterforskning, vil det være mulig å sette inn avbøtende tiltak som kan begrense skadeomfanget.

Forslaget om å oppheve lov om embedsed etter Grunnloven § 21 vil ikke få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

13.1 Til endringene i straffeloven

Til ny § 130

Bestemmelsen er ny og rammer den som på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser. For informasjon om bakgrunnen og begrunnelsen for den foreslåtte gjerningsbeskrivelsen vises det til de alminnelige motivene i punkt 9.2.3.

Vilkåret «fremmed etterretningsaktør» omfatter statlige organer som reelt sett styrer fordekte påvirkningsoperasjoner, uavhengig av om de formelt er utpekt som etterretningstjeneste. Etter omstendighetene kan også ikke-statlige organer som reelt sett driver med påvirkningsoperasjoner i en fremmed stats interesse omfattes av vilkåret. Dette innebærer blant annet at såkalte «trollfabrikker», som har som mål å påvirke nettbrukere i den retningen oppdragsgiverne ønsker, kan anses som «fremmed etterretningsaktør». Det samme gjelder tilsynelatende uavhengige nyhetskilder som i virkeligheten er kontrollert av statlige myndigheter.

Straffansvar er betinget av at gjerningspersonen opptrer «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. En avtale trenger ikke å være uttalt mellom partene. Avtalen kan også være underforstått, og for eksempel inngås ved at gjerningspersonen bidrar i uønsket påvirkningsvirksomhet etter å ha mottatt eller blitt forespeilet et vederlag i form av penger eller andre goder. Det er ikke et krav at avtalen avklarer alle detaljer om hva gjerningspersonens bidrag skal bestå i. Den som har inngått en avtale med en fremmed etterretningsaktør om å bidra i uønsket påvirkningsvirksomhet, må kunne sies å handle «på vegne av» aktøren. Alternativet «på vegne av» omfatter også tilfeller der gjerningspersonen er ansatt i eller direkte representerer en fremmed etterretningsaktør. I andre tilfeller må det vurderes mer konkret om tilknytningen mellom gjerningspersonen og den fremmede etterretningsak-

tøren er så tett at gjerningspersonen må anses å handle «på vegne av» aktøren. Enkeltstående tilfeller av kontakt kan være tilstrekkelig. Det kreves altså ikke at de involverte har bygget opp en relasjon over tid. En person kan handle «på vegne av» en fremmed etterretningsaktør selv om etterretningsaktøren verken har formell eller reell mulighet til å innvirke på hvordan gjerningspersonen utfører bidraget til den skadelige påvirkningsvirksomheten.

Vilkåret om at gjerningspersonen må opptre «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør, innebærer at straffansvar ikke inntreir alene fordi noen mottar opplysninger fra en fremmed etterretningsaktør og videreformidler disse til andre. Dette gjelder selv i tilfeller der noen bevisst videreformidler uriktige eller villedende opplysninger i den hensikt å hjelpe den fremmede etterretningsaktøren med å oppnå sine mål.

Etter Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem skal diplomatiske representanter mv. nyte immunitet mot straffeforfølgning i mottakerstaten, jf. blant annet artikkel 31 nr. 1. Straffeloven § 2 slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, og sikrer dermed at straffebudet ikke kommer i konflikt med Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem.

Den straffbare handlingen består i at gjerningspersonen bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Uttrykket «bidrar» innebærer at straffebudet rammer som hovedgjerning en del handlinger som det språklig sett er nærliggende å omtale som medvirkningshandling. Uttrykket «bidrar» rekker vidt. Bidraget kan for eksempel bestå i å videreformidle propaganda eller desinformasjon fra en fremmed etterretningsaktør eller delta i debatter i sosiale medier og forsøke å dreie debatten i en fremmed stats favør. Andre eksempler på bidrag kan være data-teknisk bistand, for eksempel programmering av programvareagenter («bots»), innhenting og sammenstilling av informasjon som en fremmed etterretningsaktør kan bruke i sin påvirkningsvirksom-

het, oversettelse av tekster og formidling av kontakt mellom representanter for en fremmed etterretningsaktør og beslutningstakere i Norge. Straffansvar er ikke betinget av at gjerningspersonens handling er nødvendig for å utøve påvirkningsvirksomheten, for eksempel slik at en påvirkningsoperasjon står og faller med dette bidraget. Det avgjørende er om handlingen inngår i det samlede årsaksbildet.

I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å tolke uttrykket «bidrar» innskrenkende for å unngå at helt bagatellmessige og perifere bidrag rammes av straffebudet. Hvor grensen går, må avgjøres på bakgrunn av den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Innskrenkende tolkning er særlig aktuelt dersom de aktuelle handlingene har et dagligdags preg og isolert sett ikke er straffverdige.

Formuleringen «virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen» er vidtfaenende. Ordet «virksomhet» brukes her i betydningen aktivitet. Virksomhet fremmede etterretningsaktører typisk bruker for å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i andre stater, er spredning av desinformasjon og fordekt virksomhet der etterretningsaktøren benytter stedfortredere til å delta i samfunnsdebatten, for eksempel på sosiale medier. Andre eksempler på virksomhet som fremmede etterretningsaktører kan benytte i påvirkningsøyemed, omfatter, men er ikke begrenset til, organisering av politiske demonstrasjoner for å skape økt polarisering, hetsing av representanter for viktige samfunnsinstitusjoner og avsløring av informasjon fremskaffet ved datainnbrudd for å svekke tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner.

At virksomheten må ha «til formål» å påvirke, innebærer at straffansvar ikke er betinget av at noen rent faktisk lar seg påvirke.

En virksomhet kan ha til formål å påvirke «den allmenne meningsdannelsen» selv om siktemålet ikke er å påvirke hele den norske befolkningen. I noen tilfeller vil det være tilstrekkelig at målsettingen er å påvirke en del av befolkningen. For eksempel vil det være nok at påvirkningsvirksomheten rettes mot en ikke ubetydelig del av de stemmeberettigede i en kommune, dersom påvirkningsvirksomhet utøves i forbindelse med et valg.

Uttrykket «beslutninger» omfatter alle typer avgjørelser som treffes i offentlig eller privat sektor. Straffansvar forutsetter at virksomheten som gjerningspersonen bidrar i, «kan skade betydelige samfunnsinteresser». Bidrag i virksomhet som

har til formål å påvirke beslutninger, vil derfor bare rammes av straffebudet dersom beslutningen har en kvalifisert samfunnsmessig betydning.

Uttrykket «betydelige samfunnsinteresser» brukes allerede i straffeloven § 117 (inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner). Straffeloven § 117 verner samfunnsinteressene som offentlige myndigheter, politiske partier, medieforetak og andre viktige samfunnsinstitusjoner er ment å ivareta. Disse interessene vil også vernes av ny § 130. Denne bestemmelsen kan imidlertid også verne samfunnsinteresser som ikke beskyttes av straffeloven § 117.

De betydelige samfunnsinteressene som det foreslåtte straffebudet er ment å verne, kan knytte seg til en rekke ulike forhold. Nasjonal sikkerhet er åpenbart en slik betydelig samfunnsinteresse. Det samme er forebygging av opptøyer og andre former for offentlige forstyrrelser. Ytterligere et eksempel på en betydelig samfunnsinteresse er bevaring av sentrale forutsetninger for et velfungerende demokrati. Slike forutsetninger kan være en opplyst offentlig samtale og tiltro til at offentlige valg gjennomføres på en korrekt måte. Også relativt høy grad av tillit til viktige samfunnsinstitusjoner, som offentlige myndigheter og redaktørstyrte medier, og medborgere kan støtte opp under demokratiet. Det kan tenkes tilfeller der en fremmed etterretningsaktør har interesse av å spre informasjon som stiller viktige samfunnsinstitusjoner eller representanter for disse i et dårlig lys. I et demokrati må det være betydelig rom for å kritisere både representanter for institusjonene og institusjonene som sådan. Det kan likevel være en betydelig samfunnsinteresse å forebygge at tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner svekkes på illegitimt vis, for eksempel ved desinformasjon.

Vilkåret om at gjerningspersonen må bidra i virksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser», er ment å sikre at straffebudet ikke åpner for straffeforfølgning som ikke lar seg forene med retten til yringsfrihet etter Grunnloven § 100 andre og tredje ledd og EMK artikkel 10. Det følger av EMK artikkel 10 nr. 2 at det bare kan gjøres inngrep i yringsfriheten som er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nærmere angitte legitime formål. Ved anvendelsen av straffebudet overfor yringer oppstiller EMK artikkel 10 nr. 2 derfor en ramme for hvilke interesser som kan vernes. Bestemmelsen stiller også krav til interessenes styrke sammenholdt med konsekvensene av inngrepet for den enkelte som rammes.

Det kreves ikke at den aktuelle interessen har blitt påført skade. Formuleringen «kan skade»

viser at det er nok at virksomheten som gjerningspersonen bidrar i, medfører en aktuell fare for skade. Formuleringen «bidrar» innebærer at det ikke er et krav at gjerningspersonens handling er en nødvendig betingelse for at faren skal oppstå.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Medvirkning er straffbart, jf. straffeloven § 15. Det vises til punkt 9.3 og 9.4 for en nærmere omtale av skyldkravet og medvirkningsansvaret.

Strafferammen for normal overtredelse er bot eller fengsel inntil 3 år. Forsøk er dermed straffbart, jf. straffeloven § 16.

Til ny § 130 a

Bestemmelsen er ny og gjelder grov overtredelse av straffeloven § 130 om ulovlig påvirkningsvirksomhet. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til de alminnelige motivene punkt 9.5.

Etter *første punktum* er strafferammen ved grov overtredelse fengsel inntil 10 år.

Om en overtredelse er grov, vil bero på en konkret helhetsvurdering. *Andre punktum* angir momenter som det er særlig nærliggende å legge vekt på i vurderingen.

Etter *bokstav a* skal det legges vekt på overtredelsens karakter og omfang. Overtredelsens «karakter» sikter særlig til hvordan overtredelsen er utført, herunder om overtredelsen har hatt et profesjonelt preg. I de tilfellene der overtredelsen består å spre opplysninger på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør, vil det ha betydning om gjerningspersonen har gått frem på en måte som gjør det særlig vanskelig å forstå at en fremmed etterretningsaktør står bak eller vurdere sannhetsinnholdet i opplysningene. Overtredelsens «omfang» påvirkes blant annet av om overtredelsen er begått ved flere anledninger eller over lengre tid. Hvis overtredelsen består i å videreformidle opplysninger, vil det ha betydning hvor mange gjerningspersonen når ut til.

Etter *bokstav b* skal det legges vekt på om gjerningspersonen i kraft av sin stilling nyter en særlig tillit. Alternativet kan blant annet være aktuelt dersom journalister i redaktørstyrte medier eller stortingsrepresentanter misbruker sine posisjoner til å spre informasjon eller synspunkter på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Også offentlige tjenestepersoner vil i noen tilfeller kunne nyte en særlig tillit slik dette uttrykket er benyttet i bokstav b.

Etter *bokstav c* skal det også legges vekt på om handlingen av andre grunner enn de som er nevnt i bokstav a og b, er særlig samfunnsskadelig. Der som overtredelsen er særlig samfunnsskadelig,

vil det med styrke tale for at overtredelsen er grov. Hvor samfunnsskadelig overtredelsen er, vil bero på flere forhold, herunder hvor sannsynlig det er at beslutningstakere eller allmennheten lar seg påvirke av handlingen og hvilke betydelige samfunnsinteresser som kan skades. For eksempel vil svekket tillit til de høyeste statsorganene, som regjeringen, Stortinget og Høyesterett, og deres medlemmer, kunne være særlig samfunnsskadelig. Om overtredelsen er utøvd i forbindelse med et offentlig valg og kan påvirke valgdeltakelsen, tilliten til at valget gjennomføres på korrekt måte, eller utfallet av valget, vil også dette trekke i retning av at overtredelsen er særlig samfunnsskadelig. Hva som menes med offentlig valg, er angitt i straffeloven § 151 andre ledd.

Etter *bokstav d* skal det i helhetsvurderingen legges vekt på om gjerningspersonen ved overtredelsen har skaffet seg selv eller andre en betydelig vinning. Dersom gjerningspersonen mottar et betydelig beløp eller et annet gode fra en fremmed etterretningsaktør for å bidra til å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, trekker det i retning av at overtredelsen er grov.

Til § 361

Første ledd bokstav a endres ved at infinitivsmarket «å» settes inn foran «bruke det». Infinitivsmarket ble ved en inkurie utelatt da bestemmelsen ble vedtatt.

13.2 Til endringene i straffeprosessloven

Til § 200 a

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud som kan danne grunnlag for ransaking uten underretning til den mistenke eller andre. Dette vil bety at det kan benyttes hemmelig ransaking ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 202 a

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *andre ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at skjult kameraovervåkning på privat sted kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 202 b

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd første punktum* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at teknisk peileutstyr kan plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander (teknisk sporing) ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 202 c

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd innledningen* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at personnær teknisk sporing kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 210 b

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd første punktum* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at pålegg om utlevering med virkning fremover i tid kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 216 a

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at kommunikasjonsavlytting kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 216 b

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at annen kontroll av kommunikasjonsanlegg enn kommunikasjonsavlytting kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 216 o

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.2 og 10.4.

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 i listen over straffebud. Dette innebærer at dataavlesing kan benyttes ved etterforskning av ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Til § 222 d

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.3 og 10.4.

I *andre ledd bokstav a* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 a i listen over straffebud. Dette innebærer at PST kan benytte tvangsmidler som nevnt i første ledd for å avverge grov ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

I *tredje ledd tredje punktum* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 a i listen over

straffebud. Dette innebærer at PST også kan benytte romavlytting for å avverge grov ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning og § 130 a om grov påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Se nærmere om vilkårene i straffeprosessloven § 222 d i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 148–151 og Prop. 68 L (2015–2016) punkt 16.1 side 285–286.

13.3 Til endringene i politiloven

Til § 17 d

Det vises til fremstillingen i punkt 10.1.1, 10.1.3 og 10.4.

I *første ledd bokstav b* er det tilføyd en henvisning til straffeloven § 130 a i listen over straffebud. Dette innebærer at PST kan benytte tvangsmidler som nevnt i innledningen i bestemmelsen for å forebygge grov ulovlig påvirkningsvirksomhet, forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt.

Se nærmere om innholdet i straffeloven § 130 om påvirkning fra fremmed etterretning og § 130 a om grov påvirkning fra fremmed etterretning i punkt 13.1 ovenfor.

Se nærmere om vilkårene i politiloven § 17 d i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.2 side 151–152 og Prop. 68 L (2015–2016) punkt 16.2 side 286.

13.4 Til endringene i skatteforvaltningsloven

Til § 3-10

Det foreslås en endring i *første punktum* for å rette opp en redaksjonell feil.

Skatteforvaltningsloven § 3-10 bestemmer at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gis til den som har fullmakt som nevnt i arveloven § 92 første eller andre ledd. Ved endringslov 16. juni 2023 nr. 59 ble det tilføyd et nytt andre ledd i arveloven § 92, som gir den avdødes ektefelle eller samboer som har, har hatt eller venter barn med den avdøde, rett til innsyn i dennes formues- og gjeldsforhold. Tidligere andre ledd gir retten adgang til ved behov å gi et begravelsesbyrå fullmakt til innsyn i siste års skattemelding mv. Denne bestemmelsen ble ved lovendringen flyttet til tredje ledd. Endringen trådte i kraft 1. oktober 2023.

Bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 3-10 ble imidlertid ikke endret selv om det er klart at det ved endringen av arveloven § 92 ikke var meningen å fjerne unntaket fra taushetsplikten for begravelsesbyråer med fullmakt. På denne bakgrunn foreslås det at henvisningen i skatteforvaltningsloven § 3-10 første punktum endres slik at bestemmelsen viser til arveloven § 92 første til tredje ledd.

Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)

I

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

I kapittel 17 skal ny § 130 lyde:

§ 130 Påvirkning fra fremmed etterretning

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Ny § 130 a skal lyde:

§ 130 a Grov påvirkning fra fremmed etterretning

Grov overtredelse av § 130 straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på

- a. overtredelsens karakter og omfang,
- b. om gjerningspersonen i kraft av sin stilling nyter en særlig tillit,
- c. om overtredelsen av andre grunner er særlig samfunnsskadelig, og
- d. om gjerningspersonen har skaffet seg selv eller andre en betydelig vinning.

§ 361 første ledd bokstav a skal lyde:

- a. ettergjør eller forfalsker et dokument, eller anskaffer et ettergjort eller forfalsket dokument med forsett om å bruke det eller la det fremstå som ekte eller uforfalsket,

II

Lov 22. mai 1981 nr. 23 om embedsed etter Grunnloven § 21 oppheves.

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 200 a første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 136 b, 145, 146, 231, 254, 257, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231 eller av lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd, kan retten ved kjennelse beslutte at ransaking kan settes i verk uten underretning til den mistenkte eller andre.

§ 202 a andre ledd første punktum bokstav b skal lyde:

- b. som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 231, 254, 257, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231 eller 340 jf. 231 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5 eller av lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd.

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 130, 146, 198 eller 254, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing).

§ 202 c første ledd innledningen skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven

kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 136 b, 145, 146 eller 254, eller som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å

§ 210 b første ledd første punktum skal lyde:
Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, *eller 130*, kan retten ved kjennelse pålegge den som i fremtiden vil få besittelse av en ting som antas å ha betydning som bevis, å utlevere tingen til politiet straks den mottas.

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

b. som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 136 b, 145, 146, 231, 254, 257, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231, eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5 eller av lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd.

§ 216 b første ledd første punktum bokstav b skal lyde:

b. som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 130, 146, 198, 231, 254, 266, 306, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231.

§ 216 o første ledd bokstav b skal lyde:

b. som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 136 b, 232, 254, 257, 311, 333, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231, eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5 eller av lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd.

§ 222 d andre ledd bokstav a skal lyde:

a. straffeloven §§ 111, 113, 115, 117, 119, 120 a, 121, 123, 125, 126, 127, § 128 første punktum, §§ 129, 130 a, 133, 135, 136, 136 a, 142 eller 145,

§ 222 d tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Politiets sikkerhetstjeneste kan bare gis tillatelse til å romavlytte, jf. § 216 m, når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 130 a, 131, 133, 134 eller 142, eller av §§ 251, 254, 256, 263, 273 eller 275 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

IV

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 17 d første ledd bokstav b lyde:

b. straffeloven §§ 121 til 126 *eller 130 a*,

V

I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning skal § 3-10 første punktum lyde:

Taushetsplikten etter § 3-1 er ikke til hinder for at opplysninger gis til avdødes ektefelle, samboer og arving, jf. arveloven § 2 første og tredje ledd, når vedkommende kan vise til et saklig behov for innsyn, eller til den som har fullmakt som nevnt i arveloven § 92 første *til tredje* ledd.

VI

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 01/2024

