

Høringsnotat

Dato: 12. mai 2021

Saksnr: 21/2861

Høringsfrist: 15. august 2021

Høringsnotat om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn og dagens behov	3
2.1	Tidligere bestemmelser i straffeloven og forholdet mellom PST og Etterretningstjenesten	3
2.2	Nærmere om påvirkningsvirksomhet og utviklingen i trusselbildet	3
3	Gjeldende rett	5
3.1	Dagens straffebestemmelser.....	5
3.2	Grunnloven og internasjonale forpliktelser.....	6
4	Andre lands rett.....	8
4.1	Danmark.....	8
4.2	Sverige	9
5	Vurdering og forslag til lovendring	9
5.1	Behov for ytterligere kriminalisering	9
5.2	Utforming av et straffebud om påvirkningsvirksomhet.....	11
5.2.1	Hvordan formulere en gjerningsbeskrivelse som rammer påvirkningsoperasjoner?.....	11
5.2.2	Hvilken definisjon av påvirkningsvirksomhet skal straffebudet bygge på?	12
5.2.3	Hvilke krav bør stilles til tilknytningen til fremmed etterretningstjeneste?.....	15
5.2.4	«Fremmed etterretningstjeneste» eller annet uttrykk?.....	16
5.2.5	Bør straffebudet inneholde et rettsstridsvilkår?.....	17
5.2.6	Bør også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste være straffbart?.....	19
5.2.7	Skyldkravet.....	20
5.2.8	Strafferamme og grov overtredelse.....	20
5.3	Om konkurrans og forholdet til andre straffebestemmelser.....	21

5.4	Endringer i andre lover	21
5.4.1	Straffeprosessloven	21
5.4.2	Politolven	22
6	Merknader til lovforslaget	22
6.1	«rettsstridig samarbeider»	22
6.2	«fremmed etterretningstjeneste»	23
6.3	«påvirkningsvirksomhet»	24
6.4	Skyldkravet.....	24
6.5	Grov overtredelse	25
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
8	Forslag til lovendringer	26
8.1	Straffeloven	26
8.2	Straffeprosessloven.....	26
8.3	Politolven	29

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Formålet med lovforslaget er å styrke og gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot uønsket utenlandsk påvirkningsvirksomhet i Norge. Videre vil lovforslaget sikre at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har mulighet til avdekke, forebygge og etterforske 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, som gjør det klart at det er straffbart å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Med påvirkningsvirksomhet menes virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med formål om å påvirke den allmenne meningsdannelse eller beslutninger. Strafferammen foreslås satt til fengsel i 3 år. Det foreslås en egen bestemmelse om grove overtredelser, der strafferammen er foreslått satt til fengsel i 10 år.

Det foreslåtte straffebudet retter seg ikke mot bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste. Handlinger som søker å påvirke beslutninger eller meningsdannelsen uten at det skjer i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, eksempelvis alminnelig journalistisk eller diplomatisk virksomhet, vil derfor ikke rammes av straffebudet.

I tillegg foreslås det endringer i straffeprosessloven og politiloven slik at det åpnes for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge brudd på bestemmelsen.

2 Bakgrunn og dagens behov

2.1 Tidligere bestemmelser i straffeloven og forholdet mellom PST og Etterretningstjenesten

Etter straffeloven 1902 var visse former for påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmede makter kriminalisert. I bestemmelsene §§ 97 a og 97 b var det inntatt forbud hhv. mot å ta imot økonomisk støtte fra fremmed makt for politiske formål og mot spredning av uriktige opplysninger mv. som kan bringe rikets sikkerhet i fare. Bestemmelsene ble ikke videreført i straffeloven 2005, og ble derfor opphevet med virkning fra 1. oktober 2015. Ved opphevelsen av de tidligere bestemmelsene ble det både i utredningen og proposisjonen lagt betydelig vekt på det trusselbildet som forelå ved årtusenskiftet, som i begrenset grad var preget av militære trusler fra andre stater og i større grad av trusselen fra internasjonal terrorisme, se Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 111-113 med videre henvisninger.

Ansvar for å forebygge og etterforske brudd på de tidligere bestemmelsene lå til PST. PST har, som Norges 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. Konsekvensen av opphevelsen av bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b var at PSTs mandat til å forebygge og bekjempe påvirkningsvirksomhet er blitt betydelig innsnevret, og at PST i svært begrenset grad kan avdekke, forebygge, etterforske og iredteføre påvirkning fra fremmede stater i Norge.

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) har ansvaret for utenlandsetterretningen, og skal bl.a. innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke fremmede sabotasje- og påvirkningsoperasjoner, jf. lov om Etterretningstjenesten § 3-1 bokstav e. Innenfor rammene av denne loven kan E-tjenesten innhente informasjon om fremmede påvirkningsoperasjoner, uavhengig av om handlingene er straffebelagte etter norsk rett. Som hovedregel skal E-tjenesten ikke drive informasjonsinnhenting på norsk territorium, jf. lov om Etterretningstjenesten § 4-1, se også Prop. 80 L (2019-2020) s. 47 flg., og innhenting er avgrenset til å avdekke og motvirke trusler mot Norge fra utlandet. E-tjenesten kan på bestemte vilkår utlevere informasjon til PST om fremmed påvirkningsaktivitet. Et vilkår er at utleveringen vurderes nødvendig for å fremme PSTs oppgaver. Mangelfull strafferegulering gjør at det er usikkert om oppfølgingen er en del av PSTs oppgaver, og det kan derfor være usikkert om opplysningene kan utleveres til PST.

2.2 Nærmere om påvirkningsvirksomhet og utviklingen i trusselbildet

Påvirkning fra fremmede stater har i de siste årene utgjort en økende utfordring for en rekke vestlige land, samtidig som trusselbildet er vesentlig endret siden starten av årtusenskiftet. Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er i betydelig endring, og 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* side 19-23 og Meld. St. 5 (2020-2021)

Samfunnssikkerhet i en usikker verden side 23. Disse drivkreftene medfører at dagens trusselbilde er i endring, og at etterretnings- og påvirkningsaktivitet i dag utgjør sentrale og integrerte virkemidler i stormaktens kamp om makt og innflytelse.

Både PST og E-tjenesten har over flere år trukket frem fremmede staters påvirkningsvirksomhet som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge.

I E-tjenestens åpne trusselvurdering FOKUS 2021 uttaler E-tjenesten følgende om påvirkningstrusselen:

«Utenlandsk etterretnings- og påvirkningsaktivitet rettet mot både offentlig og privat sektor forblir en betydelig trussel mot Norge og norske interesser. Trusselen er størst fra Russland og Kina. Begge land har politiske systemer med tett kobling mellom politikk og økonomi, mellom statlig og privat sektor, og mellom sivile og militære sfærer.

(...)

I tillegg til åpne forsøk på å påvirke andre staters politiske beslutningsprosesser gjennom diplomati og forhandlinger, søker enkelte stater å gripe inn i beslutningsprosesser gjennom fordekete påvirkningsoperasjoner. Russland har gjennomført påvirkningsoperasjoner under både europeiske og amerikanske valg. Å spre desinformasjon er en etablert operasjonsmåte for russiske påvirkningsaktører. Også Kina gjør fremstøt for å påvirke politiske utfall og beslutninger i vestlige land.

(...)

Valg i andre land har vært utsatt for påvirkning gjennom blant annet nettverksoperasjoner, provokasjoner og koordinert spredning av desinformasjon. Mer begrensede initiativ kan inkludere skjevt vinklede nyhetssaker og spredning av desinformasjon i sosiale medier.»

Om trusselbildet i Norge viser PST til følgende i sin åpne nasjonale trusselvurdering for 2021 på side 10-11:

«Mange offentlige og private aktører i Norge tar beslutninger som får betydning for andre lands interesser. Flere av tjenestene som opererer her i landet, har som oppdrag å påvirke slike beslutninger. Vi forventer at de vil videreføre sitt arbeid også i 2021.

(...)

Forsøk på påvirkningsoperasjoner kan ramme et bredt spekter av aktører i Norge. Dette omfatter blant annet befolkningen, politikere, næringslivsaktører og journalister, samt aktører innen embetsverket, fylker og kommuner, tenketanker og academia.

(...)

Påvirkningsforsøk kan ta ulike former. I Norge arbeider enkelte etterretningsoffiserer målrettet mot personer som har politisk innflytelse. Formålet er blant annet å påvirke utfallet av enkeltsaker. I vestlige land har fremmede etterretningstjenester også vært involvert i å spre desinformasjon, initiere svartekampanjer, samt spre rykter eller halvsannheter gjennom sosiale medier. Slike metoder kan være effektive i alt fra å påvirke enkeltsaker til å svekke tilliten til demokratiske prosesser.»

Påvirkningsvirksomhet i seg selv er ikke et nytt fenomen, og stater har til enhver tid søkt å påvirke forhold i andre land til fordel for egne nasjonale interesser. Noe av

denne påvirkningen foregår åpent, og anses å være innenfor diplomatiets spilleregler. Samtidig har trusselbildet siden årtusenskiftet utviklet seg i retning av mer tradisjonelle trusler fra andre stater, og den teknologiske utvikling har medført at ikke-militære virkemidler, som desinformasjon, cyberoperasjoner og påvirkningsoperasjoner, i økende grad kan brukes som et alternativ til militær makt i forfølgelsen av de samme målene. Flere stater tar i økende grad i bruk alle statens virkemidler for å oppnå innflytelse og påvirke beslutningstakere og meningsbærere i andre land til fordel for egne nasjonale interesser. Gjennom internett og digitale plattformer får påvirkningsoperasjoner en videre angrepsflate, samtidig som de i større grad kan automatiseres og systematiseres for å spre budskap raskere og mer målrettet, noe som øker gjennomslagskraften for påvirkningsvirksomhet markant.

Trusselen fra påvirkningsvirksomhet har blitt særlig fremhevet i forbindelse med valg. Det har eksempelvis vært utført påvirkningsoperasjoner eller mulige påvirkningsoperasjoner i forbindelse med det amerikanske presidentvalget i 2016 og en rekke europeiske valg, herunder folkeavstemmingen i Storbritannia om Brexit i 2016 og presidentvalget i Frankrike i 2017.

Uønsket påvirkning fra fremmede stater er ikke avgrenset til valg, men kan rette seg mot annen beslutningstaking, enkeltindivider eller allmennheten som sådan. Fremmede stater har gjennomført sofistikerte og målrettede digitale påvirkningsoperasjoner i mange ulike former. Dette inkluderer blant annet bruk av statseide tradisjonelle medier, «bots» (dvs. software som uten menneskelig innblanding kontinuerlig kan sende ut f.eks. «tweets» og andre typer innlegg eller oppslag på nett i et meget stort omfang) og «trolls» (dvs. personer, som f.eks. ved bruk av en falsk online-identitet blander seg i debatter på nett) på sosiale medier, datanettverksoperasjoner og lekkasjer av kompromitterende eller sensitive opplysninger (såkalte «hack and leak»-operasjoner) og vedvarende spredning av desinformasjon. Slik påvirkningsvirksomhet kan skje isolert, men også i sammenheng og koordinert med hverandre, i målrettede påvirkningsoperasjoner og -kampanjer.

3 Gjeldende rett

3.1 Dagens straffebestemmelser

Påvirkning fra fremmede stater er ikke lovregulert eksplisitt i dagens straffelovgivning. Som omtalt i punkt 2.1 regulerte straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b visse former for påvirkning. Bestemmelsene ble som nevnt opphevet med virkning fra 1. oktober 2015.

Selv om påvirkningsvirksomhet ikke direkte er omfattet av straffeloven, kan visse aspekter av påvirkningsvirksomhet likevel etter omstendighetene rammes av andre straffebud i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser.

Ulovlig etterretningsvirksomhet er regulert i straffeloven § 121 om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og i straffeloven § 126 om annen ulovlig etterretningsvirksomhet. Bestemmelsene er rettet mot og avgrenset til å ramme selve innsamlingen av opplysninger, og omfatter dermed ikke nødvendigvis

aktiviteten som inngår i en påvirkningsoperasjon. Samtidig vil innhenting av opplysninger som rammes av disse bestemmelsene ofte kunne være etterretningsvirksomhet som forberedelse til en påvirkningsoperasjon.

Straffeloven § 115 rammer angrep på de høyeste statsorganers virksomhet, herunder regjeringen, Stortinget og Høyesterett. Bestemmelsen har som formål å beskytte grunnleggende nasjonale interesser, og verner om de konstitusjonelle organers virksomhet. Bestemmelsen rammer først og fremst angrep ved bruk av makt og trusler, men også andre rettsstridige handlinger og angrep som har til formål å hindre eller påvirke de nevnte organene eller medlemmer av disse, omfattes av bestemmelsen. Som eksempler på en rettsstridig påvirkning nevner forarbeidene bestikkelser, men «... også desinformasjon, innbrudd i dataanlegg – hacking – og annen sabotasje kan tenkes», jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 303 flg. Det er ikke et vilkår for straff at påvirkningen faktisk har virket inn.

Straffeloven § 117 rammer den som «griper inn» i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner, og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare. Forarbeidene nevner som eksempler på viktige samfunnsinstitusjoner blant annet offentlig myndighet, et politisk parti eller et medieforetak, jf. Ot. prp. nr. 8 (2007–2008) s. 304–305.

Det er også andre bestemmelser i straffelovgivningen og annen lovgivning som etter omstendighetene kan inneholde og ramme elementer av ulovlig påvirkningsvirksomhet. Dette omfatter blant annet straffeloven § 111 om krenkelse av Norges selvstendighet og fred, §§ 151 og 154 om stemmekjøp, utilbørlig stemmepåvirkning og etterfølgende stemmepåvirkning og partiloven § 17 a om forbud for politiske partier om å motta økonomisk støtte fra fremmed stat.

3.2 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Grunnlovens kapittel E om menneskerettighetene inneholder rettigheter for den enkelte som staten plikter å respektere.

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100, den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. EMK artikkel 10 nr. 1 verner friheten til blant annet å motta og meddele opplysninger uten inngrep av offentlig myndighet. Fremstillingen konsentreres i det følgende om EMK artikkel 10.

Ytringsfriheten er ikke absolutt. Etter EMK artikkel 10 nr. 2 kan det gjøres inngrep i ytringsfriheten når det er foreskrevet ved lov og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet og for å forebygge uorden eller kriminalitet. 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. Legalitetsprinsippet, nedfelt blant annet i Grunnloven § 113, innebærer at det stilles strenge krav til hjemmelens kvalitet også etter nasjonal rett, særlig på strafferettens område.

Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn, betyr etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) blant annet at inngrepet må være egnet til å ivareta formålet med tiltaket, og at formålet ikke kan nås med mindre inngripende midler. Bestemmelsen krever videre en forholdsmessighetsvurdering, der de samfunnsmessige hensynene inngrepet skal ivareta, må veies mot konsekvensene av inngrepet for den enkelte som rammes.

Spørsmålet om et inngrep kan anses forholdsmessig, avhenger blant annet av hvilken skjønnsmargin staten har. EMD har i flere sammenhenger lagt til grunn at medlemsstatene har en vid skjønnsmargin ved valget av virkemidler for å beskytte nasjonal sikkerhet, jf. *Leander mot Sverige*, 26. mars 1987 avsnitt 59 og *Weber og Saravia mot Tyskland*, 29. juni 2006 avsnitt 106. Avgjørelsene gjaldt retten til privatliv etter EMK artikkel 8, og det er dermed ikke gitt at skjønnsmarginen er den samme når det gjelder inngrep i ytringsfriheten.

EMDs rettspraksis tyder på at skjønnsmarginen i utgangspunktet er forholdsvis vid også på dette feltet, se f.eks. *Pasko mot Russland* 22. oktober 2009 avsnitt 73 og 87 og *Hadjianastassiou mot Hellas* 16. desember 1992 avsnitt 47. Avgjørelsene gjaldt militært ansattes formidling av militære hemmeligheter til henholdsvis utenlandske borgere og et privat selskap. Skjønnsmarginen er neppe like vid i alle tilfeller hvor inngrepet i ytringsfriheten er begrunnet i nasjonal sikkerhet. I *Gîrleanu mot Romania* 29. september 2018, som gjaldt en journalist som var bøtelagt for å samle og spre militære hemmeligheter, synes det å forutsettes i avsnitt 96 at skjønnsmarginen er mer begrenset enn i tilfeller hvor ansatte i militæret sprer slik informasjon. Skjønnsmarginen vil også kunne være mindre dersom det er tale om restriksjoner på politiske ytringer og ytringer av offentlig interesse, jf. blant annet *Süreç og Özdemir mot Tyrkia* 8. juli 1999 avsnitt 60 og *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası mot Tyrkia* 25. september 2012 avsnitt 69.

En straffebestemmelse som rammer påvirkningsvirksomhet vil etter omstendighetene kunne innebære et inngrep i ytringsfriheten. Det å søke å påvirke den allmenne meningsdannelsen med ulike virkemidler er en grunnleggende del av ytringsfriheten, og en bestemmelse som kriminaliserer slik virksomhet vil kunne utgjøre et inngrep i denne retten. Innholdet i og karakteren av ytringen og sammenhengen den fremkommer i vil være av betydning for om inngrepet anses forholdsmessig. Omfanget av vernet etter EMK artikkel 10 nr. 1 vil i avhenge av en konkret helhetsvurdering, der det særlig vil være av betydning om ytringen berører et forhold av samfunnsmessig interesse og om den bidrar til offentlig debatt. Ytringer som søker å sette en fremmed stat i stand til å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i Norge, vil i alminnelighet være av begrenset samfunnsmessig interesse og kan bidra til å undergrave den offentlige debatten i samfunnet. Slike ytringer har et begrenset vern etter EMK artikkel 10. Det vil derfor, avhengig av omstendighetene i den konkrete saken, kunne være nødvendig i et demokratisk samfunn å straffeforfølge denne typen ytringer av hensyn til nasjonal sikkerhet.

Etter EMDs praksis har journalister en utvidet ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Forslaget her tar ikke sikte på å ramme alminnelig journalistisk virksomhet, jf. omtalen i punkt 5.2.5 nedenfor.

4 Andre lands rett

4.1 Danmark

I mars 2019 vedtok det danske folketinget endringer i den danske straffeloven § 108 som gjør det klart at det er straffbart å hjelpe eller sette en fremmed etterretningstjeneste i stand til å virke innenfor det danske statsområdet ved å samarbeide om å utøve påvirkningsvirksomhet med henblikk på å påvirke beslutningstaking eller den allmenne meningsdannelse, jf. L 95 Folketinget 2018–2019.

Den danske straffeloven § 108 lyder som følger (endringer i kursiv):

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

Lovforslaget presiserte § 108 slik at det ble tydeliggjort at også påvirkningsoperasjoner som foretas av fremmede etterretningstjenester omfattes av bestemmelsen, og at det således er straffbart å hjelpe eller sette en fremmed etterretningstjeneste i stand til å foreta påvirkningsvirksomhet, forutsatt at det er et samarbeid med etterretningstjenesten.

I høringen var ikke ordet «samarbejde» inntatt i endringsforslaget til § 108. Lovforslaget mottok under høringen betydelig kritikk. I høringssvarene ble det vist til at lovforslaget ville medføre en betenkelig og unødvendig vidtgående begrensning i ytringsfriheten, og at lovforslaget inneholdt en rekke vidtgående begreper, bl. a. «påvirkningsvirksomhet» og «den almene meningsdannelse». Det ble også anført at slik bestemmelsen var utformet, ville den innebære en kriminalisering av meningsyttringer av en ubegrenset krets av meningsdannere i Danmark.

Etter høringen presiserte justisministeriet at lovforslaget ikke var ment å innskrenke borgernes ytringsfrihet, og at det er samarbeidet med fremmede etterretningstjenester, ikke meningsyttringer, som lovforslaget rettet seg mot. I det endelige lovforslaget fremgikk derfor samarbeidet mellom gjerningspersonen og den fremmede etterretningstjenesten eksplisitt i gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsen. Presiseringen ble i stor grad godt mottatt ved behandlingen av lovforslaget i Folketinget, selv om et mindretall (bestående av Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og Radikale Venstre) stemte mot eller hverken for eller mot, med henvisning til at lovforslaget inneholdt vag og upresis begrepsbruk, samt av hensyn til ytringsfriheten.

Om kravet om «samarbejde» uttales følgende i lovforslagets bemerkninger pkt. 3.3.1:

«Det bemærkes særligt i forhold til kravet om *samarbejde* med en fremmed efterretningstjeneste, at et samarbejde vil kunne tage en lang række forskellig former. I den

forbindelse er der nedenfor anført nogle eksempler på forhold eller indikatorer, som vil kunne have betydning for vurderingen af, om der er tale om et samarbejde.

Ved vurderingen af, om der er tale om et samarbejde, kan indgå, i hvilket omfang der har været en kontakt mellem gerningsmanden og den fremmede etterretningstjeneste...

(...)

Der vil under alle omstændigheder være tale om et samarbejde, hvis der foreligger en aftale om udøvelse af påvirkningsvirksomhed, hvis der er sket betaling (i form av penge eller andre ydelser), eller hvis der på anden måde består en afhængighed mellem gerningsmanden og etterretningstjenesten...»

Med lovendringen ble det samtidig innført en straffeskjerpene bestemmelse i stk. 2 med strafferamme på inntil 12 år, dersom påvirkningsvirksomheten ble utøvd i forbindelse med f.eks. folketingsvalg eller valg til EU-parlamentet.

4.2 Sverige

Sverige har siden 1981 hatt en bestemmelse i den svenske straffeloven (brottsbalken) 19 kap. 13 § som i stor grad svarer til de tidligere bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b. Bestemmelsen gjør det straffbart å motta penger eller eiendom fra en fremmed makt eller noen som opptrår på vegne av en fremmed makt, for å påvirke opinionen i sak som gjelder Sveriges styresett eller spørsmål som berører rikets sikkerhet, og som det tilligger Sveriges regjering eller Riksdag å avgjøre.

5 Vurdering og forslag til lovendring

5.1 Behov for ytterligere kriminalisering

Som omtalt i punkt 3.1. er det flere bestemmelser i straffeloven som til en viss grad kan ramme påvirkningsvirksomhet. Bestemmelsene rammer imidlertid ikke påvirkningsvirksomhet ut over de konkrete situasjonene som straffebudene gir anvisning på.

Dagens trusselbilde er i endring, jf. omtalen i punkt 2.2., og erfaringer fra andre land viser at påvirkningsoperasjoner utgjør en økende utfordring og innebærer en trussel mot åpne og frie demokratier. Påvirkningsaktivitet fra fremmede staters etterretningstjenester rammer samfunnets felles interesser, og kan være skadelig for nasjonal sikkerhet. Aktiviteten kan bidra til å undergrave eller forstyrre demokratiske institusjoner og prosesser og det verdigrunnlaget som det norske demokratiet og rettsstaten bygger på. Offentlighetens tillit til integriteten til demokratiske institusjoner og prosesser er essensielt for legitimiteten til myndighetene i en demokratisk rettsstat som det norske. Utviklingen har gått i retning av at flere samfunnsområder enn tidligere er utsatt for trusselvirksomhet, og enkelte autoritære stater forsøker å få innpass og innflytelse på nye samfunnsområder i liberale demokratier. Trusselbildet i dag utgjør derfor en økende utfordring for åpne og frie demokratier.

Fremmede staters påvirkningsvirksomhet må ofte sees i sammenheng med ulovlig etterretningsvirksomhet, som allerede er straffbart. 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. Ofte vil den informasjonen som innhentes gjennom ulovlig etterretningsvirksomhet ha som formål blant annet å brukes til å forberede fremmede staters påvirkningsoperasjoner mot Norge. Det må derfor anses som en like sentral oppgave for norske myndigheter å beskytte samfunnet mot fremmede staters påvirkning, som mot fremmede staters ulovlige etterretningsvirksomhet.

Som omtalt i punkt 2.1. innebærer dagens manglende strafferegulering at PST i svært begrenset grad kan avdekke, forebygge, etterforske og iredteføre påvirkning fra fremmede stater i Norge. Dette gjør også at PST ikke har tilstrekkelige muligheter til effektivt å innhente og behandle opplysninger om slik virksomhet i Norge, og skaper et gap mellom E-tjenestens og PSTs mandat på området. 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. Det at påvirkningsvirksomhet ikke er straffbart, gjør også at man ikke signaliserer utad at denne typen aktivitet er uønsket og uakseptabel i Norge.

Som følge av utviklingen i trusselbildet og den teknologiske utviklingen vil fremmede staters påvirkningsvirksomhet kunne påføre Norge alvorlige skadefølger. Det begrensede strafferettslige vernet mot slik aktivitet gjør at man står uten tilstrekkelige virkemidler til å møte trusselen påvirkningsvirksomhet medfører. Det er derfor grunn til å vurdere om man bør innføre et mer generelt forbud mot fremmede staters påvirkningsvirksomhet. Dette vil gi PST mulighet til å kunne følge og motvirke denne typen virksomhet ut over det de har mulighet til i dag. Selv om påvirkningstrusselen er et samfunnsproblem som i første rekke må imøtegås utenfor et strafferettslig spor, anser departementet at det for å beskytte samfunnet mot målrettede påvirkningsoperasjoner er behov for en straffetrussel.

Ikke enhver form for påvirkning er av en slik art at den bør kunne møtes med straff. Den enkelte borger har som en grunnleggende del av ytringsfriheten på egne vegne mulighet til å kunne søke å påvirke den allmenne meningsdannelsen med ulike virkemidler. Dette gjelder uavhengig av om påvirkningen skjer i en retning som kan oppfattes negativ. Departementet legger til grunn at det er påvirkningsvirksomhet som skjer *på vegne av eller i samarbeid med en fremmed stats etterretningstjeneste* som bør kunne møtes med straff. Det vil dermed være samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet som er gjenstand for straff, og ikke enkeltindividets meningsytringer. Formålet er verne samfunnet mot denne typen påvirkningsvirksomhet, som kan true eller utfordre det åpne demokratiet eller splitte samfunnet.

Departementet legger etter dette til grunn at det er gode grunner for å innføre et alminnelig straffebud i straffeloven som rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet i Norge.

5.2 Utforming av et straffebud om påvirkningsvirksomhet

5.2.1 Hvordan formulere en gjerningsbeskrivelse som rammer påvirkningsoperasjoner?

Departementet har i kapittel 5.1. foran konkludert med at gode grunner taler for å straffeforfølge den som hjelper eller bistår en fremmed etterretningstjeneste med å utføre en påvirkningsoperasjon rettet mot Norge.

Etter departementets oppfatning er det mest formålstjenlig å utforme et helt nytt straffebud om påvirkningsvirksomhet fremfor å foreta endringer i eksisterende bestemmelser eller gjeninnføre straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b. Et nytt straffebud vil kunne gi en mer oversiktlig og dekkende strafferettslig regulering.

Spørsmålet er hvordan et straffebud om påvirkningsvirksomhet mest hensiktsmessig kan utformes. Kriminalisering av slik virksomhet har som nevnt i punkt 3.2. en side til retten til ytringsfrihet, slik denne kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Departementet mener det er viktig å påse at gjerningsbeskrivelsen ikke oppstiller unødvendig vidtgående begrensninger på den enkeltes rett til å ytre seg og motta andres ytringer. Utformingen av gjerningsbeskrivelsen må videre formuleres tilstrekkelig klart til at samfunnsborgerne settes i stand til å forutse hvilke ytringer som er straffbare. På den annen side tilsier hensynet til straffebudets effektivitet at ordlyden ikke formuleres så snevert at straffverdige handlinger faller utenfor. Det må i denne sammenheng tas i betraktning at påvirkningsoperasjoner kan representere en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Et straffebud om påvirkningsvirksomhet forutsetter rimeligvis at gjerningspersonen har en eller annen form for tilknytning eller forbindelse til en fremmed etterretningstjeneste som utfører en påvirkningsoperasjon. Bakgrunnen er at det ikke i seg selv bør være straffbart å fremsette ytringer som tar sikte på å påvirke meningsdannelsen i samfunnet, selv om utsagnene er i tråd med interessene til en fremmed etterretningstjeneste. Dette må gjelde selv om gjerningspersonen har forsett med hensyn til at ytringene har en slik virkning. En slik kriminalisering ville i stor grad rammet legitim myndighetskritikk og informasjonsutveksling og representerer derfor en uakseptabel svekkelse av borgernes rettssikkerhet og ytringsrom. Det er ikke ønskelig å straffeforfølge noen for legitime demokratiske ytringer.

Spørsmålet i det følgende er hvilke hovedelementer som bør inngå i gjerningsbeskrivelsen i et straffebud om påvirkningsvirksomhet. Etersom Danmark så sent som i 2019 foretok endringer i straffeloven for å styrke det strafferettslige vernet mot utenlandske påvirkningsoperasjoner, har departementet særlig trukket veksler på dansk rett. Etter disse endringene lyder dansk straffelov § 108 Stk. 1 slik:

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

Departementet mener det danske straffebudet i all hovedsak gir uttrykk for en god balanse mellom hensynet til en mest mulig fri informasjonsutveksling og hensynet til

å motvirke illegitime påvirkningsoperasjoner fra utenlandske aktører. Siden bestemmelsen også rammer andre former for samhandling med fremmed etterretningstjeneste enn det som utøves med henblikk på å utøve påvirkningsvirksomhet, må en norsk bestemmelse imidlertid gis en annen lovteknisk innretning.

En fordel med å bruke den danske bestemmelsen som inspirasjonskilde er at myndighetene under lovforberedelsen i 2018–2019 tok utgangspunkt i et tilsvarende trusselbilde som Norge nå står overfor. Som begrunnelse for forslaget viste den danske regjeringen til at påvirkningsoperasjoner i senere år har utgjort en stadig større utfordring for vestlige demokratier. Under lovforberedelsen tok man også høyde for at sosiale medier og andre digitale plattformer ville kunne brukes for å spre informasjonen hurtigst mulig og med stor gjennomslagskraft.

Departementet antar at et eventuelt nytt straffebud bør plasseres i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Dette vil innebære at PST skal etterforske og forebygge overtredelser av straffebudet, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1.

5.2.2 Hvilken definisjon av påvirkningsvirksomhet skal straffebudet bygge på?

Etter dansk straffelov § 108 er det straffbart å «samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhet med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den allmenne meningsdannelse». I punkt 3.3.2 i merknadene til det danske lovforslaget blir påvirkningsvirksomhet definert slik:

«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. Påvirkningsvirksomheden skal være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse for at være strafbar, og den kan være rettet mod beslutningstagning eller den almene meningsdannelse både i Danmark og i udlandet.»

Definisjonen fanger opp at det karakteristiske med virksomheten er *formålet* om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne samfunnsoppfatningen. At den ønskede virkning rent faktisk ikke oppnås, bør ikke være avgjørende for om gjerningsbeskrivelsen er oppfylt. Departementet antar at det er formålstjenlig å bygge lovforslaget på en tilsvarende definisjon av påvirkningsvirksomhet.

Definisjonen kan ved første øyekast fremstå som vidtrekkende. Enhver form for virksomhet med henblikk på å påvirke «beslutningstagning» omfattes, selv om den skulle være helt betydningsløs. Forarbeidene begrunner mangelen på en «bagatellgrense» på denne måten (punkt 3.3.2):

«Påvirkning af beslutningstagning vil omfatte alle typer beslutninger, der træffes i både den private og den offentlige sektor. Der foreslås ingen bagatelgrænse for, hvilke beslutninger der kan være tale om, men det må forventes, at en fremmed efterretningstjeneste ikke vil have interesse i at påvirke beslutningstagning, som ikke har en vis betydning for efterretningstjenesten. 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 efterretningstjeneste

lykkes med sit forehavende i Danmark, uanset at beslutningen, som søges påvirket, ikke nødvendigvis umiddelbart synes at have en nævneværdig rækkevidde.»

Behovet for en bagatellgrense beror på utformingen av de øvrige delene av gjerningsbeskrivelsen. I punkt 5.2.3. nedenfor går departementet inn for at straff bør forutsette et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, slik som i Danmark. Dersom straffebudet setter en slik ramme for den straffbare atferden, fremstår det ikke som formålstjenlig å kvalifisere beslutningsalternativet. At avgjørelsene som søkes påvirket, ikke i seg selv har noen større samfunnsmessig betydning eller er knyttet til privat sektor, bør ikke være avgjørende hvis gjerningspersonen rettsstridig har samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste. En annen sak er at overtredelsen vil kunne medføre en høyere straff eller anses som grov hvis formålet er å påvirke viktige avgjørelser, for eksempel beslutninger som offentlige myndigheter treffer som ledd i politiske eller demokratiske prosesser.

Det understrekes at motivet for utenlandske påvirkningsoperasjoner ikke alltid vil være opplagt. At en statlig styrt påvirkningsoperasjon tjener interessene til en utenlandsk trusselaktør på den ene eller andre måten, er imidlertid en rimelig antakelse. Det kan for eksempel tenkes at påvirkningen av den aktuelle beslutningen – som isolert sett kanskje er av mindre betydning – inngår som ledd i en omfattende påvirkningsoperasjon som ikke fullt ut er avdekket av norske myndigheter.

Ved siden av beslutninger kan påvirkningsvirksomhet i henhold til den danske definisjonen også rette seg mot den «allmenne meningsdannelse». Dette vil kunne være situasjonen når formålet mer generelt er å påvirke opinionens mening og den frie samfunnsdebatten, typisk om bestemte politiske spørsmål. I prinsippet skiller dette alternativet seg fra påvirkningsoperasjoner rettet mot bestemte beslutninger eller oppfatningene til en snevrere krets av personer, men på grunn av det sidestilte beslutningsalternativet er det ikke nødvendig å trekke opp den nærmere grensen. I punkt 3.3.2 i de danske forarbeidene heter det:

«Med påvirkning af den almene meningsdannelse forstås den øvrige påvirkning, som ikke er rettet mod bestemte personer eller en bestemt beslutningstagning, men som mere generelt går ud på f.eks. at påvirke den offentlige debat. Denne påvirkning vil bl.a. kunne ske på internettet, f.eks. på de sociale medier og andre digitale platforme, samt i pressen, herunder på tv, radio og aviser og øvrige trykte skrifter af enhver art. Det forudsættes, at påvirkningsvirksomhed, der udøves gennem disse kanaler, som udgangspunkt vil ske med henblik på at påvirke den almene meningsdannelse og dermed være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil påvirkning af meningsdannelsen hos en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere, ikke være omfattet.»

Straffeloven 1902 §§ 97 a og 97 b rammet påvirkning av allmennhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk og spredning av desinformasjon som kunne sette rikets sikkerhet i fare. Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å operere med tilsvarende begrensninger i et straffebud om påvirkningsvirksomhet. Det vises til begrunnelsen foran i tilknytning til beslutningsalternativet. Hvorvidt handlingen i det konkrete tilfellet utgjør en fare for grunnleggende nasjonale interesser, slik som etter straffeloven §§ 121 og 123, bør heller ikke være avgjørende for straffbarheten. Selv om bestemmelsen bare utformes som et faredelikt, vil kvalifiseringen oppstille en unødig høy terskel og komplisere straffebudet.

Som nevnt innledningsvis bør straff for påvirkningsvirksomhet ikke forutsette at formålet med virksomheten faktisk oppnås, det vil si at påvirkningen får den tiltenkte virkning. 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. Etter dette mener departementet at det bør være tilstrekkelig at påvirkningen skjer med henblikk på å påvirke en beslutning eller den allmenne meningsdannelse.

Formålet med straffebudet er primært å motvirke påvirkningsoperasjoner som er rettet mot beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i Norge. Dette er bakgrunnen for plasseringen i kapittel 17, som oppstiller vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Slik departementet ser det, bør det imidlertid ikke utelukke straff at påvirkningsvirksomheten er rettet mot beslutninger eller den allmenne meningsdannelse i utlandet, se også punkt 3.3.1 og 3.3.7 i de danske forarbeidene. Påvirkningsvirksomhet skjer ofte på tvers av landegrensene, særlig når det er tale om påvirkning i det digitale rom, og det kan være utfordrende å avklare hvem eller hva virksomheten er rettet mot. Selv om påvirkningen rent faktisk er innrettet mot et annet land eller en internasjonal organisasjon, vil den som en følgeeffekt kunne virke inn på den allmenne meningsdannelsen i Norge. Etter departementets syn bør det under enhver omstendighet være adgang til å straffe slike handlinger når de helt eller delvis har funnet sted på norsk territorium.

Dette innebærer ikke at det er fritt frem for å straffe handlinger uten tilknytning til Norge. Det er meningen at reglene om straffelovgivningens virkeområde i straffeloven §§ 4-7 skal gjelde. På grunn av prinsippet i § 7 vil handlingen alltid kunne anses foretatt i Norge når formålet med virksomheten er å påvirke meningsdannelsen her i riket, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 405 og Rt. 2003 side 179 avsnitt 24. Er påvirkningsvirksomheten derimot utøvet med sikte på å påvirke meningsdannelsen i utlandet, vil det normalt kreves at handlingen (eller deler av den) anses foretatt her i riket, jf. straffeloven § 4. Dette vilkåret vil for eksempel kunne være oppfylt når påvirkningsoperasjonen eller gjerningspersonens samarbeidshandlinger foregår i Norge. Når en rekke delhandlinger anses som et sammenhengende straffbart forhold, og bare noen av episodene har skjedd i Norge, har det vært vanlig å hevde at handlingen i sin helhet anses begått i Norge, se likevel uttalelsene i HR-2017-2429-A avsnitt 18-19.

I hvilken utstrekning straffebudet om påvirkningsvirksomhet finner sted på handlinger som fullt ut er foretatt i utlandet (ekstraterritorial jurisdiksjon), beror på vilkårene i straffeloven § 5. Hovedregelen er at det kreves at handlingene må være straffbare i det landet de ble foretatt (dobbel straffbarhet), jf. § 5 første ledd nr. 1. Det kan bare reises tiltale når allmenne hensyn tilsier det, jf. § 5 syvende ledd.

Det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av, og trekke opp de konkrete grensene for, hvordan påvirkningsvirksomhet kan finne sted. Virkemiddelbruken og

modus vil kunne endre seg i takt med den samfunnsutviklingen og ny teknologi. Etter departementets syn bør bestemmelsen derfor utformes teknologinøytralt, slik at den rammer påvirkningsoperasjoner i både det fysiske og digitale rom. Videre bør det ikke oppstilles strenge begrensninger på handlingsmåten eller med hensyn til hvilke virkemidler som benyttes som et ledd i påvirkningsvirksomheten. Samlet sett mener departementet at gode grunner taler for at et norsk straffebed bør bygge på en tilsvarende forståelse av «påvirkningsvirksomhet» som i dansk straffelov § 108. Det foreslås at uttrykket etter dette skal referere til virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med formål om å påvirke den allmenne meningsdannelse eller beslutninger. Det bes om høringsinstansenes syn på lovreguleringen.

5.2.3 Hvilke krav bør stilles til tilknytningen til fremmed etterretningstjeneste?

Et straffebed om påvirkningsvirksomhet forutsetter rimeligvis at gjerningspersonen har en eller annen form for tilknytning eller forbindelse til en fremmed etterretningstjeneste som utfører en påvirkningsoperasjon. Dette gjelder i hvert fall hvis man legger til grunn definisjonen i punkt 5.2.2. foran. Uten et slikt krav vil det være krevende å forhindre at straffebedet i for stor grad griper inn i den enkeltes rett til å ytre seg og motta andres ytringer. For samfunnsborgerne vil det også kunne være høyst uklart hvilke ytringer og handlinger som er straffbare.

Spørsmålet i det følgende er derfor hvilke krav som bør stilles til forbindelsen mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste.

Det kan også i denne sammenheng være instruktivt å trekke veksler på erfaringene fra Danmark. Opprinnelig foreslo den danske regjeringen at straffebedet skulle ramme den som hjalp eller la til rette for at fremmed etterretningstjeneste kunne virke innenfor den danske stats område ved å utøve påvirkningsvirksomhet, jf. omtalen i punkt 4 foran. Eksistensen av et samarbeidsforhold var ikke gjort til en del av gjerningsbeskrivelsen i straffebedet, og det hadde derfor tilsynelatende en nokså omfattende rekkevidde. Ved vurderingen av om det skulle reises tiltale, skulle det riktignok legges vekt på *«hvilken karakter et eventuelt samarbejde eller kontakt mellem en mistænkt og en fremmed efterretningstjeneste har haft»*, men dette fremgikk kun av de alminnelige merknadene. Dessuten fremholdt man uttrykkelig at det *«ikke kan udelukkes, at der også vil kunne rejses tiltale i andre situationer, herunder situationer hvor der ikke vil kunne bevises et sådant samarbejde eller kontakt mellem en mistænkt og den fremmede efterretningstjeneste.»*

Under den alminnelige høringen fikk lovforslaget kritikk for at straffbarhetsvilkårene var vage og uklare. En rekke høringsinstanser mente forslaget medførte en vidtgående innskrenkning av borgernes ytringsfrihet, og noen fryktet at deling av informasjon og meningsytringer på sosiale medier kunne bli kriminalisert. Som følge av kritikken foretok regjeringen endringer i lovforslaget som ble fremmet for Folketinget. Et krav om «samarbejde» mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste ble etter dette inntatt direkte i gjerningsbeskrivelsen, slik at det ikke kunne domfelles for påvirkningsvirksomhet uten at det forelå et samarbeidsforhold.

Etter departementets syn bør også et norsk straffebed forutsette et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Selv om et samarbeidsforhold kan være krevende å

bevise, vil mangelen på et slikt tilknytningskrav kunne gjøre gjerningsbeskrivelsen unødig vidtrekkende. Vilkåret markerer at straffebudet ikke retter seg mot bestemte ytringer, men mot *samarbeidet* med fremmed etterretningstjeneste. 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 tilknytningskrav reduseres i betydelig grad risikoen for at noen straffeforfølges for legitime demokratiske ytringer og informasjonsutveksling.

Departementet finner grunn til å understreke at et samarbeid kan anta en rekke ulike former. Det bør naturligvis ikke være et krav om at partene har inngått en formell samarbeidsavtale. Ved vurderingen av om det foreligger et samarbeidsforhold, vil en rekke forhold kunne tas i betraktning. Det er særlig grunn til å vektlegge i hvilken utstrekning det har vært kontakt mellom partene, om gjerningspersonen har mottatt betaling, og om det består et avhengighetsforhold mellom partene. Det vises til spesialmerknadene for mer veiledning.

Uttrykket «samarbeider» omfatter også den fremmede etterretningstjenesten egen påvirkningsvirksomhet, det vil si virksomheten til personer som direkte representerer etterretningstjenesten. Selv om man kan innvende at det fremstår noe anstrengt at en slik representant «samarbeider» med en fremmed stats etterretningstjeneste, dekkes klart nok også denne situasjonen av bestemmelsens ordlyd. Departementet antar derfor at det ikke er behov for å presisere dette i ordlyden.

Departementet gjør det for ordens skyld klart at bestemmelsen ikke er ment å ramme det legitime samarbeidet som norske etterretnings- og sikkerhetsmyndigheter har med etterretningstjenester i andre land. Dette gjelder selv om resultatene av dette samarbeidet kan påvirke beslutninger som fattes av norske myndigheter, og åpne trusselvurderinger basert på internasjonalt etterretningssamarbeid kan påvirke den allmenne meningsdannelsen i samfunnet.

Oppsummert mener departementet at påvirkningsvirksomhet bør forutsette et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Det bes om høringsinstansene syn på om et slikt straffbarhetsvilkår er hensiktsmessig.

5.2.4 «Fremmed etterretningstjeneste» eller annet uttrykk?

Departementet antar straffebudet bør angi at det aktuelle samarbeidet må være med «fremmed etterretningstjeneste». Et slikt vilkår bygger på en forutsetning om at påvirkningsoperasjoner gjennomgående utøves av etterretningstjenester. Samtidig vil påvirkningsoperasjoner kunne styres direkte fra andre deler av statsapparatet eller gjennom private selskaper. Slik departementet ser det, må det avgjørende være om man *reelt sett* samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste, for eksempel fordi virksomheten eller myndigheten mv. reelt sett tjener en etterretningsfunksjon for en fremmed stat. Det samme gjelder hvis virksomheten opptrer på den fremmede etterretningstjenestens vegne eller selv samarbeider med denne direkte eller indirekte. Vilkåret bør ikke tolkes strengt hvis det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon.

Et alternativ til å bruke «fremmed etterretningstjeneste» er å angi at påvirkningsvirksomheten må være et resultat av et samarbeid med «fremmed stat» eller «fremmed makt». På den annen side vil behovet da kunne bli større for å avgrense gjerningsbeskrivelsen mot legitime handlinger som en person utfører på vegne av eller i samarbeid med andre stater. Dette kan i verste fall føre til at straffebudet får en uklar rekkevidde, eller at gjerningsbeskrivelsen blir unødig komplisert. Departementet går derfor ikke inn for å innta et slikt vilkår. Det bes imidlertid om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

5.2.5 Bør straffebudet inneholde et rettsstridsvilkår?

I strafferetten må det alltid vurderes om det finnes vektige argumenter som taler for at et straffebud ikke skal anvendes på en handling som dekkes av ordlyden, uavhengig av om gjerningsbeskrivelsen inneholder ord som «rettsstridig». Det er vanlig å referere til dette generelle forbeholdet som *den alminnelige rettsstridsreservasjonen*. Uttrykket «rettsstridig» er i prinsippet overflødig ved siden av denne reservasjonen, men brukes likevel i sammenhenger hvor det er spesielt nærliggende å tolke straffebestemmelsen innskrenkende fordi straffansvaret ellers kan rekke lenger enn lovgiver tilsiktet, se Ot.prp.nr. 8 (2007–2008) side 22. Ordet vil typisk benyttes når det ellers vil være krevende å snevre inn bestemmelsens virkefelt på en tilstrekkelig presis og fleksibel måte, eller når det er behov for å sammenholde straffebudet med andre rettsregler for å kunne ta stilling til om en handling er straffbar.

Spørsmålet i det følgende er om et straffebud om påvirkningsvirksomhet bør angi at det bare er *rettsstridige* former for samarbeid som rammes. Noen vil kunne innvende at ordet «rettsstridig» er overflødig når straffebudet krever at det foreligger et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste med henblikk på å utøve påvirkningsvirksomhet. Det er imidlertid en for rask slutning at slike handlinger alltid vil være rettsstridige. Uttrykket «samarbeider» er flertydig og kan i prinsippet ramme atferd som gode grunner taler mot å straffe. Karakteren av og formålet med samarbeidet må i slike tilfeller underkastes en nærmere vurdering. For eksempel vil det føre for langt om forslaget rammer ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet. At dansk straffelov § 108 i utgangspunktet må tolkes innskrenkende for så vidt gjelder slike forhold, er fremhevet særskilt i punkt 3.3.4 i de danske forarbeidene:

«Efter gældende ret forudsætter strafansvar efter straffelovens § 108, stk. 1, at der ikke er tale om sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk efterretningsvirksomhed, der udøves inden for rammerne af folkeretten [...]

Disse forudsætninger foreslås ikke ændret med lovforslaget, hvilket bl.a. betyder, at sædvanlig journalistisk virksomhed fortsat ikke vil medføre strafansvar. Det samme gælder for diplomatisk virksomhed, der med folkeretlig hjemmel udøves ad diplomatisk vej, hvilket reguleres af Wienerkonventionen af 1961 om diplomatiske relationer og af den folkeretlige sædvaneret. Det vil således fortsat ikke være strafbart for en person som led i sædvanlig journalistisk virksomhed at bringe historier om fremmede lande eller fremmede efterretningstjenester, selv om disse historier principielt kan siges at hjælpe den fremmede efterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhed, og selv om personen samarbejder med en fremmed efterretningstjeneste (et sådant samarbejde vil dog som udgangspunkt ikke være udtryk for sædvanlig journalistisk virksomhed). Det bemærkes, at ikke kun journalister vil kunne udøve sædvanlig journalistisk virksomhed i lovforslagets forstand. Således vil f.eks. bloggere,

debattører og forfattere også kunne udøve sædvanlig journalistisk virksomhed, i det omfang der er tale om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat. Det vil heller ikke være strafbart for udenlandske diplomater her i landet at udøve sædvanlig efterretningsvirksomhed inden for rammerne af Wienerkonventionen og folkeretten i øvrigt.

Det bemærkes, at hensynet til ytringsfriheden i øvrigt ud fra en konkret vurdering vil kunne føre til, at påvirkningsvirksomhed, som i øvrigt må anses for omfattet af straffelovens § 108 som præciseret ved dette lovforslag, ikke vil være strafbar, jf. artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Indgrebet i ytringsfriheden skal således under alle omstændigheder ske i overensstemmelse med denne bestemmelse i konventionen, herunder bestemmelsens krav om proportionalitet.

Der kan således tænkes helt særlige situationer, hvor det er af samfundsmæssig interesse for en person f.eks. at viderebringe budskaber eller lignende fra en fremmed efterretningstjeneste, hvis dette kan siges at bidrage til den offentlige debat – også selv om personen har et samarbejde med efterretningstjenesten. Det vil f.eks. ikke være omfattet af bestemmelsen, hvis en politiker eller privatperson arrangerer en konference, som bidrager til den offentlige debat om et samfundsrelevant emne, med deltagelse af myndigheder, virksomheder eller personer, der, uden at holde dette skjult for omverdenen, samarbejder med en fremmed efterretningstjeneste.»

Disse betragtningene har overføringsverdi til norsk rett. Også departementets forslag til nytt straffebud må som et utgangspunkt leses med en reservasjon for handlinger som er et utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet. Selv om det skal mye til for å straffe den som bidrar til samfunnsdebatten ved kritisk og undersøkende journalistikk, medfører en tittel som journalist samtidig ingen ubetinget rett til å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Det er for eksempel ikke akseptabelt at en påvirkningsagent driver systematisk påvirkningsvirksomhet under dekke av å være journalist. Den nærmere grensedragningen 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.

Departementet nevner at en lignende grensedragning må foretas i tilknytning til overtredelser av straffeloven § 121, som rammer den som «uten aktverdig grunn» samler inn eller setter seg i besittelse av statshemmeligheter. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 309 heter det:

«Når rettmessighetsstandarden «aktverdig grunn» er tatt inn, er det først og fremst for å kunne balansere vernet om grunnleggende nasjonale interesser mot informasjons- og ytringsfriheten som følger av Grunnloven § 100 og EMK art. 10, jf. drøftelsen i punkt 7.9.4.2. I praksis vil det særlig være utøvere av kritisk forskning og undersøkende journalistikk som kan ha behov for å samle inn hemmelig informasjon om grunnleggende nasjonale interesser, men reservasjonen som kan gjøre virksomheten lovlig, er ikke positivt avgrenset til disse tilfellene. På den annen side har heller ikke journalister eller forskere noen absolutt og ubetinget rett til å samle inn beskyttet informasjon. I den konkrete vurderingen må det bl.a legges vekt på hvor sensitiv informasjonen er, om den er innhentet fra skjulte eller åpne kilder, om innhentingen er skjedd fordekt eller under falsk «flagg» eller identitet, om informasjonen angår spørsmål av sentral politisk interesse, og hvordan informasjonen skal benyttes, som bakgrunnsstoff eller omtales mer direkte.»

Flere av de nevnte momentene – for eksempel hvorvidt informasjonen har sentral samfunnsmessig betydning – er relevante også ved rettsstridsvurderingen etter et straffebud om påvirkningsvirksomhet.

Den foreslåtte straffebestemmelsen skal i henhold til straffeloven § 2 gjelde med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig, herunder Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem fra 1961. Også på dette punkt kan «rettsstridig» gi et signal om at det kan være behov for å sammenholde straffebudet med andre regler.

Etter dette foreslår departementet at «rettsstridig» inntas i gjerningsbeskrivelsen. Det bes om høringsinstansenes syn på vilkåret.

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

Et spørsmål er om straffebudet bør omfatte mer enn samarbeidshandlinger som utelukkende angår påvirkningsvirksomhet. Det kan i denne forbindelse nevnes at dansk straffelov § 108 har et bredere nedslagsfelt og rammer den som foretar noe som hjelper eller setter fremmed etterretningstjeneste i stand til å virke innenfor den danske stats område. Se punkt 3.1.2 i de danske forarbeidene med videre henvisninger.

Som et utgangspunkt vil også andre former for samarbeid med fremmed etterretningstjeneste potensielt kunne ha alvorlige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Et eksempel er hvis en norsk statsborger eller et norsketablert selskap samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å gjøre oppkjøp og investeringer i norske virksomheter. Slike handlinger kan gi fremmede stater en plattform for fremtidig påvirkning og etterretningsvirksomhet. Det kan selvsagt ikke i seg selv være straffbart at utenlandsk virksomhet ønsker å gjøre et oppkjøp, men dersom oppkjøpet skjer i det skjulte av norske samarbeidsagenter eller ved å benytte et norsk skallselskap for å skjule eierskapsstrukturen, og kjøperen i realiteten er en fremmed etterretningstjeneste, kan det argumenteres for at handlingen bør være straffbar. En kriminalisering vil gi PST anledning til å hente inn og behandle opplysninger som vil kunne forebygge fremmede staters involvering i norske forhold.

I PSTs nasjonale trusselvurdering for 2021 er det fremhevet at oppkjøp og investeringer i norsk næringsliv kan gi fremmed stater informasjon og innflytelse som vil kunne skade norske interesser. Det vises også til at oppkjøp og investeringer kan brukes for å få innflytelse over norske beslutninger og prioriteringer.

En kriminalisering av samarbeidshandlinger i bredere forstand reiser kompliserte spørsmål som departementet ikke har hatt anledning til å utrede i denne omgang, og det fremmes derfor ikke et konkret lovforslag som rammer slik atferd. Departementet er likevel interessert i høringsinstansenes synspunkter på fordeler og ulemper med et straffebud som mer generelt rammer samarbeid med fremmed etterretningstjeneste som setter denne i stand til å utøve virksomhet i Norge.

5.2.7 Skyldkravet

Departementet antar at skyldkravet bør være forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Dette innebærer at gjerningspersonen må ha forsett med hensyn til at han har samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet.

Som nevnt i punkt 5.2.2. er det i stor grad *formålet* om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne samfunnsoppfatningen som karakteriserer påvirkningsvirksomhet. Et sentralt spørsmål er om gjerningspersonen selv må besitte en slik hensikt for å kunne straffes. Alternativet er at det anses tilstrekkelig at gjerningspersonen har sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett med hensyn til at fremmed etterretningstjenestes påvirkningsvirksomhet har blitt drevet ut fra et slikt formål.

Etter departementets syn taler gode grunner for sistnevnte løsning. Man risikerer ellers at straffebudet får en unødvendig snever rekkevidde. At gjerningspersonen samarbeider med fremmed etterretning, er straffverdig selv om hensikten eksempelvis bare er å tjene penger. Den som selger en profil på sosiale medier til en fremmed etterretningstjeneste med kunnskap om at den vil bli brukt som ledd i påvirkningsvirksomhet, bør kunne straffes uavhengig av om salget skjedde med påvirkningshensikt, forutsatt at de øvrige straffbarhetsvilkårene er oppfylt. En tilsvarende løsning synes å være valgt i Danmark, se punkt 3.3.5 og 3.3.9 i de danske forarbeidene.

5.2.8 Strafferamme og grov overtredelse

Påvirkningsoperasjoner rettet mot Norge har et stort skadepotensial og kan ramme grunnleggende nasjonale interesser. Påvirkningsvirksomhet har et visst slektskap med overtredelser av straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 123 (avsløring av statshemmeligheter), hvor en strafferamme på tre år er ansett passende, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 140. Etter departementets syn vil en strafferamme på inntil tre år også være passende for et straffebud om påvirkningsvirksomhet. Hvis gjerningspersonen har begått andre straffbare handlinger, vil strafferammen øke i medhold av straffeloven § 79 bokstav a.

Departementet antar at en strafferamme på tre år ikke vil være tilstrekkelig for de alvorligste tilfellene av påvirkningsvirksomhet. Det foreslås derfor en strafferamme på inntil 10 år for grove overtredelser. Dette er samme strafferamme som ved grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter i medhold av straffeloven § 122. Om en overtredelse skal anses grov, skal bero på en skjønnsmessig vurdering. Etter departementets syn bør det særlig legges vekt på om påvirkningsvirksomheten er utøvet i forbindelse med et valg. Det samme gjelder hvis handlingen har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge, eller hvis den har medført tap eller fare for tap av menneskeliv. Det foreslås at de nevnte momentene skal angis direkte i bestemmelsen, men oppregningen er som nevnt ikke uttømmende. Avgjørelsen av om en overtredelse regnes som grov, hører prosessuelt med til skyldspørsmålet. Forhold som gjør handlingen grov, må omfattes av gjerningspersonens forsett.

Det bes om høringsinstansenes synspunkter på forslaget til strafferamme og regulering av grove overtredelser.

5.3 Om konkurrens og forholdet til andre straffebestemmelser

Ved konkurrens øker strafferammen etter straffeloven § 79 bokstav a. En påvirkningsoperasjon vil etter omstendighetene kunne innebære brudd på flere bestemmelser, i tillegg til en eventuell ny bestemmelse som direkte rammer den ulovlige påvirkningsvirksomheten.

Bestemmelsen om ulovlig påvirkningsvirksomhet vil etter omstendighetene kunne anvendes i konkurrens med en rekke andre bestemmelser i straffeloven og eventuelt også andre lover. I tilfeller der påvirkningsvirksomheten retter seg mot de høyeste statsorganenes virksomhet, vil virksomheten etter omstendighetene kunne rammes av straffeloven § 115. Påvirkning rettet mot departementene eller andre viktige samfunnsinstitusjoner vil etter omstendighetene kunne rammes av straffeloven § 117. Påvirkning rettet mot borgernes stemmeavgivning vil kunne rammes av straffeloven § 151.

5.4 Endringer i andre lover

5.4.1 Straffeprosessloven

PST kan i dag på lik linje med det ordinære politiet inngi begjæring til retten om å få bruke skjulte tvangsmidler ved etterforskning av straffbare handlinger. Adgangen til å benytte skjulte tvangsmidler forutsetter som regel mistanke om et straffbart forhold av et visst alvor. I de fleste hjemlene for bruk av skjulte metoder er dette angitt slik at mistanken må være rettet mot overtredelse av et straffebud som må kunne medføre fengselsstraff i et visst antall år, samtidig som det ofte også er oppregnet enkelte andre lovbrudd som kan gi grunnlag for å benytte skjulte tvangsmidler uavhengig av strafferammen.

Strafferammen for overtredelse av det nye straffebudet er som omtalt i punkt 5.2.8. foreslått satt til tre år. Bruk av en rekke skjulte tvangsmidler, blant annet kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216 a, kroppsner teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 c og dataavlesing, jf. straffeprosessloven § 216 o, krever i utgangspunktet en høyere strafferamme enn fengsel i tre år. Det er imidlertid for de fleste tvangsmidler gjort unntak fra strafferammekravet for straffeloven §§ 121 og 126 om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet. Det er som omtalt i punkt 5.1. ofte en sammenheng mellom ulovlig etterretningsvirksomhet og påvirkningsvirksomhet. Departementets foreløpige vurdering er derfor at det bør gjøres tilsvarende unntak fra kravet til strafferamme for handlinger som rammes av den nye bestemmelsen.

Etter straffeprosessloven § 222 d har PST hjemmel til å begjære bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge nærmere angitte straffbare handlinger, herunder etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter, avsløring av statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet. Departementet antar det også bør være adgang til å benytte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen.

5.4.2 Politiloven

Som eneste politimyndighet kan PST benytte skjulte tvangsmidler for å forebygge visse typer straffbare handlinger, jf. politiloven § 17 d. 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.

Som omtalt over er det ofte sammenheng mellom ulovlig etterretningsvirksomhet og påvirkningsvirksomhet. Departementet vurderer at de samme hensynene som begrunnet adgangen til å benytte tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet, også gjør seg gjeldende for påvirkningsvirksomhet. Den teknologiske utviklingen har medført at betydelige deler av kommunikasjon og offentlig meningsutveksling mellom individer og i samfunnet foregår i det digitale rom. Dette medfører også at store deler av påvirkningsvirksomheten vil foregå digitalt. Det vil derfor ofte være en forutsetning for at PST skal ha en reell mulighet til å kunne avdekke og motvirke påvirkningsvirksomhet, at de har mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler.

Departementets foreløpige vurdering er derfor at det bør åpnes for å benytte skjulte tvangsmidler der det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av den nye bestemmelsen, se forslag til endringer i politiloven § 17 d nedenfor.

6 Merknader til lovforslaget

6.1 «rettsstridig samarbeider»

Første ledd fastsetter straff for den som «rettsstridig samarbeider» med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet.

Et sentralt straffbarhetsvilkår er dermed at det foreligger et samarbeid. Det ligger i dette at påvirkningsoperasjoner som fremmer interessene til en fremmed etterretningstjeneste uten at det foreligger et samarbeid, ikke er straffbart etter forslaget. Et samarbeidsforhold vil kunne anta mange ulike former, og en rekke omstendigheter vil kunne ha betydning ved vurderingen av om et slikt forhold foreligger. Det avgjørende er om det *reelt sett* foreligger et samarbeid med fremmed etterretningstjeneste. Nedenfor skal enkelte relevante forhold nevnes, men angivelsen er ikke uttømmende.

Ved vurderingen av om det foreligger et samarbeid, må det særlig vektlegges i hvilken utstrekning det har vært kontakt mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste. Kontaktens karakter og hyppighet må tas i betraktning, men også enkeltstående tilfeller av kommunikasjon mellom partene vil kunne tilsi at det foreligger et samarbeid. Det er imidlertid ikke i seg selv et vilkår at det har vært kontakt mellom partene.

Det er ikke et vilkår at det kan påvises at partene har inngått en avtale om utøvelse av påvirkningsvirksomhet, men eksistensen av en slik avtale vil være et meget tungtveiende – og normalt avgjørende – bevis for at det foreligger et samarbeid. Det samme gjelder hvis det kan etableres at gjerningspersonen har mottatt betaling eller andre ytelser, eller hvis vedkommende står i et avhengighetsforhold til den fremmede etterretningstjenesten. Det siste kan for eksempel skyldes at den fremmede etterretningstjenesten sitter på kompromitterende informasjon om gjerningspersonen, eller at den har ytet en tjeneste som forventes gjengjeldt.

Dersom gjerningspersonen har mottatt materiale fra fremmed etterretningstjeneste som han deretter sprer videre, kan det indikere et samarbeidsforhold. Det samme gjelder dersom den fremmede etterretningstjenesten eksempelvis har stilt utstyr til disposisjon for gjerningspersonen. Motsatt hvis man på egen hånd har funnet frem til materialet uten å ha vært i kontakt med fremmed etterretningstjeneste. Etter forholdene vil det også kunne være tale om et samarbeid hvis det kan bevises at gjerningspersonen har samordnet eller koordinert sin virksomhet med en fremmed etterretningstjenestes virksomhet, eller hvis det kan etableres at partene har opptrådt ut fra en felles forståelse om at gjerningspersonen skal hjelpe den fremmede etterretningstjenesten med å oppnå sitt formål.

Uttrykket «samarbeid» omfatter også den fremmede etterretningstjenesten egen påvirkningsvirksomhet, det vil si virksomheten til personer som direkte representerer fremmed etterretningstjeneste. Selv om man kan innvende at det fremstår noe anstrengt at en slik representant «samarbeider» med fremmed etterretning, dekkes klart nok også denne situasjonen av bestemmelsens ordlyd. Se punkt 5.2.3. foran.

Straffebudet omfatter bare former for samarbeid som er «rettsstridig». Bestemmelsen inneholder dermed en uttrykkelig reservasjon for tilfeller hvor ordlyden omfatter atferd som gode grunner taler mot å straffe. Hvilke handlinger som rammes, vil i stor utstrekning først kunne fastslås etter en nærmere vurdering av forholdet til yrings- og informasjonsfriheten og andre overordnede rettsnormer. Karakteren av gjerningspersonens samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste må i denne sammenheng underkastes en nærmere vurdering. Terskelen er særlig høy for å straffe handlinger som er utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet, selv om straff ikke vil være utelukket. Det vises til punkt 5.2.5. foran.

6.2 «fremmed etterretningstjeneste»

Det er et vilkår for straff at gjerningspersonen har samarbeidet med «fremmed etterretningstjeneste». Et slikt samarbeid kan foreligge selv om man samarbeider med noen – for eksempel en virksomhet eller offentlig myndighet – som formelt ikke kan anses som en etterretningstjeneste.

Det avgjørende er om selskapet eller myndighetsorganet mv. *reelt sett* anses som en fremmed etterretningstjeneste, for eksempel fordi virksomheten tjener samme funksjon som etterretningstjenesten eller opptrer på vegne av denne. Et selskap som selv direkte eller indirekte samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste, eller som har fått i oppgave å hjelpe denne med å utøve påvirkningsvirksomhet, kan dermed etter forholdene anses som «fremmed etterretningstjeneste».

Vilkåret om «fremmed etterretningstjeneste» skal ikke tolkes strengt hvis det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon. At påvirkningsoperasjonen styres fra andre deler av statsapparatet enn det myndighetsorganet som formelt er utpekt som etterretningstjeneste, har normalt ingen større betydning. Her som ellers er det realitetene som er avgjørende. Risikoen for omgåelse ville ellers vært uakseptabelt høy.

6.3 «påvirkningsvirksomhet»

Påvirkningsvirksomhet er definert i lovforslagets *annet ledd*. Påvirkningsvirksomhet skal forstås som virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse. Det er i stor grad formålet om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne oppfatningen i samfunnet som karakteriserer virksomheten. Uttrykket påvirkningsvirksomhet skal forstås teknologinøytralt og omfatter påvirkningsvirksomhet som skjer både i det fysiske og digitale rom. Ordet er også nøytralt med tanke på hvordan og med hvilke virkemidler påvirkningsvirksomhet blir gjennomført.

Formålet med påvirkningen kan være rettet mot konkrete *beslutninger*. Formålet med påvirkningen vil typisk være å få noen til å mene noe bestemt eller foreta en bestemt handling. Påvirkningsvirksomheten vil i slike tilfeller typisk være rettet mot bestemte personer eller en snevrere personkrets. Det kreves ikke at man lykkes – det er tilstrekkelig at det kan konstateres at påvirkningsvirksomheten ble utøvd med sikte på å påvirke en beslutningsprosess. I prinsippet er alle typer beslutninger i privat og offentlig sektor vernet, og det gjelder i prinsippet ingen geografisk begrensning, jf. punkt 5.2.2. At den aktuelle beslutningen fremstår som lite viktig, har ikke betydning så lenge det kan bevises at gjerningspersonen har samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste om å påvirke den. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at utenlandsk etterretningstjeneste ikke vil bruke tid og ressurser på å påvirke beslutninger som er helt uten interesse for den.

Formålet kan også være å påvirke den *den allmenne meningsdannelse*. Med dette forstås virksomhet som skjer med henblikk på å påvirke den offentlige debatten eller opinionens mening, typisk i tilknytning til bestemte politiske spørsmål. Det er heller ikke for dette alternativet et vilkår at påvirkningen har oppnådd den tiltenkte virkning. Slik påvirkning vil kunne skje ved bruk av ulike virkemidler og gjennom bruk av en rekke ulike kanaler, for eksempel sosiale medier og andre digitale plattformer, tv, aviser, bøker og annet. Påvirkningsvirksomhet rettet mot den allmenne meningsdannelse skiller seg i prinsippet fra påvirkning rettet mot meningsdannelsen til en nærmere bestemt krets av personer, men det sidestilte beslutningsalternativet innebærer at det er av mindre interesse å trekke opp den nedre grensen. At påvirkningsvirksomheten retter seg mot den allmenne meningsdannelse i utlandet, utelukker ikke straff, se punkt 5.2.2.

6.4 Skyldkravet

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Gjerningspersonen må ha forsett med hensyn til de relevante delene av hendelsesforløpet som omfattes av straffebudet.

Forsettet må dekke alle faktiske omstendigheter av betydning for om strafferegelen var overtrådt. Det er imidlertid tilstrekkelig at gjerningspersonen har sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett med hensyn til at den fremmede etterretningstjenestens påvirkningsvirksomhet er drevet ut fra det formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse. Det kreves med andre ord ikke at gjerningspersonen selv har en slik påvirkningshensikt. Se punkt 5.2.7. foran.

For eksempel vil en person i Norge som leier ut serverplass eller selger en profil på sosiale medier til fremmed etterretning, i prinsippet kunne straffes selv om vedkommende bare har sannsynlighetsforsett om at fremmed etterretning ønsker å bruke dette som ledd i påvirkningsvirksomhet. En forutsetning for straff er at samarbeidsvilkåret og de øvrige straffbarhetsvilkårene anses oppfylt.

6.5 Grov overtredelse

Bestemmelsen angir når overtredelser av § 130 skal regnes som grove og gi grunnlag for fengsel inntil 10 år. Se punkt 5.2.8.

Om en overtredelse skal regnes som grov, beror på en skjønnsmessig vurdering, og oppregningen i § 130 a nevner de momenter som det er mest nærliggende å legge vekt på ved vurderingen. Momentene er imidlertid ikke nødvendige for at overtredelsen skal regnes som grov, jf. «særlig legges vekt på». Selv om ikke forholdet er trukket frem særskilt, er det også grunn til å vektlegge hvorvidt gjerningspersonen har en posisjon som nevnt i straffeloven § 112 bokstav c.

Avgjørelsen av om en overtredelse regnes som grov, hører prosessuelt med til skyldspørsmålet. Forhold som tilsier at handlingen er grov, må omfattes av gjerningspersonens forsett.

Bokstav a er lik straffeloven § 112 bokstav a. Se merknader til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 301. Hva som ligger i at påvirkningsvirksomheten har medført «særlige alvorlige virkninger for Norge», må avgjøres konkret. Fullbyrdet skade er ikke noe vilkår for at overtredelsen skal anses grov.

Bokstav b er lik straffeloven § 112 bokstav d. Se merknader til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 301. At en overtredelse av straffebudet om påvirkningsvirksomhet har ført til tap av menneskeliv eller fare for dette, kan innebære at den bedømmes som grov.

Bokstav c fastsetter at det ved grovhetsvurderingen skal legges vekt på om påvirkningsvirksomheten er utøvet i forbindelse med et offentlig valg. Hva som menes med offentlig valg, er angitt i straffeloven § 151 annet ledd.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Berørte aktører, slik som Politiets sikkerhetstjeneste, politiet og domstolene, vil håndtere konsekvenser av forslagene innenfor eksisterende budsjettammer.

8 Forslag til lovendringer

8.1 Straffeloven

Ny § 130 skal lyde:

§ 130 Ulovlig påvirkningsvirksomhet

Med fengsel inntil 3 år straffes den som rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet.

Med påvirkningsvirksomhet menes virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse.

Ny § 130 a skal lyde:

§ 130 a Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet

Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om påvirkningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) den har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge,
- b) den har medført tap eller fare for tap av menneskeliv, eller
- c) påvirkningsvirksomheten utøves i forbindelse med et offentlig valg som nevnt i § 151 annet ledd.

8.2 Straffeprosessloven

§ 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 annet ledd skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å iverksette skjult kameraovervåking på privat sted når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer
- 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.

Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at slik overvåking vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

§ 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 skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller
- 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 skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen kontroll av kommunikasjonsanlegg når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven kapittel 21, eller
- 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.

Reglene i § 216 a annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 o første ledd skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta avlesing av ikke offentlig tilgjengelige opplysninger i et datasystem (dataavlesing) når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer
- 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 annet og tredje ledd skal lyde:

Politiets sikkerhetstjeneste kan også gis slik tillatelse når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a) straffeloven §§ 111, 113, 115, 117, 119, 120 a, 121, 123, 125, 126, 127, 128 første punktum, 129, 130, 133, 135, 136, 136 a, 142 eller 145,
- b) lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5,
- c) straffeloven §§ 139, 140, 192, 194, 238, 239, 240, 241, 242, 355, 356, 357 eller 358 og som begås med sabotasjehensikt, eller
- d) straffeloven §§ 251, 254, 256, 263 eller 273 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Tillatelse kan 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. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 a annet ledd, 202 c, 216 a, 216 m og 216 o kan bare gis når særlige grunner tilsier det. 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, 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.

8.3 Politiloven

§ 17 d første ledd skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, § 210 c, 216 a, 216 b, 216 m eller 216 o dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av

- a) straffeloven §§ 131, 133 og 134,
- b) straffeloven §§ 121 til 126 *eller* § 130,
- c) straffeloven § 142,
- d) straffeloven §§ 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.