



Justis- og beredskapsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 21/2861
Vår referanse: 21/99
Dato: 23/08/2021

Høringsuttalelse – om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 15. mai 2021. Departementet foreslår å innta en ny bestemmelse i straffeloven § 130 som kriminaliserer ulovlig påvirkningsvirksomhet. Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet foreslås regulert i ny § 130 a. Videre foreslår departementet å gjøre endringer i straffeprosessloven og politiloven som vil åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å straffeforfølge, avverge og forebygge overtredelser av straffebestemmelsen om påvirkningsvirksomhet.

NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslagets menneskerettslige sider. Det er som utgangspunkt ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. NIM uttaler seg imidlertid om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering, som på en god måte reflekterer menneskerettslige krav.

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. NIM mener at forslaget i sin nåværende form innebærer en betydelig risiko for krenkelse av retten til ytrings- og informasjonsfrihet

og retten til privatliv, og at lovforslaget dermed ikke bør vedtas i sin nåværende form.

Departementet viser til at påvirkning fra fremmede stater de siste årene har utgjort en økende utfordring for en rekke vestlige land, samtidig som trusselbildet er vesentlig endret siden starten av årtusenskiftet.¹ Departementet trekker frem at trusselen fra påvirkningsvirksomhet særlig kan gjøre seg gjeldende i forbindelse med valg, men også at uønsket påvirkning fra andre stater ikke er avgrenset til valg, og kan rette seg mot annen beslutningstaking, enkeltindivider eller allmennheten som sådan.² NIM legger derfor til grunn at behovet for å forebygge og etterforske påvirkningsvirksomhet fra fremmede etterretningstjenester er tungtveiende.

Lovforslaget har et todelt formål. Forslaget skal for det første gi PST hjemmel til å forebygge og etterforske påvirkningsvirksomhet fra utenlandsk etterretning i Norge. De foreslåtte endringene i straffeprosessloven og politiloven reiser problemstillinger under retten til privatliv og ytringsfrihet. Forslaget tar for det andre sikte på å styrke det strafferettslige vernet mot slik påvirkningsvirksomhet. Forslaget til straffeloven ny § 130 reiser særlig krevende avgrensningsspørsmål mot ytringsfriheten.

Det er betydelige utfordringer knyttet til å utforme straffebud om påvirkning der ellers lovlige ytringer inngår i gjerningsbeskrivelsen. Departementet skriver at en straffebestemmelse som rammer påvirkningsvirksomhet vil etter omstendighetene kunne innebære et inngrep i ytringsfriheten.³ Dette er et viktig utgangspunkt. Slik NIM ser det, støtter forslaget på den overordnede utfordringen at i en del tilfeller vil behovet for å kunne straffe gjøre seg tungt gjeldende nettopp der hensynet til ytringsfriheten er særlig tungtveiende.

Våre merknader i det følgende gjelder hvordan behovet for vern mot fremmed påvirkningsaktivitet kan ivaretas samtidig som ytringsfriheten og retten til privatliv oppfylles på en betryggende måte. I punkt 2 redegjør NIM for særlige hensyn ved utformingen av et straffebud mot påvirkningsvirksomhet. Deretter gjennomgår vi i punkt 3 de menneskerettslige rammene forslaget må utformes innenfor. I punkt 4 går vi inn på mulige justeringer i straffebudet for å bidra til oppfyllelse av menneskerettighetene. Et viktig formål med merknadene er å bidra til at området for det straffbare fremgår presist av straffebudet, sett i lys av motivene. Det vil kunne bidra til oppfyllelse av ytrings- og informasjonsfriheten ved at risikoen for myndighetsoverskridelser reduseres og at straffebudet ikke får en nedkjølende effekt

¹ Høringsnotatet punkt 2.1. s. 3.

² Høringsnotatet punkt 2.2 s. 5. Om påvirkningsvirksomhet og utviklingen i trusselbildet, se s. særlig s. 4-5.

³ Høringsnotatet punkt 2.3. på s. 7.

på ytringsfriheten. Vi erkjenner at det neppe vil være mulig å ta høyde for alle tilfeller der straffebudet ikke bør komme til anvendelse ved utformingen av gjerningsbeskrivelsen, og at det derfor kan være hensiktsmessig med en rettstridsreservasjon. Vi gir i punkt 5 innspill til utformingen av denne. I punkt 6 omtaler vi forslaget til endringer i straffeprosessloven og politiloven. Avslutningsvis kommenterer vi kort i punkt 7 vilkår om at riksadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale.

NIM mener at forslaget i sin nåværende form innebærer en betydelig risiko for krenkelse av retten til ytringsfriheten og retten til privatlivet, og at lovforslaget dermed ikke bør vedtas i sin nåværende form. For å ivareta menneskerettslige krav på en betryggende måte mener NIM at:

- **Straffebudet må snevres inn for mer presist å fange opp det straffverdige påvirkningssamarbeidet. Det gjelder både klargjøring av gjerningsbeskrivelsen i § 130, rettstridsreservasjonen, kravet til aktsomhet ved rettsvillfarelse, og forholdet til reglene om foretaksstraff.**
- **Adgangen til tvangsmiddelbruk må vurderes mer konkret opp mot handlinger av ulik karakter.**
- **Ordningen om at riksadvokaten skal avgjøre spørsmål om tiltale for overtredelse av straffeloven ny § 130 bør gjelde.**

2. Særlige hensyn ved utformingen av et straffebud mot påvirkningsvirksomhet

Som nevnt støtter forslaget til straffebud mot påvirkningsvirksomhet på den overordnede utfordringen om at i en del tilfeller vil behovet for å kunne straffe gjøre seg tungt gjeldende nettopp der hensynet til ytringsfriheten også er særlig tungtveiende.⁴ Etter hva NIM forstår, har propaganda og påvirkning i våre dager ofte som overordnet formål å øke tvil i befolkningen om legitimiteten til vårt eget system og demokrati. Det kan for eksempel skje gjennom å iverksette operasjoner som reduserer borgernes tillitt til myndighetene eller gjennom å øke motsetninger på områder som er krevende for styresmaktene å løse. Slik påvirkning vil sentrere rundt saker som stiller myndighetene i et dårlig lys. En påvirkningsoperasjon kan søke å avdekke svakheter i myndighetenes systemer, for på den måten å undergrave publikums tillit. Men påvirkningsoperasjoner kan også ha som formål å løfte opp reelt tabubelagte temaer som deretter «lever sitt eget liv». Når påvirkningsoperasjoner er

⁴ Se i denne forbindelse drøftelsen i NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.2. der den forrige Ytringsfrihetskommisjonen drøfter spørsmålet om forholdet mellom ytringsfriheten og rikets indre og ytre sikkerhet.

innrettet slik, sammenfaller de med legitime ytringer der ytringsfriheten står særlig sterkt. Et straffebud mot påvirkningsvirksomhet vil dermed kunne ramme informasjonsinnsamling og formidling som til dels ligger i selve kjernen av det som presse, sivilsamfunn, akademia og engasjerte borgere driver med i sin legitime funksjon som maktkritikere. Ytringer som innebærer maktkritikk eller som får befolkningen til å se en sak med nye øyne vil ha et særlig vern etter ytringsfriheten. Utformingen av et straffebud om påvirkningsvirksomhet reiser derfor viktige og vanskelige avgrensningsspørsmål. Samtidig er det viktig for ytringsfriheten at rekkevidden av straffebudet i stor grad lar seg forutberegne for individene. For å anskueliggjøre dilemmaet, vil for eksempel en diskusjon om anløpshavn for amerikanske ubåter være et tema hvor legitime synspunkter eller kampanjer kan sammenfalle med påvirkningsformål fra utenlandsk etterretning.

En rettstridsreservasjon kan et stykke på vei avhjelpe problemet gjennom å skille mellom straffbare og ikke-straffbare ytringer når påtalemyndigheten eller domstolene skal avgjøre spørsmålet om straff. Det avhjelper likevel i vesentlige mindre utstrekning den «nedkjølingseffekten» knyttet til lovlige ytringer som et vidt og skjønnsmessig formulert straffebud med en betydelig strafferamme kan medføre. Samtidig kan fastere og klarere vilkår i straffebudet, som f.eks. bare rammer samarbeid gjennom økonomisk støtte, medføre at straffebudet ikke i tilstrekkelig grad omfatter påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretningstjeneste som er straffverdig.

Etterretningstjenester er etter sin natur av fordekt karakter. For å påvirke kan de operere gjennom legitime samfunnsaktører som forskere, journalister, flyktninger, sivilsamfunn eller andre private eller offentlige institusjoner. En vellykket påvirkningsoperasjon er en som ikke blir avdekket, og hvor samarbeidet med norske personer og institusjoner fremstår som alminnelig. En straffehjemmel for samarbeid med utenlandske tjenester reiser derfor særlige spørsmål om hvilken karakter slikt samarbeid må ha. Videre reiser det særlige spørsmål om hvilke krav som skal stilles til kunnskap og undersøkelsesplikt hos enkeltmennesker og institusjoner. Det kommer særlig på spissen der det å samarbeide eller interagere med slike aktører inngår som en naturlig del av virket. Det reiser spørsmål rundt skyldkrav og medvirkning.

3. Menneskerettslige føringer

3.1. Ytringsfriheten

Som departementet skriver, er ytringsfriheten beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19.⁵ Ytringsfriheten beskytter både retten til å meddele og motta informasjon eller ideer (meninger).⁶ Departementet viser også til at «[l]egalitetsprinsippet, nedfelt blant annet i Grunnloven § 113, innebærer at det stilles strenge krav til hjemmelens kvalitet også etter nasjonal rett, særlig på strafferettens område».⁷ På strafferettens område følger forøvrig også kravet om lovhjemmel uttrykkelig av Grunnloven § 96, EMK artikkel 7 og SP artikkel 14. Det følger av Høyesterettspraksis at lovkravet blant annet stiller krav til utformingen av straffebud og krever at den aktuelle straffebestemmelsen skal være tilgjengelig for allmennheten. Dette har av Høyesterett beskrevet slik at en bestemmelse som skal danne grunnlag for straffansvar, må «være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes».⁸

Grunnloven § 100 andre ledd slår fast at «[i]ngen 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».

Det nærmere innholdet i ytringsfrihetens begrunnelser er presisert i bestemmelsens forarbeider.⁹ Vilkåret «bør» skal forstås som «skal». Ytringsfrihetskommisjonen foreslo at ytringsansvaret skulle være «klart foreskrevet i lov» og med lov mentes i utgangspunktet formell lov.¹⁰ Samtidig utelukket ikke kommisjonen at ytringsfrihetsbegrensninger som fulgte av sedvanerett (ulovfestet rett) ville kunne aksepteres, selv om kravet skulle anses strengere enn etter EMK artikkel 10.¹¹ Forslaget var begrunnet i forutberegnelighetshensyn og hensynet til å motvirke skjønnsmessige avgjørelser.¹² Departementet var ikke enig med kommisjonen i at det bør stilles krav om *klar* lovhjemmel i grunnlovsteksten. Det ville innebære en strengere ordlyd enn

⁵ Departementet gjennomgår statens menneskerettslige og internasjonale forpliktelser i høringsnotatet punkt 3.2.

⁶ Det rettslige innholdet i ytringsfriheten, herunder retten til å motta opplysninger, fremgår forutsetningsvis av Grunnloven § 100 andre ledd, jf. første. Se også NOU 1999:27 kap. 2.3.1. om verbale vs. Ikke-verbale ytringer. Det fremgår også uttrykkelig av EMK artikkel 10 nr. 1 at ytringsfriheten omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Om retten til å få tilgang på informasjon det offentlige besitter og vurderingsmomenter som er relevant i dette henseende, se f.eks. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* ([18030/11](#)) avs. 156-170.

⁷ Høringsnotatet punkt 3.2. på s. 6.

⁸ Se HR-2020-2019-A avs. 14 med videre henvisninger.

⁹ Se særlig NOU 1999:27 punkt 2.2.

¹⁰ NOU 1999:27 punkt 10.3.3.2 på s. 243.

¹¹ NOU 1999:27 punkt 10.3.3.2. på s. 243

¹² *Ibid.* hvor utvalget skrev «Dette gir lovgiver ansvar for å tenke gjennom hvilke inngrep som er tilsiktet og hvilke konsekvenser inngrepet vil ha, og de rettshåndhevende organer må håndheve kravet om klarhet både når inngrepet bygger på lov, og unntaksvis når det bygger på sedvanerett»

Grunnloven § 96 for alle inngrep i form av straff, og en strengere formulering av lovskravet enn det som gjelder etter EMK artikkel 10 nr. 2. Departementet mente at her som ellers bør kravet til lovhjemmel nyanseres, blant annet ut fra hvor omfattende inngrep i ytringsfriheten det er tale om.¹³ Departementet mente det var klart at kravet til lovhjemmel burde skjerpes dersom det er tale om å gripe inn på sentrale områder av ytringsfriheten. Det gjaldt særlig der det var tale om omfattende inngrep i ytringsfriheten.¹⁴ Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at de sluttet seg til både Ytringsfrihetskommisjonens og departementets vurdering.¹⁵

Grunnloven § 100 tredje ledd første og andre punktum slår fast at «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».¹⁶ Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen er det særlig tale om ytringer som det kreves mot og uavhengighet for å framsette og særlig kritiske ytringer på tvers av den etablerte oppfatning eller på tvers av autoriteter, som handler om offentlig interessante temaer som det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art.¹⁷ Kommisjonen fremholdt også at det kan være et kjennetegn at yteren subjektivt sett mener han eller hun taler for en god sak. Man sier gjerne at slike ytringer ligger i ytringsfrihetens kjerne.

Hvorvidt vilkårene for å gjøre inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 er oppfylt må vurderes opp mot hvor stor vekt hensynene bak ytringsfriheten gjør seg gjeldende i det konkrete tilfellet. Ytringer som omfattes av tredje ledd vil typisk nyte sterk beskyttelse mot inngrep fordi ytringsfrihetens begrunnelser gjør seg sterkt gjeldende. Vi antar at det vil ha betydning for hvor presis lovgivning et inngrep må ha etter Grunnloven §§ 100 andre ledd og 113.¹⁸ Det må antas å få betydning også for lovkravet etter Grunnloven § 96. På ytringsfrihetens område er det dessuten viktig å ha så klare regler som mulig for å unngå en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.¹⁹ Det bør sees i lys av at ytringsfriheten også er et kollektivt gode.

¹³ St.meld. nr. 26 (2003-2004) punkt 4.2.5. s. 42-43.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Innst. S. nr. 270 – 2003-2004 s. 11.

¹⁶ Bestemmelsen regulerer, i motsetning til andre ledd, ikke bare inngrep foretatt med hjemmel i offentligrettslig kompetanse, jf. NOU 1999: 27 s. 245 og Innst. S. nr. 270 – 2003-2004 s. 10-11.

¹⁷ NOU 1999:27 punkt 10.3.4. s. 244-245.

¹⁸ I denne retning også Andenæs og Fliflet *Statsforfatningen i Norge* (11. utg.) s. 516 og Smith *Konstitusjonelt demokrati* (3. utgave 2015) s. 406.

¹⁹ Se NOU 1999: 27 punkt 2.3.8 s. 34-35 hvor kommisjonen uttaler «Er man for nidkjær med å rense det offentlige rom for usannheter, urimeligheter eller andre «uønskede» uttrykk ved hjelp av forbud eller eventuelt straff, vil man altså med

Begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet ble behandlet av Ytringsfrihetskommisjonen. I Ytringsfrihetskommisjonens drøftelser om forholdet mellom ytringsfriheten og rikets indre og ytre sikkerhet fremholdt kommisjonen følgende:

«Kommisjonen erkjenner at det kan finnes situasjoner der ytringer må kunne forbys av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet. Dette vil først og fremst gjelde ytringer i form av faktiske opplysninger, men kan unntaksvis også gjelde meninger. Vårt forslag til ny Grunnlov § 100, annet ledd åpner da også for at Stortinget kan vedta slike forbud eller begrensninger, når de nærmere vilkår i denne bestemmelsen er oppfylt. Det antas å være allmenn enighet om at utgangspunktet nettopp må være at slike begrensninger kan innføres på nærmere vilkår.»²⁰

Ytringsfrihetskommisjonen erkjente samtidig at det kan være utfordrende å utforme presise vilkår for inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets ytre og indre sikkerhet. Likevel fremholdt kommisjonen at vide skjønnsmessige lovbestemmelser gir rom for misbruk av slike ytringsfrihetsbegrensninger. Fra utredningen siterer vi følgende:

«Langt vanskeligere er det å formulere nettopp de vilkår som må være oppfylt for at slike begrensninger skal være legitime og akseptable. Vilkårene må utformes slik at adgangen til å vedta begrensninger ikke blir så skjønnsmessig og vid at den kan misbrukes politisk, dvs. brukes til et annet formål enn å verne rikets sikkerhet. I vårt grunnlovsforslag heter det at begrensninger i den klassiske ytringsfriheten og informasjonsfriheten må la «seg forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Det er ikke umiddelbart opplagt utfra disse vilkår hvor grensene kan trekkes. Et godt svar kan bare gis etter en nærmere analyse av den enkelte begrensning, hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig begrensningen griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner.»²¹

nødvendighet rense det også for mange sanne og ønskede uttrykk. Rettssystemet bør altså være institusjonalisert normativt (ved lovgivning og rettspraksis) slik at man unngår 'the chilling effect'. Fenomenet trekkes også frem i forbindelse med utvalgets drøftelse av utformingen (de dagjeldende) injuriereglene, se kap.6.2.3.2.5. s. 121 der kommisjonen uttaler «Vår folkerettslige forpliktelse – slik den endres ved Strasbourg-domstolens dynamiske tolkning – kan nok et stykke på vei oppfylles ved utvidelser av rettsstridsreservasjonen. Det er imidlertid bedre å gi en klar regel som kan være forståelig for allmennheten. Uklare regler og/eller vanskelige tilgjengelige prinsipper utviklet av domstolene kan ha en uønsket dempende effekt («chilling effect») på det offentlige ordskiftet.»

²⁰ Se NOU 1999:27 kap. 6.3.2.2. s. 143. Se i denne forbindelse NOU 1999:27 kap 6.3.2. hvor forholdet til rikets ytre og indre sikkerhet omtales nærmere, særlig kap 6.3.2.3.1. om den ytre sikkerhet. På s. 147 er også den tidligere straffeloven 1902 § 97a og § 97 b omtalt.

²¹ Se NOU 1999:27 kap. 6.3.2.2. s. 143.

Dette sitatet synes først og fremst direkte å omhandle ytringens innhold, fremfor formål. Den forrige Ytringsfrihetskommisjonen drøftet straffeloven 1902 § 97 a om straff for den som mottar økonomisk fra fremmed makt, parti eller organisasjon, for å påvirke allmenhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål. Kommisjonen anså i den forbindelse skjult støtte som et klart problem.²²

På samme måte som etter Grunnloven § 100, er ikke ytringsfriheten absolutt etter verken EMK artikkel 10 eller SP artikkel 19. Vilårene for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten kan kort oppsummeres slik: Inngrepet må ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og inngrepet må være nødvendig for å ivareta formålet og forholdsmessig.²³

Inngrep i ytringsfriheten kan arte seg på ulikt vis. Vi går ikke nærmere inn på dette, da forslaget utvilsomt vil åpne opp for en rekke inngrep, herunder straffeforfølgning og inngripende tvangsmiddelbruk slik som kommunikasjonskontroll.

Departementet gjennomgår i punkt 2.2. den nåværende situasjonen med påvirkningsvirksomhet og utviklingen av trusselbildet. Det vises til både e-tjenestens og PSTs åpne trusselvurdering. Vi vil anta at noen av de alternative legitime formålene for å gjøre inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 nr. 2 vil kunne komme til anvendelse. Det gjelder «the interests of national security» (hensynet til den nasjonale sikkerheten) og «for the prevention of disorder or crime» (forebygge uorden eller kriminalitet), men er ikke nødvendigvis begrenset til disse formålene.

EMD har ved flere anledninger uttalt seg om pressens rolle som offentlig vaktbikkje, informasjonskanal og tilrettelegger for en åpen og opplyst offentlig samtale. Pressens rolle er av vesentlig betydning for å realisere og sikre de individuelle og kollektive hensynene bak ytringsfriheten.²⁴

EMD har videre lagt til grunn at når ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) fremmer saker av offentlig interesse, utøver de en rolle som offentlig vaktbikkje lik pressen, og at det får betydning for statens skjønnsmargin med tanke på inngrep i ytringsfriheten som gjelder ytringer av generell offentlig interesse.²⁵ Også akademikere, forfattere eller bloggere kan

²² Se NOU 1999: 27 s. 147.

²³ Noe ulikt regulert i hhv. EMK art. 10 (2), SP art. 19 (3). På samme måte som i høringsnotatet vil NIM i det videre konsentrere seg om EMK art. 10. Årsaken til dette er primært (praktisk) grunnet tilfanget av praksis som knytter seg til EMK art. 10 – fra både EMD. NIM understreker likevel at et inngrep i ytringsfriheten vil utgjøre et selvstendig inngrep i SP art. 19 og Grunnloven § 100 – og ethvert inngrep må vurderes selvstendig opp mot disse bestemmelsene. Det er nødvendigvis slik at terskelen for krenkelse vil være sammenfallende.

²⁴ Se f.eks. storkammerdommene *Alex Springer AG v. Tyskland* ([39954/08](#)) avs. 79 og *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* ([931/13](#)) avs. 126 med videre henvisninger.

²⁵ Se storkammerdommene *Animal Defenders International v. Storbritannia* ([48876/08](#)) avs. 103-104.

inneha funksjon som offentlig vaktbikkje der de ytrer seg om offentlig interessante emner.²⁶

Samtidig vektlegger EMD i vurderingen av beskyttelsen etter EMK artikkel 10 om journalister, ved rapportering av spørsmål av allmenn interesse, handler i god tro i den hensikt å gi nøyaktig og pålitelig informasjon i samsvar med prinsippene for ansvarlig journalistikk.²⁷ Begrepet ansvarlig journalistikk er ikke begrenset til innholdet i informasjon som samles inn og/eller formidles med journalistiske midler. I denne vurderingen er det også relevant å se hen til om en journalist har brutt loven, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende for vurderingen av om vedkommende har opptrådt ansvarlig.²⁸ Disse betraktningene spiller en særlig viktig rolle i dagens samfunn fordi medienes innflytelse ikke kun knytter seg til å videreformidle informasjon, men at pressen – ved valg av virkemidler – også kan ha en innflytelse på hvordan informasjonen blir vurdert.²⁹

I saker om frigjøring av informasjon fra klassifiserte statlige dokumenter, har EMD uttalt at der pressefriheten står på spill, har myndighetene en begrenset skjønnsmargin.³⁰ EMD vurderer saken grundig der det er tale om sanksjoner som er pålagt av nasjonale myndigheter som kan motvirke pressens deltakelse i debatter om saker av offentlig interesse.³¹ Tilsvarende er det en begrenset adgang til å begrense ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 nr. 2 for politiske ytringer og ytringer som gjelder offentlig interessante emner.³²

Statene har likevel en viss skjønnsmargin ved utforming av regler for å forfølge personer som avslører ulovlig informasjon.³³ EMD har oppstilt vurderingsmomenter som er relevante i dette henseende: interessene som stod på spill, oppførselen til den inngrepet retter seg mot, de nasjonale domstolenes vurdering av tiltaket og om straffen som ble ilagt var forholdsmessig.³⁴ I vurderingen av de interessene som står på spill, vektes både

²⁶ *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* ([18030/11](#)) avs. 168 med videre henvisninger.

²⁷ Se *Sic sociedade independente de comunicação v. Portugal* (29856/13) avs. 56. Saken hadde sin bakgrunn i en ærekrenkelsessak, og spørsmålet for EMD var om et selskap som hadde rapportert om en nyhetssak om pedofili, og i den forbindelse feilaktig hadde omtalt etterforskningen av en kjent politiker. Selv om EMD fant at nyhetskanalen ikke hadde opptrådt «in a responsible way» (avs. 68), fant domstolen at reaksjonen selskapet fikk (en bot på 145,988.28 euro) ikke var proporsjonal i forhold til anklagene. Domstolen uttalte også at slike bøter kunne ha en det kan være avskrekkende for pressens deltakelse i debatter om saker som har legitim offentlig interesse og kan ha en nedkjølemnde effekt på ytrings- og pressefriheten (avs. 69).

²⁸ Se *Sic sociedade independente de comunicação v. Portugal* ([29856/13](#)) avs. 56

²⁹ *Sic sociedade independente de comunicação v. Portugal* avs. 57.

³⁰ Se bl.a. *Stoll v. Sveits* [GC] ([69698/01](#)) avs.105.

³¹ *Ibid.* avs. 106.

³² *Girelanu v. Romania* ([50376/09](#)) avs. 84 og *Stoll v. Sveits* avs. 106.

³³ Se *Stoll v. Sveits* avs. 105-107.

³⁴ *Girelanu v. Romania* ([50376/09](#)) avs. 86, med videre henvisning til *Stoll v. Sveits* avs. 112.

hensynene som taler for å beskytte informasjonen og den offentlige interessen av publiseringen av innholdet.³⁵

NIM er ikke kjent med praksis fra EMD som konkret gjelder adgangen til å begrense informasjons- og ytringsfriheten der den inngår som et ledd i samarbeid med en fremmed etterretningstjeneste om påvirkningsvirksomhet. Fra de rettslige utgangspunktene i EMD-praksis mer generelt kan en imidlertid utlede noen retningslinjer som kan ha en viss overføringsverdi. Det må understrekes at ytringens innhold vil ha vesentlig betydning, f.eks. der den fremmer hat, mistillit og desinformasjon.

Det kan antas EMD vil se hen til ytringens karakter, f.eks. om den gjelder politikk eller et offentlig interessant emne. Videre vil EMD antagelig se hen til om personene utøver en reell og oppriktig virksomhet av journalistisk karakter, herunder om journalisten har opptrådt ulovlig, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende. Fordekt påvirkningsvirksomhet på vegne av en fremmed etterretningstjeneste vil antagelig trekke betydelig i retning av at det er tale om et nødvendig og forholdsmessig inngrep i ytringsfriheten. Skadepotensialet ved ytringer med en side til påvirkningsvirksomhet vil etter forholdene kunne måtte slå igjennom også der det er tale om politiske ytringer.

Vi nevner at i de sakene vi ovenfor har vist til, var det tale om mindre økonomiske straffer, ikke frihetsberøvelse. EMD vektla hva slags straff det var tale om i vurderingen av om inngrepene i ytringsfriheten var forholdsmessige. Sett hen til nedkjølingseffekten antar vi at det også gjelder selve strafferammen, men her kjenner vi ikke til praksis som gir særlig veiledning.

Der en fremmed etterretningstjeneste opptrer direkte, og kanskje også der en person opptrer på vegne av en fremmed etterretningstjeneste, kan det være aktuelt å vurdere om EMK artikkel 17 får anvendelse. Denne fastsetter i norsk oversettelse at «Intet i denne konvensjon skal kunne bli tolket slik at det innebærer at noen stat, gruppe eller person har noen rett til å ta opp noen virksomhet eller foreta noen handling som tar sikte på å ødelegge noen av de rettigheter og friheter som er fastsatt her, eller til å begrense dem i større utstrekning enn konvensjonen gir anledning til.» Vi kjenner ikke til EMD-praksis som gir særlig veiledning for påvirkningsvirksomhet.

3.2 *Retten til privatliv*

Forslagene til adgang til tvangsmiddelbruk vil også gripe inn i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Retten til privatliv bør omtales i en eventuell proposisjon. Retten til privatliv etter Grunnloven og EMK etter de hjemlene som nå

³⁵ *Stoll v. Sveits* avs. 117-136.

foreslås utvidet til også å gjelde forslaget til straffeloven ny § 130 ble grundig vurdert av departementet i tidligere lovarbeider.³⁶

En forutsetning for å kunne gripe inn i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 er at inngrepet skjer «in accordance with law». I dette ligger det ikke bare at inngrepet må ha et rettsgrunnlag som er anerkjent i nasjonal rett. På området for hemmelig statlig overvåking gjelder særlig strenge krav til prosessuelle garantier. Herunder blir det særlig vektlagt i hvilken grad det er «safeguards» (sikkerhetsmekanismer) for å hindre misbruk og at overvåkingsmetodene ikke brukes i andre tilfeller enn hvor det er «strictly necessary» for å ivareta et legitimt formål. Ved vurderingen av sikkerhetsmekanismene legges det særlig vekt på utformingen og innholdet i rettsgrunnlaget, samt prosessuelle virkemidler og kontroll som bidrar til at myndighetsutøvelsen bare skjer i den utstrekning lovgrunnlaget tillater og er «strictly necessary».³⁷ Det skal være en tilstrekkelig klar avgrensning av karakteren av de lovovertridelser som kan begrunne hemmelig statlige overvåking.³⁸ Det likevel neppe krav om en detaljert beskrivelse av hvilken opptreden som kan gi grunnlag for skjulte tvangsmidler, f.eks. har EMD akseptert at det kan gis adgang til overvåking der det anses nødvendig ut fra hensynet til nasjonal sikkerhet uten en nærmere konkretisering i regelverket av hvilke overtridelser det var tale om.³⁹ I saken forelå det også noe nærmere beskrivelse i retningslinjer, og EMD vekla disse.⁴⁰

4. Forslagene til ny §§ 130 og 130 a i straffeloven om ulovlig påvirkningsvirksomhet

4.1. Overordene merknader

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 straffestraftebestemmelse kombinert med adgang til vidtgående tvangsmiddelbruk i

³⁶ Prop.68 L (2015–2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler) kap. 5.

³⁷ Se bl.a. *Liberty m.fl. mot Storbritannia* ([58243/00](#)), *Kennedy mot Storbritannia* ([26839/05](#)), *Roman Zhakarov mot Russland* [GC], ([47143/06](#)) og *Szabó og Vissy mot Ungarn* ([37138/14](#)).

³⁸ Se *Roman Zhakarov mot Russland* avs. 244 og *Kennedy mot Storbritannia* avs. 151-152 og 159.

³⁹ *Kennedy mot Storbritannia* ([26839/05](#)), avs. 159.

⁴⁰ *Ibid.*

etterforsknings- og forebyggingsøyemed.⁴¹ 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. Våre merknader i det følgende tar derfor sikte på å, klargjøre innholdet i forslaget til straffebestemmelsen så langt det lar som gjøre, samtidig som en oppnår formålet med et straffebud om påvirkningsvirksomhet.

Forslaget til straffeloven ny § 130 lyder:

«§ 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.»

Utkastet til straffeloven § 130 første ledd har etter vårt syn en for utilgjengelig utforming. Det skyldes dels at uttrykket «samarbeider» er vidt og skjønnsmessig. Dels skyldes det at paragrafens første ledd regulerer to situasjoner som er forskjellige fra et prinsipielt ståsted. Departementet legger til grunn at ordlyden både omfatter situasjoner der personer direkte representerer fremmed etterretningstjeneste, og der personer samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste.⁴² NIM antar at påvirkning som ledd i direkte representasjon ofte er mer straffeverdig, samtidig som det vil være tilfeller av samarbeid som er mer straffverdig enn direkte representasjon. Det gjelder f.eks. der den som samarbeider med fremmed etterretningstjeneste har en særlig posisjon f.eks. en stilling hos sentrale myndigheter i det norske samfunnet.

Så langt vi forstår, er kjernen av den påvirkningsvirksomheten man søker å ramme de som direkte representerer fremmed etterretningstjeneste og de som opptrer på vegne av denne. Det gjelder for eksempel gjennom å være underlagt styring, og kontroll og gjennom visse typer avtaler med etterretningstjenesten.⁴³ Til overveielse kan en gjerningsbeskrivelse som dette omfatte både den som direkte representerer

⁴¹ Se om klarhetskravene ved inngrep i retten til ytringsfrihet og retten til privatliv i punkt 3.

⁴² Dette skillet er berørt i høringsnotatet punkt 5.2.3 på s. 16.

⁴³ I høringsnotatet punkt. 6.1. på s. 23 skriver departementet at «[d]et 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».

fremmed etterretningstjeneste og den som er under styring og kontroll eller har inngått visse typer avtaler med denne:

«Den som rettsstridig utøver påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmed etterretningstjeneste straffes med XX.»⁴⁴

En fordel med denne løsningen er også at man unngår eventuell uklarhet knyttet til om en som direkte representerer en fremmed etterretningstjeneste språklig sett naturlig kan sies å «samarbeide» med denne.⁴⁵

Departementet bør etter vårt syn også vurdere om det i lovteksten bør inntas de forhold som det særlig skal vektlegges i vurderingen av om en person utøver påvirkningsvirksomhet «på vegne av» en fremmed etterretningstjeneste. Vi sikter her til om personen f.eks. er underlagt styring, kontroll eller har inngått avtale med fremmed etterretningstjeneste.

Slik vi forstår departementet holdes det likevel åpent om det skal være handlinger utenfor denne kjernen som skal kriminaliseres, slik som det som stikkordsmessig kan kalles medvirkning eller bistandshandlinger. Medvirkning vil rammes av det generelle medvirkningstillegget i straffeloven § 15. Vi mener imidlertid at dette ikke gir tilstrekkelig klarhet. Derfor bør forholdet til § 15 vurderes, se nærmere om medvirkning i vårt høringsvar punkt 4.3. I vurderingen av hvor langt medvirkning skal rammes, bør de momentene vi trekker frem i drøftelsen om innholdet i rettsstridsreservasjonen nedenfor vurderes. Hva som faller utenfor medvirkning og hva som omfattes av rettsstridsreservasjon kan i praksis gå noe over i hverandre.

Med henblikk på uttrykket «fremmed etterretningstjeneste», er det ut fra departementets forslag avgjørende om en aktør reelt sett må anses som en fremmed etterretningstjeneste.⁴⁶ Departementet uttaler også at vilkåret om «fremmed etterretningstjeneste» at det «ikke [skal] tolkes strengt hvis det kan bevises at det foreligger en fordekt og statlig styrt påvirkningsoperasjon».⁴⁷ Det er her svært krevende å formulere et uttrykk om vilkåret «fremmed etterretningstjeneste» som gir enkeltpersoner og virksomheter rimelige veiledning. En såpass skjønnsmessig angivelse av vilkåret om fremmed etterretningstjeneste innebærer imidlertid særlige krav til en presis utforming av de øvrige delene av straffebudet. Videre vil dette

⁴⁴ Formuleringen er hentet fra høringsuttalelsen til Politihøgskolen 1. juni 2021 (ref. 21/01074-3).

⁴⁵ Politihøgskolen reiser spørsmål om klarheten på dette punktet i sin høringsuttalelse 1. juni 2021 (ref. 21/01074-3).

⁴⁶ Høringsnotatet punkt 6.2 på s. 23.

⁴⁷ Høringsnotatet punkt 6.2 på s. 24.

skjønnsmessige vilkåret innebære behov for veiledningen i proposisjonen om kravet til aktsom atferd ved tvil om samarbeidet er ulovlig, jf. drøftelsen i punkt 4.4 nedenfor.

4.2. Om samarbeidsvilkåret

Uttrykket «samarbeider» er utdypet i særmerknadene i høringsnotatet.⁴⁸ Et spørsmål vi savner nærmere omtale av er hvor tett og direkte koblingen må være mellom samarbeidet og den påvirkningsvirksomheten personen utøver, for at det skal anses som «samarbeid» i bestemmelsens forstand. Det er viktig med en klargjøring på dette punktet for å sikre en betryggende oppfyllelse av lovskravene og unngå nedkjølingseffekt så langt som forholdene tillater det. Et eksempel på et samarbeid med svak kobling kan være at en professor har kontakt med en representant for en fremmed etterretningstjeneste som gir innspill til vinklinger og saksopplysninger til offentlig utspill fra professoren, men uten en avtale eller forutsetning om at professoren skal komme med utspill.

Departementet fremmer i denne omgang ikke noe forslag om kriminalisering av samarbeidshandlinger med fremmed etterretningstjeneste i videre forstand.⁴⁹ Departementet nevner som eksempel på en slik samarbeidshandling i bredere forstand oppkjøp og investeringer i norske virksomheter, som kan gi fremmede stater en plattform for fremtidig påvirkning og etterretningsvirksomhet.⁵⁰ Det kan reises spørsmål om oppkjøp av eiendeler i bedrifter med en slik hensikt, der koblingen til fremtidige beslutninger er tett, kan anses som samarbeid om «påvirkningsvirksomhet» etter definisjonen i § 130 annet ledd. Av hensyn til betryggende oppfyllelse av lovkravene bør dette spørsmålet søkes avklart i en eventuell proposisjon.

4.3. Om straff for medvirkning

Straffeloven § 15 slår fast at et straffebud også rammer den som medvirker til overtredelsen, når annet ikke er bestemt. Både fysisk og psykisk medvirkning vil kunne oppfylle gjerningsbeskrivelsen i § 15.⁵¹ Unntaksvis kan også passivitet medføre medvirkningsansvar pga. særlig tilknytning til saksforholdet, og manglende utøvelse av en plikt til å handle ved å foreta seg en egnet forebyggelseshandling.⁵² Lovkravet etter Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 setter skranker for hvor langt domstolene

⁴⁸ Høringsnotatet punkt 6.1 på s. 22-23.

⁴⁹ Høringsnotatet punkt 5.2.6 s. 19

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) s. 411.

⁵² Se f.eks. HR-2020-1343-A.

kan gå i å utfylle ordlyden i straffeloven § 15.⁵³ Både av hensyn til en betryggende oppfyllelse av lovskravene, for unngå risikoen for uforholdsmessige inngrep og unngå nedkjølingseffekt, bør rekkevidden av en eventuell adgang til å ramme medvirkning til overtredelser av forslaget til straffeloven § 130 søkes avklart så langt forholdene tillater det.

Lovgiver la i forarbeidene til straffeloven til grunn at en generell regel om straffbar medvirkning gjør det nødvendig å vurdere om det i det enkelte straffebud bør gjøres unntak, slik at medvirkning likevel ikke skal være straffbart eller slik at det bare er utvalgte former for medvirkning som rammes.⁵⁴ Spørsmålet om medvirkning til påvirkningsvirksomhet er ikke drøftet eksplisitt i høringsnotatet.

Spørsmålet om medvirkning kan oppstå for ansatte eller oppdragstakere for en virksomhet som samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste. Det gjelder f.eks. personer som står for mer praktiske oppgaver, som teknisk fremstilling eller distribusjon av materialet.

Det kan spørres om hvilken betydning rekkevidden av straff for medvirkningshandlinger får for formålet om å motvirke påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretningstjeneste. I forarbeidene til straffeloven, fremhevet Straffelovkommisjonen at det i visse tilfeller vil være behov for å gjøre unntak fra en generell bestemmelse om medvirkning.⁵⁵ Som eksempel nevnes tilfeller der andre hensyn veier tyngre enn behovet for å kunne straffe medvirkeren, for eksempel «ønsket om å kunne bruke medvirkerens forklaring som bevis mot hovedovertrederen».⁵⁶ Er medvirkning straffbar, kan medvirkeren nekte å forklare seg i medhold av straffeprosessloven § 90. Kommisjonens resonnement var derfor at det i enkelte tilfeller kan være viktigere å ha vedkommende som vitne i en sak mot hovedovertrederen enn å kunne straffe medvirkeren.

Det kan reises spørsmålet om medvirkningshandlinger etter forholdene kan stå en annen stilling med henblikk på behovet for adgangen til tvangsmiddelbruk enn det å rettsstridig opptre på vegne av en etterretningstjeneste, se nærmere nedenfor i punkt 6. Et moment ved vurderingen av hvor langt medvirkning skal være straffbart, er at det i forslaget åpner for særlig inngripende tvangsmiddelbruk for å forebygge, avverge

⁵³ HR-2020-1343-A avs. 15 med videre henvisninger.

⁵⁴ Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.2.5 på s. 97.

⁵⁵ NOU 1992: 23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser Straffelovkommisjonens delutredning V punkt 3.2.5.

⁵⁶ *Ibid.*

og straffeforfølge overtredelser.⁵⁷ NIM har ikke særlig grunnlag for å vurdere hvor langt disse forholdene gjør seg gjeldende ved påvirkningsvirksomhet.

På bakgrunn av momentene ovenfor, anmoder vi departementet om å vurdere nærmere hvor langt medvirkning skal være straffbart.

4.4. Om skyldkravet

Skyldkravet for å kunne straffes, har betydning for i hvilken utstrekning enkeltpersoner og virksomhet legger inn sikkerhetsmarginer for å unngå å overtre straffebudet. Det kan i sin tur få uheldig utslag for legitimt samarbeid med særlig utenlandske aktører. Reguleringen av skyldkravene har derfor etter vårt syn betydning for nedkjølingseffekten på ytrings- og informasjonsfriheten.

Departementet antar at skyldkravet bør være forsett, jf. straffeloven § 22, som er hovedregelen i straffelovgivningen, jf. straffeloven § 21, og foreslår derfor ingen særskilt regulering av skyldkravet.⁵⁸ Dette innebærer at gjerningspersonen må ha forsett med hensyn til at han har samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Departementet drøfter om det bør stilles krav om hensiktsforsett knyttet til formålet om å påvirke konkrete beslutningsprosesser eller den allmenne samfunnsoppfatningen, men foreslår ikke en slik løsning. Begrunnelsen er behovet for å fange opp selve det rettsstridige samarbeidet med en fremmed etterretningstjeneste som har et slikt formål.⁵⁹

Enkelte aktører slik som sivilsamfunn og academia samarbeider i sin alminnelige virksomhet med utenlandske institusjoner eller personer om tema av særlig interesse for utenlandsk etterretning. NIM mener at det er ønskelig at departementet klargjør skyldkravet ytterligere, og vil i den anledning bemerke at en bør søke å unngå at enkeltpersoner og virksomheter legger inn betydelig sikkerhetsmarginer i sin innhenting av informasjon og sine ytringer for å unngå å overtre gjerningsbeskrivelsen i straffebudet.

I tillegg bør forholdet til straffeloven § 27 om foretakstraff avklares i en eventuell proposisjon. Straffeloven § 27 første ledd lyder:

«Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyldevne etter § 20.»

⁵⁷ Se høringsvaret her punkt 6.1.

⁵⁸ Høringsnotatet punkt 5.2.7 på s. 20

⁵⁹ *Ibid.*

Adgangen til å ilegge foretaksstraff gjelder også overfor ganske små virksomheter. Enkeltpersonsforetak omfattes av reglene om foretaksstraff, jf. straffeloven § 27 andre ledd. Det forutsetter imidlertid at det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten.⁶⁰ Hvis virksomheten fullt ut drives av eieren, svikter lovgrunnen for å ilegge foretaksstraff.⁶¹

I juridisk teori er det reist spørsmål ved om det er grunnlag for å ilegge foretaksstraff der straffebudet som er rettet mot den fysiske personen, krever forsett.⁶² Det bør avklares i proposisjonen hvor langt det er grunnlag for å ilegge foretaksstraff etter straffeloven § 27 på grunnlag av overtredelser av straffeloven ny § 130.⁶³

Uten at vi har gode forutsetninger for å vurdere spørsmålet, synes et skyldkrav som går ut på ordinær uaktsomhet for den eller de som har handlet på vegne av foretaket etter vårt syn å være for lavt. Vi anbefaler departementet å vurdere de høyere skyldkravene forsett eller grov uaktsomhet også ved ileggelse av foretaksstraff ved overtredelser av utkastet til § 130. Hvilket skyldkrav som er betryggende, vil bero på utformingen av straffebudet.

Skyldkravet for rettsuvitenhet er ikke omtalt i høringsnotatet. Etter straffeloven § 26 straffes den som på handlingstidspunktet på grunn av uvitenhet om rettsregler er ukjent med at handlingen er ulovlig, når uvitenheten er uaktsom. Som vi har nevnt i punkt 4.1 til 4.2 mener vi særlig vilkårene «samarbeider» og «rettsstridig» i utkastet til straffeloven § 130 er for skjønnsmessige. Det medfører et vesentlig behov for at departementet i proposisjonen presiserer og gir veiledning om hva enkeltpersoner og virksomheter må foreta seg for å forsikre seg om at påvirkningsvirksomhet er lovlig.

4.5. Strafferammene

Strafferammen for overtredelse av straffeloven ny § 130 er fengsel inntil 3 år. Der det er tale om grov påvirkningsvirksomhet er strafferammen fengsel inntil 10 år, jf. § 130 a. Det er med andre ord tale om en betydelig strafferamme. Det taler ytterligere for at straffebudet presiseres mest mulig gjennom presise vilkår for det

⁶⁰ Rt. 2007 side 785 avs. 16.

⁶¹ Rt. 2007 side 785 avs. 16 og Ot.prp. nr. 27 (1990–91) s. 25. Se likevel uttalelsene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 431 andre spalte, som bygger på en annen rettsoppfatning.

⁶² Matningsdal, Straffeloven: Kommentartutgave, § 27 note 4.6, Juridika, revidert 1. januar 2021.

⁶³ Høyesterett har i dom HR-2021-797-A lagt til grunn at EMK artikkel 7 innebærer at det er et vilkår for straff at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld. Straff kan altså ikke idømmes på et rent objektivt grunnlag, jf. dommen avs. 23. I dommen forstår Høyesterett EMDs praksis slik at det «kreves det en «mental link» mellom handlingen og de faktiske omstendighetene som statuerer straffansvaret. Dette vilkåret vil også være oppfylt om foretaksstraff kan ilegges ved ordinær uaktsomhet», jf. avs. 24. Samtidig fremholder Høyesterett at EMDs praksis neppe kan forstås slik at den er til hinder for bruk av enkelte objektive straffbarhetsvilkår, jf. avs. 23 med videre henvisninger. Vi tar ikke her stilling til hvor langt overnevnte rettsoppfatning i HR-2021-797-A kan legges til grunn.

straffbare og en klargjøring av omfanget av rettsstridsreservasjonen. Hvis ikke kan det ha en betydelig nedkjølende effekt på informasjons- og ytringsfriheten. Vi antar at strafferammen også vil kunne få betydningen for om inngrep i ytringsfriheten er forholdsmessig, jf. høringsuttalelsens punkt 3.

5. Rettstridsreservasjonen

Det er et vilkår for straffeansvar etter straffeloven ny § 130 at en person «rettsstridig» samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. En generell utfordring med utformingen og anvendelsen av rettsstridsreservasjonen, er at både hensynene som begrunner straff for påvirkningsvirksomhet og ytringsfrihetens begrunnelser vil kunne gjøre seg betydelig gjeldende.⁶⁴ Blant annet ut fra behovet for klarhet for hjemler som griper inn i ytringsfriheten, jf. punkt 3.1. ovenfor, mener NIM at departementet i en eventuell proposisjon bør avklare rettsstridsreservasjonen utover det som fremgår av høringsnotatet.⁶⁵ I det følgende går vi inn på noen spørsmål vi mener det er nødvendig å omtale for å bidra til avklaring.

Departementet viser i høringsnotatet til forarbeidene til den danske straffebestemmelsen om påvirkningsvirksomhet, og skriver at disse betraktningene har overføringsverdi til norsk rett.⁶⁶ Departementet skriver at alminnelig journalistisk eller diplomatisk virksomhet ikke vil rammes av straffebudet.⁶⁷ Slik NIM ser det, presiserer departementet her de yttergrensene som konkret kan trekkes for når rettsstridsreservasjonen kommer til anvendelse. NIM mener det er positivt. Samtidig gir det for liten veiledning om tilfeller innenfor yttergrensen, men som omfattes av rettsstridsreservasjonen.

⁶⁴ Se nærmere om de motstridende hensynene i punkt 2.

⁶⁵ Se høringsnotatet punkt 5.2.6 og 6.1.

⁶⁶ Høringsnotatet punkt 5.2.5. s. 17-18. I de danske forarbeidene vises det til at etter gjeldende rett forutsetter straffeansvar at det ikke er tale om «sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk etterretningsvirksomhet, der udøves inden for rammerne af folkeretten [...] Det vises i denne sammenheng til at «f.eks. bloggere, debattører og forfattere også [vil] kunne udøve sædvanlig journalistisk virksomhet, i det omfang der er tale om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat». I de danske forarbeidene bemærkes videre at rettsstridsreservasjonen innebærer at det må foretas en konkret vurdering opp mot EMK artikkel 10, og at det således kan tenkes særlige situasjoner hvor en rettsstridsreservasjon vil kunne komme til anvendelse. Det står videre at «[d]et 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 etterretningstjeneste.».

⁶⁷ Høringsnotatet s. 2 og 7.

Departementet skriver videre:

«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.»⁶⁸

Slik vi forstår departementet, synes det her å tas sikte på personer som i realiteten arbeider på oppdrag eller under styring og kontroll av en fremmed etterretningstjeneste. Vi antar at hvorvidt personen i realiteten ikke driver med journalistisk virksomhet, også vil få betydning i EMDs vurdering av om et eventuelt inngrep i ytringsfriheten er i tråd EMK artikkel 10 nr. 2.⁶⁹ Det samme vil antakeligvis gjelde for inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100.

Videre skriver departementet:

«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.»⁷⁰

Fra betraktninger i de danske forarbeidene, som departementet skriver at har overføringsverdi til norsk rett, siterer departementet blant annet:

«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.»⁷¹

Departementet trekker også inn grensedragningen som må foretas i tilknytning til straffeloven § 121, som rammer som den «uten aktverdig grunn» samler inn eller setter

⁶⁸ Høringsnotatet punkt 5.2.5 på s. 18

⁶⁹ Se f.eks. *Pasko v. Russland* ([69519/01](#)) Klageren arbeidet som journalist for anførte i saken at han ble straffeforfulgt på grunn av journalistisk virksomhet (avs.53). Han ble likevel dømt som millitærtjenesteperson fant at nasjonale myndigheter hadde foretatt en grundig vurdering av omstendighetene i klagerens sak, tatt utgangspunkt i partenes argumenter og ulike bevis.

⁷⁰ Høringsnotat punkt 5.2.5 s. 18.

⁷¹ Høringsnotatet punkt 5.2.5 s. 18.

seg i besittelse av statshemmeligheter.⁷² Departementet fremholder at flere av momentene under dette vilkåret, for eksempel hvorvidt informasjonen har sentral samfunnsmessige betydning – også er relevant i ved rettsstridsreservasjonen etter et straffebed om påvirkningsvirksomhet.⁷³

Selv med departements presiseringer og utdypninger, mener vi innholdet og rekkevidden av rettsstridsreservasjonen er for uklar.

Det er blant annet uklart for oss hvor langt forholdet «helt særlige situasjoner» rekker. Det vil gripe ganske betydelig inn i informasjonsfriheten om en person kan ilegges straff med en betydelig strafferamme for å videreformidle budskap som opplyser samfunnsdebatten. Sitatet gir liten veiledning for grensedragningen, annet enn et generelt signal om det skal mye til. Rekkevidden av rettsstridsreservasjonen i følgende typetilfeller nedenfor bør omtales nærmere i en eventuell proposisjon. Det er særlig aktuelt å presisere i hvordan ytringens karakter spiller inn på rettsstridigheten.

Der samarbeidet med den fremmede etterretningstjenesten ikke går ut på økonomisk støtte, eller personen ikke står i et særlig avhengighetsforhold til tjenesten, oppstår det spørsmål om samarbeidet omfattes av rettsstridsreversjonen. Det gjelder f.eks. der en aktivist har kontakt med en representant for en fremmed etterretningstjeneste som gir innspill til vinklinger og saksopplysninger til offentlig utspill fra aktivisten. Samtidig foreligger ikke noen avtale om at aktivisten skal komme med utspill eller noen avtale knyttet til innholdet i et bestemt utspill. Samarbeidet bygger på et fellesskap i anskuelser og interesser. Det gjelder også f.eks. der etterretningstjenesten gir en aktivist informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig, men der aktivisten som mottar den ikke begår en straffbar handling. I slike tilfeller gir etterretningstjenesten et betydelig bidrag til påvirkningsvirksomheten. Samtidig kan informasjonsfriheten stå sterkt for den som mottar informasjonen.

Andre typetilfeller av samarbeid som bør omtales nærmere i tilknytning til rettsstridsreservasjon, er tilfeller der en som ledd i ellers lovlig virksomhet eller som arbeidstaker, er «på oppdrag» for en fremmed etterretningstjeneste. Slike typetilfeller vil kunne oppstå innenfor blant annet akademisk virksomhet. Akademia og sivilsamfunnet benyttes gjerne som kildemateriale for journalistisk virksomhet. Enkelte sektorer innenfor akademia og instituttsektoren er viktige arenaer for kunnskapsinnsamling, kunnskapssammenstilling og kunnskapsformidling. Påvirkningsoperasjoner vil gjerne være særlig effektive dersom de infiltrerer

⁷² Høringsnotatet punkt 5.2.5 s. 18-19.

⁷³ Høringsnotatet punkt 5.2.5 s. 19.

kunnskapsproduksjonen tidlig, fordi det kan gi stor spredning. Vi antar at advokater vil kunne benyttes i påvirkningsøyemed, f.eks. ved advokatoppdrag knyttet til innspill til regelverk. Det gjelder også kommunikasjonsrådgivere, f.eks. ved myndighetskontakt eller omdømmekampanjer. Også tjenester bloggere og sosiale medier tilbyr kan benyttes i påvirkningsøyemed. Eksempelene ovenfor har til felles at det typisk gjelder oppdrag basert på kontrakt.

Det har i tidligere lovforarbeider vært særlig trukket frem som et moment av betydning for straffbarheten ved påvirkning i hvilken grad samarbeidet er åpent.⁷⁴ Departementet bør i en eventuell proposisjon utdype hvilken betydning åpenhet om samarbeidet med en aktør, overfor myndighetene eller offentligheten, får for spørsmålet om samarbeidet er «rettsstridig» i lovbestemmelsens forstand. Det bør også omtales hvilken betydning det har at det er alminnelig kjent eller mistanke om at virksomhet kan ha et samarbeid med, eller er underlagt styringen av, en fremmed etterretningstjeneste.

6. Forslag til endringer i straffeprosessloven og politiloven

6.1. Departementets vurderinger og forslag

Bruk av en rekke skjulte tvangsmidler etter straffeprosessloven som ledd i etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224, krever som hovedregel en høyere strafferamme enn fengsel i tre år. For de fleste tvangsmidler er det gjort unntak fra dette strafferammekravet for straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og straffeloven § 126 (annen ulovlig etterretning).⁷⁵ Departementets foreløpige vurdering er at det bør være tilsvarende adgang til tvangsmiddelbruk ved etterforskning av

⁷⁴ Den forrige Ytringsfrihetskommisjonen mente at åpen støtte til politisk virksomhet ikke burde være straffbart. Kommisjonen viser til at en ved lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter har sikret en viss oversikt over parti enes inntektskilder, jf. NOU 1999: 27 s. 147. Kommisjonen anså derimot skjult støtte som et klart problem, jf. NOU 1999: 27 s. 147. Justis- og politidepartementet gav i stortingsmeldingen som ligger til grunn for forslaget til Grunnloven § 100 uttrykk for at en av hensyn til ytringsfriheten ikke bør ha noe forbud mot åpen støtte som nevnt den dagjeldende i straffeloven 1902 § 97 a, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 punkt 4.10.3 på s. 98. I NOU 2003: 18 (Rikets sikkerhet) foreslå Straffelovkommisjonen at § 97 a skulle oppheves i sin helhet, jf. NOU 2003: 18 (Rikets sikkerhet) punkt 2.6.3 på s. 29. Straffelovkommisjonen viste til de ovennevnte vurderinger av bestemmelsen fra Ytringsfrihetskommisjonens og uttalte: «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.», jf. NOU 2003: 18 (Rikets sikkerhet) punkt 2.6.3 på s. 29. I begrunnelsen for å ikke videreføre en bestemmelse som dagjeldende straffeloven 1902 § 97 a i ny straffelov, viste departementet i forarbeidene til at det viktigste for demokratiet er åpenhet om hvor de politiske partier får sine økonomiske bidrag, jf. Ot.prp.nr.8 (2007–2008) punkt 7.12.2.6.

⁷⁵ Se straffeprosessloven § 200 a første ledd, § 202 a andre ledd, § 202 b første ledd første punktum, § 202 c første ledd, § 210 b første ledd, § 216 b første ledd, § 216 o første ledd, § 222 d andre og tredje ledd.

påvirkningsvirksomhet. Departementet fremholder at det ofte er en sammenheng mellom ulovlig etterretningsvirksomhet og påvirkningsvirksomhet.⁷⁶

Adgangen til å bruke tvangsmidler for å avverge straffbare handlinger som ledd i etterforskning, jf. straffeprosessloven §§ 224 og straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c, er regulert i straffeprosessloven § 222 d. PST har hjemmel etter straffeprosessloven § 222 d andre og trede ledd adgang til å begjære bruk av skjulte tvangsmidler som ledd i etterforskning for å avverge nærmere angitte straffbare handlinger, blant annet straffeloven § 121 (Etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og straffeloven § 126 (Annen ulovlig etterretning).⁷⁷ Departementet antar det også bør være adgang til å benytte tvangsmidler for å avverge forhold som rammes av den nye bestemmelsen om påvirkningsvirksomhet, og fremmer forslag om endring i straffeprosessloven § 222 d andre og tredje ledd som gir tilsvarende adgang til tvangsmiddelbruk.⁷⁸

Metodebruk som skjer som ledd utenfor det som anses etterforskning etter straffeprosessloven § 224, regnes som forebyggende og reguleres av politiloven § 17 d (vilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed). Politiloven § 17 d gir PST adgang til å benytte adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å forebygge visse straffbare handlinger, blant annet handlinger som omfattes av straffeloven § 121 (Etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og straffeloven § 126 (Annen ulovlig etterretning). Departementet viser at begrunnelse for adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed i straffeloven §§ 121 til 126 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 9.3.6.⁷⁹ Departementet bygger på at de samme hensynene som begrunnet adgangen til å benytte tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet også gjør seg gjeldende for påvirkningsvirksomhet.

6.2. Våre innspill

Å tilpasse adgangen til tvangsmiddelbruk mest mulig til behovet vil bidra til å risikere risikoen for unødvendige og uforholdsmessige inngrep i retten til privatliv og retten til ytringsfrihet. Videre vil det redusere en mulig nedkjølingseffekt i informasjons- og ytringsfriheten. Våre merknader i det følgende tar derfor sikte på å bidra til at adgangen til tvangsmiddelbruk i etterforsknings- og forebyggingsøyemed er klar, nødvendig og forholdsmessig.

⁷⁶ Høringsnotatet punkt 5.4.1.

⁷⁷ Straffeprosessloven § 222 d andre ledd bokstav a og § 222 d tredje ledd.

⁷⁸ Høringsnotatet punkt 5.4.1 på s. 21.

⁷⁹ Høringsnotatet punkt 5.4.2.

Vi nevner for sammenhengens skyld at NIM i vår høringsuttalelse til NOU 2016: 24 (Ny straffeprosesslov) har behandlet adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler som ledd i etterforskning for å avverge kriminelle handlinger.⁸⁰ Merknadene i det høringssvaret har også betydning for politiloven § 17 d (vilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed). Departementets forslag i høringsnotatet innebærer en utvidelse av disse lovhjemlene til andre straffbare forhold. Vi legger imidlertid til grunn at de generelle vilkårene i straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d ligger utenfor de spørsmålene som er på høring, og vi behandler dermed ikke disse nærmere.

Som Justis- og beredskapsdepartementet fremholdt i Prop. 68 L (2015-2016) om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler), har EMD i vurderingen av tvangsmiddelbruk lagt stor vekt på hvorvidt lovgiver har konkretisert de samfunnsbehovene som begrunner avveiningen, samt foretatt den nærmere avveiningen.⁸¹ I Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet) vurderte daværende Justis- og politidepartementet hvilke av de straffbare forholdene som nevnt i politiloven § 17 d som burde kunne kvalifisere til avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning. Departementet søkte å finne frem til en god balanse mellom de kryssende hensynene:

«Det kjennetegner alle PSTs oppgaver at dersom handlingen først blir gjennomført, vil skaden kunne være uopprettelig, og en oppklaring av saken vil ikke gi samfunnet noe fullstendig vern. En avveining mellom hensynet til samfunnssikkerheten på den ene siden og rettssikkerhet og personvern hensyn på den andre siden, tilsier imidlertid at tvangsmidler bare bør kunne nyttes for å forhindre de mest alvorlige straffbare handlingene som hører under PSTs ansvarsområde.»⁸²

Departementet skrev at for å finne en god balanse, vurderte departementet konkret hvilke straffebud i politiloven § 17 d som burde kvalifisere for tvangsmidler i avvergende øyemed som ledd i etterforskning.⁸³ Departementet gikk inn for at tvangsmidler som ledd i etterforskning skulle kunne brukes for å avverge overtredelser av straffebudene om ulovlig etterretning i dagjeldende straffeloven 1902 §§ 90 og 91 om statshemmeligheter

⁸⁰ Høringsuttalelse fra NIM til justis- og beredskapsdepartementet om NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov, 6. juni 2017 punkt 4.2 (Virkemidler for hemmelig informasjonsinnhenting).

⁸¹ Prop. 68 (2015-2016) om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler) punkt 13.4.1.4.3 på s. 185-186.

⁸² Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.4.2.2 på s. 128-129.

⁸³ Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.4.2.2 på s. 129.

og § 91 a om ulovlig etterretningsvirksomhet, som er videreført i gjeldende straffeloven §§ 121 og 126.⁸⁴

Uklarhet knyttet til rekkevidden av adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler som ledd i etterforskning i avvergende og forebyggende øyemed kan bidra til en betydelig nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Straffebudene i straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 126 (annen ulovlig etterretning) inneholder vilkår som er mer spesifikke og fastere. Etter § 123 straffes 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. Reservasjonen «aktverdig» avgrenses imidlertid gjennom at det fastsettes i § 123 andre punktum at den som «avslører en slik opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon, anses ikke for å ha en aktverdig grunn.» Innholdet til straffebudene er dermed vesentlig mer tilgjengelig for påtalemyndigheten, domstolene, enkeltpersoner og virksomheter enn forslaget til straffeloven ny § 130.

Som Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter fremholder i sin høringsuttalelse, kan det være vanskelig å trekke grensen på etterforskningsstadiet. Slike straffebudet er utformet i forslaget med tilhørende motiver, kan det medføre for stor uklarhet knyttet til adgangen til å bruk av skjulte tvangsmidler ved etterforskning etter straffeprosessloven og i forebyggende øyemed etter politiloven.

Behovet for klarhet knyttet til rekkevidden av straffebud om påvirkningsvirksomhet, gjør seg desto sterkere gjeldende, når departementet foreslår at PST skal kunne anvende tvangsmidler etter reglene politiloven § 17 d i forebyggende øyemed «dersom det er grunn til å undersøke» om noen forbereder en handling som rammes av utkastet til straffeloven § 130. Som departementet fremholdt i Prop. 68 (2015-2016) om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler), reiser det særlige personvernmessige og rettsikkerhetsmessige betenkeligheter å tillate bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, og det tilsier at adgangen bør være snevrere.⁸⁵

Vi reiser spørsmål ved om det bør fastsettes ulike straffebud for den som rettsstridig utøver påvirkningsvirksomhet på vegne av fremmed etterretningstjeneste, og den som på ulike måter rettstridig bidrar eller medvirker til dette, jf. våre merknader ovenfor i punkt 4.1 og 4.3. 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). En slik lovgivningsteknikk vil kunne gjøre det lettere å få på plass en tilstrekkelig presis regulering av adgangen til tvangsmiddelbruk. Videre vil det gjøre det lettere å etterprøve

⁸⁴ Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.4.2.2 på s. 129-130; Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.2 s. 308-310 og s. 312 til 313.

⁸⁵ Prop. 68 (2015-2016) om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler) punkt 13.5.3.4 på s. 208.

om lovgiver har foretatt de grundige avveininger av behovet for adgangen til tvangsmiddelbruk. Uavhengig av lovteknisk løsning, er det nødvendig for å skape større klarhet om adgangen til tvangsmiddelbruk å presisere innholdet i straffebudet nærmere. Å vurdere de momenter og spørsmål vi har tatt opp i høringsvaret punkt 4 og 5 kan bidra til det.

7. Vilkår om at riksadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale

I saker om overtredelse av straffebud i straffeloven kapittel 17, er det riksadvokaten som avgjør spørsmålet om tiltale, jf. straffeprosessloven § 65 første ledd nr. 3. Forslaget om å plassere straffeloven § 130 om ulovlig påvirkningsvirksomhet i straffeloven kapittel 17 vil dermed innebære at riksadvokaten må avgjøre spørsmål om tiltale i disse sakene. Vi nevner for sammenhengens skyld at det at riksadvokaten må avgjøre spørsmålet om tiltale ikke er nevnt i høringsnotatet.

Ved fastleggelsen av myndigheten til å avgjøre påtalespørsmålet, har lovgiver tradisjonelt blant annet sett hen til om lovbruddet har sider til grunnlovsrettigheter.⁸⁶ Dette hensynet gjør seg etter vår oppfatning betydelig gjeldende for utkastet til straffeloven ny § 130. Ut fra hensynet til en grundig og betryggende saksbehandling hos påtalemyndigheten, er vi er positive til at riksadvokaten må avgjøre spørsmål om tiltale i saker om overtredelser av straffeloven § 130.

NIM bidrar gjerne til avklaringer, utdyping eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver

⁸⁶ Prop.64 L (2014–2015) Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 punkt 6.4.1.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.