



STORTINGET

Innst. 273 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 42 L (2023–2024)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

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

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

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

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

Det er også foreslått endringer i straffeprosessloven og politiloven knyttet til PSTs adgang til å benytte skjulte tvangsmidler ved påvirkning fra fremmed etterretning. Det er naturlig at når PST får adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å etterforske overtredelser av straffebudene, vil dette kunne føre til en noe økt bruk av tvangsmidler. På samme måte vil også PSTs adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å avverge eller forebygge grove overtredelser, medføre en økning. Bruken av tvangsmidler vil imidlertid måtte skje ut fra en prioritering av PSTs saker innenfor gjeldende budsjетtrammer.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Male Hartviksen, Odd Harald Hovland og Hadia Tajik, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, Tor André Johnsen og lederen Helge André Njåstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at det i proposisjonen foreslås endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Komiteen merker seg at formålet med lovforslaget er å styrke og gi et mer helhetlig strafferettslig vern mot skadelig påvirkningsvirksomhet fra utenlandsk etterretning i Norge.

Komiteen viser til at det foreslås innført et nytt straffebud i straffelovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Etter forslaget skal det være straffbart å bidra på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser. Straffen foreslås satt til bot eller fengsel inntil 3 år. Det foreslås et eget straffebud om grove overtredelser, hvor strafferammen er fengsel i inntil 10 år. Departementet viser i proposisjonen til at det foreslåtte straffebudet har en annen utforming enn forslaget som ble sendt på høring 12. mai 2021.

Komiteen viser videre til at det foreslås endringer i straffeprosessloven som vil åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske brudd på straffebudene, samt bruk av tvangsmidler for å avverge og forebygge grove overtredelser.

Komiteen viser til at det ble gjennomført muntlig høring i saken den 27. februar 2024, hvor Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening møtte. De fire høringsinstansene har også avgitt skriftlige høringsinnspill til saken. Komiteen viser til at det i høringen ble fremsatt en rekke innvendinger mot lovforslaget.

Komiteen er blitt klar over at den inkurieopprettingen i straffeloven § 361 som er foreslått i proposisjonen, faktisk ble vedtatt ved lov 20. desember 2023 nr. 110. Komiteen har derfor tatt denne opprettingen ut av lovforslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser blant annet til høringen og innlegg fra NIM. Spørsmålet om straffebudet bør avgrenses slik at det bare rammer fordekt samarbeid med en fremmed etterretningsaktør, er omtalt i proposisjonen punkt 9.2.3.4 side 41, der det heter:

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

Flertallet viser til muligheten for å avgrense straffebudet slik at det bare rammer fordekt samarbeid, f.eks. ved å innføre et nytt andre punktum i § 130 i lovforslaget hvoretter straffansvar bare inntreder dersom gjerningspersonen «ikke oppgir» eller eventuelt «tilslører» tilknytningen til den fremmede etterretningsaktøren. Flertallet mener at et slikt vilkår kunne gjøre det foreslåtte straffebudet unødvendig snevert særlig grunnet to forhold:

Flertallet viser først til at i de tilfellene der gjerningspersonens bistand består i utadrettet virksomhet, er det rimelig å anta at skadepotensialet ved påvirkningshandlingene vedkommende foretar, reduseres vesentlig dersom gjerningspersonen er åpen om at vedkommende opptrer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør som er allment kjent, f.eks. den russiske etterretningstjenesten GU (tidligere GRU). Flertallet mener at dersom gjerningspersonen opptrer på vegne av eller etter avtale med en lite kjent etterretningsaktør, f.eks. en lite kjent russisk trollfabrikk, vil dette kunne stille seg annerledes.

Flertallet viser for det andre til at det foreslåtte straffebudet ikke bare er ment å ramme utadrettede handlinger, slik som å spre propaganda eller delta i debatter i sosiale medier, men det er også ment å omfatte andre former for bidrag, f.eks. datateknisk bistand og innhenting og sammenstilling av informasjon som en fremmed etterretningsaktør kan bruke i sin påvirkningsvirksomhet. Se om dette i spesialmerknadene til § 130 i punkt 13.1 side 63 i proposisjonen. I slike tilfeller

bør det være uten betydning om gjerningspersonen opptrer fordekt.

Flertallet viser også til innspill fra NIM om at økt forutberegnelighet kunne oppnås ved å beskrive hva som ikke er straffbart, ved unntaksregel, og at eksempler på det kan være unntak for medievirksomhet, akademisk virksomhet og alminnelig politisk og diplomatisk virksomhet, samt legitim kommersiell virksomhet. Videre viser også NIM til at skadeserstatningsloven § 3-6 a andre ledd er et eksempel på unntak i mer generell form, som en rettsstridsreservasjon.

Flertallet viser til at straffebudet bare rammer forsettlige handlinger, og at gjerningspersonen altså må ha forsett om at vedkommende opptrer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Flertallet viser videre til at vedkommende må ha forsett om at han eller hun bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, og at virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Flertallet mener det ikke er tvil om at medievirksomhet, akademisk virksomhet og alminnelig politisk og diplomatisk virksomhet ikke omfattes av lovforslaget så lenge den som ytrer seg, ikke opptrer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Flertallet oppfatter at dette fremgår direkte av ordlyden, og understrekes i proposisjonen punkt 9.2.3.2 side 38, der det heter:

«Journalister, forskere og andre som ikke opptrer 'på vegne av eller etter avtale med' en fremmed etterretningsaktør, kan fritt bruke informasjon eller synspunkter som stammer fra en slik aktør i egne artikler, blogginnlegg eller lignende. Dette gjelder selv om vedkommende vet hvor materialet stammer fra. Den som deler et innlegg som det er grunn til å tro stammer fra en fremmed etterretningsaktør på sosiale medier, løper heller ikke noen risiko for å bli straffeforfulgt, så lenge dette ikke skjer på vegne av eller etter avtale med aktøren.»

Flertallet mener at utfordringen med å innta et uttrykkelig unntak for «medievirksomhet, akademisk virksomhet og alminnelig politisk og diplomatisk virksomhet» er at det kan invitere til omgåelse. Flertallet viser eksempelvis til saken der en gjesteforsker ved Universitetet i Tromsø ble pågrepet i 2022 og siktet for etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter.

Flertallet mener at en rettsstridsreservasjon etter modell fra skadeserstatningsloven § 3-6 a andre ledd er lite egnet til å skape klarhet.

Flertallet vurderer denne unntaksbestemmelsen til å minne mye om rettsstridsreservasjonen som ble foreslått tatt inn i lovforslaget i høringsnotatet. Denne rettsstridsreservasjonen ble kritisert av flere høringsinstanser.

Flertallet viser videre til innspill fra NIM om at en oppsplitting i flere regler, fremfor én kortfattet og omfattende regel, kunne bringe større presisjon, og at en inndeling kunne tenkes basert på beskyttet gode (beskyttelse av valg, forsvarsevne, alminnelig tillit mv.) med forskjellig avgrensning, eller metoder (som mot betaling, uriktig identitet eller massedesinformasjon).

Flertallet mener at en inndeling basert på beskyttet gode vil innebære at en rekke ulike betydelige samfunnsinteresser kan bli skadelidende. Dette er nærmere forklart i proposisjonen i punkt 9.2.3.4 side 40 og i spesialmerknedene til § 130 i punkt 13.1 side 64, der det heter:

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

Flertallet mener det er vanskelig å se gode grunner for at vilkårene for straff bør avhenge av hvilket beskyttet gode som kan bli skadet. Noe som ytterligere taler mot en slik oppdeling, er at det vil gjøre bestemmelsen mer komplisert og introdusere nye, krevende bevis-temaer. Flertallet viser til at de ulike samfunnsinteressene også vil kunne gli over i hverandre, for eksempel vil påvirkningsvirksomhet som svekker den alminnelige tilliten i samfunnet, kunne virke negativt på forsvarsevnen, noe som også er påpekt i proposisjonen, se punkt 3 side 8.

Flertallet viser også til NOU 2023:14 Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet, der det flere steder i utredningen er påpekt at forsvarsviljen og forsvarsevnen avhenger av en rekke forhold, bl.a. i følgende avsnitt i punkt 5.3 side 95 og punkt 11.2 side 152–153:

«Desinformasjonskampanjer vil spille opp motsetninger og utfordre den relativt høye tilliten som fortsatt finnes i mange vestlige land mellom myndigheter og befolkning. Desinformasjon kan svekke nordmenns evne og vilje til å forsvare Norge og medføre økte krav til

bevissthet og forsvars- og beredskapskunnskap i befolkningen.»

«Befolkningen må være motstandsdyktig og evne å selvstendig forstå sine omgivelser. Befolkningen bør være mest mulig samlet. Ikke i betydningen at alle skal være enige om alt, men at så mange som mulig bør dele oppfatningen av hva som er viktig å forsvare. Dette er viktig for å motstå desinformasjon, forsøk på splittelse og utnyttelse fra fremmede aktører. Det legger også til rette for en nødvendig forsvarsvilje i befolkningen.»

Flertallet viser videre til at straffebudet vil bli for snevert dersom det bare skal ramme bruk av nærmere angitte metoder. Flertallet viser til proposisjonen punkt 9.2.3.3 side 38–39, der departementet uttaler:

«formuleringen 'virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen', er vidtfavnende. I høringsnotatet ble det gitt uttrykk for at det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av hvordan påvirkningsvirksomhet kan finne sted, og at det ikke bør oppstilles 'strengte begrensninger på handlingsmåten eller med hensyn til hvilke virkemidler som benyttes som et ledd i påvirkningsvirksomheten'. Det ble også påpekt at virkemiddelbruken vil kunne endre seg i takt med samfunnsutviklingen og ny teknologi. Departementet fastholder dette. Et eksempel på relativt ny teknologi som kan utnyttes i skadelig påvirkningsvirksomhet, er bruk av kunstig intelligens for å manipulere bilder, videoer og lyd på en måte som gjør det svært vanskelig å avsløre at materialet er falskt (såkalte 'deepfakes').»

Flertallet viser til kritikken mot straffebestemmelsen, der det uttrykkes at den er for vid og uklar og kan bidra til å skape grunnlag for en «nedkjølende effekt». Flertallet viser til at forslaget i proposisjonen er vesentlig strammere og mer presist enn det som ble sendt på høring. Se blant annet punkt 9.2.3.1 i proposisjonen:

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

Flertallet viser videre til innsigelser mot adgangen til skjulte tvangsmidler. Flertallet viser her til proposisjonen punkt 10.4.5 og mener dette hensynet må anses å være godt ivaretatt i det fremlagte lovforslaget:

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

Flertallet mener påvirkningsoperasjoner fra fremmede trusselaktører er alvorlig og kan bidra til å undergrave den demokratiske meningsutvekslingen. Til tross for at påvirkningsoperasjoner ikke er et nytt fenomen, kan fremskritt innen teknologi som kunstig intelligens gjøre det både lettere å generere og gjøre at det som spres fremstår mer troverdig.

Flertallet viser til at påvirkningsoperasjoner omtales i alle tre trusselvurderingene for 2024 fra Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). I dem fremgår det at norsk politikk og ordskifte er gjenstand for fremmed påvirkningsaktivitet, og at de teknologiske fremskrittene gir trusselaktørene nye muligheter til å påvirke, forvirre og destabilisere samfunn i påvirkningsoperasjoner. Flertallet viser til det tyske lokalvalget som eksempel på hvordan teknologi kan bidra til slik forvirring og påvirkning. Under valgkampen ble en «deepfake», en video manipulert og generert med kunstig intelligens, spredt og skapte forvirring. Den viste en kunngjøring fra den tyske forbundskansleren som aldri tok sted. Flertallet vil poengtere at det ikke er «deepfake» som konsept i seg selv som bør forbys eller spredning av desinformasjon som bør straffes, men et bevisst samarbeid med fremmede etterretningsaktører med mål om å påvirke beslutninger og skade samfunnsinteresser.

Flertallet legger til grunn departementets vurdering i proposisjonens kapittel 10.4.5 om at dersom PST skal settes i stand til å avverge og forebygge ulovlig påvirkningsvirksomhet, er det nødvendig med skjulte tvangsmidler.

Flertallet mener det er svært viktig at straffebudet ikke går ut over legitim informasjonsutveksling og påvirkningsarbeid. Flertallet mener dette sikres gjennom konkrete vurderinger fra sak til sak i domstolene, og gjennom kontrollen som føres av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre deler regjeringens bekymring for trusselen fremmed

etterretnings illegitime påvirkning av norske borgere utgjør, og anerkjenner viktigheten av at demokratiske beslutninger og prosesser må kunne foregå uten illegitim påvirkning fra fremmede stater. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg drastisk de siste årene og har vist at fremmede stater i økende grad benytter seg av hybrid krigføring, herunder påvirkning, for å oppnå politiske eller andre strategiske mål. Disse medlemmer viser til at både PST og Etterretningstjenesten de siste årene har trukket frem autoritære staters påvirkningsvirksomhet som en alvorlig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i Norge.

Disse medlemmer viser til at påvirkning kan ta mange former. I Norge vet man ikke om eller hvor ofte slik virksomhet forekommer i dag, og det gjør heller ikke PST, ettersom aktiviteten inntil videre er tillatt. Det finnes imidlertid flere offentlig kjente eksempler fra andre land. Den tyske forfatteren og journalisten Hubert Seipel mottok 600 000 euro fra selskaper med tilknytning til en oligark nær Putin for å skrive to bøker som fremstår sympatiske til den russiske presidenten. Franske og tyske youtubere og influensere fikk tilbud om penger fra et PR-byrå i Storbritannia med russiske forbindelser for å spre desinformasjon om Pfizer-vaksinen.

Disse medlemmer viser videre til at tsjekkisk og belgisk etterretning i slutten av mars 2024 avslørte at russiske interesser har drevet propagandavirksomhet gjennom å bruke nettstedet «Voice of Europe», forkledd som avis, til å spre russiskvennlige narrativ. Avsløringen har ført til at tsjekkiske myndigheter har sanksjonert den Putin-vennlige oligarken Viktor Medvedchuk for å ha drevet en «russisk påvirkningskampanje» gjennom bruk av «Voice of Europe».

Disse medlemmer er videre bekymret for at fremmed etterretnings misbruk av datarevet teknologi vil kunne gjøre deres påvirkningsaktivitet både mer utbredt, målrettet og treffsikker fremover.

Disse medlemmer mener at det må tas på alvor at fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner i ytterste konsekvens kan destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på, ved å svekke forutsetningene for fri meningsdannelse, bidra til økt polarisering, undergrave befolkningens tiltro til offentlige myndigheter og andre viktige samfunnsinstitusjoner og svekke tilliten til at gjennomføring av valg skjer på en korrekt måte.

På denne bakgrunn deler disse medlemmer i utgangspunktet justis- og beredskapsdepartementets bekymring for at

«rettstilstanden i dag innebærer at PST bare i begrenset grad er i stand til å avdekke, forebygge, etterforske og iredetteføre påvirkning fra fremmede stater i Norge, og at det kan skapes et gap mellom Etterretningstjenestens og PSTs mandat på område»,

og at

«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.»

Disse medlemmer er imidlertid av den oppfatning at regjeringens forslag for å adressere dette problemet er for upresist og uklart til at det bør vedtas i nåværende form.

Disse medlemmer deler synet til NIM, fremsatt i høringsuttalelse til departementet, om at

«[p]åvirkning iscenesatt av utenlandske sikkerhetstjenester kan utfordre fri meningsdannelse og informasjonsfrihet i samfunnet. I disse situasjonene er det *andres 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. [...] Dette forslaget går imidlertid svært langt i å gi hjemler til norske styresmakter, som også vil kunne true ytringsfriheten og demokratiet.»

Disse medlemmer mener i likhet med høringsinstanser som NIM, Advokatforeningen og Norsk Presseforbund at dette forslaget utforming er for uklart til at det kan vedtas med nåværende formuleringer.

Disse medlemmer understreker at det er ønskelig å styrke vernet mot skadelig påvirkning fra fremmed etterretning, men at dette formålet nødvendigvis må balanseres mot det å opprettholde demokratiske verdier og verne om muligheten til å fremsette kritiske og, i noen tilfeller, uønskede ytringer. I sitt høringsinnspill til departementet trakk NIM frem dilemmaet som EMD har kalt faren for å «destroy democracy under the cloak of defending it».

Disse medlemmer viser i denne forbindelse til at både Ytringsfrihetskommisjonen, Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen har anbefalt å vektlegge tiltak som styrker og bevarer befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, men at samtlige kommisjoner fremhever at tiltakene som igangsettes, ikke må gå på bekostning av verdiene en forsøker å beskytte.

Disse medlemmer mener at regjeringen har truffet denne balansen dårlig med dette forslaget, da hjemmelen fremstår for vid og uklar. Disse medlemmer frykter at hjemmelens upresise formulering kan bidra til å skape grunnlag for en «nedkjølende effekt». Disse medlemmer mener det er viktig å ta på alvor det store antallet høringsinstanser, inkludert NIM, Advokatforeningen og Norsk presseforbund, som uttrykker bekymring for at slik lovgivning kan innskrenke ytringsfriheten og ha en nedkjølende effekt på legitime

ytringer, journalistikk, akademisk virksomhet og politisk aktivitet.

Disse medlemmer deler synet til Utenriksdepartementet, som i sitt høringsinnspill uttaler at:

«[...] påvirkningsvirksomhet og opinionsdannelse ikke bare [er] en sentral del av ytringsfriheten, men også kjernen i politisk aktivitet og til syvende og sist blant pilarene demokratiet er tuftet på. Dersom det skal innføres et straffebud som skal kunne ramme aktivitet på dette området, vil det kreve en svært presis og avgrenset bestemmelse.»

Disse medlemmer viser til at Advokatforeningen anbefaler at temaene utredes nærmere før lovforslaget behandles av Stortinget, herunder en utredning med en grundigere analyse av konsekvensene for ytrings- og pressefriheten og av hvorvidt det man realistisk sett kan ha håp om å oppnå med en slik lovgivning, er forholdsmessig med hensyn til dets negative konsekvenser for de demokratiske friheter. Disse medlemmer er enige i denne vurderingen.

Disse medlemmer viser til at det på strafferettens område er imperativt at straffebudet er klart og forståelig, slik at den enkelte på forhånd kan vite hvilke handlinger eller unnlatelser som er straffbare, jf. legalitetsprinsippet. I Rt. 1933 s. 212 ble det uttalt at «særlig hvor det gjelder den alminnelige straffelov må landets borgere ha krav på at få klar beskjed om, hva de kan straffes for». Med en så upresis og vid bestemmelse som det regjeringen foreslår, risikerer man å foreta uforholdsmessige inngrep i ytringsfriheten og at lovgivningen kan ramme legitim aktivitet. Dette vil kunne gi en nedkjølende effekt.

Disse medlemmer viser til at NIM trekker frem at et slikt forhåndsperspektiv er særlig viktig ved et straffebud som kan ha nedkjølende effekt, og videre at usikkerhet virker negativt på ytringer, kanskje særlig på dette området. Også Ytringsfrihetkommisjonen har advart mot bruk av generelle og vidtrekkende lovbestemmelser på områder som kan påvirke ytringsfriheten. Kommisjonen understreker viktigheten av at inngripende tiltak bør formuleres så konkret som mulig. Disse medlemmer deler denne vurderingen.

Disse medlemmer viser til NIM sine konkrete innspill til bestemmelsen, herunder at kun «fordekt» virksomhet skal rammes, at forutberegnelighet i større grad kan oppnås ved å beskrive hva som ikke er straffbart, samt en vurdering av oppsplitting i flere regler fremfor en kortfattet og omfattende regel. Disse medlemmer deler oppfatningen av at disse innspillene bør vurderes av departementet.

Disse medlemmer viser videre til at det i proposisjonen foreslås å gi PST en utvidet adgang til å benytte skjulte tvangsmidler, ikke bare i etterforskningsøyemed, men også i forebyggende og avvergende øyemed.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen fremgår at det ikke er aktuelt å etterforske alminnelig journalistikk, men at dette ikke følger av ordlyden i bestemmelsen. Norsk Presseforbund og Redaktørforeningen uttrykker i sine høringsinnspill bekymring for at det er en risiko for at de skjulte tvangsmidlene fanger opp kildeinformasjon. Advokatforeningen gir i sitt høringsinnspill uttrykk for at forslaget kan få uheldige konsekvenser for ytrings- og pressefriheten, og viser til at både Personvernkommissjonen og Ytringsfrihetkommisjonen har uttrykt bekymring for markante utvidelser av adgangen til å ta i bruk skjulte tvangsmidler.

Disse medlemmer viser videre til at NIM i sitt høringsinnspill påpeker at PSTs utvidede adgang til å benytte skjulte tvangsmidler primært drøftes som et isolert spørsmål om inngrep i privatlivet. NIM mener at det bør vurderes om den nedkjølende effekten på ytringsfriheten tilsier ytterligere begrensninger, et syn disse medlemmer deler. Frykt for at ytringer kan anses som forberedende handlinger, medvirkning eller noe som bør avverges, utvider kretsen av de som kan påvirkes til taushet, ytterligere.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av å jobbe med å styrke motstandsdyktigheten mot fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner på flere måter enn i straffespetet.

Disse medlemmer viser til at Eskil Grendahl Sivertsen, spesialrådgiver i FFI, og Simen Bakke, senior informasjonssikkerhetsrådgiver i Politiets IKT-tjeneste, i kronikken «Gjør neppe Norge mer robust mot påvirkningsoperasjoner», publisert i Dagens Næringsliv 16. januar 2024, skriver følgende:

«Lovforslaget har til hensikt å kunne straffe norske borgere som med viten og vilje inngår et samarbeid med fremmed etterretning for å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når dette kan 'skade betydelig samfunnsinteresser'.

[...]

Det største omfanget av illegitim påvirkningsaktivitet utføres imidlertid på nett og sosiale medier av aktører som sitter trygt plassert i andre land. I særdeleshet gjelder det netttora og plattformer som X, Facebook, YouTube og TikTok, men også gjennom dataspill.

Med falske profiler av det som i navn og språk framstår som autentiske borgere, infiltreres debatten i både i åpne og lukkede fora for å fyre opp debattklimaet, øke polariseringen og svekke tilliten til demokratiske institusjoner og redaksjonelle medier. Målet er å gjøre uvitende våpendragere av autentiske borgere, der trussekjørens narrativ har klangbunn.

Nettverk av helt eller delvis automatiserte profiler forsterker spredningen av utvalgt innhold for å påvirke og skape mistillit og tvil i virkelighetsoppfatningen i befolkningen. Dette er vanskelig å avdekke og krever innsikt og situasjonsforståelse.»

Disse medlemmer viser videre til Ytringsfrihetkommisjonens forslag om å videreutvikle læringsmål slik at utdanningsløpene styrker kritisk tenkning, digital kil-

dekritikk og motstandskraft mot desinformasjon, samt å satse på forskning på omfang, bruk og skadeeffekter av des- og feilinformasjon og hvordan motstandskraften mot slik informasjon kan styrkes i Norge. Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler videre å utvikle og tilgjengeliggjøre teknologi for å avdekke desinformasjon.

Disse medlemmer mener i likhet med Ytringsfrihetskommisjonen at det er umulig å regulere seg bort fra innslag av usannheter og feilinformasjon i offentligheten. Disse medlemmer mener derfor at noe av det viktigste vi kan gjøre for å styrke den norske befolkningens motstandskraft mot påvirkning fra fremmede makter, er å styrke samfunnets og den enkelte medborgers evne til å vurdere, sortere og håndtere flommen av tilgjengelig informasjon. Her spiller et solid og gratis utdanningssystem, kritiske og etterrettelige medier samt faktasjekkere uvurderlige roller. Disse medlemmer viser i den forbindelse til punkt 9.9.7 i Ytringsfrihetskommisjonens utredning, hvor kommisjonen skriver:

«En godt utdannet befolkning som forholder seg kritisk og selvstendig til informasjonen den konsumerer – det man kan kalle beredte borgere – er den beste beskyttelsen mot desinformasjon.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Prop. 42 L (2023–2024) Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning) sendes tilbake til regjeringen.»

Komiteens medlemmer fra Høyre er fornøyd med at den sittende regjering har fulgt opp forslagene i høringsnotatet som ble sendt fra regjeringen Solberg 12. mai 2021. Disse medlemmer viser til at medlemmer fra Høyre ved flere anledninger har fremmet forslag om at den sittende regjeringen skulle gjøre nettopp dette, både i Dokument 8:51 S (2022–2023) og i Dokument 8:46 S (2023–2024). I sistnevnte ble forslaget om oppfølging fjernet under behandling da det ble varslet at regjeringen skulle følge opp høringsnotatet og fremme et lovforslag.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Prop. 42 L (2023–2024) Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning) sendes tilbake til regjeringen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

I

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

I kapittel 17 skal ny § 130 lyde:

§ 130. Påvirkning fra fremmed etterretning

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

Ny § 130 a skal lyde:

§ 130 a. Grov påvirkning fra fremmed etterretning

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

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

II

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

III

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

§ 200 a første ledd skal lyde:

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

ved kjennelse beslutte at ransaking kan settes i verk uten underretning til den mistenkte eller andre.

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

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

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 202 c første ledd innledningen skal lyde:

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

§ 210 b første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

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

adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd.

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

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

§ 216 o første ledd bokstav b skal lyde:

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

§ 222 d andre ledd bokstav a skal lyde:

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

§ 222 d tredje ledd tredje punktum skal lyde:

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

IV

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

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

V

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

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

VI

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

Oslo, i justiskomiteen, den 23. april 2024

Helge André Njåstad

leder

Ingvild Wetrhus Thorsvik

ordfører