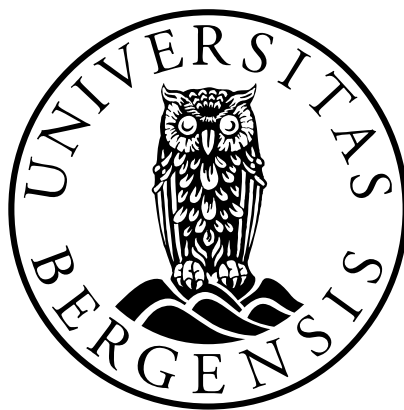


# Rettslige rammer for regulering av påvirkningsaksjoner i sosiale medier for å sikre frie valg

*En vurdering av the Digital Services Act og forslaget  
om en ny straffelov § 130 i lys av EMK artikkel 10*

Kandidatnummer: 91

Antall ord: 14848



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12.12.2022

# Innholdsfortegnelse

1	Problemet påvirkningsaksjoner .....	5
1.1	Oppgavens tema .....	5
1.2	Definisjoner .....	5
1.3	Hvorfor er påvirkningsaksjoner et problem? .....	6
1.4	Hvordan er påvirkningsaksjoner og desinformasjon regulert i Europa? .....	7
1.5	Problemstilling.....	8
2	EMK artikkel 10.....	10
2.1	EMK art. 10 og dens grenser .....	10
2.2	Forholdet mellom EMK art. 10 og P1-3.....	10
2.3	EMDs tre dommer mot Polen .....	11
2.3.1	Bakgrunn og faktum i Polen-dommene .....	11
2.3.2	Politiske ytringer og krenkelse av politikere .....	13
2.3.3	Fakta- og verdiytringer .....	13
2.4	Statenes adgang til å stenge tilgangen til internettsider.....	15
2.5	Veneziakommisjonens vurdering av et forbud mot desinformasjon .....	16
2.5.1	Generelt om Veneziakommisjonens vurdering .....	16
2.5.2	Veneziakommisjonens vurdering av om lovkravet er oppfylt .....	17
2.5.3	Veneziakommisjonens vurdering av om proporsjonalitetskravet er oppfylt.....	18
2.6	Oppsummering og veien videre.....	19
3	The Digital Services Act .....	20
3.1	Introduksjon til the Digital Services Act .....	20
3.2	Ekvivalensprinsippet .....	20
3.2.1	Ekvivalensprinsippet og EU .....	20
3.2.2	Ekvivalensprinsippet og EØS.....	21
3.3	DSA art. 23 og 34 – «ulovlig innhold» .....	22

3.3.1	DSA art. 23 og 34 – Hva innebærer «ulovlig innhold»?.....	22
3.3.2	Er det proporsjonalt å gjøre inngrep mot «ulovlig innhold»?.....	23
3.4	DSA art. 34 og 35 – «negativ indvirkning» på «valgprosesser».....	24
3.4.1	Hva innebærer «negativ indvirkning» på «valgprosesser»? .....	24
3.4.2	Er automatisert og ikke-autentisk bruk av onlineplattformer beskyttet av ytringsfriheten?.....	25
3.5	Innebærer sanksjonene etter DSA art. 35 at inngrepene i ytringsfriheten er uproporsjonale? .....	27
3.6	Er det fordelaktig med en samstemt regulering av onlineplattformer i Europa?.....	28
3.7	Avsluttende bemerkninger om DSA.....	29
4	Forslag om ny straffelov § 130 .....	30
4.1	Introduksjon til forslaget om ny straffelov § 130 .....	30
4.2	Er ytringer straffbart etter straffeloven § 130? .....	30
4.3	Kravet om formålmessighet .....	32
4.4	Lovkravet.....	33
4.4.1	Lovkravet – Generelle utgangspunkt .....	33
4.4.2	Lovkravet – «rettsstridig samarbeider» .....	34
4.4.3	Lovkravet – «fremmed etterretningstjeneste» .....	36
4.4.4	Lovkravet – «påvirkningsvirksomhet».....	38
4.4.5	Lovkravet – Konklusjon.....	40
4.5	Proporsjonalitetskravet – Nødvendig i et demokratisk samfunn.....	41
4.5.1	Et krav om nødvendighet og proporsjonalitet .....	41
4.5.2	Proporsjonalitetskravet – Skjønnsmargin.....	41
4.5.3	Proporsjonalitetskravet – Finnes det mindre inngripende måter å regulere påvirkningsaksjoner på? .....	42
4.5.4	Proporsjonalitetskravet - Nedkjølende selvsensur .....	44
4.5.5	Proporsjonalitetskravet – En nærmere vurdering av «rettsstridig samarbeider» der ytringen er del av en politisk debatt .....	44

4.5.6	Proporsjonalitetskravet – Forhøyet straff etter straffeloven § 130 a.....	45
4.6	Er Straffeloven § 130 i strid med EMK art. 10?.....	45
5	Konklusjon .....	47
6	Kildeliste .....	48

# 1 Problemet påvirkningsaksjoner

## 1.1 Oppgavens tema

Temaet i denne undersøkelsen er ytringsfrihetens grenser for regulering av påvirkningsaksjoner i sosiale medier. Sosiale medier er en rekke ganger blitt brukt av fremmede stater til å utøve påvirkningsaksjoner for å påvirke meningsdannelsen og valg i andre stater, og vil dermed kunne utgjøre en trussel for demokratiet.<sup>1</sup> En må samtidig erkjenne at regulering av påvirkningsaksjoner raskt vil kunne utgjøre et inngrep i ytringsfriheten, som er et nødvendig grunnlag for demokratiet.<sup>2</sup> Når en skal regulere påvirkningsaksjoner må en derfor være forsiktig så det ikke gjøres uforholdsmessige inngrep i legitime ytringer.

## 1.2 Definisjoner

Begreper som påvirkningsoperasjon, påvirkningsaksjon og påvirkningsvirksomhet er blitt benyttet i rapporter, litteratur og lovforslag med noe liknende meningsinnhold.<sup>3</sup> Med påvirkningsaksjon menes i denne oppgaven en utenlandsk aktørs fordekte forsøk på å påvirke menneskers meningsdannelse gjennom sosiale medier.<sup>4</sup> Med påvirkningsvirksomhet menes «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse».<sup>5</sup> Oppgaven knytter seg særskilt til sosiale medier. Derfor benyttes begrepet påvirkningsaksjon, med unntak av de tilfeller der det direkte refereres til en lovbestemmelse eller et lovforslag som benytter terminologien påvirkningsvirksomhet.

Et tilstøtende tema til påvirkningsaksjoner er desinformasjon. Med desinformasjon menes i denne oppgaven «feilaktig eller villedende informasjon med forsett om å manipulere».<sup>6</sup> Desinformasjon avgrenses dermed mot misinformasjon og malinformasjon som henholdsvis dreier seg om usann informasjon som er delt uten intensjon om at det skal få skadevirkninger, og sann informasjon der intensjonen er å skade.<sup>7</sup> Falske nyheter (fake news) er et begrep som

---

<sup>1</sup> FFI (2020) s. 7 og 11.

<sup>2</sup> *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 36.

<sup>3</sup> Arnesen (2021) s. 1; FFI-rapport (2021) s. 11; FFI (2020) s. 7; Høringsnotat 21/2861 (2021) s. 2 og 26, heretter Høringsnotat (2021).

<sup>4</sup> Se liknende definisjon for påvirkningsoperasjon i FFI (2020) s. 7.

<sup>5</sup> Høringsnotat (2021) s. 26 og 2.

<sup>6</sup> FFI (2020) s. 8; se også Adam Krzywoń (2021) s. 675; Ó Fathaigh, Helberger og Appelman (2021) s. 11.

<sup>7</sup> Europarådet (2017) s. 20.

også er blitt brukt mye. På grunn av begrepets vage og store omfang er denne terminologien imidlertid kritisert.<sup>8</sup>

### 1.3 Hvorfor er påvirkningsaksjoner et problem?

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har konkretisert hvordan en påvirkningsaksjon kan utspille seg.<sup>9</sup> Nesten 600 personer fra the Internet Research Agency (IRA) var delaktige i påvirkningsaksjonen mot valget i USA.<sup>10</sup> Det ble i stor grad benyttet bots, som er «programvare som automatisk utfører handlinger for å få innlegg eller temaer til å virke populære».<sup>11</sup> De ansatte i IRA hadde blitt lært opp om amerikansk kultur for å bli i stand til å formidle relevant innhold.<sup>12</sup> I tillegg til bots kan også manuelle og halvautomatiserte brukere benyttes, der brukerne gir seg ut for å være noen andre enn de faktisk er.<sup>13</sup> På den måten kan noen politiske saker få en helt annen oppmerksomhet enn dersom det ikke var utenlandsk innblanding i debatten. Påvirkningsaksjoner vil også føre til at splittende innhold, desinformasjon og halvsannheter spres.<sup>14</sup>

Påvirkningsaksjoner og spredningen av desinformasjon skjer i stort omfang. Det er anslått at rundt en tredjedel av USAs befolkning ble utsatt for påvirkningsaksjoner på Facebook mellom 2015 og 2017.<sup>15</sup>

Påvirkningsaksjoner og desinformasjon kan også føre til at en større gruppe av personer foretar valg og inntar standpunkt som de ellers ikke ville tatt. I den såkalte Mueller-rapporten er det blitt fastslått at Russland påvirket presidentvalget i 2016 blant annet ved bruk av en kampanje på sosiale medier.<sup>16</sup> Det er også blitt påvist påvirkningsaksjoner eller desinformasjon i forkant av valg i blant annet Tyskland, Moldova og EU.<sup>17</sup>

Etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 art. 3 (EMK P1-3), har de kontraherende statene en plikt til å sikre «free elections».<sup>18</sup> Retten til frie valg står i

---

<sup>8</sup> Ó Fathaigh (2019) siste avsnitt; Adam Krzywoń (2021) s. 675.

<sup>9</sup> FFI bruker riktignok uttrykket «påvirkningsoperasjon», se FFI (2020) s. 7.

<sup>10</sup> Ibid, s. 11.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid, s. 11 og 14.

<sup>14</sup> Ibid, s. 13.

<sup>15</sup> Weise (u.å.).

<sup>16</sup> Special Counsel Robert S. Mueller, III (2019) s. 1.

<sup>17</sup> FFI (2020) s. 7; EU vs Desinfo (2021).

<sup>18</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950 (i kraft fra 3. september 1953).

fare når det spres desinformasjon og det pågår store påvirkningsaksjoner. Desinformasjon og påvirkningsaksjoner kan derfor utgjøre en trussel mot demokratiet.

## 1.4 Hvordan er påvirkningsaksjoner og desinformasjon regulert i Europa?

Det er både aktuelt og nødvendig å regulere påvirkningsaksjoner og desinformasjon dersom denne typen påvirkning får utslag i valgresultater. I Europa finner en flere ulike innfallsvinkler på hvordan problemet med påvirkningsaksjoner og desinformasjon håndteres. Ó Fathaigh m.fl. viser til en rekke europeiske stater som regulerer desinformasjon på ulike måter.<sup>19</sup> Her kan særlig Frankrike og Østerrike nevnes som stater med lover som retter seg mot desinformasjon eller falske nyheter i forbindelse med valg.<sup>20</sup>

Polen har også lovgivning som retter seg mot desinformasjon som omhandler politikere som stiller til valg.<sup>21</sup> Denne lovgivningen er privatrettslig, og dreier seg blant annet om erstatningskrav for omdømmekrenkelse. Lovgivningen er ikke begrenset til å gjelde ytringer som er fremmet på sosiale medier. Tyskland har valgt en annen innfallsvinkel enn Polen. Loven *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) retter seg mot plattformene for sosiale nettverk, og skal hindre at ulovlig innhold blir spredt.<sup>22</sup>

I Danmark er det etter lovbekendtgørelse 2022-09-08 nr. 1360 Straffeloven § 108 gjort straffbart å «samarbejde» med «fremmed etterretningstjeneste» om å «udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse».<sup>23</sup> Det norske Justis- og beredskapsdepartementet har blitt inspirert av den danske straffebestemmelsen og foreslo våren 2021 en ny straffebestemmelse, straffeloven (strl.) § 130, som har en liknende ordlyd.<sup>24</sup>

Til slutt må også EUs lovgivning nevnes. EU-kommisjonen kom i desember 2020 med et forslag om en ny forordning som skulle ta sikte på å regulere onlineplattformer, the Digital Services Act (DSA).<sup>25</sup> Denne ble endelig vedtatt av EU-parlamentet og Rådet 19. oktober

---

<sup>19</sup> Ó Fathaigh, Helberger og Appelman (2021) s. 8.

<sup>20</sup> Ibid, s. 10-11.

<sup>21</sup> Krzywoń (2021) s. 674 og 682; Arnesen (2021) s. 45.

<sup>22</sup> Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG*) 1. september 2017 § 3 første og andre ledd; NOU 2022: 9 s. 142-143.

<sup>23</sup> Heretter den danske straffeloven.

<sup>24</sup> Høringsnotat (2021) s. 26 og 11; Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

<sup>25</sup> Forordning 2022/2065/EU om digitale tjenester, heretter DSA.

2022, er tredd i kraft, og vil etter hvert bli gjeldende for onlineplattformene.<sup>26</sup> Den er merket som EØS-relevant, og vil dermed også bli vedtatt som lov i Norge etter EØS-avtalen art. 7 bokstav a.<sup>27</sup>

## 1.5 Problemstilling

Det følger av den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10 første ledd at «[e]veryone has the right to freedom of expression».<sup>28</sup> Fordi ytringsfriheten er grunnleggende for demokratiet, skal det mye til for å gjøre inngrep i denne retten. Påvirkningsaksjoner kan samtidig utgjøre en fare for frie valg etter EMK P1-3. Lovgiverne har dermed en vanskelig oppgave med å sikre frie valg og samtidig beskytte ytringsfriheten.

I denne oppgaven vil jeg se nærmere på lovgivning som er særlig relevant for Norge, nemlig Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om en ny strl. § 130, og utvalgte deler av DSA. Problemstillingen i oppgaven er om disse to lovreguleringene kan komme i konflikt med EMK art. 10. Til dels vil oppgaven også vurdere hvorvidt reguleringene bør tolkes i lys av EMK art. 10. Rettspraksis som er relevant for oppgavens problemstilling knytter seg til EMK art 10. Grunnloven § 100 vil derfor ikke bli behandlet, selv om drøftelser av EMK art. 10 vil ha overføringsverdi for grunnlovsbestemmelsen.<sup>29</sup>

De to nevnte reguleringene som behandles i oppgaven har vidt forskjellige innfallsvinkler. Forslaget til Justis- og beredskapsdepartementet er en straffebestemmelse som retter seg mot individer som «rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet».<sup>30</sup> Det er også foreslått en forhøyet strafferamme ved grov påvirkningsvirksomhet, der det blant annet legges vekt på om virksomheten er utøvd i forbindelse med «et offentlig valg».<sup>31</sup> DSA dreier seg derimot om å regulere onlineplattformer og hvordan disse skal håndtere blant annet ulovlig innhold og risiko for negative innvirkninger på valgprosesser.<sup>32</sup> Den regulerer imidlertid verken desinformasjon eller

---

<sup>26</sup> DSA art. 92 og 93.

<sup>27</sup> DSA s. 1; Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto, 2. mai 1992 (i kraft fra 1. januar 1994).

<sup>28</sup> Gjelder som norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) § 2.

<sup>29</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov; Aall (2018) s. 29, 46 og 268.

<sup>30</sup> Høringsnotat (2021) s. 26.

<sup>31</sup> Ibid, s. 26, forslag til strl. § 130 a bokstav c.

<sup>32</sup> DSA art. 23 første ledd og art. 35 første ledd, jf. art 34 første ledd bokstav a og c.



påvirkningsaksjoner direkte. DSA behandles i kapittel 3, mens forslaget til strl. § 130 behandles i kapittel 4. Kapittel 5 inneholder en kort oppsummering og konklusjon.

Det er flere spørsmål som kunne vært interessante å gå inn på i forbindelse med påvirkningsaksjoner. Blant annet om ytringer fra personer utenfor Norge i det helte tatt er beskyttet av EMK art. 10 første ledd.<sup>33</sup> Denne oppgaven dreier seg imidlertid kun om ytringer og påvirkningsaksjoner som faller inn under den norske jurisdiksjonen.

---

<sup>33</sup> Se nærmere om dette i Arnesen (2021) s. 31.

## 2 EMK artikkel 10

### 2.1 EMK art. 10 og dens grenser

Etter EMK art. 10 har enhver «the right to freedom of expression». Ifølge andre ledd kan det likevel gjøres inngrep dersom de er «prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of» blant annet «national security». Med andre ord har EMK art. 10 andre ledd et lovkrav, et proporsjonalitetskrav og et krav om at inngrepet følger et legitimt formål.

Statens handlingsrom til å gripe inn i ytringsfriheten vil variere, og jeg vil derfor i dette kapittelet se nærmere på grensene som oppstilles gjennom den europeiske menneskerettighetsdomstols praksis (EMD). Her vil domstolens grenser for inngrep i politiske ytringer og adgangen til å stenge tilgangen til internettet være av interesse. Videre vil vurderinger av lovkravet, proporsjonalitetskravet og formålmessighetskravet i tilknytning til desinformasjon være av interesse, fordi disse vurderingene kan ha stor overføringsverdi for påvirkningsaksjoner. Hvilken adgang det vil være til å regulere påvirkningsaksjoner vil også være påvirket at statenes plikt til å holde frie valg etter EMK P1-3.

### 2.2 Forholdet mellom EMK art. 10 og P1-3

Det følger av EMK P1-3 at statene har en plikt til å holde «free elections [...] under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature». Etter en naturlig forståelse av EMK P1-3 påhviler det statene en positiv plikt til å sikre frie valg. Spørsmålet er så i hvilken grad statene kan og må forhindre ytringer, herunder påvirkningsaksjoner, for å sikre frie valg.

Et klart utgangspunkt etter EMD er at «[f]ree elections and freedom of expression, particularly freedom of political debate, together form the bedrock of any democratic system».<sup>34</sup> Disse to rettighetene blir beskrevet som «inter-related and operate to reinforce each other», og domstolen ser på ytringsfriheten som en forutsetning for frie valg.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Bowman mot Storbritania* [GC] 1998, no. 24839/94, avsnitt 42; Arnesen (2021) s. 25.

<sup>35</sup> *Bowman mot Storbritania* [GC] 1998, no. 24839/94, avsnitt 42; se også Adam Krzywoń (2021) s. 679- 680.

En har imidlertid eksempler på at ytringer har ført til at valgene ikke lenger nødvendigvis kan bli ansett som frie. Som eksempel kan presidentvalget 2016 i Moldova nevnes.

Presidentkandidat Maia Sandu ble i forkant av valget utsatt for desinformasjonskampanjer der det ble påstått at hun ville ta imot syriske flykninger dersom hun vant valget.<sup>36</sup> Særlig i tilfeller der store mengder med desinformasjon er blitt spredt i forkant av et valg, vil befolkningen på bristende grunnlag kunne gjøre seg opp en mening om hvordan de vil stemme. Konsekvensene kan bli like store som om noen fysisk hadde sperret av valglokalene, og da vil ikke valgene nødvendigvis være å anse som frie etter EMK P1-3. Dette taler for at statene har en adgang til, og kanskje til og med plikt til å hindre at påvirkningsaksjoner skjer og at desinformasjon formidles i stort omfang i forkant av et valg.<sup>37</sup>

## 2.3 EMDs tre dommer mot Polen

### 2.3.1 Bakgrunn og faktum i Polen-dommene

Dette delkapittelet skal tar for seg tre dommer mot Polen der EMD understreker at det er en høy terskel for å gjøre inngrep mot politiske ytringer.<sup>38</sup> Bakgrunnen for disse dommene var Polens lov om lokalvalg artikkel 72.<sup>39</sup> Det fulgte av denne bestemmelsen at dersom forskjellige former av «publicity or campaign materials» inneholdt «untrue data or information», kunne valgkandidater og representanter for valgkomiteer henvende seg til de lokale domstolene som skulle behandle saken innen 24 timer.<sup>40</sup> Domstolene kunne da blant annet påby korleksjon av informasjonen og kreve at den anklagde part både skulle gi en unnskyldning og utbetale erstatning.<sup>41</sup> I dag er det en tilsvarende bestemmelse fra 2011 som er gjeldende.<sup>42</sup> De følgende avsnitt tar for seg faktum i de tre sakene som ble vurdert av EMD.

I *Kwieceń mot Polen* hadde klageren i et åpent brev anklaget en kandidat som stilte til distriktsvalg, og bad ham om å revurdere sitt kandidatur.<sup>43</sup> I brevet ble det blant annet påstått

---

<sup>36</sup> EU vs Desinfo (2021).

<sup>37</sup> Se nærmere om dette i Krzywoń (2021) s. 681-682.

<sup>38</sup> Se liknende struktur ved omtalen av dommene i Arnesen (2021) s. 15-18; se også nærmere om dommene i Krzywoń (2021) s. 674 og 682-683.

<sup>39</sup> Law of 16 July 1998 on Elections to Municipal Councils, District Councils and Regional Assemblies; *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 27; *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 22; *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 28; Krzywoń, (2021) s. 682-683.

<sup>40</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 27.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Krzywoń (2021) s. 682.

<sup>43</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 7.

at kandidaten tidligere hadde «carried out [...] duties ineptly and sometimes even maliciously, frequently breaking the law and basing your statements on lies», hvorpå det ble listet opp en rekke forhold hvor klageren mente at politikeren hadde sviktet.<sup>44</sup> Klageren måtte på bakgrunn av den polske lov om lokalvalg artikkel 72 komme med en offentlig unnskyldning, betale erstatning, og betale 10 000 polske zloty til en veldedighetsorganisasjon.<sup>45</sup>

I *Kita mot Polen* hadde klageren Kita distribuert flygeblad, som tok for seg seks tjenestemenn for kommunen hvor han argumenterte for at de aktuelle kandidatene ikke burde bli valgt.<sup>46</sup> De ble blant annet beskyldt for å ikke ha forvaltet utdanningsmidler som var ment som godtgjørelse til lærere på en tilfredsstillende måte.<sup>47</sup> Kita påstod videre at han var blitt fratatt stillingen sin etter å ha varslet om kritikkverdige forhold.<sup>48</sup> På grunn av anklagene i flygebladet ble han dømt til å betale 300 polske zloty til en veldedighetsorganisasjon.<sup>49</sup>

Faktum i *Brzeziński mot Polen* likner de to foregående sakene. Klageren hadde i forbindelse med et distriktsvalg distribuert brosjyrer der ledere av kommunen ble kritisert for å ikke ha holdt sine valgløfter og hentydet at politikerne hadde begått maktmisbruk.<sup>50</sup>

Felles for de tre dommene mot Polen er at EMD vurderte om håndhevelsen av den polske lovbestemmelsen, som var et inngrep i ytringsfriheten, var proporsjonal etter EMK art. 10. Denne vurderingen dreide seg om en avveieelse mellom retten til omdømmebeskyttelse og retten til ytringsfriheten.<sup>51</sup>

EMD tok opp flere vurderingsmomenter da den vurderte om inngrepet i ytringsfriheten var proporsjonalt, og denne oppgaven vil gå inn på flere av disse. Som vi skal se i delkapittel 2.3.2 vurderte EMD hva som kunne karakteriseres som en politisk ytring, og hva dette har si for terskelen til å gjøre inngrep i ytringsfriheten. Et annet viktig vurderingsmoment i proporsjonalitetsvurderingen er om ytringen er å anse som en verdiytring eller en faktaytring. Dette blir diskutert i delkapittel 2.3.3. Et tredje vurderingsmoment er om sanksjonene som ytringen blir møtt med er så strenge at inngrepet må anses som uproporsjonalt. Dette kommer jeg tilbake til i delkapittel 2.5.3.

---

<sup>44</sup> *Kwiecień mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 7.

<sup>45</sup> *Kwiecień mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 9.

<sup>46</sup> *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 7, 8 og 10.

<sup>47</sup> *Ibid*, avsnitt 8.

<sup>48</sup> *Ibid*.

<sup>49</sup> *Ibid*, avsnitt 21.

<sup>50</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 5-7 og 12.

<sup>51</sup> *Kwiecień mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 52; *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 52; *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 60.

### 2.3.2 Politiske ytringer og krenkelse av politikere

Selv om statene har en viss skjønnsmargin etter EMK art. 10, påpeker EMD i *Kwieceń* at det i liten grad er adgang til å innskrenke ytringsfriheten når det gjelder politiske ytringer eller andre ytringer som er av offentlig interesse.<sup>52</sup> I avsnitt 48 uttales det at «[f]ree elections and freedom of expression, particularly freedom of political debate, together form the bedrock of any democratic system», og at det på grunn av dette er «particularly important in the period preceding an election that opinions and information of all kinds are permitted to circulate freely».

I og med at *Kwieceń*'s brev ble publisert i forkant av valget, anså EMD brevet av offentlig interesse, selv om noen av utsagnene i brevet kunne fremstå som «harsh or far-fetched».<sup>53</sup> EMD påpeker likevel at ytringer av relevanse for valg som formidles i valgkamperperioden «should be considered as forming part of a debate on questions of public interest, unless proof to the contrary is offered».<sup>54</sup>

I *Kita* skisserer EMD avveiningen mellom ytringsfriheten og retten til å bli beskyttet mot æreskrenkelser. I avsnitt 37 fremhever EMD utgangspunktet om at også «damaging statements about private individuals» vil være omfattet av ytringsfriheten dersom ytringen er av offentlig interesse, og at rommet for kritikk er «still wider where the target is a politician». EMD uttaler seg også lignende i *Brzeziński*, og viser til at domstolene ville hatt større rom til å utøve skjønn dersom ytringene gjaldt privatpersoner.<sup>55</sup>

Det skal etter dette mye til å gjøre inngrep mot ytringer av politisk karakter eller offentlig interesse. Ytringer som publiseres i forkant av et valg og som omhandler politikere vil nesten alltid anses som politiske ytringer.

### 2.3.3 Fakta- og verdiytringer

I *Kwieceń* ble det påpekt at det må skilles mellom faktaytringer og verdiytringer, og at det kun er faktaytringer som kan bli underlagt en bevisvurdering av domstolene.<sup>56</sup> EMD stilte seg kritisk til at den polske domstolen hadde ansett uttalelser i brevet som faktaytringer som

---

<sup>52</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 47.

<sup>53</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 51.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 53.

<sup>56</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 53; se også Arnesen (2021) s. 16-18.

kunne bedømmes som sanne eller usanne.<sup>57</sup> Selv pekte EMD på at uttalelsen «carried out his duties ineptly» kunne falle inn under kategorien verddivurdering.<sup>58</sup>

EMD anerkjente i *Brzeziński* at det er nødvendig å hindre spredning av informasjon som er feil om valgkandidater i valgperioden.<sup>59</sup> For å skille ut ytringer innenfor kategorien desinformasjon må en identifisere hvilke ytringer som er faktaytringer og hvilke ytringer som er verdiytringer. Etter *Kita*, er det likevel ikke alltid viktig å skille mellom fakta- og verdiytringer. Dette gjelder særlig «where the impugned statements were made in the course of a lively political debate at local level, and where the members of the community should enjoy a wide freedom to criticise the actions of a local authority, even where the statements made may lack a clear basis in fact».<sup>60</sup> Her slår dermed utgangspunktet om den høye terskelen mot inngrep i politiske ytringer gjennom, jf. beskrivelsen i delkapittel 2.3.2. Forutsetningen for dette er likevel at ytringer om andre politikere er blitt satt frem «in good faith».<sup>61</sup>

I mange tilfeller der det er nødvendig å skille mellom fakta- og verdiytringer, kan grensedragningen likevel være vanskelig. Det ser ikke ut til at EMD i de nevnte dommene oppstiller noen klare vilkår for hvilke ytringer som faller inn under den ene eller andre kategori. I dommene kommer EMD derimot med eksempler på ytringer som «could» være faktaytringer eller som «could» være verdibaserte ytringer.<sup>62</sup> Hvor skillet går fremstår derfor fremdeles som uklart.

Det kan noen ganger være vanskelig å bevise om en angivelig faktaytring er sann eller usann. Sannhetsgehalten vil avhenge av hvilke parametere en legger til grunn. For eksempel vil spørsmålet om utsagnet «i land X lever Y% av befolkningen i fattigdom» er sann, avhenge av hvordan man måler «fattigdom». Så lenge dette ikke kommer frem av konteksten vil det være vanskelig å gjøre en bevisvurdering av utsagnet.

Spørsmålet videre blir så hvem som avgjør om det er tale om en faktaytring eller verdibasert ytring. På dette punkt gir EMD statene en betydelig skjønnsmargin. I *Brzeziński* legges det til grunn at det er de nasjonale domstolene som skal vurdere om ytringene er faktabaserte eller ikke.<sup>63</sup> Det de polske domstolene blir kritisert for av EMD, var at de raskt, uten en nærmere

---

<sup>57</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 54.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 55.

<sup>60</sup> *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 46.

<sup>61</sup> *Ibid.*, avsnitt 43.

<sup>62</sup> *Kwieceń mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 54; *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 45.

<sup>63</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 56.

vurdering av ytringene, la til grunn at de omtvistede ytringene var faktaytringer og ikke verdibaserte ytringer.<sup>64</sup> Selv om statene har en vid skjønnsmargin, er det altså strenge krav til de nasjonale vurderingene og begrunnelsene.

## 2.4 Statenes adgang til å stenge tilgangen til internettsider

Hittil har vi sett at statenes adgang til å gjøre inngrep i ytringsfriheten står i sammenheng med statenes plikt til å sikre frie valg, men at det skal mye til for å kunne gjøre inngrep i politiske ytringer i forkant av et valg. I det følgende skal vi se nærmere på ytrings- og informasjonsfrihetens beskyttelse på internettet.<sup>65</sup>

Internettet er blitt et stadig viktigere redskap for å ytre seg. Behovet for å beskytte politiske ytringer gjør seg dermed ikke mindre gjeldende når ytringene er fremmet på internett enn i tilfeller der de er fremmet på andre måter. Dette tilsier at også ytringer på internett må ha en omfattende beskyttelse.

I *Cengiz m.fl. mot Tyrkia* vurderte EMD om retten til informasjon var blitt krenket da nettsiden til YouTube ble blokkert.<sup>66</sup> På bakgrunn av at YouTube var en svært viktig kanal for informasjon, kom EMD frem til at retten til informasjon etter EMK art. 10 var krenket da nettsiden ble blokkert.<sup>67</sup> Det ble lagt vekt på at brukerne av Youtube var i en nokså spesiell situasjon ved at «political content ignored by the traditional media is often shared via YouTube, thus fostering the emergence of citizen journalism».<sup>68</sup> En kan dermed ikke konkludere med at brukere av andre nettsider har det samme vernet mot blokkering. Det må her presiseres at personer som ytrer seg på en nettside antagelig har et større vern mot blokkering, enn dem som kun mottar informasjon.

Ved spørsmålet om innhold på internett kan bli blokkert må ulike interesser avveies. Dette følger direkte av proporsjonalitetskravet etter EMK art. 10, og EMD har også lagt vekt på dette i praksis.<sup>69</sup> Spørsmålet videre blir så hvilke momenter som bør tas i betraktning når dette vurderes.

---

<sup>64</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 57; *Kita mot Polen* [J] 2008, no. 57659/00, avsnitt 44.

<sup>65</sup> Se også Arnesen (2021) s. 18-21.

<sup>66</sup> *Cengiz m.fl. mot Tyrkia* [J] 2015, no. 48226/10 og 14027/11, avsnitt 29; Arnesen (2021) s. 20.

<sup>67</sup> *Cengiz m.fl. mot Tyrkia* [J] 2015, no. 48226/10 og 14027/11, avsnitt 52, 55 og 66.

<sup>68</sup> *Ibid*, avsnitt 52.

<sup>69</sup> *Ahmet Yıldırım mot Tyrkia* [J] 2013, no. 3111/10, avsnitt 66.

For det første må en, som vi allerede har vært inne på i omtalen av *Cengiz*, gjøre en avveining av hvor viktig internettsiden er, blant annet med tanke på enkeltpersoners adgang til å få tilgang til politisk budskap som ikke blir fremmet gjennom de ordinære mediene. En bør legge til grunn at beskyttelsen av å publisere denne typen innhold må være sterkere enn beskyttelsen av informasjonsretten.

For det andre stiller EMD et krav om at reguleringen eller rammeverket må være forutberegnelig nok. I *Vladimir Kharitonov mot Russland* var Kharitonovs IP-adresse blokkert, noe som skjedde som en bieffekt av at en annen nettside var blokkert etter en rettsavgjørelse.<sup>70</sup> EMD uttalte at det er «incompatible with the rule of law if the legal framework fails to establish safeguards capable of protecting individuals from excessive and arbitrary effects of blocking measures», og konkluderte derfor med at det forelå et brudd på EMK art. 10.<sup>71</sup>

## **2.5 Veneziakommisjonens vurdering av et forbud mot desinformasjon**

### **2.5.1 Generelt om Veneziakommisjonens vurdering**

Dette delkapittelet tar for seg Veneziakommisjonens vurdering av et straffelovsforslag angående desinformasjon opp mot EMK art. 10.<sup>72</sup> Veneziakommisjonen er et rådgivende organ under Europarådet, og vurderer en rekke lovforslag blant medlemstatene.<sup>73</sup> Den henviser i stor grad til EMDs praksis, og dens synspunkter vil derfor være relevante for denne oppgaven.

Veneziakommisjonen gav 21. oktober 2022 en vurdering av et forslag til en tyrkisk straffebestemmelse som gjør visse typer desinformasjon straffbart.<sup>74</sup> I en av versjonene av lovforslaget som vurderes, heter det at den som «publicly disseminates false information [...] with the sole aim of creating anxiety, fear or panic among the public and in a manner that is

---

<sup>70</sup> *Vladimir Kharitonov mot Russland* [J] 2020, no. 10795/14, avsnitt 6.

<sup>71</sup> *Ibid*, avsnitt 46 og 47.

<sup>72</sup> Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning, heretter Veneziakommisjonen.

<sup>73</sup> Europarådet (u.å.).

<sup>74</sup> Heretter Veneziakommisjonen (2022).



liable to disturb public peace, shall be punished by one to three years of imprisonment [kursiv fjernet]». <sup>75</sup>

Veneziakommisjonen var ikke i tvil om at det tyrkiske forslaget innfridde kravet om et legitimt formål. <sup>76</sup> Den påpekte at desinformasjon kan være med å påvirke valgresultater, og anså formålene «prevention of disorder, protection of national security, of health and of rights of others» etter EMK art. 10 andre ledd å være oppfylte. <sup>77</sup> Veneziakommisjonen fant likevel at verken lovkravet eller proporsjonalitetskravet var tilstrekkelig oppfylt. Delkapittel 2.5.2 og 2.5.3 ser nærmere på dette.

Som nevnt i kapittel 1 henger desinformasjon og påvirkningsaksjoner tett sammen.

Veneziakommisjonens vurderinger av et lovforslag om desinformasjon vil derfor være overførbart til tilfeller angående påvirkningsaksjoner. Dens vurdering av om proporsjonalitetskravet og lovkravet etter EMK er oppfylt ved Tyrkias forslag, vil dermed bli særlig relevant når jeg i kapittel 4 behandler forslaget om en ny strl. § 130.

## **2.5.2 Veneziakommisjonens vurdering av om lovkravet er oppfylt**

Som kjent, og som også Veneziakommisjonen viser til, følger det av EMDs rettspraksis at «law» i EMK art. 10 andre ledd innebærer at lovbestemmelsen som innskrenkningen av ytringsfriheten er hjemlet i, må være så presist formulert at det skal kunne være forutberegnelig hvilke ytringer som faller innenfor bestemmelsen. <sup>78</sup>

Veneziakommisjonen kom frem til at en rekke av vilkårene i de ulike versjonene av det tyrkiske lovforslaget var vage. Blant disse finner vi uttrykkene «misleading information», «disturbance of the public peace» og «within the framework of the activities of an organisation». <sup>79</sup> Et viktig poeng Veneziakommisjonen kommer med er at det er en risiko for at vide uttrykk som for eksempel «public helth» kan komme til å bli «catch-all formulas that can cover any content». <sup>80</sup> Dersom denne typen uttrykk blir brukt til å avgrense rekkevidden av en straffebestemmelse, vil avgrensningene, som Veneziakommisjonen uttrykker det, bli «illusory in reality». <sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 10.

<sup>76</sup> Ibid, avsnitt 55-57.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid, avsnitt 38.

<sup>79</sup> Ibid, avsnitt 39.

<sup>80</sup> Ibid, avsnitt 49.

<sup>81</sup> Ibid.

Veneziakommisjonen konkluderer med at vilkårene i det tyrkiske lovforslaget må bli klarere definert for at lovkravet etter EMK art. 10 skal være oppfylt.<sup>82</sup>

### 2.5.3 Veneziakommisjonens vurdering av om proporsjonalitetskravet er oppfylt

At et inngrep skal være nødvendig etter EMK innebærer etter *Olsson mot Sverige* at «the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued».<sup>83</sup>

Selv om Veneziakommisjonen mener at det generelt kan foreligge «a pressing social need» for å regulere desinformasjon, kommer kommisjonen likevel frem til at det ikke foreligger noe «pressing social need» for en lovbestemmelse som den som er foreslått i Tyrkia.<sup>84</sup> Den ser hen til Tyrkias øvrige lovgivning og påpeker at Tyrkia allerede har lovgivning som forbyr alvorlig desinformasjon, som for eksempel forbud mot å komme med desinformasjon om brann.<sup>85</sup>

Veneziakommisjonen påpekte at proporsjonalitetskravet innebærer at en skal benytte seg av det minst mulig inngripende tiltak når en ved en lovbestemmelse begrenser yttringsfriheten.<sup>86</sup> Det vises i den sammenheng til *Glor mot Sveits* hvor EMD uttaler at «there must be no other means of achieving the same end that would interfere less seriously with the fundamental right concerned».<sup>87</sup> Likende uttalelser finner vi også i *Kwiecień*.<sup>88</sup> Det påpekes av Veneziakommisjonen at kriminalisering av «certain aspects of expression is not excluded *per se*», men påpeker at det likefullt er en sterk presumsjon mot dette.<sup>89</sup> I vurderingen av det tyrkiske lovforslaget kom Veneziakommisjonen frem til at en kunne benyttet av mindre inngripende tiltak enn straff.<sup>90</sup>

Veneziakommisjonen kom også frem til at det tyrkiske forslaget vil ha en nedkjølende effekt på debatten både for enkeltindivider, media og journalister.<sup>91</sup> Det henvises også til EMDs

---

<sup>82</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 54.

<sup>83</sup> *Olsson mot Sverige* [P] 1988, no. 10465/83, avsnitt 67. *Olsson* gjaldt EMK art. 8, men uttalelsen må også få anvendelse for EMK art. 10; se også Aall (2018) s. 153; Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 58.

<sup>84</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 59-61.

<sup>85</sup> *Ibid*, avsnitt 60.

<sup>86</sup> *Ibid*, avsnitt 62 og 64.

<sup>87</sup> *Glor mot Sveits* [J] 2009, no. 13444/04, avsnitt 94; Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 64.

<sup>88</sup> *Kwiecień mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99, avsnitt 56.

<sup>89</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 63.

<sup>90</sup> *Ibid*, avsnitt 68-69.

<sup>91</sup> *Ibid*, avsnitt 72.

praksis om hvordan journalister ved sin rolle som «public watchdog» har en særskilt beskyttelse av EMK art. 10.<sup>92</sup> Det vises også til viktigheten av å ivareta ytringsfriheten under valgkamper.<sup>93</sup> Venezia-kommisjonen konkluderer med at proporsjonalitetskravet i det tyrkiske lovforslaget ikke var oppfylt.<sup>94</sup>

## 2.6 Oppsummering og veien videre

Det er en særlig høy terskel for å gjøre inngrep mot politiske ytringer fordi disse danner grunnlaget for demokratiet. Dommene mot Polen viser at det også er en høy terskel for å gjøre inngrep i ytringer i tilfeller der formålet er å sikre frie valg, dersom ytringene inngår i en politisk debatt.

En mulig løsning på problemet med påvirkningsaksjoner er innfallsvinkelen til EU, der man tar sikte på å regulere onlineplattformer istedenfor enkeltytringer. Denne innfallsvinkelen betraktes nærmere i kapittel 3. En annen innfallsvinkel vil være å regulere samarbeid med en fremmed etterretningstjeneste fremfor å regulere selve ytringene. Denne innfallsvinkelen vil vi se nærmere på i kapittel 4.

Som jeg kommer tilbake til i kapittel 3, vil flere bestemmelser i DSA kunne tolkes i lys av ytringsfriheten. EMD vil antagelig også strekke seg langt for å tolke DSA som å være i tråd med EMK, særlig når det gjelder anvendelsen av DSA i EU-statene. I delkapittel 3.5 vil EMDs vurderinger rundt proporsjonalitet bli relevant i vurderingen av onlineplattformenes plikt til å sette inn tiltak når det på plattformene foreligger risiko for negativ innvirkning på valgprosesser. I den forbindelse sees det også hen til det som er sagt om statens adgang til å blokkere internettsider.

I kapittel 4 vil særlig proporsjonalitetskravet og lovkravet ut fra vurderingen av Tyrkia-forslaget bli relevant i vurderingen av om strl. § 130 oppfyller disse kravene. Utgangspunktet om en høy terskel for å gjøre inngrep i politiske ytringer, jf. dommene mot Polen, vil også bli viktige.

---

<sup>92</sup> Venezia-kommisjonen (2022) avsnitt 73.

<sup>93</sup> Ibid, avsnitt 79-80.

<sup>94</sup> Ibid, avsnitt 83.

# 3 The Digital Services Act

## 3.1 Introduksjon til the Digital Services Act

DSA tar sikte på å regulere blant annet onlineplattformer.<sup>95</sup> I art. 3 bokstav i, er «onlineplattform» definert som «en opplagringstjeneste, som på anmodning af en tjenestemottager lagrer og udbreder informasjon til offentligheten [...]». Denne definisjonen faller dermed inn under det som i denne oppgaven omtales som sosiale medier, men vil likevel ikke dreie seg om onlineplattformenes meldingsfunksjoner.

Onlineplattformene er blant annet forpliktet til å utestenge brukere som ofte leverer «åpenbart ulovlig innhold» og sette inn tiltak dersom det ved bruken av plattformene foreligger risiko for «negativ indvirkning» på «valgprosesser».<sup>96</sup> Reklamer som formidles på tjenestene skal merkes.<sup>97</sup> I tillegg får plattformene en omfattende rapporteringsplikt.<sup>98</sup> Hvilke forpliktelser tilbyderne av onlineplattformene har, avhenger imidlertid av størrelsen av plattformene. Onlineplattformer som har minst 45 millioner EU-brukere i måneden, og som er utpekt av Kommisjonen som «meget store», har etter forordningen større forpliktelser enn andre onlineplattformer.<sup>99</sup>

Min vurdering av DSA vil dreie seg om dens forhold til yttringsfriheten på sosiale medier i forbindelse med valg. Kapittelet vil derfor i hovedsak ta opp utvalgte deler av art. 23, 34 og 35. Først vil vi imidlertid se nærmere på hva ekvivalensprinsippet har å si for vurderingen av DSA opp mot EMK.

## 3.2 Ekvivalensprinsippet

### 3.2.1 Ekvivalensprinsippet og EU

Utgangspunktet er at stater kan holdes ansvarlige for brudd på EMK, også i tilfeller der de har inntatt lovgivning fra internasjonale organ eller overdratt kompetanse til dem.<sup>100</sup> Som det

---

<sup>95</sup> Se generelt om DSA i NOU 2022: 9 s. 138-141.

<sup>96</sup> DSA art. 23 første ledd og art. 35 første ledd, jf. 34 første ledd bokstav c.

<sup>97</sup> Ibid, art. 26 første ledd.

<sup>98</sup> Ibid, art. 24 første ledd jf. art. 15 og art. 34 tredje ledd.

<sup>99</sup> Ibid, art. 33 første og fjerde ledd.

<sup>100</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC] 2005, no. 45036/98, avsnitt 153-154; Aall (2018) s. 66.

fremkommer av *Bosphorus mot Irland*, er EMD likevel tilbakeholden med å overprøve EU-rett.<sup>101</sup> EMD anser Den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter å gi tilsvarende menneskerettslig beskyttelse som EMK.<sup>102</sup> EMD påpeker i *Bosphorus* at når det foreligger en ekvivalent beskyttelse av menneskerettighetene, vil presumsjonen være at «a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation».<sup>103</sup> Det er dette som gjerne blir kalt ekvivalensprinsippet. Det tilføyes imidlertid at en kan fravike presumsjonen dersom beskyttelsen av EMK-rettighetene i en bestemt sak er «manifestly deficient».<sup>104</sup>

Som De Hert og Korenica påpeker i sin artikkel om ekvivalensprinsippet, er det ikke helt klart hva som skal til for at en sak er «manifestly deficient».<sup>105</sup> Det ser likevel ut til at et av kravene for at en sak skal være «manifestly deficient», er at det har vært «dysfunction of the mechanisms of control of the observance of Convention rights».<sup>106</sup> De Hert og Korenica tolker dette som at en sak i alle fall må ha gått gjennom «review mechanisms of the EU» for at en skal komme over terskelen «manifestly deficient».<sup>107</sup>

Det er heller sjeldent at EMD kommer i en åpen konflikt med EU-domstolen.<sup>108</sup> Dette trekker i retning av at en bør være tilbakeholden med å anta at en anvendelse av DSA i EU-statene vil være i konflikt med EMK.

### 3.2.2 Ekvivalensprinsippet og EØS

Selv om Den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter ikke en del av EØS-avtalen, anerkjente EMD i *LO og NTF mot Norge* (Holship-dommen) at «fundamental rights form part of the unwritten principles of EEA law».<sup>109</sup> EFTA-domstolen har imidlertid ikke rettslig bindende virkning i EFTA-statene. På bakgrunn av dette, konkluderer EMD i Holship-

---

<sup>101</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC] 2005, no. 45036/98, avsnitt 155-156 og 165; Fredriksen og Mathisen (2022). s. 357 og 437-438; Aall (2018) s. 66-67.

<sup>102</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC] 2005, no. 45036/98, avsnitt 159 og 165; Den Europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter, 12. desember 2007, Strasbourg (i kraft fra 1. desember 2009) 2012/C 326/02.

<sup>103</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC] 2005, no. 45036/98, avsnitt 156.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> De Hert og Korenica (2012) s. 886.

<sup>106</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC] 2005, no. 45036/98, avsnitt 166.

<sup>107</sup> De Hert og Korenica (2012) s. 887.

<sup>108</sup> Ibid, s. 874-875.

<sup>109</sup> *Norwegian confederation of trade unions (LO) og Norwegian transport workers' union (NTF) mot Norge* [J] 2021, no. 45487/17, avsnitt 106-107; Fredriksen og Mathisen (2022) s. 83.

dommen med at ekvivalensprinsippet etter *Bosphorus* ikke kommer til anvendelse i saker som gjelder EØS-avtalen.<sup>110</sup>

Da Norge ikke er en del av EU, vil ekvivalensprinsippet ikke komme til anvendelse ved anvendelsen av DSA i Norge. Det er derfor særlig nødvendig å vurdere om en norsk gjennomføring av DSA er i tråd med EMK.

### **3.3 DSA art. 23 og 34 – «ulovlig innhold»**

#### **3.3.1 DSA art. 23 og 34 – Hva innebærer «ulovlig innhold»?**

Det følger av DSA art. 23 første ledd, at tilbydere av onlineplattformer skal gi en advarsel, deretter suspendere i en rimelig periode, dersom tjenestemottagere «ofte leverer åpenbart ulovlig innhold». Etter DSA art. 34 første ledd bokstav a, skal tilbydere av meget store onlineplattformer vurdere risikoen for utbredelse av «ulovlig innhold» gjennom sine tjenester. Dersom det foreligger slikt ulovlig innhold, må onlineplattformene sørge for «afbødende foranstaltninger», jf. art. 35 første ledd.

I art. 3 bokstav h blir «ulovlig innhold» definert som «enhver form for informasjon, som i sig selv eller i kraft af sin tilknytning til en aktivitet, [...] ikke er i overensstemmelse med EU-retten eller en medlemsstats nationale ret, som er i overensstemmelse med EU-retten, uanset denne rets særlige genstand eller art».

I DSAs fortale blir det presisert at begrepet «ulovlig innhold» i onlinemiljøet bør «generelt afspejle de gældende regler i offlinemiljøet» og at begrepet bør defineres «bredt», slik at det omfatter «information om ulovlig innhold og ulovlige produkter, tjenester og aktiviteter».<sup>111</sup>

En rekke ytringer som vil bli rammet blir i samme avsnitt listet opp, blant annet ulovlig hatefull tale, bilder som viser seksuelt misbruk av barn og ulovlig terrorinnhold. Slikt innhold vil dermed også normalt sett kvalifisere til å være «åpenbart ulovlig innhold», jf. art. 23 første ledd.

Spørsmålet videre er hvor grensen mellom ulovlig og ikke ulovlig innhold går, herunder om «ulovlig innhold» kan omfatte mer enn bare meningsinnholdet i ytringen.

---

<sup>110</sup> *Norwegian confederation of trade unions (LO) og Norwegian transport workers' union (NTF) mot Norge* [J] 2021, no. 45487/17, avsnitt 108; Fredriksen og Mathisen (2022) s. 437.

<sup>111</sup> DSAs fortale, avsnitt 12.

Som nevnt i delkapittel 1.4 er det etter den danske straffeloven § 108 straffbart å «samarbejde» med fremmed etterretningstjeneste «om at udøve påvirkningsvirksomhed». Straffebudet retter seg altså mot samarbeidet, ikke mot hva en ytring inneholder. En kan dermed bli straffet selv om innholdet i ytringen er legitimt.

Mer konkret kan en da spørre om en ytring som er straffbar etter den danske straffeloven paragraf 108 også vil være å anse som «ulovlig indhold» etter DSA. En naturlig språklig forståelse av uttrykket «ulovlig indhold» tilsier at det er meningsinnholdet i ytringen som må være ulovlig. I så fall vil nok den danske straffeloven § 108 ikke falle inn under «ulovlig indhold» etter DSA. Legaldefinisjonen i art. 3 bokstav h trekker imidlertid i motsatt retning, når den sier at «ulovlig indhold» også omfatter ytringer som «i kraft af sin tilknytning til en aktivitet» ikke er i overensstemmelse med EU-retten eller nasjonal rett. I fortalen presiseres det det som nevnt at «ulovlig indhold» har et vidt omfang. Selv om påvirkningsaksjoner og desinformasjon ikke er tatt med i opplistingen av eksempler på hva som kan falle inn under «ulovlig indhold», trekker dette ytterligere i retning av at begrepet vil omfatte ytringer som har bakgrunn i et samarbeid med en fremmed etterretningstjeneste, forutsatt at slikt samarbeid er ulovlig.<sup>112</sup>

Det er etter dette knyttet noe usikkerhet rundt om ytringer i forbindelse med påvirkningsaksjoner, for eksempel etter den danske modellen, vil være omfattet av «ulovlig indhold» etter DSA art. 3 bokstav h. Det er derfor sannsynlig at den danske straffeloven § 108 ikke når opp til terskelen «åpenbart ulovlig indhold» etter art. 23 første ledd. Derimot vil det være mer usikkert for art. 34 første ledd bokstav a, der det kun står «ulovlig indhold».

### **3.3.2 Er det proporsjonalt å gjøre inngrep mot «ulovlig indhold»?**

Om det er proporsjonalt å gjøre inngrep mot ulovlig innhold etter EMK art. 10, vil i stor grad avhenge av den aktuelle loven som forbyr innholdet. Dersom for eksempel den danske straffeloven § 108 faller inn under «ulovlig indhold» etter DSA art. 23 og 34, må en også vurdere om et inngrep etter den danske straffeloven § 108 er proporsjonal. I kapittel 4 vil jeg komme tilbake til en slik vurdering, men da av det tilsvarende norske lovforslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet.

---

<sup>112</sup> DSAs fortale, avsnitt 12.

Det blir uansett i fortalen til DSA presisert at «[f]jernelse af informationen eller hindring af adgangen hertil bør ske under overholdelse af tjenestemodtagernes grunnleggende rettigheter, herunder retten til ytrings- og informationsfrihed».<sup>113</sup> Dette tilsier at en bør tolke DSA art. 23 og 34 slik at «ulovligt indhold» ikke rammer ytringer som er i tråd med ytrings- og informasjonsfriheten.

Innenfor EU kan en også i stor grad legge til grunn at «ulovligt indhold» etter DSA ikke kommer i konflikt med EMK art 10, jf. ekvivalensprinsippet som er omtalt ovenfor i delkapittel 3.2.

### **3.4 DSA art. 34 og 35 – «negativ indvirkning» på «valgprosesser»**

#### **3.4.1 Hva innebærer «negativ indvirkning» på «valgprosesser»?**

DSA art. 34 og 35 gjelder bare for «meget store» onlineplattformer og onlinesøkemaskiner.<sup>114</sup> Det er derfor sannsynlig at bestemmelsene vil gjelde blant annet for Facebook og YouTube.<sup>115</sup>

Etter DSA art. 34 første ledd vil onlineplattformene få en plikt til å identifisere, analysere og vurdere om plattformens utforming vil innebære en systematisk risiko. Plattformene skal blant annet vurdere om det foreligger en «aktuel eller forventet negativ indvirkning på [...] valgprosesser», jf. art. 34 første ledd bokstav c. Dersom det blir identifisert slik risiko etter art. 34, skal onlineplattformene innføre skreddersydde «rimelige, forholdsmessige og effektive afbødende foranstaltninger», jf. art 35 første ledd.

Spørsmålet er så hva som menes med en «negativ indvirkning på [...] valgprosesser», jf. art. 34 første ledd bokstav c. Dette er ikke definert i DSA art. 3. Ordlyden «negativ indvirkning» favner svært vidt, og det vil derfor være naturlig å se hen til formålet bak valgprosesser i tolkningen av uttrykket. Fordi det ennå ikke foreligger noen EU-avgjørelser knyttet til DSA, vil det også være naturlig å tolke bestemmelsen i lys av EMDs anvisninger av ytringsfrihetens grenser.

---

<sup>113</sup> DSAs fortale, avsnitt 22.

<sup>114</sup> DSA art. 33 første og fjerde ledd; Delkapittel 3.1.

<sup>115</sup> NOU 2022: 9, s. 140.



Ytringsfriheten er som tidligere nevnt, grunnleggende for å kunne opprettholde et demokrati, og det skal derfor antagelig mye til før en kan anse et innlegg på en onlineplattform å ha «negativ indvirkning», jf. art. 34, på valgprosessen. Dette innebærer at ytterliggående og polariserende ytringer i utgangspunktet heller ikke har «negativ indvirkning» på valgprosesser etter art. 34.

Risikovurderingen etter art. 34 første ledd, skal inneholde en analyse av om risikoen for blant annet negativ innvirkning på valgprosesser på plattformene påvirkes av «bevidst manipulation af deres tjeneste», herunder «ikkeautentisk bruk eller automatiseret udnyttelse af tjenesten», jf. art. 34 andre ledd. Dersom en oppdager «ikkeautentisk bruk eller automatiseret» utnyttelse av en onlineplattform, jf. art. 34 andre ledd, og innholdet som publiseres er politisk, tilsier det dermed at det foreligger risiko for «aktuel eller forventet negativ indvirkning på [...] valgprosesser», jf. art. 34 første ledd bokstav c. Særlig i tilfeller der innholdet spres i løpet av valgkamperperioden vil dette antagelig være tilfellet.

Det følger også av fortalen til DSA at det ved vurderingen av den systematiske risikoen for negative innvirkninger på valgprosesser skal fokuseres «på de systemer eller andre elementer, der kan bidrage til risiciene, herunder alle de algoritmiske systemer, der kan være relevante».<sup>116</sup> Det understrekes også at tilbyderene bør være «særligt opmærksomme på, hvordan deres tjenester anvendes til at udbrede eller forstærke misvisende eller vildledende indhold, herunder desinformation».<sup>117</sup> Dette kan tilsi at «negativ indvirkning» på valgprosesser, jf. DSA art. 34, dreier seg om den tekniske bruken av onlineplattformene og ikke selve innholdet i det som ytres på plattformene.

Innledningsvis så vi hvordan påvirkningsaksjoner ofte skjer gjennom ikkeautentisk eller automatisert bruk og ved bruk av desinformasjon. Vi har også sett på hvordan påvirkningsaksjoner vil være nedbrytende for demokratiet. Dette tilsier at påvirkningsaksjoner faller inn under «negativ indvirkning på [...] valgprosesser» etter art. 34 første ledd bokstav c.

### **3.4.2 Er automatisert og ikke-autentisk bruk av onlineplattformer beskyttet av ytringsfriheten?**

Dersom det påvises risiko for blant annet negativ innvirkning på valgprosesser, skal tilbyderne av onlineplattformene innføre «afbødende foranstaltninger», jf. DSA art. 35 første

---

<sup>116</sup> DSAs fortale, avsnitt 84, jf. avsnitt 82.

<sup>117</sup> Ibid.

ledd. Slike foranstaltninger kan for eksempel omfatte tilpassing av tjenestene og endring av «vilkår og betingelser og håndhævelsen heraf», jf. art. 35 første ledd bokstav a og b.

En kan spørre seg om en begrensning i adgangen til å publisere innhold på onlineplattformer gjennom automatisert og ikke-autentisk bruk, og som har negativ innvirkning på valgprosesser, vil være i strid med ytringsfriheten etter EMK art. 10.<sup>118</sup> For at dette skal være tilfellet, må automatisert og ikke-autentisk bruk av onlineplattformer kvalifisere til å være ytringer etter EMK art. 10.

Det følger av EMK art. 10 første ledd at ytringsfriheten dreier seg om å ha «freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas», noe som etter EMDs praksis innebærer «information and ideas of all kinds».<sup>119</sup> Som eksempler kan det nevnes at både billedkunst, «likes» på sosiale medier og visse typer oppførsel som å spraye korte beskjeder på en presidentstatue, har blitt ansett for å være innenfor det vide spekteret av handlinger som er klassifisert som ytringer etter denne bestemmelsen.<sup>120</sup> En bør derfor være noe forsiktig før en konkluderer med at automatiserte innlegg på onlineplattformer ikke er å anse som ytringer etter EMK art. 10 første ledd.

Det kan imidlertid være naturlig å tolke EMK art. 10 dithen at det må foreligge en idé eller tanke hos en person som på en eller annen måte formidles. Det er ikke nødvendigvis slik at innhold publisert av en bot er å anse som en tanke som springer ut fra et menneske.<sup>121</sup> Selv om terskelen for hva som er å anse en ytring etter EMK art 10 er lav, kan det dermed hende at denne typen innlegg ikke alltid kvalifiserer til å være ytringer.

Uansett hvordan en måtte konkludere på spørsmålet ovenfor, er det klart at dersom det ved bruk av automatisert eller ikke-autentisk adferd utøves en påvirkningsaksjon mot et valg i en fremmed stat, vil det legitime formålet om «national security» etter EMK art. 10 andre ledd som oftest være oppfylt.<sup>122</sup> Så lenge inngrepet er proporsjonalt og foreskrevet ved lov, kan det dermed gjøres inngrep overfor disse ytringene.

---

<sup>118</sup> Se liknede problemstilling i Jones (2018) s. 185 og 187; se også Arnesen (2021) s. 21-22.

<sup>119</sup> *Müller m.fl. mot Sveits* [J] 1988, no. 10737/84, avsnitt 27.

<sup>120</sup> Se henholdsvis *Müller m.fl. mot Sveits* [J] 1988, no. 10737/84, avsnitt 27; *Melike mot Tyrkia* [J] 2021, no. 35786/19, avsnitt 44; *Ibrahimov og Mammadov mot Aserbajdsjan* [J] 2020, no. 63571/16, avsnitt 166-167.

<sup>121</sup> Se eksempel på hvordan en bot kan utvikle innhold i Jones (2018) s. 162-163.

<sup>122</sup> Delkapittel 2.5.1 og 4.3.

### 3.5 Innebærer sanksjonene etter DSA art. 35 at inngrepene i ytringsfriheten er uproporsjonale?

Det følger det av EMK art. 10 at inngrepet i ytringsfriheten må stå i forhold til det legitime mål som ønskes oppnådd. Det skal gode grunner til for at tyngende sanksjoner er å anse som proporsjonale, dette gjelder særlig straff.<sup>123</sup> Det skal imidlertid ikke like mye til før det anses som proporsjonalt å stenge en internettside, der brukernes informasjonsfrihet blir skadelidende.<sup>124</sup>

I motsetning til Polens lov om lokalvalg artikkel 72, er DSA ikke rettet mot enkeltpersoner, men mot onlineplattformer. Ulovlig innhold og innhold som har negativ innvirkning på valgprosesser, kan medføre at onlineplattformene er nødt til å foreta «rimelige, forholdsmessige og effektive afbødende foranstaltninger», etter DSA art. 35 første ledd, jf. art. 34 første ledd. Tilbyderne av onlineplattformene har selv ansvar for å vurdere hvilke foranstaltninger som skal innføres.<sup>125</sup> I lys av risikoen for store bøter ved brudd på DSA, kan det være en fare for at tilbyderne av onlineplattformene velger å tolke bestemmelsene i DSA strengt.<sup>126</sup> Dersom DSA art. 35 tolkes svært strengt, kan dette føre til inngripende begrensninger i brukernes adgang til å ytre seg på plattformene, noe som kan trekke noe i retning av at inngrepene vil være uproporsjonale.

Selv om onlineplattformene har stor frihet til å vurdere hvilke tiltak som skal innføres, er det i DSA art. 35 første ledd listet opp en rekke tiltak som kan benyttes. Felles for disse tiltakene er at de ikke dreier seg om sanksjoner mot allerede publiserte ytringer, men om generelle endringer som kan gjøres på plattformen. Her kan blant annet tilpasninger av vilkår og algoritmiske systemer, og endring av reklamesystemer nevnes.<sup>127</sup>

Slike generelle tiltak vil være lite inngripende i forhold til inngrepene klagerne i *Kita, Kwiecień og Brzeziński* ble utsatt for, og har heller likheter med blokkering av internettsider. Dette tilsier at proporsjonalitetskravet etter EMK andre ledd normalt ikke vil være krenket når onlineplattformene innfører tiltak etter DSA art. 35.

---

<sup>123</sup> Delkapittel 2.5.3; Aall (2018) s. 121.

<sup>124</sup> Delkapittel 2.4.

<sup>125</sup> DSA art. 35 første ledd.

<sup>126</sup> Ibid, art. 74.

<sup>127</sup> Ibid, art. 35 første ledd bokstav b, d, og e.

### 3.6 Er det fordelaktig med en samstemt regulering av onlineplattformer i Europa?

Det følger av DSA art. 1 at formålet med forordningen blant annet er å «fastsætte harmoniserte regler for et sikkert, forudsigelig og pålitelig onlinemiljø». EU-parlamentet og Rådet har altså et ønske om å ha en samstemt lovgivning på tvers av EU-statene. Det kan i den forbindelse også nevnes at danske myndigheter våren 2022 skrinla et lovforslag som lignet den tyske NetzDG, etter at EU-kommisjonen hadde sagt at de ville stanse denne.<sup>128</sup>

Spørsmålet som så melder seg, er om det er nødvendig eller fordelaktig at Europa har en samstemt regulering av onlineplattformer.

Både påvirkningsaksjoner og desinformasjon på sosiale medier kan utgjøre en fare for frie valg. Samtidig har det vært variert i hvilken grad de store onlineplattformene har vært villige til å bekjempe denne typen virksomhet.<sup>129</sup> Her kan særlig Facebook nevnes, som har utestengt forskere som undersøkte sammenhengen mellom desinformasjon og annonser.<sup>130</sup> En samstemt lovgivning innad i Europa kan være et langt mer effektivt virkemiddel overfor større selskaper, enn dersom hver enkelt stat lager sin egen lovgivning.<sup>131</sup> Den nye forordningen vil føre til at alle EU-stater og statene som er del av EØS-avtalen får et likelydende regelverk som kan bli et redskap i bekjempelsen av desinformasjon og påvirkningsaksjoner.

DSA er likevel blitt kritisert for å ikke være fullt så samlende som den ved første øyekast kan gi inntrykk av. Ó Fathaigh m.fl. har i sin artikkel påpekt at «ulovlig innhold» etter DSA art. 3 bokstav h favner svært bredt.<sup>132</sup> Denne ordlyden kan derfor komme til å favne om både desinformasjon og påvirkningsaksjoner der dette er ulovlig i de forskjellige medlemsstatene. Forfatterne av artikkelen påpeker at «DSA may end up amplifying national differences and thereby at least in parts achieve exactly the opposite of what it intended to do, namely harmonisation».<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> Erhvervsministeriet (2022); NOU 2022: 9 s. 144-145; Se også EU-kommisjonens kritikk av en fransk lov angående onlineplattformer i NOU 2022: 9 s. 145.

<sup>129</sup> FFI (2021) s. 37.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Se også NOU 2022: 9 s. 125-126 om behov for nye reguleringer og reguleringsparadokset.

<sup>132</sup> Ó Fathaigh, Helberger og Appelman (2021) s. 15, i artikkelen vises det til «illegal content» etter et tidligere forslag av DSA art. 2 bokstav g.

<sup>133</sup> Ibid, s. 19.

Det er etter dette sannsynligvis fordelaktig å ha EU-lovgivning som kan tvinge de store onlineplattformene til handling. Samtidig må en erkjenne at bruken av vilkåret «ulovlig indhold» i DSA nok ikke vil føre til en fullt ut samstemt lovgivning i Europa.

### **3.7 Avsluttende bemerkninger om DSA**

Det følger av EMK art. 10, jf. art. 1 og EMK P1-3, at de kontraherende statene både har en plikt til å sikre ytringsfriheten og en plikt til å sikre frie valg. Å rette lovgivningen mot plattformene istedenfor enkeltpersoner kan derfor være et klokt valg. Da kan en unngå å komme i konflikt med ytringsfriheten. En ulempe ved DSA er imidlertid at en står i fare for å overlate for mye av tolkningen til onlineplattformene, og at disse, på bakgrunn av sanksjonene de kan bli møtt med, tolker DSA unødige strengt. En annen mulig utfordring er at DSAs regulering av «ulovlig indhold», jf. blant annet art. 23 og 34, vil kunne virke mot EU-organenes hensikt om et harmoniserende regelverk.

Når det gjelder plattformenes plikt til å innføre foranstaltninger mot risiko for «negativ indvirkning» på «valgprosesser», jf. DSA art. 35. jf. 34, vil foranstaltningene i stor grad dreie seg om overordnede systematiske endringer på plattformen. Det vil dermed ikke dreie seg om betydelige inngrep i den enkeltes ytringsfrihet.

Som vi så i delkapittel 3.3.2, må spørsmålet om inngrep mot «ulovlig indhold» etter DSA art. 23 og 34 er i strid med ytringsfriheten, i stor grad avhenge av om det konkrete forbudet er i strid med EMK art. 10. Videre skal hva som er «ulovlig indhold» i henhold til fortalen i DSA tolkes i lys av ytringsfriheten.<sup>134</sup>

EMD vil nok uansett strekke seg langt for å anse en anvendelse av DSA i EU-statene for å være i tråd med EMK, jf. det som er sagt om ekvivalens i delkapittel 3.2.1 Når det gjelder implementeringen av DSA i norsk lovgivning, vil EMD antagelig gå inn i en litt mer konkret vurdering av om ytringsfriheten er krenket, jf. delkapittel 3.2.2.

---

<sup>134</sup> DSAs fortale, avsnitt 22.

## 4 Forslag om ny straffelov § 130

### 4.1 Introduksjon til forslaget om ny straffelov § 130

Dette kapittelet tar for seg Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om en ny § 130 i straffeloven. Etter forslaget vil den som «rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet» straffes med fengsel inntil 3 år.<sup>135</sup> Med «påvirkningsvirksomhet» menes «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse».<sup>136</sup> Der det er relevant vil forslaget om en ny straffelov § 130 a om grov ulovlig påvirkningsvirksomhet trekkes inn.<sup>137</sup> Heretter omtales bestemmelsene for enkelhetens skyld som strl. §§ 130 og 130 a, selv om de ikke er vedtatt av stortinget.

Strl. § 130 omfatter påvirkningsvirksomhet på sosiale medier som tar sikte på å påvirke norske valg, men vil, etter ordlyden også omfatte påvirkningsvirksomhet utenfor internett og påvirkningsvirksomhet som ikke er rettet mot valg. Det skal i dette kapittelet vurderes om strl. paragraf 130 er i strid med ytringsfriheten etter EMK art. 10. At Danmark har vedtatt en tilsvarende bestemmelse tilsier at grundige vurderinger allerede er gjort, og taler for at bestemmelsen ikke er i strid med EMK art. 10.<sup>138</sup>

### 4.2 Er ytringer straffbart etter straffeloven § 130?

Forslaget til strl. § 130 nevner ikke ytringer som et vilkår for straff. Bestemmelsen sier derimot eksplisitt at det er samarbeidet med en fremmed etterretningstjeneste som skal være straffbart. Straffeloven § 130 vil kunne ramme tilfeller der gjerningspersonen selv ikke ytrer seg, for eksempel ved at han leier ut en brukerprofil på en digital plattform til en fremmed etterretningstjeneste.<sup>139</sup> Det er likevel klart at bestemmelsen ofte vil ramme tilfeller der samarbeidet med den fremmede etterretningstjenesten består i at gjerningspersonen har ytret seg.

---

<sup>135</sup> Høringsnotat (2021) s. 26.

<sup>136</sup> Ibid, s. 26, forslag til ny strl. § 130 andre ledd.

<sup>137</sup> Ibid, s. 26.

<sup>138</sup> Den danske straffeloven § 108; Delkapittel 1.4.

<sup>139</sup> Høringsnotat (2021) s. 20.

Spørsmålet om strl. § 130 er i strid med EMK art. 10, kan blant annet avhenge av om den straffbare handlingen etter strl. § 130, er ytringen som gjerningspersonen kommer med, eller om det kun dreier seg om samarbeidet med den fremmede etterretningstjenesten.

Ut fra både ordlyden i strl. § 130 og fra sammenhengen i kapittelet bestemmelsen er ment å være en del av, er det trolig samarbeidet med den fremmede etterretningstjenesten, og ikke ytringen i seg selv, som er ment å være straffbar.<sup>140</sup> Departementet uttaler også selv at straffebudet ikke retter seg mot «bestemte ytringer, men mot samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste».<sup>141</sup> Dette innebærer at en enklere kan unngå at bestemmelsen havner i strid med ytringsfriheten etter EMK art. 10.

Et videre spørsmål er om samarbeidsvilkåret etter strl. § 130 likevel i en fremtredende grad vil ramme gjerningspersonens egne ytringer, slik at en i realiteten må anse strl. § 130 å gjøre ytringer straffbare.

I januar 2022 innrømmet tidligere statsminister Kjell Magne Bondevik å ha fått betalt for en rosende kronikk som han hadde skrevet om Kasakhstan, og for å ha deltatt på 30-års jubileum av landet.<sup>142</sup> Han hadde også godtatt at kronikken ble lagt ved i et annonsebilag av den Kasakhstanske ambassaden, noe han riktignok senere angret på.<sup>143</sup> Bondevik påpeker selv at han skrev det han selv ville og at det ikke var lagt noen føringer for innholdet i kronikken.<sup>144</sup> Selv om en kanskje kan tvile på at det overhodet ikke lå noen føringer, må det være klart at Bondeviks kronikk er å anse som en ytring.

Spørsmålet er så om en slik ytring vil være å anse som samarbeid med fremmed etterretningstjeneste etter strl. § 130. Uttrykket «fremmed etterretningstjeneste» blir i høringsnotatet berstrevet som et vidtgående uttrykk, og det kan ikke være tvil om at en utenlandsk ambassade er ment å falle inn under ordlyden.<sup>145</sup> Den Kasakhstanske ambassaden er dermed å regne som en «fremmed etterretningstjeneste» etter strl. § 130.

I høringsnotatet påpekes det at samarbeidsvilkåret dreier seg om tilfeller der det «reelt sett» foreligger et samarbeid.<sup>146</sup> Det skal blant annet legges vekt på i hvilken grad det har vært «kontakt mellom gjerningspersonen og fremmed etterretningstjeneste», samtidig presiseres

---

<sup>140</sup> Se straffeloven kapittel 17, blant annet strl. § 121; se også Hennig (2021) s. 440.

<sup>141</sup> Høringsnotat (2021) s. 2.

<sup>142</sup> NRK (2022).

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Høringsnotat (2021) s. 22-23.

<sup>146</sup> Ibid, s. 22.

det at kontakt likevel ikke er et vilkår.<sup>147</sup> Samarbeidsvilkåret får dermed et bredt nedslagsfelt. I høringsnotatet påpekes det også at dersom det foreligger betaling, vil det anses som et tungtveiende moment for at samarbeidsvilkåret er oppfylt.<sup>148</sup> Fordi Bondevik både deltok på en feiring av Kashakstan, skrev en rosende kronikk om landet, mottok betaling, og til slutt også tillot at kronikken ble brukt i et PR-magasin, kan det ikke være særlig tvil om at det foreligger et samarbeid i høringsnotatets forstand.

Et langt vanskeligere spørsmål er om samarbeidet var «rettstridig» etter strl. § 130. Etter høringsnotatet må vilkåret vurderes i lys av yringsfriheten og andre «overordnede rettsnormer».<sup>149</sup> Det påpekes også at strl. § 130 som «utgangspunkt» ikke rammer «ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet», men at vurderingen av hva som er «rettsstridig» kan være vanskelig i tvilstilfeller.<sup>150</sup> Dermed er det høyst usikkert om Bondevik-tilfellet ville blitt rammet av strl. § 130.

Videre kan en spørre seg om for eksempel kommentarer eller lenker til nyhetsartikler som stammer fra en fremmed etterretningstjeneste vil kunne rammes av strl. § 130, eller om et forskningssamarbeid med en fremmed stat omfattes.

Kjernen i «påvirkningsvirksomhet», jf. forslaget til strl. § 130, vil uansett være at enten gjerningspersonen eller den fremmede etterretningstjenesten ytrer seg i en eller annen form. Når det i det følgende vurderes om strl. § 130 vil kunne være i strid med EMK art. 10, tas det utgangspunkt i de tilfeller der gjerningspersonen selv ytrer seg, som for eksempel i Bondevik-tilfellet.

I den del situasjoner, der gjerningspersonen selv ytrer seg, kan strl. § 130 innebære et inngrep i yringsfriheten etter EMK art 10 første ledd. Det vil i det følgende vurderes om vilkårene for inngrep i yringsfriheten etter EMK art. 10 andre ledd er oppfylte.

### **4.3 Kravet om formålmessighet**

Det følger av EMK art. 10 andre ledd, at en innskrenkning i yringsfriheten må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til et av de opplistede formålene. Et av disse formålene er «national security». Som beskrevet i delkapittel 2.5.1 anså Veneziakommisjonen

---

<sup>147</sup> Høringsnotat (2021) s. 22.

<sup>148</sup> Ibid, s. 23.

<sup>149</sup> Ibid, s. 22.

<sup>150</sup> Ibid, s. 18.



det tyrkiske lovforslaget som dreide seg om desinformasjon til å være i tråd med flere av de legitime formålene etter EMK art. 10, blant annet «national security».<sup>151</sup> Da desinformasjon og påvirkningsvirksomhet ofte henger tett sammen, taler dette sterkt for at flere av de alternative formålsvilkårene etter EMK art. 10 andre ledd også er oppfylte når det gjelder strl. paragraf 130.

Det er, som nevnt tidligere, blitt påvist påvirkningsaksjoner ved valg i flere vestlige land. Avstanden mellom Europa og Russland har økt betraktelig i løpet av det siste året, og det er ingen grunn til å anta at faren for påvirkningsaksjoner vil avta. Det foreligger dermed en fare for «national security», jf. EMK art. 10 andre ledd, og strl. § 130 har et legitimt formål.

## 4.4 Lovkravet

### 4.4.1 Lovkravet – Generelle utgangspunkt

Som beskrevet i delkapittel 2.5.2, innebærer lovkravet i EMK art. 10 at lovhjemmelen må være så klar og presis at det blir forutberegnelig hvilke handlinger som omfattes av inngrepet.<sup>152</sup> Videre vil lovkravet bli strengere i takt med hvor alvorlig inngrepet er.<sup>153</sup> EMD har flere ganger uttalt at ytringsfriheten er grunnleggende for demokratiet.<sup>154</sup> Det må derfor generelt gjelde et strengt lovkrav ved inngrep i ytringsfriheten. Videre vil også typen inngrep spille inn i vurderingen av om det foreligger et strengt lovkrav, noe som innebærer at fengsling alltid vil medføre et strengt lovkrav.<sup>155</sup>

Selv om ordlyden i strl. § 130 rammer den som «samarbeider» med fremmed etterretningstjeneste, må det være klart, slik det ble eksemplifisert med Bondevik-hendelsen, at samarbeid i en del tilfeller vil innebære ytringer. Fordi bestemmelsen også truer med fengsel, må det foreligge strenge krav til klarhet og presisjon i lovteksten. I de følgende delkapitlene vurderes det om vilkårene i strl. § 130 oppfyller lovkravet etter EMK art. 10.

---

<sup>151</sup> Venezia-kommisjonens vurdering avsnitt 55-57.

<sup>152</sup> *Perinçek mot Sveits* [GC] 2015, no. 27510/08, avsnitt 131; Hennig (2021) s. 442-444.

<sup>153</sup> Aall (2018) s. 121.

<sup>154</sup> *Lingens mot Østerrike* [P] 1986, no. 9815/82, avsnitt 41; *Kwiecień mot Polen* [J] 2007, no. 51744/99 avsnitt 48.

<sup>155</sup> Aall (2018) s. 121.

#### 4.4.2 Lovkravet – «rettsstridig samarbeider»

Det må foreligge et rettsstridig samarbeid med en fremmed etterretningstjeneste for at gjerningspersonen skal kunne straffes etter strl. § 130. Ordet «samarbeider» omfatter etter høringsnotatet en «rekke ulike former» for samarbeid, og det er ikke noe krav om en «formell samarbeidsavtale».<sup>156</sup> Videre vil ikke bare eksterne samarbeidspartnere bli omfattet, men også «virksomheten til personer som direkte representerer etterretningstjenesten».<sup>157</sup> Dersom det foreligger en avtale om påvirkningsvirksomhet, gjerningspersonen har mottatt betaling, eller han videreformidler materiale som er mottatt fra en fremmed etterretningstjeneste, taler dette for at det foreligger et samarbeid etter strl. § 130.<sup>158</sup> Det utpensles imidlertid ikke noen særlig klare vilkår for hva som skal falle inn under ordet «samarbeider».

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt at «grensedragningen mellom rettsstridig og straffri atferd etter lovforslaget vil særlig i tvilstilfellene kunne være krevende», og at «hvilke handlinger som rammes» må vurderes i lys av blant annet ytringsfriheten.<sup>159</sup> Når selv Justis- og beredskapsdepartementet finner vurderingen vanskelig, kan det tilsi at vilkåret ikke er presist nok til å være forutberegnelig for vanlige borgere.<sup>160</sup> Bestemmelsen vil dermed kunne ha en nedkjølende effekt på den offentlige debatten.<sup>161</sup> I det følgende sees det nærmere på enkeltteksempler som viser at det kan være vanskelig å avgjøre hva «rettsstridig samarbeider» faktisk innebærer.

Det er noe uklart om ordet «samarbeider» etter en naturlig forståelse omfatter direkte representasjon.<sup>162</sup> Selv om Justis- og beredskapsdepartementet mener at ordlyden også vil omfatte direkte representasjon, innrømmes det også at det «fremstår noe anstrengt» å kalle det for et samarbeid.<sup>163</sup> Formålet bak strl. § 130 er imidlertid å ramme påvirkningsvirksomhet. Med en slik bakgrunn ville det vært merkelig om straffebudet bare skulle ramme eksterne samarbeidspartnere, men samtidig ikke en representant for den fremmede etterretningstjenesten.

Når en leser strl. § 130 i sin helhet, ser en at fokuset settes mot det straffverdige ved å drive påvirkningsvirksomhet. En kan dermed forutse at strl. § 130 er ment til å ramme også direkte

---

<sup>156</sup> Høringsnotat (2021) s. 16.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Ibid, s. 23.

<sup>159</sup> Ibid, s. 18 og 23.

<sup>160</sup> Høringsssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag (2021) punkt 2 g.

<sup>161</sup> Høringsssvar fra Norges institusjon for menneskerettigheter (2021) s. 14, heretter NIM.

<sup>162</sup> Ibid, s. 13.

<sup>163</sup> Høringsnotat (2021) s. 16.

representasjon. I denne sammenhengen kan det også nevnes at selv om det foreligger et lovkrav, krever ikke EMD at lovbestemmelsen skal være «foreseeable with absolute certainty, as experience showed that to be unattainable».<sup>164</sup> Selv om det er satt opp et strengt lovkrav for straffinngrep mot ytringsfriheten, kan altså direkte representasjon etter dette være omfattet av samarbeidsvilkåret i strl. § 130, uten at det krenker lovkravet i EMK art. 10 andre ledd.

Det finnes imidlertid flere eksempler på situasjoner der det er vanskelig å forutse om handlingen vil falle inn under gjerningsbeskrivelsen i strl. § 130. I et av høringssvarene blir det eksemplifisert med 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».<sup>165</sup> En kan også spørre seg om en som frivillig arbeider for en bistandsorganisasjon som publiserer informasjon som stammer fra en fremmed etterretningstjeneste vil kunne rammes av strl. § 130.<sup>166</sup> I disse tilfellene kan det være at personen selv anser det nødvendig å ytre seg. Et tredje eksempel på et tilfelle i grenseland er dersom man i forkant av en ytring blir oppmuntret av den fremmede etterretningstjenesten til å ytre seg politisk, og eventuelt i ettertid får ros, uten å få noen videre godtgjørelse. Til slutt kan en også stille spørsmål om hvor mange ledd bakover et samarbeid kan gå.<sup>167</sup>

Etter høringsnotatets beskrivelse av hva som faller inn under «rettstridig samarbeid», er det vanskelig å svare på disse spørsmålene. Høringsnotatets delkapittel 6.1, som omhandler vilkåret «rettstridig samarbeider», er tvert imot preget av at vilkåret ikke blir klart avgrenset.<sup>168</sup> Som tidligere nevnt, fremkommer det av høringsnotatet at kontakt mellom partene tilsier samarbeid, men at det ikke er et vilkår.<sup>169</sup> Mangel på kontakt vil likevel tale imot at det foreligger et samarbeid.<sup>170</sup> Det er heller ikke et vilkår at det «kan påvises» en «avtale» eller at gjerningspersonen har «mottatt betaling eller andre ytelser».<sup>171</sup>

Veneziakommisjonen har som nevnt advart tyrkiske myndigheter mot «broad notions» som kan komme til å bli «catch-all formulas that can cover any content».<sup>172</sup> En kan få inntrykk av at Justis- og beredskapsdepartementet bruker en bred terminologi, som ikke er klart avgrenset,

---

<sup>164</sup> *Perinçek mot Sveits* [GC] 2015, no. 27510/08, avsnitt 131.

<sup>165</sup> Hørings svar fra NIM (2021) s. 14.

<sup>166</sup> Hørings svar fra Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter (2021) s. 2.

<sup>167</sup> Arnesen (2021) s. 35; se også flere eksempler på tvilstilfeller i hørings svar fra NIM (2021) s. 20-21.

<sup>168</sup> Høringsnotat (2021) s. 22-23

<sup>169</sup> *Ibid.*, s. 22.

<sup>170</sup> *Ibid.*, s. 22-23.

<sup>171</sup> *Ibid.*, s. 23.

<sup>172</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 49; Delkapittel 2.5.2.

for å best mulig sikre at all straffverdig handling faller inn under bestemmelsen. Det må likevel påpekes at «rettsstridig samarbeid» ikke nødvendigvis er en like vid og vag terminologi som enkelte av uttrykkene fra det tyrkiske lovforslaget. Veneziakommisjonen anså blant annet «disturbance of the public peace» som vagt.<sup>173</sup>

Det er også gjort noen avgrensninger i høringsnotatet, ved at det vises til bemerkningene til den danske straffeloven § 108.<sup>174</sup> I disse bemerkningene heter det at det ikke vil være straffbart gjennom «sædvanlig journalistisk virksomhet at bringe historier om fremmede lande eller fremmede etterretningstjenester», selv om historiene hjelper den «fremmede etterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhet».<sup>175</sup> Det påpekes også at «bloggere, debattører og forfattere » vil kunne utøve ordinær journalistisk virksomhet dersom det er «tale om emner, der er forbundet med en væsentlig samfundsmæssig interesse, som bidrager til den offentlige debat».<sup>176</sup> Å utøve journalistikk er likevel ikke noen garanti for å unngå straffansvar etter strl. § 130.<sup>177</sup>

Det er etter dette ikke klart hvor grensene for vilkåret «rettsstridig samarbeider» går, og i lys av det høye kravet til presisjon og forutberegnelighet, er jeg under tvil kommet til at vilkåret ikke vil oppfylle lovkravet etter EMK art. 10 andre ledd.

#### **4.4.3 Lovkravet – «fremmed etterretningstjeneste»**

Dette delkapittelet tar for seg om ordlyden «fremmed etterretningstjeneste», jf. strl. § 130, oppfyller lovkravet etter EMK art. 10 andre ledd.

En «fremmed etterretningstjeneste» må etter en naturlig forståelse i alle fall omfattes av det som Store norske leksikon omtaler som en «organisert virksomhet som er ansvarlig for å samle inn informasjon» som er «relevant for et lands nasjonale sikkerhet og interesser».<sup>178</sup> Etterretningstjenester kan likevel skille seg fra hverandre «både i organisering og omfang».<sup>179</sup> Et kjennetegn ved den norske etterretningstjenesten er at den er underlagt «nasjonal kontroll»,

---

<sup>173</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 39.

<sup>174</sup> Høringsnotat (2021) s. 17-18.

<sup>175</sup> Lovforslag nr. L 95 (2018) punkt 3.3.4.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Høringsnotat (2021) s. 18 og 23; Høringssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag (2021) punkt 2 c.

<sup>178</sup> Næss (2019).

<sup>179</sup> Ibid.

jf. etterretningstjenesteloven § 2-1 andre ledd.<sup>180</sup> Dette vil nok også være et sentralt kjennetegn hos utenlandske etterretningstjenester.

I høringsnotatet går departementet imidlertid lengre, ved å presisere at «fremmed etterretningstjeneste» omfatter virksomheter og myndigheter som «reelt sett tjener en etterretningsfunksjon for en fremmed stat».<sup>181</sup> Dette kan innebære at «virksomheten opptrer på den fremmede etterretningstjenestens vegne eller selv samarbeider med denne direkte eller indirekte».<sup>182</sup> Med andre ord kan en privat virksomhet falle inn under vilkåret «fremmed etterretningstjeneste» i strl. § 130. Det ser likevel ut til at det det er et vilkår at påvirkningen er «statlig styrt».<sup>183</sup>

Justis- og beredskapsdepartementet skriver i Meld.St. 5 (2020-2021) at «[i]kke-statlige aktører kan opptre på vegne av statlige aktører, og gjøre det krevende å avgjøre hvem som reelt sett står bak virkemiddelbruken».<sup>184</sup> Som Hennig påpeker, er det «bemerkelsesverdig at Justis- og beredskapsdepartementet forventer at borgerne skal ha forutsetninger for å utføre en realitetsvurdering av om en konkret utenlandsk aktør, i realiteten» er en del av en «fremmed etterretningstjeneste» når selv de norske sikkerhetsmyndigheter synes vurderingen er vanskelig.<sup>185</sup>

Her vil det nok være viktig å påpeke at skyldkravet for strl. § 130 er forsett etter strl. paragrafene 21 og 22.<sup>186</sup> En må dermed ha forsett om at dem man samarbeider med er representanter for en fremmed etterretningstjeneste.<sup>187</sup> Antagelig vil mange av dem som samarbeider med private utenlandske virksomheter ikke vite hvilken tilknytning virksomhetene har til statsapparatet.<sup>188</sup> En del av problematikken som ble påpekt i avsnittet ovenfor vil dermed bli avhjulpet.

Etter ordlyden er det noe usikkert om «rettsstridig» samarbeid med «fremmed etterretningstjeneste», jf. strl. § 130, bare omfatter fiendtlige staters etterretningstjenester.<sup>189</sup> Den danske tilsvarende bestemmelsen innebærer ikke et krav om at etterretningstjenesten skal

---

<sup>180</sup> Lov 19. juni 2020 nr. 77 om etterretningstjenesten.

<sup>181</sup> Høringsnotat (2021) s. 16.

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Ibid, s. 24.

<sup>184</sup> Meld.St. 5 (2020-2021) s. 93; Hennig (2021) s. 446.

<sup>185</sup> Hennig (2021) s. 446.

<sup>186</sup> Høringsnotat (2021) s. 24.

<sup>187</sup> Hørings svar fra NIM (2021) s. 16.

<sup>188</sup> Hennig (2021) s. 450-451.

<sup>189</sup> Hørings svar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag (2021) punkt 2 d.

tilhøre ikke-allierte stater.<sup>190</sup> Dette tilsier at også den norske bestemmelsen kan omfatte alliertes etterretningstjeneste. Så fort man samhandler med en utenlandsk aktør, kan det dermed knyttes usikkerhet til om man reelt samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste.<sup>191</sup>

I delkapittel 2.5 ble et tyrkisk lovforslag angående desinformasjon omtalt. Etter andre ledd i denne bestemmelsen, vil strafferammen økes dersom gjerningsbeskrivelsen etter første ledd blir gjennomført «within the framework of an organisation's activities».<sup>192</sup>

Venziakommisjonen var kritiske til at ordet «organisation» ikke ble nærmere presisert, og mente at det var uklart om organisasjonen måtte være «criminal» eller om bestemmelsen også omfattet «any other form of association».<sup>193</sup> Tyrkiske myndigheter hadde riktignok uttrykt at det referertes til «terrorist organisations», hvorpå Venezia-kommisjonen anbefalte å ta dette inn i teksten.<sup>194</sup> Uttrykket «fremmed etterretningstjeneste» jf. strl. § 130 fremstår som noen hakk klarere enn uttrykket «organisation». Ut fra ordlyden i strl. § 130 vil en i alle fall forstå at bestemmelsen ikke omfatter samarbeid med private virksomheter som ikke har noen form for tilknytning til en fremmed stat.

Uttrykket «fremmed etterretningstjeneste» er likefullt beskrevet svært vidt i høringsnotatet, og for vanlige borgere kan det derfor bli vanskelig å vurdere om de samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste. I lys av det strenge lovkravet blir det derfor usikkert om «fremmed etterretningstjeneste», jf. strl. § 130, står seg mot EMK art. 10.

#### **4.4.4 Lovkravet – «påvirkningsvirksomhet»**

I strl. § 130 andre ledd heter det at det med «påvirkningsvirksomhet» menes «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse».<sup>195</sup> At det oppstilles en egen legaldefinisjon for «påvirkningsvirksomhet» gjør det naturlig nok enklere å forutse hvilke handlinger som faller inn under bestemmelsen. Samtidig vil problematikken rundt innholdet av «fremmed etterretningstjeneste» dras inn i vurderingen av hva «påvirkningsvirksomhet» innebærer.

---

<sup>190</sup> Hennig (2021) s. 446.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Venezia-kommisjonen (2022) avsnitt 10.

<sup>193</sup> Ibid, avsnitt 52.

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Høringsnotat (2021) s. 26.

Påvirkning rettet mot «den allmenne meningsdannelse», jf. strl. § 130 andre ledd, innebærer etter høringsnotatet at formålet må være å «påvirke den offentlige debatten eller opinionens mening».<sup>196</sup> Påvirkning av «beslutninger», jf. strl. § 130 andre ledd, innebærer etter høringsnotatet at formålet typisk må være å «få noen til å mene noe bestemt eller foreta en bestemt handling».<sup>197</sup> I forbindelse med påvirkning av beslutninger uttales det så at strl. § 130 «bygger på en forutsetning om at utenlandsk etterretningstjeneste ikke vil bruke tid og ressurser på å påvirke beslutninger som er helt uten interesse for den».<sup>198</sup> Med andre ord vil ytringer som er skjedd gjennom rettsstridig samarbeid med fremmed etterretningstjeneste stort sett alltid være å anse som «påvirkningsvirksomhet». Forutsatt at en kan forutse hva «rettsstridig samarbeider» og «fremmed etterretningstjeneste» etter strl. § 130 innebærer, vil det altså ikke være særlig problematisk å forutse hva «påvirkningsvirksomhet» omfatter. Vilkåret vil i så fall ikke være i strid med EMK art. 10 andre ledd.

En kan imidlertid spørre seg om det finnes noen nedre grense for bruken av ordet «påvirkningsvirksomhet». Venezia-kommisjonen tok opp dette spørsmålet, men da i tilknytning til ordlyden «publicly disseminating».<sup>199</sup> Venezia-kommisjonen anså ordlyden som vag og spurte om en «post on Facebook accessible only to one's Facebook friends» eller om en «unsolicited e-mail sent to a specific e-mail address» ville oppfylle kravet «publicly disseminating».<sup>200</sup> Slike spørsmål kan en også stille i forbindelse med «påvirkningsvirksomhet» etter strl. § 130.

Det kan se ut til at det til en viss grad finnes en nedre grense for hva «påvirkningsvirksomhet», jf. strl. § 130, skal omfatte. Når det gjelder påvirkning av beslutninger sier bemerkningene til den danske straffebestemmelsen at det ikke foreslås noen «bagatelgrænse».<sup>201</sup> Angående påvirkning av den allmenne meningsdannelse, skrives det imidlertid at «påvirkning af meningsdannelsen hos en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere, ikke [vil] være omfattet».<sup>202</sup> Justis- og beredskapsdepartementet kommer med liknende uttalelser med henvisninger til de danske lovforarbeidene.<sup>203</sup>

---

<sup>196</sup> Høringsnotat (2021) s. 24.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Venezia-kommisjonen (2022) avsnitt 47.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Lovforslag nr. L 95 punkt 3.3.2.

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> Høringsnotat (2021) s. 12-13 og 24.

#### 4.4.5 Lovkravet – Konklusjon

Det er noe usikkert hvor langt vilkårene «rettsstridig samarbeider» og «fremmed etterretningstjeneste» rekker. Derfor kan det være en fordel om lovteksten blir enda mer spisset og definert.

På den andre siden er det viktig å holde i mente at det er utfordrende å utforme en lovbestemmelse som motvirker påvirkningsaksjoner som samtidig ikke kommer i strid med EMK art. 10. Som tidligere påpekt, har statene også en plikt til å sikre at valgene som blir holdt faktisk er frie, jf. EMK P1-3. Uttrykket «samarbeider» fokuserer ikke på hva man har ytret, men på at man samhandler med noen. Det kan derfor hende at dette uttrykket er det som best motvirker påvirkningsaksjoner i forbindelse med valg uten å komme i direkte konfrontasjon med ytringsfriheten.

En eventuell proposisjon bør i alle fall inneholde klarere avgrensninger mot hvilke tilfeller som ikke vil falle inn under strl. § 130. I høringsnotatet er det riktignok påpekt at ytringsfriheten setter grenser for hva strl. § 130 vil omfatte.<sup>204</sup> Dette vil likevel ikke være nok ettersom en ikke kan forvente at en vanlig borger skal gjøre omfattende vurderinger av strl. paragraf 130 i lys av EMK art. 10 andre ledd.

I delkapittel 2.5.2 og 4.4.2 så vi at Veneziakommisjonen rettet kritikk mot Tyrkias lovforslag på grunn av dens vage uttrykk.<sup>205</sup> Etter listen av vage vilkår som listes opp av Veneziakommisjonen er det klart at det tyrkiske forslaget inneholder i antall flere uklare uttrykk en strl. § 130. Dette kunne trukket i retning av at strl. § 130 samlet sett ikke er like vagt utformet som det tyrkiske forslaget. Problemet med det norske lovforslaget er at både vilkårene «rettsstridig samarbeider» og «fremmed etterretningstjeneste» er vage.<sup>206</sup> Videre er innholdet i «påvirkningsvirksomhet» avhengig av innholdet i «fremmed etterretningstjeneste». Ingen av de sentrale vilkårene i strl. § 130 har dermed noen klar avgrensning.

---

<sup>204</sup> Høringsnotat (2021) s. 23.

<sup>205</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 39.

<sup>206</sup> Se også høringsvar fra NIM (2021) s. 13.



På bakgrunn av dette heller jeg mot at strl. § 130 ikke oppfyller lovkravet i EMK art. 10 andre ledd, i alle fall så lenge vilkårene ikke blir tydeligere avgrenset og presisert i forarbeider eller rettspraksis.

## 4.5 Proporsjonalitetskravet – Nødvendig i et demokratisk samfunn

### 4.5.1 Et krav om nødvendighet og proporsjonalitet

Som beskrevet i delkapittel 2.5.3 kan kravet «necessary in a democratic society», jf. EMK art. 10 andre ledd, deles inn i to vurderinger. Det bør altså vurderes om det foreligger «a pressing social need» for å gjøre inngrep i rettigheten, og om inngrepet er «proportionate to the legitimate aim pursued».<sup>207</sup>

Da Veneziakommisjonen vurderte om det forelå «a pressing social need» for å regulere desinformasjon etter det tyrkiske lovforslaget, kom den frem til at dette ikke var tilfelle, fordi det allerede forelå en del overlappende tyrkisk lovgivning.<sup>208</sup> Som Justis- og beredskapsdepartementet påpeker, har PST «i svært begrenset grad» adgang til å «iretteføre påvirkning fra fremmede stater i Norge».<sup>209</sup> I *Brzeziński* påpeker EMD at det kan være nødvendig å ta opp kampen mot informasjon om valgkandidater som er feil.<sup>210</sup> Av de samme underliggende hensyn, nemlig at kandidater ikke skal bli valgt på feil grunnlag, kan det være nødvendig å ta opp kampen mot påvirkningsaksjoner. Det finnes ikke lovgivning i Norge som avbøter strl. § 130 i særlig grad.<sup>211</sup> Det foreligger dermed «a pressing social need» for å regulere påvirkningsaksjoner. I de neste delkapitlene vil det bli problematisert om inngrep i ytringsfriheten etter strl. § 130 vil være proporsjonalt.

### 4.5.2 Proporsjonalitetskravet – Skjønnsmargin

Før de konkrete vurderingene av om inngrep etter strl. § 130 vil være proporsjonalt blir presentert, knyttes det først noen kommentarer til hvilken skjønnsmargin statene har til å gjøre

---

<sup>207</sup> *Olsson mot Sverige* [P] 1988, no. 10465/83, avsnitt 67; se også Aall (2018) s. 153; Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 58.

<sup>208</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 61.

<sup>209</sup> Høringsnotat (2021) s. 10.

<sup>210</sup> *Brzeziński mot Polen* [C] 2019, no. 47542/07, avsnitt 55.

<sup>211</sup> Hennig (2021) s. 440-441.

inngrep i ytringsfriheten for å ivareta den nasjonale sikkerhet. Det vises til flere av EMDs avgjørelser, som også Justis- og beredskapsdepartementet har vist til i høringsnotatet.<sup>212</sup>

Det fremkommer av *Pasko mot Russland*, at de kontraherende statene i alle fall har en viss skjønnsmargin når det gjelder avveiningen mellom rikets sikkerhet og ytringsfriheten.<sup>213</sup>

Klageren var en sjøoffiser som oppbevarte statshemmeligheter, som han hadde til hensikt å videreformidle i utlandet.<sup>214</sup> Klageren ble dømt «as a serving military officer, and not as a journalist».<sup>215</sup> EMD kom derfor frem til at den nasjonale domstolen var innenfor skjønnsmarginen.<sup>216</sup> Saken knyttet seg dermed ikke bare til ytringsfriheten generelt, men særlig til klagerens stillingskategori. Også i *Gîrleanu mot Romania* ser det ut til at EMD legger til grunn at statens skjønnsmargin vil være snevrere dersom den som ytrer seg er en journalist enn tilfeller der den som har ytret seg er ansatt i militæret.<sup>217</sup>

EMDs dommer mot Polen som ble beskrevet i delkapittel 2.3, trekker i retning av at ikke bare er journalister, men også at privatpersoner nyter et sterkt vern, særlig i tilfeller der ytringen fremmes som del av en politisk debatt i forkant av et valg. Statens skjønnsmargin vil dermed i disse tilfellene antagelig ikke være særlig vid, heller ikke i de tilfellene der formålet er å beskytte den nasjonale sikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet kommer også selv med liknende betraktninger og viser blant annet til *Sürek og Özdemir mot Tyrkia*.<sup>218</sup>

### **4.5.3 Proporsjonalitetskravet – Finnes det mindre inngripende måter å regulere påvirkningsaksjoner på?**

Som beskrevet i delkapittel 2.5.3, krever EMD at det minst mulig inngripende virkemidlet blir benyttet for å oppnå et av de legitime formålene etter EMK art. 10 andre ledd. Spørsmålet er om straff etter strl. § 130 vil være det minst inngripende virkemiddelet som er mulig å bruke for å få bukt med påvirkningsaksjoner. Det minnes i den forbindelse om at det er en høy terskel for å straffe ytringer.

I Veneziakommisjonens anbefaling til Tyrkia ble det påpekt at det fantes mindre tyngende tiltak som kunne blitt benyttet mot desinformasjon istedenfor straff.<sup>219</sup> Det ble vist til at en

---

<sup>212</sup> Høringsnotat (2021) s. 7.

<sup>213</sup> *Pasko mot Russland* [J] 2009, no. 69519/01, avsnitt 87; Høringsnotat (2021) s. 7.

<sup>214</sup> *Pasko mot Russland* [J] 2009, no. 69519/01, avsnitt 7 og 87.

<sup>215</sup> Ibid, avsnitt 87.

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> *Gîrleanu mot Romania* [J] 2018, no. 50376/09, avsnitt 96; Høringsnotat (2021) s. 7.

<sup>218</sup> *Sürek og Özdemir mot Tyrkia* [GC] 1999, no. 23927/94 og 24277/94, avsnitt 60; Høringsnotat (2021) s. 7.

<sup>219</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 69.

rekke stater har klart nettopp dette, for eksempel ved at plattformene har fått ansvar for å fjerne innhold.<sup>220</sup>

I og med at påvirkningsaksjoner og desinformasjon ofte vil være overlappende, kunne en kanskje argumentert for at virkemidler rettet mot sosiale medier kunne ha erstattet strl. § 130. Påvirkningsaksjoner trenger imidlertid ikke å skje ved å spre desinformasjon. Det kan også være sanne faktaytringer eller verdibaserte ytringer som spres. Denne typen ytringer bør en ikke gjøre inngrep i på bakgrunn av en desinformasjonsbestemmelse, se omtalen av dommene mot Polen i delkapittel 2.3.3.

Som beskrevet i delkapittel 3.4.1, retter DSA art. 34 og 35 seg mot negative innvirkninger på valgprosesser, og vil dermed kunne ramme påvirkningsaksjoner. Da onlineplattformene, etter art. 35, har stor valgfrihet til å velge hvilke foranstaltninger de vil innføre, er det vanskelig på forhånd å bedømme hvilken effekt bestemmelsen vil ha mot påvirkningsaksjoner, i forhold til effekten av en straffebestemmelse. Lignende ville det også være vanskelig å på forhånd bedømme hvilken effekt en stats valg av alternative tiltak mot påvirkningsaksjoner vil ha. Så lenge en straffebestemmelse er godt begrunnet, tilsier dette at en bør være forsiktig med å konkludere med at det finnes mindre inngripende tiltak som kunne vært benyttet istedenfor straffebestemmelsen.

I høringsnotatet er delkapittel 5.1 viet til å vise behovet for kriminalisering etter lovforslaget. Det vises særlig til hvordan påvirkning fra utlandet er en trussel for demokratiet.<sup>221</sup> Departementet påpeker også at man i dag står «uten tilstrekkelige virkemidler til å møte trusselen påvirkningsvirksomhet medfører».<sup>222</sup> Departementet legger også vekt på at uten en straffetrussel signaliseres det ikke godt nok at «denne typen aktivitet er uønsket og uakseptabel i Norge».<sup>223</sup> Det kan etter dette ikke konkluderes med at det finnes mindre inngripende tiltak som kan benyttes istedenfor straff.

---

<sup>220</sup> Venezia-kommisjonen (2022) avsnitt 68.

<sup>221</sup> Høringsnotat (2021) s. 9-10.

<sup>222</sup> Ibid, s. 10.

<sup>223</sup> Ibid.

#### **4.5.4 Proporsjonalitetskravet - Nedkjølende selvsensur**

Som nevnt i delkapittel 2.5.3, mente Veneziakommisjonen at det tyrkiske lovforslaget ville ha en nedkjølende effekt på den offentlige debatten ved at det ville føre til selvsensur.

Spørsmålet er så om også strl. § 130 vil føre til selvsensur.

I delkapittel 4.4.2 ble det gitt eksempler på kontakt med fremmed etterretningstjeneste der det kan være vanskelig å forutse om tilfellene vil falle inn under ordlyden «rettsstridig samarbeider», jf. strl. § 130. En står da i fare for at personer som har vært i kontakt med en fremmed etterretningstjeneste ikke kjenner til ytringsfrihetens vide omfang etter EMK art. 10, og at disse ikke våger å ytre seg på grunn av forbudet og straffetrusselen i strl. § 130, selv om ytringene skulle være fullt ut legitime.<sup>224</sup> Dette trekker i retning av at bestemmelsen er uproporsjonal.

I Veneziakommisjonens vurdering av det tyrkiske forslaget ble det lagt vekt på at forslaget dreide seg om tyngende sanksjoner i et land som allerede er «struggling in an environment hostile to an open, robust public debate».<sup>225</sup> Straffen etter det tyrkiske lovforslaget var på ett til tre år, men straffen skulle på visse vilkår etter andre ledd økes med 50 prosent.<sup>226</sup> Etter strl. paragraf 130 er strafferammen 3 år, mens ved grov overtredelse er den foreslåtte strafferammen 10 år, jf. strl. § 130 a. Selv om Norge kanskje ikke sliter like mye som Tyrkia med en åpen offentlig debatt, kan også strafferammen i strl. § 130 føre til økt selvsensur.

Det følger av EMDs praksis at pressen, som en rekke ganger er blitt omtalt som en «public watchdog», har en særlig viktig rolle i forbindelse med ytringsfriheten.<sup>227</sup> Når vi nå har sett at strl. § 130 kan føre til en nedkjølt debatt, vil dette bli særlig problematisk dersom den også har en slik effekt på journalister.<sup>228</sup>

#### **4.5.5 Proporsjonalitetskravet – En nærmere vurdering av «rettsstridig samarbeider» der ytringen er del av en politisk debatt**

Som beskrevet i delkapittel 2.3.3, kan det i mange tilfeller være vanskelig å skille mellom faktaytringer og verdiytringer. EMD la vekt på at det i lokale politiske debatter i forbindelse med valg ikke alltid var like viktig å oppklare hvilke ytringer som falt under den ene eller

---

<sup>224</sup> Høringssvar fra NIM (2020) s. 14.

<sup>225</sup> Veneziakommisjonen (2022) avsnitt 75.

<sup>226</sup> Ibid, avsnitt 10.

<sup>227</sup> *Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge* [GC] 1999, no. 21980/93, avsnitt 59.

<sup>228</sup> Høringssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag (2021) punkt 2 a og g.

andre kategorien, da også ytringer som mangler klart faktisk grunnlag i stor grad vil være tillatt. Dette kan tilsi at en heller ikke kan slå hardt ned på tvilstilfellene når det gjelder vurderingen av om noen har samarbeidet med fremmed etterretningstjeneste etter strl. § 130, dersom det som er ytret stiller seg som ledd i en politisk debatt i forkant av et valg.

Når en ytring inngår i en politisk debatt, bør det dermed stilles klare kriterier om for eksempel at det har vært kontakt mellom partene, at det kan bevises at det er inngått en avtale mellom partene, at gjerningspersonen har fått en motytelse, eller at den antatte gjerningspersonen står i et avhengighetsforhold. Dette står i kontrast til hvordan samarbeidskravet er utpenslet i høringsnotatet.<sup>229</sup>

#### **4.5.6 Proporsjonalitetskravet – Forhøyet straff etter straffeloven § 130 a**

Det følger av strl. § 130 a, at det ved grov påvirkningsvirksomhet etter strl. § 130 skal straffes med fengsel inntil 10 år. I vurderingen av om påvirkningsvirksomheten er grov, skal det legges vekt på om «påvirkningsvirksomheten utøves i forbindelse med et offentlig valg», jf. strl. § 130 a bokstav c.

Det er en høy terskel for å gjøre inngrep i en ytring som er fremmet i en politisk debatt i forkant av et valg. En kan spørre seg om det da er proporsjonalt med en strafferamme på 10 års fengsel av påvirkningsvirksomhet som utøvers i forbindelse med valg. Staten har en særlig plikt til å sikre at valgene er frie, jf. EMK P1-3. Det kan dermed være god grunn til å straffe påvirkningsvirksomhet i forbindelse med valg hardt. Der den antatte påvirkningen skjer gjennom at gjerningspersonen ytrer seg i valgkampperioden, må en imidlertid stille særlig høye krav til avgrensningen av vilkårene i strl. § 130, jf. det som ble sagt ovenfor i delkapittel 4.5.4 og 4.5.5.<sup>230</sup>

### **4.6 Er Straffeloven § 130 i strid med EMK art. 10?**

Statene har en plikt til å sikre frie valg etter EMK P1-3. Samtidig er det å påvirke andre politisk en av de mest grunnleggende rettighetene i et demokrati, og det er en høy terskel for å gjøre inngrep i slike ytringer. Det kan være et klokt valg av Justis- og beredskapsdepartementet å legge vekt på at det kun er den som «samarbeider» med fremmed

---

<sup>229</sup> Høringsnotat (2021) s. 22-23.

<sup>230</sup> Høringssvar fra NIM (2021) s. 17-18.

etterretningstjeneste som risikerer straff, jf. strl. § 130. Dette innebærer likevel at en rekke ytringer vil bli straffbare dersom det først foreligger et samarbeid, og en står derfor i fare for å krenke EMK art. 10. At en tilsvarende lovbestemmelse er blitt vurdert og vedtatt i Danmark, tilsier i første rekke at også den norske bestemmelsen vil være innenfor kravene til EMK.

Når det gjelder lovkravet, har de gjennomgående vurderingene i kapittel 4 likevel vært at det er en fordel dersom vilkårene i strl. § 130 blir klarere avgrenset.<sup>231</sup> I det minste bør dette gjøres i forarbeidene. En proposisjon vil som regel være mer utførlig enn et høringsforslag, noe som innebærer at det er gode grunner til å tro at Justis- og beredskapsdepartementet vil foreta noen grundigere avgrensninger, dersom de velger å gå videre med forslaget.

At vilkårene i strl. § 130 ikke er presist nok utformet, smitter over på proporsjonalitetsvurderingen. En står da i fare for at journalister og vanlige borgere ikke våger å fremme legitime ytringer i frykt for å få straff.

Konklusjonen etter dette blir at strl. § 130 kan føre til brudd på EMK art. 10 dersom vilkårene ikke blir klarere avgrenset.

---

<sup>231</sup> Se også høringssvar fra NIM (2021) s. 3.

## 5 Konklusjon

Det er en høy terskel for å gjøre inngrep i politiske ytringer, selv i tilfeller der formålet er å sikre frie valg. Det er derfor positivt at EU heller velger å regulere onlineplattformer, fremfor enkeltpersoners adgang til å ytre seg. Dette vil være med å forhindre at en kommer i konflikt med ytringsfriheten. Det er også positivt at Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å kriminalisere samarbeid med fremmed etterretningstjeneste, fremfor ytringer i seg selv. Å straffe samarbeid etter strl. § 130, vil likevel kunne innebære at også ytringer i realiteten blir straffet. Som vi har sett i kapittel 4, oppfyller bestemmelsen sannsynligvis ikke lovkravet og kravet om proporsjonalitet etter EMK art. 10 andre ledd.

Både strl. § 130 og DSA bør tolkes i lys av ytringsfriheten.<sup>232</sup> Et spørsmål som reiser seg er hvorfor en kan slå seg til ro med at DSA oppfyller kravene til EMK art. 10, mens strl. § 130 sannsynligvis ikke gjør det. Svaret på spørsmålet henger sammen med at strl. § 130 retter seg mot enkeltindivider og truer med straff. Inngrepet i ytringsfriheten vil dermed ramme hardere etter det norske lovforslaget, noe som fører til et strengt lovkrav.

Som vi så i kapittel 3, vil DSAs regulering av «ulovlig innhold» etter art. 23 og 34, kunne omfatte det som statene har regulert som ulovlige ytringer. Dette vil kunne føre til at en forsterker forskjellene av reguleringene som angår desinformasjon og påvirkningsaksjoner i de ulike europeiske statene.<sup>233</sup> DSA vil dermed også kunne komme til å omfatte strl. § 130, dersom sistnevnte blir vedtatt. Det ser ikke ut til at Justis- og beredskapsdepartementet har tatt høyde for dette. Strl. § 130 vil dermed kunne få utilsiktede konsekvenser. Samtidig kan det være hensiktsmessig dersom en har ulike utfyllende virkemidler mot påvirkningsaksjoner for å sikre frie valg. Ved en eventuell proposisjon til strl. § 130, bør forholdet til DSA derfor diskuteres nærmere.

---

<sup>232</sup> Delkapittel 3.3.2, 3.4.1 og 4.4.2.

<sup>233</sup> Delkapittel 3.6.

## 6 Kildeliste

### Litteratur

- Aall (2018) Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter: En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, 5. utg. Fagbokforlaget 2018.
- Arnesen (2021) Arnesen, Carl Otto Bjerkelund, *En analyse av lovregulering for å sikre frie valg mot påvirkningsaksjoner gjennom sosiale medier - Med hovedfokus på de rettslige grensene som oppstilles av Grl. §§ 100 og 49, og EMK art. 10 og P1-3*, det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen, 7. juni 2021.
- De Hert og Korenica (2012) De Hert, Paul og Fisnik Korenica, «The Doctrine of Equivalent Protection: Its life and legitimacy before and after the European Union's accession to the European Convention on Human Rights» *German Law Journal* 2012, 13:7, s. 874–895.  
DOI:<https://doi.org/10.1017/s2071832200020794> (lest 12.12.2022)
- Fredriksen og Mathisen (2022) Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, 4. utg. Fagbokforlaget 2022.
- Hennig (2021) Hennig, Martin, «Ulovlig påvirkningsvirksomhet samarbeid med fremmed etterretningstjeneste» *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* 2021, 108:3, s. 434–431.  
DOI:<https://doi.org/10.7146/ntfk.v108i3.129641> (lest 12.12.2022).



- Jones (2018) Jones, Meg Leta, «Silencing Bad Bots: Global, Legal and Political Questions for Mean Machine Communication» *Communication Law and Policy* 2018, 23:2, s. 159–195. DOI:<https://doi.org/10.1080/10811680.2018.1430418> (lest 12.12.2022)
- Krzywoń (2021) Krzywoń, Adam, «Summary Judicial Proceedings as a Measure for Electoral Disinformation: Defining the European Standard» *German Law Journal* 2021, 22, s. 673–688. DOI:<https://doi.org/10.1017/glj.2021.23> (lest 12.12.2022)
- Ó Fathaigh, Helberger og Appelman (2021) Ó Fathaigh, Ronan, Natali Helberger og Naomi Appelman «The perils of legally defining disinformation» *Internet Policy Review* 2021, 10:4. DOI:<https://doi.org/10.14763/2021.4.1584> (lest 10.12.2022).
- Ó Fathaigh (2019) Ó Fathaigh, Ronan, «Fine over ‘False’ information during election campaign violated article 10», *Strasbourg Observers* 8. August 2019. <https://strasbourgobservers.com/2019/08/08/brzezinski-v-poland-fine-over-false-information-during-election-campaign-violated-article-10/> (lest 12.12.2022).

## Avisartikler, nyhetsartikler, leksikonartikler og nettsider

- Erhvervsministeriet (2022) Erhvervsministeriet «EU-Kommissionen bremser danske ambitioner om strammere krav til sociale medier», *Erhvervsministeriet*, 25. mai 2022, <https://em.dk/nyhedsarkiv/2022/maj/eu-kommissionen-bremser-danske-ambitioner-om-strammere-krav-til-sociale-medier/> (lest 12.12.2022). [nyhetsoppslag]
- Europarådet (u.å.) Europarådet og Venezia-kommisjonen «The Commission's activities» på *Europarådet og Venezia-kommisjonens nettsider*, u.å. [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_activities&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN) (lest 12.12.2022).
- EU vs Desinfo (2021) EU vs Desinfo «Disinformation & elections in Moldova», *StopFake*, [Kyiv, Ukraina] 22. desember 2021, <https://www.stopfake.org/en/disinformation-elections-in-moldova/> (lest 12.12.2022). [kronikk]
- NRK (2022) NRK «Bondevik fikk betalt for kronikk om Kasakhstan», *Norsk rikskringkasting*, 11. januar 2022, <https://www.nrk.no/nyheter/bondevik-fikk-betalt-for-kronikk-om-kasakhstan-1.15805827> (lest 12.12.2022). [nyhetsoppslag]
- Næss (2019) Næss, Maja, «Etterretningstjeneste» i *Store norske leksikon* 8. februar 2019, <https://snl.no/etterretningstjeneste> (lest 12.12.2022).
- Weise (u.å.) Weise, Elizabeth, «Russian fake accounts showed posts to 126 million Facebook users», *USA Today*, u.å. <https://eu.usatoday.com/story/tech/2017/10/30/russian-fake-accounts-showed-posts-126-million-facebook-users/815342001/> (lest 12.12.2022). [kronikk]

## Uttalelser og rapporter fra organisasjoner eller institusjoner

- Europarådet (2017) Europarådet, *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe report DGI(2017)09, 27. september 2017  
<https://rm.coe.int/information%E2%80%90disorder%E2%80%90report%E2%80%90november%E2%80%902017/1680764666%20s.%2020> (lest 11.12.2022).
- FFI (2020) Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), *Påvirkningsoperasjoner i sosiale medier – oversikt og utfordringer*, FFI-rapport 20/01694, 17. juni 2020  
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/pavirkningsoperasjoner-i-sosiale-medier-oversikt-og-utfordringer> (lest 02.12.2022).
- FFI (2021) Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), *Uønsket utenlandsk påvirkning? – kartlegging og analyse av stortingsvalget 2021*, FFI-rapport 21/02746, 1. januar 2022  
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/uonsket-utenlandsk-pavirkning-kartlegging-og-analyse-av-stortingsvalget-2021> (lest 02.12.2022).
- Special Counsel Robert S. Mueller, III (2019) Mueller, Robert S., *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, U.S. Department of Justice, mars 2019  
<https://edition.cnn.com/2019/04/18/politics/full-mueller-report-pdf/index.html> (lest 02.12.2022).
- Veneziakommisjonen (2022) Veneziakommisjonen, *Türkiye urgent joint opinion on the draft amendments to the penal code regarding the provision on the “false or misleading information”*, CDL-AD(2022)034, 21. oktober 2022  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)034-e) (lest 11.12.2022).

## Norske offentlige dokumenter

Meld.St. 5 (2020-2021)	Meld.St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden.
Høringsnotat 21/2861 (2021)	Høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet (21/2861): Endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet. Datert 12.05.2021. Hentet fra regjeringens nettsider: <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?expand=horingsnotater">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?expand=horingsnotater</a> (lest 12.12.2022).
Høringsvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag (2021).	Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag. Høring om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet, svar til høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet (21/2861): Endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet, Datert 12.08.2021. Hentet fra regjeringens nettsider: <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=8bd98647-f67b-4e3d-98dc-8cc1a9ac4052">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=8bd98647-f67b-4e3d-98dc-8cc1a9ac4052</a> (lest 12.12.2022).

<p>Høringsvar fra Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter (2021)</p>	<p>Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter. Høring om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet, svar til høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet (21/2861): Endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet. Datert 14.08.2021. Hentet fra regjeringens nettsider: <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=781f943a-18f0-4429-8109-6559f56a5685">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=781f943a-18f0-4429-8109-6559f56a5685</a> (lest 12.12.2022).</p>
<p>Høringsvar fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2021).</p>	<p>Norges institusjon for menneskerettigheter. Høringsuttalelse – om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet, svar til høringsnotat fra justis- og beredskapsdepartementet (21/2861): Endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet. Datert 23.08.2021. Hentet fra regjeringens nettsider: <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/fc2f6fc95c3d4b838d37ca4c71ad4fd7/annen-offentlig-etat/norges-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf?uid=Norges%20institusjon%20for%20menneskerettigheter">https://www.regjeringen.no/contentassets/fc2f6fc95c3d4b838d37ca4c71ad4fd7/annen-offentlig-etat/norges-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf?uid=Norges institusjon for menneskerettigheter</a> (lest 12.12.2022).</p>
<p>NOU 2022: 9.</p>	<p>NOU 2022: 9 En åpen og opplyst samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning.</p>

## Norske lover

Grunnloven (Grl.)	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
Menneskerettighetsloven (mrl.)	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
Straffeloven (strl.)	Lov. 20. mai 2005 nr. 28 om straff.
Etterretningstjenesteloven	Lov 19. juni 2020 nr. 77 om etterretningstjenesten.

## Utenlandske lover og forarbeider

### Danmark

Lovforslag nr. L 95. (2018)	Lovforslag nr. L 95, Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed), 2018. Hentet fra folketinget sine nettsider: <a href="https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/195/20181_195_som_fremsat.htm">https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/195/20181_195_som_fremsat.htm</a> (lest 12.12.2022).
Den danske straffeloven	Lovbekendtgørelse LBKG 2022-09-08 nr. 1360 Straffeloven <a href="https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000914322?tab=karnov">https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000914322?tab=karnov</a> (lest 12.12.2022).

### Tyskland

NetzDG	Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz -NetzDG) 1. september 2017. <a href="https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.pdf;jsessionid=B050FE5D9B0EF0FDD1E7C2F58F04D7BC.2_cid289?_blob=publicationFile&amp;v=2">https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.pdf;jsessionid=B050FE5D9B0EF0FDD1E7C2F58F04D7BC.2_cid289?_blob=publicationFile&amp;v=2</a> (lest 09.12.2022)
--------	--

## **Polen**

Lov om lokalvalg                      Law of 16 July 1998 on Elections to Municipal Councils, District Councils and Regional Assemblies (Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw).

## **EU-rett**

Forordning 2022/2065/EU (DSA)                      Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 av 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om endring av direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester).

Den Europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter                      Den Europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter, Strasbourg, 12. desember 2007 (i kraft fra 1. desember 2009) 2012/C 326/02.

## **Konvensjoner**

EMK                      Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950 (i kraft fra 3. september 1953), (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

EØS-avtalen                      Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto, 2. mai 1992 (i kraft fra 1. januar 1994).

## Avgjørelser fra EMD

*Lingens mot Østerrike* [P], ECHR:1986:0708JUD000981582.

*Olsson mot Sverige* [P], ECHR:1988:0324JUD001046583.

*Müller m.fl. mot Sveits* [J], ECHR:1988:0524JUD001073784.

*Bowman mot Storbritania* [GC], ECHR:1998:0219JUD002483994.

*Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge* [GC], ECHR:1999:0520JUD002198093.

*Sürek og Özdemir mot Tyrkia* [GC], ECHR:1999:0708JUD002392794.

*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland* [GC],  
ECHR:2005:0630JUD004503698.

*Kwieceń mot Polen* [J], ECHR:2007:0109JUD005174499.

*Kita mot Polen* [J], ECHR:2008:0708JUD005765900.

*Glor mot Sveits* [J], ECHR:2009:0430JUD001344404.

*Pasko mot Russland* [J], ECHR:2009:1022JUD006951901.

*Ahmet Yıldırım mot Tyrkia* [J], ECHR:2012:1218JUD000311110.

*Perinçek mot Sveits* [GC], ECHR:2015:1015JUD002751008.

*Cengiz m.fl. mot Tyrkia* [J], ECHR:2015:1201JUD004822610.

*Gîrleanu mot Romania* [J], ECHR:2018:0626JUD005037609.

*Brzeziński mot Polen* [C], ECHR:2019:0725JUD004754207.

*Ibrahimov og Mammadov mot Aserbajdsjan* [J], ECHR:2020:0213JUD006357116.

*Vladimir Kharitonov mot Russland* [J], ECHR:2020:0623JUD001079514.

*Norwegian Confederation of trade unions (LO) og Norwegian transport workers' union (NTF) mot Norge* [J], ECHR:2021:0610JUD004548717.

*Melike mot Tyrkia* [J], ECHR:2021:0615JUD003578619.