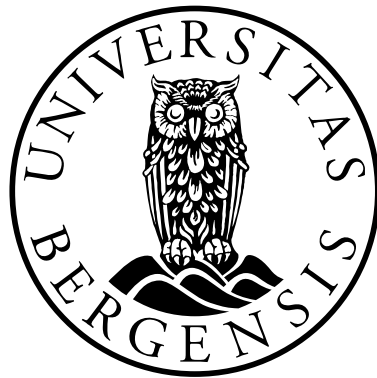


# Oppfyller forslaget til ny § 130 i straffeloven vilkårene for inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10?

*Særlig om adgangen til å gjøre inngrep i journalisters rett til  
ytringsfrihet med hjemmel i straffeloven § 130*

Kandidatnummer: 158

Antall ord: 14 956



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2024

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>2</b>
1.1	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	2
1.2	METODISKE SPØRSMÅL	4
1.2.1	<i>Metodiske og rettskildemessige utfordringer knyttet til å analysere et ikke-vedtatt lovforslag</i>	4
1.2.2	<i>Forholdet mellom Grunnlovens menneskerettsbestemmelser og EMK – særlig om Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10</i>	5
1.2.3	<i>Tolkning av EMK og betydning av EMDs praksis</i>	6
1.3	AVGRENSNINGER	7
1.4	VIDERE FREMSTILLING	7
<b>2</b>	<b>RETTLIGE UTGANGSPUNKTER</b>	<b>9</b>
2.1	STATENS ADGANG TIL Å GJØRE INNGREP I BORGERNES RETT TIL YTRINGSFRIHET ETTER EMK ARTIKKEL 10 NR. 2	9
2.2	VERNET AV JOURNALISTERS RETT TIL YTRINGSFRIHET ETTER EMK ARTIKKEL 10	11
<b>3</b>	<b>ILEGGELSE AV STRAFF OG KRIMINALISERING SOM ET INNGREP I JOURNALISTERS RETT TIL YTRINGSFRIHET</b>	<b>13</b>
3.1	OM VILKÅRET «INNGREP»	13
3.2	I HVILKE TILFELLER KAN ILEGGELSE AV STRAFF MED HJEMMEL I STRAFFELOVEN § 130 UTGJØRE ET INNGREP I JOURNALISTERS RETT TIL YTRINGSFRIHET?	13
3.3	UTGJØR STRAFFELOVEN § 130 I SEG SELV ET INNGREP I JOURNALISTERS RETT TIL YTRINGSFRIHET ETTER EMK ARTIKKEL 10?	14
3.4	KONKLUSJON	21
<b>4</b>	<b>ER STRAFFELOVEN § 130 UTFORMET I SAMSVAR MED LOVKRAVET?</b>	<b>22</b>
4.1	INTRODUKSJON	22
4.2	OPPFYLLER BESTEMMELSEN KRAVET TIL TILGJENGELIGHET?	22
4.3	OPPFYLLER BESTEMMELSEN KRAVET TIL FORUTSIGBARHET?	23
4.3.1	<i>Om forutsigbarhetskravet</i>	23
4.3.2	<i>Er vilkårene i straffeloven § 130 tilstrekkelig presise?</i>	24
4.3.3	<i>Eksistensen av rettsikkerhetsgarantier</i>	30
4.4	KONKLUSJON	32
<b>5</b>	<b>ER INNGREP I FORM AV ILEGGELSE AV STRAFF OVERFOR JOURNALISTER FOR SPREDNING AV DESINFORMASJON MED HJEMMEL I STRAFFELOVEN § 130 I SAMSVAR MED KRAVENE TIL FORMÅL- OG FORHOLDSMESSIGHET?</b>	<b>33</b>
5.1	IVARETAR INNGREPET ET LEGITIMT FORMÅL?	33
5.2	GENERELT OM FORHOLDSMESSIGHETSVURDERINGEN	34
5.3	ER INNGREPET EGNET TIL Å IVARETA DET LEGITIME FORMÅLET?	36
5.4	ER INNGREPET NØDVENDIG FOR Å OPPNÅ FORMÅLET?	37
5.5	ER INNGREPET FORHOLDSMESSIG I SNEVER FORSTAND ( <i>STRICTO SENSU</i> )?	39
5.6	KONKLUSJON	43
<b>6</b>	<b>AVSLUTTENDE RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER</b>	<b>45</b>
	LITTERATURLISTE	46

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstilling

I begynnelsen av 2024 la regjeringen frem forslag til endringer i straffeloven, politiloven og straffeprosessloven som tar sikte på å styrke det strafferettslige vernet mot uønsket fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet.<sup>1</sup> Forslaget til ny § 130 i straffeloven foreslås innført i straffelovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser.<sup>2</sup> Bestemmelsen lyder:

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

Straffebudets primære formål er å beskytte nasjonal sikkerhet og verne samfunnet mot skadevirkningene som kan oppstå som følge av påvirkningsoperasjoner.<sup>4</sup>

Påvirkningsoperasjoner kan betegnes som en strategisk og målrettet innsats for å endre enkeltpersoners eller allmenhetens meninger eller beslutninger i en retning som tjener den fremmede statens interesse, eksempelvis gjennom spredning av desinformasjon.<sup>5</sup> Det er særlig fremmede staters digitale og fordekte påvirkningsoperasjoner som utgjør et tiltagende problem for liberale demokratier.<sup>6</sup> Etter departementets syn kan fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner som ytterste konsekvens true grunnleggende samfunnsverdier og menneskerettslige prinsipper ved å «destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på».<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 5. Begrepet «påvirkningsvirksomhet» vil benyttes i betydningen «virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse» jf. Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 26.

<sup>2</sup> Det foreslås også et eget straffebud for grove overtredelser, samt endringer i straffeprosessloven og politiloven som åpner for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske og forebygge brudd på bestemmelsene jf. Prop. 42 L (2023-2024) s. 5.

<sup>3</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 69.

<sup>4</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 28.

<sup>5</sup> Desinformasjon betegner deling av bevisst villedende informasjon med hensikt om å skade jf. NOU 2022: 9 s. 161.

<sup>6</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 8, Bjørgul, Sivertsen, og Sellevåg, 2022, s. 3 og 8.

<sup>7</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 8.

Et straffebud som rammer påvirkningsoperasjoner, kan imidlertid også utgjøre et inngrep i våre menneskerettigheter. Bruk av ulike virkemidler for å forsøke å påvirke den allmenne meningsdannelsen, er i seg selv en grunnleggende del av retten til ytringsfrihet slik den er forankret i Grunnloven (Grl.) § 100 og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Ved å kriminalisere samarbeid om påvirkningsvirksomhet, åpner straffebudet for å ilegge straff for ytringer som i utgangspunktet anses som en legitim del av demokratiet og det offentlige ordskiftet. Lovforslaget kan blant annet gripe inn i friheten til å delta i den offentlige debatten og uttale seg om det politiske systemet i Norge.<sup>8</sup>

Forholdet mellom straffeloven § 130 og retten til ytringsfrihet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 er omfattende drøftet i Prop. 42 L (2023-2024). Departementet understreker at forslaget etter deres syn er forenlig med de menneskerettslige rammene som følger av Grunnloven og EMK.<sup>9</sup> Likevel anbefaler Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) at lovforslaget revideres, og Advokatforeningen, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening anbefaler at Stortingets justiskomiteé avviser forslagene.<sup>10</sup> Felles for de tre høringsinnspillene er en uttrykt bekymring for de vidtgående konsekvensene forslaget kan ha for ytringsfriheten. Dette etterlater et inntrykk av at straffeloven § 130, slik den nå er utformet, ikke ivaretar våre grunnleggende rettigheter i tilstrekkelig grad.

Dette inntrykket forsterkes av at Stortingets justiskomiteé, i sin nylig avgitte innstilling, deler seg i et flertall som anbefaler at Stortinget vedtar lovforslaget, og et mindretall som anbefaler at forslaget sendes tilbake til regjeringen.<sup>11</sup> Splittelsen synes å bunne i en grunnleggende uenighet om hvilke konsekvenser lovforslaget kan få for ytrings- og pressefriheten. Flertallet fremhever at straffebudet har fått en mer presis utforming siden høringsrunden, og at risikoen for nedkjølende effekt på ytrings- og pressefriheten dermed er redusert.<sup>12</sup> Mindretallet mener at forslaget i proposisjonen er «for upresist og uklart til at det bør vedtas i nåværende form».<sup>13</sup> Det advares om at lovforslaget kan innskrenke ytringsfriheten og skape en nedkjølende effekt på journalistikk og legitime ytringer.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 15.

<sup>9</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 45.

<sup>10</sup> NIM, 2024, punkt 3, Advokatforeningen, 2024, punkt 1 og Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, 2024, under punktet «Prinsipalt».

<sup>11</sup> Innst. 273 L (2023-2024) s. 7.

<sup>12</sup> Innst. 273 L (2023-2024) s. 4 og 3.

<sup>13</sup> Innst. 273 L (2023-2024) s. 5.

<sup>14</sup> Innst. 273 L (2023-2024) s. 6 og 9.

Kritikken mot lovforslaget tilsier at det er behov for en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser kriminalisering av samarbeid om påvirkningsvirksomhet kan få for ytrings- og pressefriheten. En analyse av statens adgang til å gjøre inngrep i journalisters ytringsfrihet med hjemmel i straffeloven § 130, vil bidra til å skape klarhet i disse forholdene.

Oppgavens hovedproblemstilling er derfor:

Oppfyller straffeloven § 130 vilkårene for å gjøre inngrep i retten til ytringsfrihet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, når bestemmelsen anvendes for å gjøre inngrep i journalisters ytringsfrihet?

## **1.2 Metodiske spørsmål**

### **1.2.1 Metodiske og rettskildemessige utfordringer knyttet til å analysere et ikke-vedtatt lovforslag**

Straffeloven § 130 utgjør i skrivende stund kun et forslag til en lovbestemmelse. Forslaget er ikke vedtatt, men har under arbeidet med oppgaven vært til vurdering av Stortingets justiskomiteé.<sup>15</sup> Det knytter seg visse metodiske utfordringer til å analysere et lovforslag som ikke er vedtatt. Straffeloven § 130 har aldri blitt anvendt, og det foreligger ingen rettspraksis som kan veilede i tolkningen av bestemmelsen. Jeg har heller ikke funnet noen avgjørelser fra EMD som berører påvirkningsvirksomhet spesifikt.

Rettskildetilfanget må etter dette betegnes som snevert. Et resultat av dette er at EMK og EMDs praksis om tilgrensende temaer blir utslagsgivende ved vurderingen av konvensjonsmessigheten av et eventuelt inngrep som forankres i straffeloven § 130. Videre er det uunngåelig at Prop. 42 L (2023-2024) får en sentral plass i analysen. Dersom lovforslaget vedtas, vil proposisjonen være retningsgivende for rettsanvenderens tolkning og anvendelse av straffeloven § 130. Videre er proposisjonen en av få rettskilder som foretar en inngående analyse av adgangen under norsk rett og menneskerettighetene til å regulere påvirkningsvirksomhet rettslig.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Se Innst. 273 L (2023-2024).

<sup>16</sup> Det er et par masteroppgaver som har skrevet om tematikken tidligere. Oppgavene behandler forslaget som ble sendt på høring i 2021, og er derfor av begrenset verdi for min analyse og behandles ikke videre her.

## 1.2.2 Forholdet mellom Grunnlovens menneskerettsbestemmelser og EMK – særlig om Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10

Forholdet mellom Grunnlovens menneskerettsbestemmelser og EMK er først og fremst et spørsmål om trinnhøyde. Grunnloven er *lex superior* i det norske rettssystemet, noe som innebærer at grunnlovsbestemmelser går foran lovbestemmelser av lavere rang ved motstrid.<sup>17</sup> EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999 og etter lovens § 2 gjelder konvensjonen «som norsk lov», med forrang for annen norsk lovgivning ved motstrid jf. menneskerettsloven § 3.

Spørsmålet om EMKs trinnhøyde ble aktualisert etter at Grunnloven § 92 (tidligere § 110 c) ble endret ved grunnlovsrevisjon i 2014. Grunnloven § 92 stadfester at staten har plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som Norge er bundet av. I etterkant av endringen oppstod det tvil om bestemmelsen kunne tolkes som at alle inkorporerte menneskerettskonvensjoner skulle ha grunnlovs rang.<sup>18</sup> Etter Holship-dommen er det klart at dette ikke er tilfelle.<sup>19</sup>

Menneskerettskonvensjonene har rang som formell lov, og må håndheves på det nivået de er gjennomført i norsk rett.<sup>20</sup> Utgangspunktet er følgelig at Grunnlovens menneskerettsbestemmelser har forrang for EMK ved motstrid.

I denne oppgaven er det forholdet mellom Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 som er interessant. Begge bestemmelsene verner retten til ytringsfrihet.<sup>21</sup> Grunnloven § 100 ble vesentlig endret i 2004, men har hittil spilt en beskjeden rolle i rettsanvendelsen på dette området.<sup>22</sup> Dette reflekteres også gjennom Høyesteretts praksis. Etter forespørsel fra ytringsfrihetskommisjonen gikk Anine Kierulf gjennom saker i Høyesterett som berørte ytringsfriheten i tidsrommet 2012-2021.<sup>23</sup> Gjennomgangen viste at Grunnloven § 100 utgjorde en del av Høyesteretts rettslige resonnementet i kun 3 av 22 saker.<sup>24</sup> EMK artikkel 10 ble på sin side brukt i 14 av sakene. Ved avgjørelse av saker som berører ytringsfriheten anvender Høyesterett altså oftere EMK artikkel 10 enn Grunnloven § 100.<sup>25</sup> EMK og EMDs

---

<sup>17</sup> Høgberg, 2019, s. 497.

<sup>18</sup> Mestad, 2019, s. 100.

<sup>19</sup> HR-2016-2554-P.

<sup>20</sup> HR-2016-2554-P avsnitt 70.

<sup>21</sup> Ytringsfriheten har også vern etter SP artikkel 19. Se punkt 1.3.

<sup>22</sup> Aall, 2022, s. 286.

<sup>23</sup> NOU 2022: 9 s. 36.

<sup>24</sup> NOU 2022: 9 s. 37.

<sup>25</sup> Se eksempelvis HR-2021-526-A avsnitt 29.

praksis fremstår med det som en viktigere rettskilde ved fastleggelsen av ytringsfrihetens innhold.<sup>26</sup>

Det kan være flere grunner til at Grunnloven § 100 sjelden er den operative rettskilden i saker om ytringsfriheten. I motsetning til grunnlovsbestemmelsene som ble endret ved 2014-reformen, er ikke Grunnloven § 100 primært utformet etter modell av EMK. Bestemmelsen har derfor en noe ulik struktur og ordlyd sammenlignet med EMK artikkel 10. Det kan hevdes at Grunnloven § 100 er både uklar og gir sparsommelig veiledning for kravene som stilles ved inngrep i ytringsfriheten.<sup>27</sup> Eksempelvis nevner ikke bestemmelsens andre ledd hvilke hensyn som kan begrunne inngrep. Motsatt har EMK artikkel 10 en mer logisk utforming, i tillegg til at den er gitt et klart og avgrenset innhold gjennom EMDs omfattende praksis om bestemmelsen.

I lys av det foregående vil vilkårene for inngrep i ytringsfriheten slik de følger av EMK artikkel 10, og som de er utpenslet etter EMDs praksis, danne rammene for oppgavens analyse.

### **1.2.3 Tolkning av EMK og betydning av EMDs praksis**

Ved tolkning av EMK må det tas utgangspunkt i folkerettslig metode.<sup>28</sup> Dette innebærer å foreta en selvstendig tolkning av konvensjonsteksten etter samme metode som EMD benytter.<sup>29</sup> Det er imidlertid EMD som har til oppgave å utvikle konvensjonen, noe domstolen oppnår gjennom å benytte en dynamisk tolkningsstil som sikrer konvensjonens relevans under skiftende samfunnsforhold.<sup>30</sup> Ved tolkning av EMK fungerer EMD altså som øverste instans og en slags prejudikatdomstol i norsk rett.<sup>31</sup> Norske domstoler må derfor forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser.<sup>32</sup>

Etter EMK artikkel 46 nr. 1 er norske myndigheter forpliktet til å rette seg etter EMDs avgjørelser der vi er part. Motsatt er Norge i utgangspunktet ikke folkerettslig bundet av

---

<sup>26</sup> NOU 2022: 9 s. 37.

<sup>27</sup> Se eksempelvis Aall, 2022, s. 302.

<sup>28</sup> Kravik, Johansen og Hjort, 2023, s. 21.

<sup>29</sup> Rt. 2002 s. 557 P s. 574.

<sup>30</sup> Aall, 2022, s. 39.

<sup>31</sup> Nygaard, 2004, s. 221 og 222. Motsatt er det Høyesterett som i siste instans har ansvar for å tolke og anvende Grunnlovens menneskerettsbestemmelser jf. Grl. § 88 og Rt. 2015 s. 93 A avsnitt 57.

<sup>32</sup> Rt. 2000 s. 996 P s. 1008.

EMDs avgjørelser der vi ikke er part.<sup>33</sup> EMD har likevel uttalt at avgjørelser gitt i enkeltsaker skaper en viss presedens, selv om graden av presedens kan variere.<sup>34</sup> Hvorvidt norske domstoler er bundet av EMDs avgjørelser mot andre land, beror på de faktiske og rettslige likhetene og ulikhetene i saksforholdene.<sup>35</sup> Det må følgelig foretas en konkret vurdering av hvilke dommer som er av relevans for spørsmålene som stilles i denne oppgaven.

### 1.3 Avgrensninger

I tillegg til Grunnloven og EMK vernes ytringsfriheten gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 jf. menneskerettsloven § 2. Innholdet i bestemmelsene er mer eller mindre sammenfallende.<sup>36</sup> Jeg tar utgangspunkt i retten til ytringsfrihet etter Grunnloven og EMK, da disse er av størst praktisk betydning i norsk rett.<sup>37</sup> Jeg avgrenser derfor mot videre behandling av SP artikkel 19.

En forutsetning for konvensjonens anvendelse er at forholdet ligger innenfor konvensjonens personelle, materielle, og territoriale rekkevidde jf. EMK artikkel 1. For den videre drøftelsen forutsettes det at konvensjonens bestemmelser kommer til anvendelse. Formålet med straffebudet er primært å motvirke skadelig påvirkningsvirksomhet rettet mot Norge og norske interesser.<sup>38</sup> Eventuelle jurisdiksjonsspørsmål som kan oppstå i den forbindelse, drøftes ikke.

### 1.4 Videre fremstilling

Oppgaven er strukturert gjennom fire hovedkapitler. I det neste kapittelet (kapittel 2), vil jeg redegjøre for de rettslige utgangspunktene som danner rammene for analysen under kapittel 3 til 5.

I kapittel 3 vil jeg først vurdere hvorvidt ileggelse av straff etter straffeloven § 130 kan utgjøre en «interference», etter den norske oversettelsen «inngrep», i retten til ytringsfrihet jf. EMK artikkel 10 nr. 1. Spørsmålet er ikke omstridt, og drøftes derfor kort under punkt 3.2. I

---

<sup>33</sup> Malby, 2020, s. 85.

<sup>34</sup> Se *Pretty mot Storbritannia* [J], no. 2346/02, avsnitt 75.

<sup>35</sup> Solheim, 2019, s. 375.

<sup>36</sup> Rt. 2015 s. 1467 A avsnitt 45.

<sup>37</sup> Jf. pkt. 1.2.2.

<sup>38</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 41.



punkt 3.3 er spørsmålet om straffeloven § 130 i seg selv kan utgjøre et inngrep i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Konklusjonen under kapittel 3 er av betydning for analysen i kapittel 4 og 5, fordi oppfyllelse av inngrepsvilkåret utløser kravene til lov, formål og forholdsmessighet jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

I kapittel 4 stiller jeg spørsmålet om straffeloven § 130 er utformet i samsvar med kravene til tilgjengelighet og forutsigbarhet som følger av lovkravet.

Kravet om legitimt formål og forholdsmessighet drøftes under oppgavens kapittel 5.

Spørsmålet i dette kapittelet er om ileggelse av straff overfor journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i straffeloven § 130, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.

Oppgaven rundes av i punkt 6, hvor det gis noen avsluttende rettspolitiske betraktninger.

## 2 Rettslige utgangspunkter

### 2.1 Statens adgang til å gjøre inngrep i borgernes rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 2

Retten til ytringsfrihet innebærer en frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger, ideer og budskap uten inngrep fra myndighetene jf. Grunnloven § 100 andre ledd og EMK artikkel 10 nr. 1.<sup>39</sup>

Selv om ytringsfriheten nyter et bredt vern mot inngrep, er ikke retten til ytringsfrihet absolutt. Både Grunnloven og EMK åpner for at det kan gjøres inngrep i ytringsfriheten på visse vilkår. Vilkårene for inngrep etter Grunnloven og EMK er ulikt formulert, men anses å gi uttrykk for det samme.<sup>40</sup> I det følgende vil jeg derfor benytte vilkårene slik de er formulert i EMK artikkel 10.<sup>41</sup>

Av EMK artikkel 10 nr. 2 følger det at inngrep i ytringsfriheten må være «prescribed by law», oppfylle ett eller flere av de legitime formålene som angis i bestemmelsens andre ledd (nr. 2), og være «necessary in a democratic society».

For det *første* må inngrepet altså være «prescribed by law», eller «foreskrevet ved lov» etter den norske oversettelsen jf. EMK artikkel 10 nr. 2. I norsk rett kommer lovkravet til uttrykk gjennom legalitetsprinsippet, som er kodifisert i Grunnloven § 113. På strafferettens område eksisterer det i tillegg et særlig legalitetsprinsipp, som i norsk rett kommer til uttrykk gjennom krav om hjemmel i lov ved illeggelse av straff jf. Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 nr. 1.

Det norske lovkravet innebærer at kun formell lov og provisorisk anordning aksepteres som inngrepshjemmel.<sup>42</sup> På denne måten skiller det norske lovkravet seg fra EMKs lovkrav. EMKs lovkrav forstås materielt, noe som innebærer at både lovfestet og ulovfestet rett kan kvalifisere som «law» i konvensjonens forstand.<sup>43</sup> Lovkravet kommer til uttrykk i flere av

---

<sup>39</sup> Dette er tidvis også formulert som at ytringsfriheten gir rett til meningsfrihet, meddelelsesfrihet og informasjonsfrihet. I bestemmelsene innfortolkes også en rett til negativ ytringsfrihet, se Eggen, 2002, s. 160.

<sup>40</sup> NOU 2022: 9 s. 57.

<sup>41</sup> Jf. punkt 1.2.2.

<sup>42</sup> Se forutsetningsvis Rt. 2012 s. 313 A avsnitt 29 og Rt. 2011 s. 469 A avsnitt 9.

<sup>43</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 157.

konvensjonens bestemmelser, om enn på noe ulikt vis.<sup>44</sup> Det er imidlertid fastslått i EMDs praksis at kravet skal tolkes likt.<sup>45</sup> Dette gjelder også den ulikt utformede EMK artikkel 7.<sup>46</sup>

Lovkravet etter EMK er tosidig. I tillegg til å kreve at inngrep har grunnlag i nasjonal lovfestet eller ulovfestet rett, må den aktuelle loven oppfylle visse *kvalitative* krav.<sup>47</sup> Kravet til lovens kvalitet springer ut fra rettsstatsprinsippet og borgernes behov for rettssikkerhet, og innebærer at rettsregelen må være *tilgjengelig* («accessible») og at virkningen av den må være *forutsigbar* («foreseeable»)<sup>48</sup> I denne oppgaven er det særlig kravet til forutsigbarhet som kommer på spissen. Innholdet i kravene til tilgjengelighet og forutsigbarhet drøftes under punkt 4.

For det *andre* må inngrepet forfølge et legitimt formål. Hvilke formål som anses legitime er uttømmende angitt i EMK artikkel 10 nr. 2, og kan være «national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary». Formålsbegrensningen er vidtrekkende og relativt vagt angitt, slik at staten sjeldent vil ha problemer med å angi et akseptabelt formål til begrunnelse for inngrepet.<sup>49</sup> Kravet om at inngrepet må forfølge et legitimt formål kommer derfor sjelden på spissen i EMDs praksis.<sup>50</sup>

Det *tredje* vilkåret for at et inngrep i ytringsfriheten skal anses rettmessig er at inngrepet må være «necessary in a democratic society» av hensyn til å oppfylle et av de legitime formålene gjennomgått over jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Ordlyden gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering. I punkt 5 vil jeg gå nærmere inn på hva som ligger i kravet til inngrepets forholdsmessighet.

---

<sup>44</sup> Se til eksempel EMK artikkel 8-11.

<sup>45</sup> Aall, 2022, s. 130.

<sup>46</sup> *Vasiliauskas mot Litauen* [GC], no. 35343/05, avsnitt 154.

<sup>47</sup> Aall, 2022, s. 140.

<sup>48</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 158, Mella, 2023, s. 117 og Kjølbros, 2023, s. 837.

<sup>49</sup> Aall, 2022, s. 168. I samme retning Kjølbros, 2023, s. 851.

<sup>50</sup> Kjølbros, 2023, s. 851.

## 2.2 Vernet av journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10

EMD har flere ganger fremhevet pressens sentrale funksjon i et demokratisk samfunn, som tilrettelegger for ytringsfriheten og samfunnets «public watchdog».<sup>51</sup> Det forsterkede vernet av pressens og journalisters rett til ytringsfrihet begrunnes i hensynet til informasjonsfriheten, og behovet for å ivareta pressens rolle som formidler av informasjon og bidragsyter i den offentlige debatt.<sup>52</sup> Gjennom at journalister nyter en særlig vid ytringsfrihet, sikres også allmennhetens rett til å motta informasjon.

Generelt er det lite rom for å innføre restriksjoner eller begrensninger som rammer pressens ytringsfrihet om politiske spørsmål eller spørsmål av allmenn interesse.<sup>53</sup> Den journalistiske friheten gir også rom for å overdrive eller provosere ved omtale av slike emner.<sup>54</sup> Dette har sammenheng med at ytringsfriheten verner både de ytringer som er harmløse og som mottakeren setter pris på, og de ytringer som er støtende, sjokkerende eller forstyrrende.<sup>55</sup> Som bemerket av EMD i *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*, kan også akademikere, bloggere og influensere tilstås den samme beskyttelsen som journalister dersom de omtaler emner av allmenn interesse og med det utøver en «public watchdog» funksjon.<sup>56</sup> Den videre drøftelsen må foretas med dette som utgangspunkt.

Hvilke ytringer som har vern under EMK artikkel 10 begrenses blant annet av EMK artikkel 17, som forbyr at konvensjonsrettighetene misbrukes til å undergrave de demokratiske og menneskerettslige prinsipper som den er ment å beskytte.<sup>57</sup> Bestemmelsen skal hindre at ekstremistiske eller totalitære enkeltpersoner eller grupper utnytter konvensjonsrettighetene til å fremme egne interesser.<sup>58</sup>

Artikkel 17 innebærer at visse ekstreme ytringer faller utenfor anvendelsesområdet til EMK artikkel 10. Dette setter rammer for drøftelsen av oppgavens problemstilling. Det vil

---

<sup>51</sup> Se *Pentikäinen mot Finland* [GC], no. 11882/10, avsnitt 88, *Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge* [GC], no. 21980/93 avsnitt 59 og *Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* [J], no. 510/04, avsnitt 82.

<sup>52</sup> Se også NOU 2022: 9 s. 54.

<sup>53</sup> *Sürek mot Tyrkia (No. 1)* [GC] no. 26682/95, avsnitt 61.

<sup>54</sup> *Grebneva og Alisimchik mot Russland* [J], no. 8918/05, avsnitt 54.

<sup>55</sup> *Handyside mot Storbritannia* [P], no. 5493/72, avsnitt 49, *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100 og *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 177.

<sup>56</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC], no. 18030/11, avsnitt 168.

<sup>57</sup> NOU 2022: 9 s. 54.

<sup>58</sup> Se *Paksas mot Litauen* [GC], no. 34932/04, avsnitt 87 og NOU 2022: 9 s. 54 og 55.

eksempelvis ikke utgjøre et inngrep i ytringsfriheten dersom straffeloven § 130 benyttes til å straffeforfølge ytringer som ikke har vern etter EMK artikkel 10 som følge av EMK artikkel 17. Det må imidlertid tas i betraktning at EMD utviser varsomhet med å avvise ytringsfrihetsklager direkte, enten det er under henvisning til EMK artikkel 17 eller på annet grunnlag.<sup>59</sup> Ofte benyttes EMK artikkel 17 heller som et tolkningsmoment ved vurderingen av rettmessigheten av et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> *Paksas mot Litauen* [GC], no. 34932/04, avsnitt 87. Også ytringer som er sjikanøse eller som utelukkende har som formål å fornærme, kan etter omstendighetene falle utenfor anvendelsesområdet til EMK artikkel 10. Se *Rujak mot Kroatia* [A], no. 57942/10, avsnitt 30.

<sup>60</sup> Se eksempelvis *Paksas mot Litauen* [GC], no. 34932/04, avsnitt 87.

### **3 Ileggelse av straff og kriminalisering som et inngrep i journalisters rett til ytringsfrihet**

#### **3.1 Om vilkåret «inngrep»**

Vernet etter EMK artikkel 10 nr. 2 aktualiseres der myndighetene gjør «inngrep» i retten til ytringsfrihet. Ordlyden av «inngrep» tilsier at det gripes inn i noe eller overfor noen. I en menneskerettslig kontekst vil et inngrep innebære at noen fratras sine rettigheter eller begrenses i utøvelsen av sine friheter. Samtidig må det dannes en nedre grense mot tiltak som er så ubetydelige at den beskyttelsen som inngrepsvilkåret utløser, fremstår unødvendig.<sup>61</sup>

EMD anerkjenner at inngrep i ytringsfriheten kan bestå i et vidt spekter av tiltak, men vanligvis vil inngrep forekomme som «formalities, conditions, restrictions or penalties».<sup>62</sup> En rekke ulike tiltak har tidligere blitt ansett som et inngrep, herunder en straffedom, et reklameforbud, et symbolsk pålegg om å betale erstatning, et pålegg om å avsløre journalistiske kilder, inndragning av en TV-kanals kringkastingslisens.<sup>63</sup> Hvorvidt et tiltak utgjør et inngrep i retten til utøvelse av ytringsfriheten, vurderes konkret i hver enkelt sak. Vurderingen er gjerne nært knyttet til vurderingen av om tiltaket utgjør en risiko for nedkjølende effekt («chilling effect») på utøvelsen av denne rettigheten.<sup>64</sup>

#### **3.2 I hvilke tilfeller kan ileggelse av straff med hjemmel i straffeloven § 130 utgjøre et inngrep i journalisters rett til ytringsfrihet?**

Det følger av EMK artikkel 10 nr. 2 at inngrep i ytringsfriheten kan forekomme i form av «penalties». Formuleringen «penalties» er i den norske oversettelsen av bestemmelsen angitt som «straffer». Dette illustrerer at ileggelse av straff for ytringer utgjør et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

Straffeloven § 130 åpner for å ilegge straff overfor personer som «på vegne av eller etter avtale med» en «fremmed etterretningsaktør» «bidrar i virksomhet som har til formål å

---

<sup>61</sup> Aall, 2022, s. 134 og 135.

<sup>62</sup> Se eksempelvis *Wille mot Liechtenstein* [GC], no. 28396/95 avsnitt 43.

<sup>63</sup> European Court of Human Rights, 2023, s. 19 og 20.

<sup>64</sup> European Court of Human Rights, 2023, s. 18.

påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen» dersom virksomheten «kan skade betydelige samfunnsinteresser».<sup>65</sup> Bestemmelsen retter seg ikke direkte mot ytringer. Ordlyden «bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen» tilsier imidlertid at også bistand som utøves gjennom fremsettelse av ytringer omfattes. Selv om det fremgår av departementets vurderinger i Prop. 42 L (2023-2024) at det ikke er aktuelt å etterforske alminnelig journalistisk virksomhet for overtredelse av straffeloven § 130, avgrensers ikke ordlyden i bestemmelsen mot dette.<sup>66</sup> Dette tilsier at også journalister som yrer seg kan straffeforfølges med hjemmel i straffeloven § 130, dersom de opptrer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør.

Departementet skriver at «(S)traffeforfølgning av bidrag i fremmed etterretnings påvirkningsvirksomhet kan etter omstendighetene utgjøre et inngrep» i retten til ytringsfrihet.<sup>67</sup> Det fremgår imidlertid ikke *når* straffeforfølgning vil utgjøre et inngrep i retten til ytringsfrihet. Generelt kan man si at det vil foreligge et inngrep etter EMK artikkel 10 dersom en journalist ilegges straff for bistand til fremmed etterretnings påvirkningsvirksomhet, når bistanden består i ytringer. Bistand som består i fremsettelse av ytringer kan være spredning av desinformasjon, deltagelse i debatter på sosiale medier, deltagelse i eller oppfordringer til demonstrasjoner i offentlig fora, opprettelse av falske nettsider og publisering av villedende artikler og så videre.<sup>68</sup>

### **3.3 Utgjør straffeloven § 130 i seg selv et inngrep i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10?**

Spørsmålet videre er om straffeloven § 130 kan utgjøre et «inngrep» i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Dette på bakgrunn av at bestemmelsen kriminaliserer ytringer som i utgangspunktet er legitime, dersom de fremsettes «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Et bekreftende svar på spørsmålet, vil innebære at straffeloven § 130 i seg selv må oppfylle kravene om legalitet, formål og forholdsmessighet.

Spørsmålet problematiseres ikke av departementet i Prop. 42 L (2023-2024), eller i høringsnotatet. Ordlyden av «inngrep» utelukker i utgangspunktet ikke at også lovgivning

---

<sup>65</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 69.

<sup>66</sup> Se Prop. 42 L (2023-2024) s. 58.

<sup>67</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 17.

<sup>68</sup> Eksempelvis Prop. 42 L (2023-2024) s. 39.

som griper inn i borgernes sfære, kan være så begrensende at lovgivningen i seg selv utgjør et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.<sup>69</sup> Formuleringen «inngrep» må imidlertid leses i sammenheng med EMK artikkel 34, som stadfester at et vilkår for klagebehandling er at klageren har vært «victim» for krenkelse av en konvensjonsrettighet.<sup>70</sup> Utgangspunktet må følgelig være at inngrep først foreligger der en lovbestemmelse har blitt anvendt overfor klageren.

Dette viser seg også gjennom EMDs praksis. I utgangspunktet begrenser domstolen seg til å vurdere hvorvidt *anvendelsen* av en bestemmelse i en konkret sak er forenlig med konvensjonskravene, og vurderer dermed ikke generelt («in abstracto») om nasjonale lovbestemmelser er i overensstemmelse med konvensjonen.<sup>71</sup> Unntaksvis har domstolen direkte behandlet spørsmål om en straffebestemmelse som kriminaliserer en handling kan anses konvensjonsstridig. Dommer som berører dette er spredt på tvers av ulike EMK-artikler og omhandler ulike faktiske omstendigheter, noe som gjør det utfordrende å finne frem til gjeldende rett om spørsmålet.<sup>72</sup>

I teorien er spørsmålet om kriminalisering kan utgjøre et inngrep i konvensjonsrettighetene omstridt. I en artikkel fra 2021 argumenterer Jon Petter Rui for at det å kriminalisere en handling i seg selv utgjør et inngrep overfor borgerne.<sup>73</sup> Artikkelen omhandler grensene for ileggelse av straff og kriminalisering etter EMK artikkel 8 i relasjon til EMDs dom i *Lacatus mot Sveits*.<sup>74</sup> Rui fremhever i artikkelen at man ved kriminalisering må forutsette at bestemmelsen skal anvendes i konkrete saker, og at det derfor vil være bedre i tråd med lojal anvendelse av konvensjonen å allerede på dette tidspunktet ta konvensjonskravene til forholdsmessighet i betraktning.<sup>75</sup> I en artikkel fra 2022 med samme tema, konkluderer Rui med at «Det er etter dette lite tvilsomt at EMK artikkel 8 (og øvrige konvensjonsrettigheter, som artikkel 9, 10, 11, P1-1 og P2-4) setter grenser ikke bare for bruk av straff i konkrete saker, men også for kriminalisering.»<sup>76</sup>

---

<sup>69</sup> Nærmere om inngrepsvilkåret i pkt. 3.1.

<sup>70</sup> Eggen, 2002, s. 185.

<sup>71</sup> Også dette har sammenheng med EMK artikkel 34. Se bl.a. *Salabiaku mot Frankrike*, no. 10519/83 [J], avsnitt 30 og *Wingrove mot Storbritannia* [J], no. 17419/90, avsnitt 50.

<sup>72</sup> For en omfattende analyse av over 80 dommer om temaet, se Malby, 2020, s. 85 flg.

<sup>73</sup> Rui, 2021, s. 191.

<sup>74</sup> Rui, 2021, med videre henvisning til *Lacatus mot Sveits* [J], no. 14065/15.

<sup>75</sup> Rui, 2021 s. 197. Jf. også EMK artikkel 1.

<sup>76</sup> Rui, 2022, s. 624. Spørsmålet om konvensjonsgrensene for kriminalisering og ileggelse av straff behandles her i relasjon til Høyesteretts dom i HR-2022-731-A.



Aall mener på sin side at Ruis formuleringer rekker for vidt når han gir uttrykk for at «ikke bare bruken av straff i konkrete saker, men selve kriminaliseringen er et inngrep i konvensjonsrettigheter».<sup>77</sup> Aall synes å være mer restriktiv i sine uttalelser, og skriver at «Rent unntaksvis kan likevel selve eksistensen av en straffebestemmelse *in abstracto* være så direkte inngripende i kjernen av adressatens privatliv at allerede dette utgjør et inngrep (hvis forholdsmessighet altså må begrunnes).»<sup>78</sup> I motsetning til Rui, som konkluderer generelt om flere av konvensjonsrettighetene, fokuserer Aall sin konklusjon kun på inngrep etter EMK artikkel 8.

Sakene *Dudgeon mot Storbritannia* og *Norris mot Irland* fra henholdsvis 1981 og 1988 var to av de første avgjørelsene der EMD vurderte en lovbestemmelse opp mot inngrepvilkåret.<sup>79</sup> Sakene gjaldt lovgivning i Nord-Irland og Irland, som gjorde det straffbart for en mann å begå «buggery» eller «gross indecency» med en annen mann.<sup>80</sup> Klagerne anførte at lovgivningen utgjorde et inngrep i deres rett til privatliv etter EMK artikkel 8, fordi den i praksis kriminaliserte homofili.

I *Dudgeon* konkluderte EMD med at lovgivningen utgjorde et vedvarende inngrep i klagerens rett til privatliv, fordi dens eksistens påvirket hans privatliv kontinuerlig og direkte.<sup>81</sup> Det samme ble gjentatt i *Norris*, til tross for at klageren i *Dudgeon* hadde blitt etterforsket for homofili, mens klageren i *Norris* ikke hadde blitt det.<sup>82</sup> Dette illustrerer at selve eksistensen og opprettholdelsen av en nasjonal lovbestemmelse kan utgjøre et inngrep, dersom klageren risikerer å bli straffeforfulgt etter lovbestemmelsen.<sup>83</sup> Kjernen er at den omstridte lovgivningen i *Dudgeon* og *Norris* stilte klagerne overfor et dilemma, hvor de måtte velge mellom å følge loven og dermed avstå fra å utøve sin seksualitet, eller utøve sin seksualitet og risikere å bli straffeforfulgt.<sup>84</sup>

Storkammerdommen i *S.A.S mot Frankrike* fra 2014 bygger på de samme momentene som EMD fremhevet i *Dudgeon* og *Norris*.<sup>85</sup> Klageren i saken anførte at en straffebestemmelse som forbød bruk av ansiktsdekkende plagg i offentligheten (eksempelvis nikab og burka),

---

<sup>77</sup> Aall, 2023, s. 334 fotnote 37 med videre henvisning til Rui, 2022, s. 623.

<sup>78</sup> Aall, 2023, s. 334.

<sup>79</sup> *Dudgeon mot Storbritannia* [P], no. 7525/76, *Norris mot Irland* [P], no. 10581/83.

<sup>80</sup> *Dudgeon mot Storbritannia* [P], no. 7525/76 avsnitt 14 og *Norris mot Irland* [P], no. 10581/83 avsnitt 12.

<sup>81</sup> *Dudgeon mot Storbritannia* [P], no. 7525/76, avsnitt 41.

<sup>82</sup> *Norris mot Irland* [P], no. 10581/83, avsnitt 38.

<sup>83</sup> *Norris mot Irland* [P], no. 10581/83, avsnitt 38.

<sup>84</sup> *Dudgeon mot Storbritannia* [P], no. 7525/76, avsnitt 41, *Norris mot Irland* [P], no. 10581/83, avsnitt 38.

<sup>85</sup> *S.A.S. mot Frankrike* [GC], no. 43835/11, avsnitt 110.

krenket hennes konvensjonsrettigheter. Staten anførte at saken måtte avvises fordi klageren ikke kunne anses som et «victim» i relasjon til EMK artikkel 34, da hun ikke hadde bevist at hun hadde blitt stoppet av politiet for å gå med ansiktsdekkende plagg. EMD avviste dette argumentet, og fremhevet at «An individual may nevertheless argue that a law breaches his or her rights in the absence of a specific instance of enforcement, and thus claim to be a “victim”, within the meaning of Article 34, if he or she is required either to modify his or her conduct or risk being prosecuted, or if he or she is a member of a category of persons who risk being directly affected by the legislation.»<sup>86</sup> Domstolen konkluderte med at lovbestemmelsen som forbød bruk av ansiktsdekkende plagg, stilte klageren overfor et dilemma hvor hun måtte velge mellom å følge loven og å kle seg i tråd med sin religion.<sup>87</sup> Dette utgjorde et inngrep i hennes rettigheter etter EMK artikkel 8 og 9.

Straffeloven § 130 er svært ulik de lovbestemmelsene som ble ansett å utgjøre et inngrep i klagernes rett til privatliv i *S.A.S, Dudgeon og Norris*. I *Dudgeon og Norris* rettet lovbestemmelsen seg utelukkende mot homofile menn. *S.A.S* gjaldt på sin side en lovbestemmelse som forbød bruk av ansiktsdekkende plagg, og berørte derfor særlig de som benyttet slike plagg av religiøse grunner. I alle tre sakene var det en identifiserbar gruppe mennesker som ble direkte berørt av lovgivningen. Dette var av vesentlig betydning for lovgivningens inngripende karakter. Videre gjaldt *S.A.S, Dudgeon og Norris* inngrep etter EMK artikkel 8. Motsatt er oppgavens spørsmål om straffeloven § 130 vil utgjøre et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Ulikhetene mellom saksforholdene i *S.A.S, Dudgeon og Norris* sammenlignet med straffeloven § 130, begrenser dommenes overføringsverdi til oppgavens spørsmål.

De generelle retningslinjene som domstolen trekker frem er imidlertid av relevans, ettersom ytringsfriheten også berører personelle rettigheter. Dette underbygges av at EMD gjentar de samme vurderingsmomentene i *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia*.<sup>88</sup> Spørsmålet i *Akçam* var om en tyrkisk straffebestemmelse som kriminaliserte «denigrating Turkishness» utgjorde et inngrep i klagerens rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.<sup>89</sup> Bakgrunnen var at klageren gjennom sin stilling som historieprofessor forsket på de historiske hendelsene i 1915 som

---

<sup>86</sup> *S.A.S. mot Frankrike* [GC], no. 43835/11, avsnitt 57.

<sup>87</sup> *S.A.S. mot Frankrike* [GC], no. 43835/11, avsnitt 110.

<sup>88</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07.

<sup>89</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 53.

angikk den armenske befolkningen - et spørsmål som var sensitivt i Tyrkia.<sup>90</sup> Klageren påsto at han både hadde blitt etterforsket og kontinuerlig risikerte straffeforfølgelse etter artikkel 301 i den tyrkiske straffeloven som følge av sitt vitenskapelige arbeid. Han anførte at dette utgjorde en kontinuerlig og direkte krenkelse av hans rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.<sup>91</sup>

Det er både likheter og ulikheter mellom straffeloven § 130 og saksforholdet i *Akçam*. I *Akçam* vekla EMD at klageren gjennom sin forskningsinteresse for Armenia-spørsmålet, tilhørte en gruppe mennesker som lett kan bli stigmatisert for sine meninger. Han bar større risiko for å bli etterforsket eller tiltalt for brudd på artikkel 301, eksempelvis dersom han ble anmeldt av personer som tilhørte ultranasjonalistiske grupper og som følte seg krenket av hans meninger.<sup>92</sup>

Det er ikke utenkelig at også journalister kan være spesielt utsatt for å bli etterforsket for overtredelse av straffeloven § 130. Straffeloven § 130 kriminaliserer det å bidra til fremmed etterretnings «virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen». Det å påvirke andres meningsoppfatninger eller beslutninger, er i utgangspunktet en sentral og helt legitim del av utøvelsen av retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. I lys av ordlyden i straffeloven § 130, vil særlig organisasjoner, enkeltpersoner eller grupper som arbeider med påvirkning av beslutninger eller opinionen være utsatt for etterforskning. Dette kan eksempelvis være personer som arbeider i diplomatiet, eller lobbyister og akademikere som arbeider med betente politiske spørsmål. Det kan imidlertid også være journalister som arbeider med en sak om kritikkverdige forhold på Stortinget, eller som kommer i kontakt med en utenlandsk interesseorganisasjon ved undersøkelse av de politiske forholdene i landet.

Også journalister som ytrer seg kritisk om statsstyret eller som arbeider for et magasin som er ansett å tilhøre en politisk gruppering på ytre høyre, kan være mer utsatt for etterforskning etter bestemmelsen. Dette fordi bestemmelsen rammer påvirkningsvirksomhet som kan skade «betydelige samfunnsinteresser». Etter sin ordlyd avgrensner ikke straffeloven § 130 mot journalistisk virksomhet. Bestemmelsen kan derfor oppfattes som en restriksjon på

---

<sup>90</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 71.

<sup>91</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 53.

<sup>92</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 72.

journalisters ytringsfrihet, noe som trekker i retning av at straffeloven § 130 i seg selv utgjør et «inngrep» i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

Det følger av premissene i *Akcam* at artikkel 301 i den tyrkiske straffeloven kriminaliserte ytringer med et bestemt innhold, mer bestemt der en person ytret seg nedsettende om tyrkiskhet i offentligheten.<sup>93</sup> I praksis hadde tyrkiske domstoler tolket bestemmelsen slik at enhver kritisk mening om den offisielle oppfatningen av Armenia-spørsmålet ble sanksjonert.<sup>94</sup> Artikkel 301 berørte klageren i *Akcam* direkte ettersom han forsket på Armenia-spørsmålet. Til sammenligning berører ikke straffeloven § 130 journalister direkte: de rammes kun dersom de bidrar i påvirkningsvirksomhet «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Formålet med bestemmelsen er å kriminalisere samarbeid med fremmed etterretningsaktører, ikke ytringer i seg selv. Dette til forskjell fra straffebestemmelser som straffeloven § 185 som rammer hatytringer, og straffeloven § 267 som rammer offentlig meddelelse som krenker privatlivets fred. Dette trekker i retning av at straffeloven § 130 ikke utgjør et «inngrep» i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

I *Akcam* vektla EMD også at klageren, som følge av sitt forskningsarbeid, hadde blitt utsatt for organisert hetsing i media og blitt presentert som en «forræder» og en «spion» for offentligheten, noe som hadde resultert i hatbrev og drapstrusler.<sup>95</sup> Domstolen anerkjente at frykten for ytterligere etterforskning hadde påført klageren stress, bekymring og frykt for straffeforfølgelse. For å unngå risikoen for straffeforfølgelse var klageren tvunget til å regulere sin atferd og begrense seg i sitt akademiske arbeid.<sup>96</sup> Den omstridte kriminaliseringen av «denigrating Turkishness» i *Akcam*, fikk altså følbare konsekvenser for klageren.

Det kan være vanskelig å se for seg at straffeloven § 130 skal få like alvorlige konsekvenser. Samtidig kan det oppfattes svært stigmatiserende å etterforskes for påvirkningsvirksomhet som kan skade nasjonale interesser, fordi slik virksomhet gir naturlige assosiasjoner til spionasje. Dersom det er snakk om etterforskning av journalister eller akademikere, kan etterforskningen også få store konsekvenser for enkeltpersoners arbeidskarriere. I slike

---

<sup>93</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 43.

<sup>94</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 79.

<sup>95</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 34 og 74.

<sup>96</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 75.

tilfeller er veien kortere til å stadfeste at straffeloven § 130 utgjør et selvstendig «inngrep» i journalisters rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

I *Akcam* konkluderte EMD med at det forelå et inngrep i klagerens rett til ytringsfrihet, fordi tyrkiske domstolars tolkning av artikkel 301 og den organiserte hetsingen av klageren i forbindelse med etterforskningen, illustrerte at det forelå en betydelig risiko for straffeforfølgelse av personer som ga uttrykk for kritiske meninger om Armenia-spørsmålet.<sup>97</sup> Domstolen vektla også at «(t)hought and opinions on public matters are of a vulnerable nature. Therefore the very possibility of interference by the authorities (...) may impose a serious burden on the free formation of ideas and democratic debate and have a chilling effect.»<sup>98</sup>

Som jeg kommer tilbake til under drøftelsen av lovkravet i punkt 4, har forslaget til ny § 130 i straffeloven en vid utforming, og dermed også et vidt potensielt anvendelsesområde. Bestemmelsens vide anvendelsesområde kan medføre at mange vil anses, eller i alle fall føle seg, direkte berørt av bestemmelsen. Tvil ved hvem gjerningsbeskrivelsen egentlig retter seg mot, kan føre til en nedkjølende effekt på den offentlige debatten og meningsdannelsen fordi frykten for sanksjoner kan gjøre at journalister vegrer seg for å fremsette kritiske ytringer. Dette kan ha uheldige konsekvenser for demokratiet i lys av pressens rolle som «public watchdog» og formidler av informasjon.<sup>99</sup> I prinsippet er det også få materielle rettssikkerhetsgarantier som sikrer mot vilkårlig utøvelse av straffebudet overfor kritiske ytringer mot statsstyret under skiftende samfunnsforhold.<sup>100</sup> Også dette ble vektlagt av domstolen i *Akcam*.<sup>101</sup>

Samtidig må det tas i betraktning at det er store landlige variasjoner mellom Norge og Tyrkia, både kulturelt, politisk og lovgivningsmessig.<sup>102</sup> Tyrkia har historisk opplevd store spenninger sikkerhetsmessig, i tillegg til at ytringsfrihetens stilling i landet er vesentlig ulik sammenlignet med ytringsfrihetens stilling i Norge. Dette kan ha påvirket utfallet i *Akcam*, og begrenser følgelig dommens overføringsverdi til oppgavens spørsmål.

---

<sup>97</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 82.

<sup>98</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 81.

<sup>99</sup> Se pkt. 2.2 med videre henvisninger.

<sup>100</sup> Jeg kommer tilbake til dette under punkt 4.3.3.

<sup>101</sup> *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, avsnitt 78.

<sup>102</sup> Se forutsetningsvis Solheim, 2019 s. 373 og 374. Se også *Leyla Sahin mot Tyrkia* [GC], no. 44774/98, avsnitt 116.

Dommene i *Dudgeon, Norris, Akçam* og *S.A.S.* gjaldt lovbestemmelser som satte enkeltmennesker i et dilemma hvor de risikerte straffeforfølgning for å utøve sin legning, sitt arbeid eller sin religion. Lovbestemmelsene var med det svært inngripende overfor enkeltpersoner eller for en spesifikk gruppe mennesker. Forslaget til ny § 130 i straffeloven retter seg ikke spesifikt mot journalister for deres utøvelse av sitt arbeid. Det er samarbeidet med fremmed etterretning som bestemmelsen ønsker å ramme, og ikke kritiske ytringer i seg selv. Dette reduserer bestemmelsens inngripende karakter betraktelig. Konklusjonen er derfor at straffeloven § 130 ikke utgjør et «inngrep» i journalisters ytringsfrihet etter EMK artikkel 10.

### **3.4 Konklusjon**

Som tidligere nevnt er spørsmålet om det foreligger et «inngrep» i retten til ytringsfrihet prinsipielt fordi oppfyllelse av inngrepsvilkåret utløser kravene om lov, formål og forholdsmessighet jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Konklusjonen under kapittelets punkt 3.3 var imidlertid at straffeloven § 130 ikke utgjør et selvstendig «inngrep» i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. Som fremholdt under punkt 3.2, vil det likevel foreligge et «inngrep» etter EMK artikkel 10, dersom journalister ilegges straff for ytringer med hjemmel i straffeloven § 130. Med dette som utgangspunkt stiller jeg i kapittel 4 og 5 spørsmålet om ileggelse av straff overfor journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i straffeloven § 130, oppfyller vilkårene for inngrep i ytringsfriheten som følger av EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Også deling eller videreformidling av desinformasjon vil omfattes av dette hypotetiske «inngrepet».

## 4 Er straffeloven § 130 utformet i samsvar med lovkravet?

### 4.1 Introduksjon

Det følger av EMK artikkel 10 nr. 2 at inngrep i ytringsfriheten må være «prescribed by law».<sup>104</sup> Spørsmålet i dette kapittelet er om straffeloven § 130 er utformet i samsvar med lovkravet. Dette beror på om bestemmelsen oppfyller kravet til lovens kvalitet, herunder kravet om tilgjengelighet (punkt 4.2) og forutsigbarhet (punkt 4.3).

### 4.2 Oppfyller bestemmelsen kravet til tilgjengelighet?

Kjernen i kravet til lovens tilgjengelighet er kravet om at rettsregler må være offentliggjort.<sup>105</sup> Kravet er ikke formelt, og det stilles ikke særlige krav til form og omfang av offentliggjørelsen, men de berørte skal ha tilstrekkelig tilgang til rettsreglene.<sup>106</sup> Kravet om tilgjengelighet volder sjeldent problemer i praksis.<sup>107</sup>

En side til kravet om tilgjengelighet og offentliggjøring av rettsregler, er imidlertid at justeringer i bestemmelsens rekkevidde som fastlegges gjennom domstolenes praksis, også må tilgjengeliggjøres for borgeren slik at de lettere kan forutberegne sin rettsstilling.<sup>108</sup> På dette punktet er det en viss overlapp mellom kravet om tilgjengelighet og kravet om forutsigbarhet.<sup>109</sup> I Norge gir dette vanligvis få problemer – hovedregelen etter straffeprosessloven § 28 tredje ledd er at «enhver» har rett til innsyn i domsavgjørelser som avslutter en sak.

Utfordringene oppstår ved at hensynet til rikets sikkerhet kan begrunne unntak fra innsynsregelen jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd. Det følger av bestemmelsens første setning at «Utskrift skal nektes når det av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat ville være betenkelig å gi utskrift». Overfor andre enn partene gjelder dette også dersom retten har gitt pålegg om hemmelighold i tråd med domstolloven § 128 jf. straffeprosessloven

---

<sup>104</sup> Innholdet i kravet ble gjennomgått under punkt 2.1.

<sup>105</sup> Kjølbro, 2023, s. 840.

<sup>106</sup> Kjølbro, 2023, s. 840.

<sup>107</sup> Kjølbro, 2023, s. 840.

<sup>108</sup> Se eksempelvis Hennig, 2021, s. 448.

<sup>109</sup> Kravet om forutsigbarhet drøftes i punkt 4.3.

§ 28 fjerde ledd andre setning. Videre kan «hensynet til statens forhold til fremmed makt», begrunne at et rettsmøte holdes for lukkede dører jf. domstolloven § 125 første ledd bokstav a.

I Prop. 42 L (2023-2024) er departementet tydelige på at lovforslaget i hovedsak begrunnes i hensynet til nasjonal sikkerhet.<sup>110</sup> Det problematiseres imidlertid ikke om dette kan ha konsekvenser for tilgjengelighetskravet. Dersom forslaget vedtas, vil det være stort behov for rettsavklaring av innholdet i vilkårene for straffansvar – særlig «fremmed etterretningsaktør» og «bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse».<sup>111</sup> Sånn sett er det problematisk at man risikerer at rettsavgjørelsene i saker etter bestemmelsen ikke tilgjengeliggjøres for allmennheten, fordi det kan nektes innsyn av hensyn til rikets sikkerhet jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd.

For å kunne forutberegne sin rettsstilling er borgerne avhengig av åpenhet knyttet til hvilke etterretningsaktører det er straffbart å samarbeide med. Om borgeren nektes innsyn i rettsavgjørelser som avklarer dette, er det nærliggende å konkludere med at kravet om tilgjengelighet ikke er oppfylt, og følgelig at det foreligger en krenkelse av EMK artikkel 10.<sup>112</sup>

## 4.3 Oppfyller bestemmelsen kravet til forutsigbarhet?

### 4.3.1 Om forutsigbarhetskravet

At loven må være forutsigbar, tilsier etter EMDs praksis at den må være formulert tilstrekkelig klart og presist slik at borgerne kan innrette seg etter den.<sup>113</sup> Borgerne skal ha mulighet til, med en rimelig grad av sikkerhet, å forutse hvilke konsekvenser en gitt handling vil kunne få.<sup>114</sup> Etter EMDs praksis innebærer kravet om forutsigbarhet også at loven må være forenlig med rettsstatsprinsippet («the rule of law»). Dette innebærer et krav om tilstrekkelige

---

<sup>110</sup> Se eksempelvis Prop. 42 L (2023-2024) s. 45.

<sup>111</sup> Mer om dette i punkt 4.3.

<sup>112</sup> I samme retning, Hennig, 2021, s. 449.

<sup>113</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>114</sup> *Wingrove mot Storbritannia* [J], no. 17419/90, avsnitt 40.



rettssikkerhetsgarantier i nasjonal rett som verner mot vilkårlige inngrep fra offentlige myndigheter.<sup>115</sup>

I norsk rett blir kravet til klarhet og presisjon gjerne omtalt som et klarhetskrav.<sup>116</sup>

Klarhetskravet innebærer at en straffebestemmelse må være «så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes».<sup>117</sup> Det følger av praksis fra Høyesterett at klarhetskravets rekkevidde etter Grunnloven er sammenfallende med vernet etter EMK.<sup>118</sup>

EMD krever ikke at konsekvensene av en handling kan forutses med absolutt sikkerhet.<sup>119</sup> Mange lover inneholder vage begreper, noe EMD anerkjenner som nødvendig for at de skal bestå ved skiftende samfunnsforhold.<sup>120</sup> Til en viss grad må tolkningen og anvendelsen av lovbestemmelser derfor være et spørsmål for nasjonale domstoler.<sup>121</sup> Hvilke krav EMD stiller til lovbestemmelsens presisjon, beror på den aktuelle lovens innhold, hvilket rettsområde den skal dekke og antallet og statusen til de som berøres av reguleringen.<sup>122</sup>

Ved vurderingen av om straffeloven § 130 oppfyller kravet til presisjon, må det tas i betraktning at det er tale om en strafferettslig bestemmelse som åpner for å ilegge straff overfor journalister. Hensynet til forutberegnelighet og det forsterkede vernet av journalisters ytringsfrihet, tilsier at kravet til lovens presisjon gjør seg gjeldende med full styrke på dette området.<sup>123</sup>

### **4.3.2 Er vilkårene i straffeloven § 130 tilstrekkelig presise?**

Forslaget til ny § 130 i straffeloven inneholder flere vilkår med en vid utforming. Det mest problematiske vilkåret er «fremmed etterretningsaktør». Vilkåret «fremmed etterretningsaktør» definerer hvem det etter forslaget vil være straffbart å samarbeide med.

---

<sup>115</sup> *Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn* [GC], no. 201/17, avsnitt 93. Se også Mella, 2023, s. 119.

<sup>116</sup> Se til eksempel HR-2020-2019-A avsnitt 15.

<sup>117</sup> HR-2023-1638-A avsnitt 24. Se også HR-2016-1458-A avsnitt 8.

<sup>118</sup> Rt. 2014 s. 238 A avsnitt 18 og HR-2020-2019-A avsnitt 15.

<sup>119</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>120</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>121</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>122</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 160.

<sup>123</sup> Aall, 2022 s. 148.

Vilkåret representerer en endring fra det opprinnelige høringsforslaget, som kriminaliserte samarbeid med «fremmed etterretningstjeneste».<sup>124</sup>

Spørsmålet er om vilkåret «fremmed etterretningsaktør» er tilstrekkelig presist til at borgeren kan forutberegne sin rettsstilling etter det. Gjennom vurderingen vil jeg også trekke inn de øvrige vilkårene «på vegne av eller etter avtale med», «bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen» og «betydelige samfunnsinteresser», for å vurdere om disse bidrar til å avgrense anvendelsesområdet til straffeloven § 130, slik at den oppfyller kravet om presisjon.

Ordlyden av «fremmed» i konteksten «fremmed etterretningsaktør», svarer til en organisasjon med tilhørighet til en utenlandsk stat. Ordet «etterretningsaktør» har imidlertid ingen naturlig forankring i dagligtalen. Formuleringen finnes heller ikke igjen i noen andre bestemmelser i straffeloven, men straffeloven § 121, § 122 og § 126 bruker formuleringene «etterretning» eller «etterretningsvirksomhet». Begrepet gir imidlertid assosiasjoner til det mer etablerte begrepet «etterretningstjeneste». En etterretningstjeneste er i Store norske leksikon definert som en «organisert virksomhet som er ansvarlig for å samle inn informasjon om fremmede stater, individer eller organisasjoner relevant for et lands nasjonale sikkerhet og interesser».<sup>125</sup> En etterretningstjeneste er gjerne formelt knyttet til en spesifikk stat og dedikert til informasjonsinnhenting for denne statens nasjonale sikkerhetsformål.

I lys av dette kan ordet «etterretningsaktør» forstås som å omfatte et bredere spekter av virksomheter som driver med etterretningsaktivitet. Dette samsvarer med departementets forståelse. I proposisjonen gis det uttrykk for at også *ikke-statlige organer* rammes av vilkåret, for eksempel dersom de *reelt sett* driver med påvirkningsvirksomhet i en utenlandsk stats interesse.<sup>126</sup> Trollfabrikker som har som mål å påvirke nettbrukere i en bestemt retning etter oppdragsgivers ønske, nevnes som eksempel på hva som kan anses som en «fremmed etterretningsaktør».<sup>127</sup>

Formuleringen «fremmed etterretningsaktør» er betydelig videre enn den tidligere formuleringen «fremmed etterretningstjeneste». I proposisjonen tar ikke departementet stilling til hvilken betydning utvidelsen har for oppfyllelsen av lovkravet. Dette kan kritiseres.

---

<sup>124</sup> Vilkaåret møtte kritikk. Jeg viser til departementets redegjørelse i Prop. 42 L (2023-2024) s. 33 flg.

<sup>125</sup> Næss, 2019.

<sup>126</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63.

<sup>127</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63.

Gjennom endringen får straffeloven § 130 et mindre presist anvendelsesområde, noe som gjør det vanskeligere for borgeren å innrette seg etter bestemmelsen.

For en alminnelig person er det utfordrende nok å skulle avdekke om en virksomhet eller en person representerer en «fremmed etterretningstjeneste». Etterretningstjenester opptrer gjerne i det skjulte, da en del av formålet med etterretningsvirksomhet er å innhente informasjon og data gjennom eksempelvis overvåkning. Det kan imidlertid by på enda større utfordringer å avdekke om en person eller virksomhet er en «fremmed etterretningsaktør», når også ikke-statlige organer omfattes av formuleringen. Departementet gir uttrykk for at etterretningsaktører ofte opptrer fordekt og digitalt.<sup>128</sup> I proposisjonen gis det likevel ingen føringer for hvordan en alminnelig person skal vurdere om det er en «fremmed etterretningsaktør» man samarbeider med. Dette er åpenbart problematisk i relasjon til kravet til bestemmelsens presisjon; en straffebestemmelse burde være klar nok til at man ut ifra dens ordlyd kan forstå hvilke aktører man kan straffes for å arbeide med eller for.

Når departementet endret ordlyden i straffeloven § 130 fra «fremmed etterretningstjeneste» til «fremmed etterretningsaktør», ble også den potensielle personkretsen av gjerningspersoner betydelig utvidet.<sup>129</sup> Både journalister, diplomater eller akademikere befatter seg med ikke-statlige organer som bedriver legitim påvirkningsvirksomhet i sitt daglige virke, for eksempel dersom slik legitim virksomhet foregår på tvers av landegrensener og fører til en avtale om forskningssamarbeid.<sup>130</sup>

Man kan tenke seg et scenario der en journalist ved utarbeidelsen av en sak, samarbeider med en interesseorganisasjon tilknyttet et spesifikt land (eksempelvis «Med Israel for fred»). Organisasjoner som dette søker gjerne å påvirke allmenn meningsdannelse for å skape sympati for et land eller en folkegruppe. Dersom journalisten skriver en positiv artikkel om organisasjonen, og det viser seg at denne har tilknytning til en fremmed stats etterretningstjeneste, åpner ordlyden i straffeloven § 130 i prinsippet for at journalisten kan straffeforfølges. Dette er selvfølgelig en forenkling, da straffeforfølgelse vil avhenge av en rekke andre faktorer. Formålet er å vise hvilke tilfeller ordlyden *åpner for* å ramme. Straffebestemmelser som etter sin ordlyd åpner for å begrense journalistisk virksomhet, og som med det etterlater usikkerhet knyttet til straffebudets anvendelsesområde, har en

---

<sup>128</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 54.

<sup>129</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63.

<sup>130</sup> NIM, 2024, under punkt 2.

betydelig risiko for å skape en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Følgelig må det også stilles strengere krav til presis utforming av lovbestemmelser som hjemler inngrep i disse rettighetene.

Jeg finner støtte for dette i praksis fra EMD. EMD har tidligere uttalt at det kan utgjøre et problem i henhold til kravet om presisjon, dersom en nasjonal bestemmelse er bredt og vagt angitt og i tillegg griper inn på et område med forsterket vern. Dette var tilfellet i *Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn*, som gjaldt anvendelse av normen «the exercise of rights in accordance with their purpose», som begrenset ytringsfriheten til et politisk parti i forbindelse med et valg.<sup>131</sup> EMD uttalte at det var spesielt viktig at loven er forutsigbar «when it comes to restricting the freedom of expression of a political party in the context of an election or a referendum» og at «the considerable uncertainty about the potential effects of the impugned legal provisions applied by the domestic authorities exceeded what is acceptable under Article 10 § 2 of the Convention.»<sup>132</sup> Formålsbetraktninger tilsier at det samme må gjelde ved inngrep overfor andre som har et forsterket vern for sin ytringsfrihet – eksempelvis journalister.<sup>133</sup>

EMD utelukker ikke at vagt formulerte lovbestemmelser, hvor fastleggelsen av det konkrete innholdet i bestemmelsen er forbundet med en viss usikkerhet, kan være forenlig med kravet til forutsigbarhet.<sup>134</sup> Tidligere har domstolen akseptert vilkår som «blasfemi», «redelig handlemåte», bestemmelser om «offentlig oppfordring» til «ekstremistiske aktiviteter» mot «fundamentet for det konstitusjonelle regimet», forbud mot «politiske aktiviteter» mot offentlig ansatte og forbud mot «andre politiske aktiviteter».<sup>135</sup> Sammenlignet eksempelvis med «ekstremistiske aktiviteter» eller «politiske aktiviteter», fremstår ikke vilkåret «fremmed etterretningsaktør» utpreget vagt.

En forskjell mellom begrepet «fremmed etterretningsaktør» og begrepene som EMD tidligere har akseptert som tilstrekkelig presise, er at begrep som «redelig handlemåte» og «politiske aktiviteter» definerer den straffbare handlingen.<sup>136</sup> Vilkåret «fremmed etterretningsaktør», i konteksten av straffeloven § 130, definerer hvem det er straffbart å samarbeide med og er

---

<sup>131</sup> *Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn* [GC], no. 201/17.

<sup>132</sup> *Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn* [GC], no. 201/17, avsnitt 116.

<sup>133</sup> Se punkt 2.2.

<sup>134</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>135</sup> Se Kjølbros, 2023, s. 844 med videre henvisninger til de aktuelle avgjørelsene fra EMD.

<sup>136</sup> Også de øvrige termene som Kjølbros refererer til, og som EMD har akseptert, knytter seg til handlemåten. Se Kjølbros, 2023, s. 844.

følgelig av betydning for hvem som kan anses som *gjerningsperson* etter bestemmelsen. Ved vurderingen av om en lovbestemmelse er tilstrekkelig presis, vektlegger EMD blant annet hvor mange som berøres av lovgivningen.<sup>137</sup> Ved å benytte en vag formulering som «fremmed etterretningsaktør» til å definere hvem det er straffbart å samarbeide med, utvides også kretsen av potensielle gjerningspersoner. Som illustrert over er det større risiko for at journalister kan komme til å samarbeide med ikke-statlige organer som *reelt sett* driver med påvirkningsvirksomhet i en utenlandsk stats interesse, enn at de samarbeider med en fremmed etterretningstjeneste som har en tydelig tilknytning til en utenlandsk stat.<sup>138</sup>

Benyttelse av brede formuleringer til å angi *den straffbare handling* må rimeligvis aksepteres i større grad. I straffeloven § 130 er det vilkårene «bidrar» og «virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen», som definerer den straffbare handling.<sup>139</sup> Vilkårene er vidtfavnende og oppstiller ikke store begrensninger på hvilke bidrag som er straffbare, eller hvilke virkemidler som kan benyttes som ledd i påvirkningsvirksomheten.<sup>140</sup> Departementet begrunner dette med at det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av hvordan påvirkningsvirksomhet kan finne sted.<sup>141</sup> Et slikt resonnement må man akseptere, all den tid den teknologiske utviklingen medfører at fremmede staters virkemiddelbruk ved utøvelse av påvirkningsoperasjoner er i konstant endring.<sup>142</sup> Et typisk eksempel på dette, er den økende genereringen og spredningen av «deepfakes», muliggjort gjennom utviklingen av generativ kunstig intelligens.<sup>143</sup> Behovet for å benytte brede formuleringer i lovgivningen for å sikre at de består relevante gjennom samfunnsutviklingen, er også anerkjent av EMD.<sup>144</sup> Dette tilsier at en vid formulering av *gjerningsbeskrivelsen* ikke er uforenlig med kravet til presisjon.

Den manglende presisjonen til vilkåret «fremmed etterretningsaktør», avhjelpes gjennom vilkåret om at gjerningspersonen må bidra «på vegne av eller etter avtale med» en fremmed etterretningsaktør. Formuleringen «på vegne av eller etter avtale med» er endret fra det

---

<sup>137</sup> NIT S.R.L. mot Moldova [GC] no. 28470/12, avsnitt 160.

<sup>138</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63.

<sup>139</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63 og 64.

<sup>140</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 63 og 64.

<sup>141</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 38.

<sup>142</sup> Se eksempelvis Bjørgul, Sivertsen og Sellevåg, 2022, s. 8 og 10 om virkemiddelbruk ved valgpåvirkning.

<sup>143</sup> Deepfakes, eller dype forfalskninger på norsk, er bilder, videoer og lydklipp som er helt eller delvis fabrikkert, eller eksisterende innhold som er manipulert. Se eksempelvis: van der Sloot og Wagensweld, 2022, s. 1.

<sup>144</sup> NIT S.R.L. mot Moldova [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

opprinnelige forslaget, som kriminaliserte «samarbeid».<sup>145</sup> Endringen utgjør en klargjøring og innsnevring av kravet til tilknytning mellom gjerningspersonen og den fremmede etterretningsaktøren. Ordlyden «på vegne av eller etter avtale med» har et mer avgrenset meningsinnhold, og gir en tydeligere anvisning på typen samarbeid man ønsker å kriminalisere.<sup>146</sup>

Departementet presiserer i proposisjonen at vilkåret «på vegne av eller etter avtale med» innebærer at straffebudet ikke er ment å ramme tilfeller der «noen kommer over eller mottar synspunkter eller informasjon om faktiske forhold fra en fremmed etterretningsaktør, og videreformidler dette.»<sup>147</sup> Bestemmelsen krever en sterkere tilknytning, og man skal ikke risikere å bli straffeforfulgt dersom man deler et innlegg på sosiale medier som det er nærliggende å tro at stammer fra en fremmed etterretningsaktør – så lenge dette ikke skjer «på vegne av eller etter avtale med» aktøren.<sup>148</sup> Sett i lys av kravet til presisjon er det positivt at departementet gir eksempler på tilfeller som befinner seg i den nedre grensen av kravet «på vegne av eller etter avtale med». Dette gir borgerne bedre forutsetninger for å forutberegne sin rettsstilling etter bestemmelsen.

Formuleringen «etter avtale med» etterlater like fremt en risiko for straffeforfølgelse av journalister som inngår avtale om et samarbeid med en utenlandsk organisasjon i forbindelse med utarbeidelse av en sak. I proposisjonen åpnes det også for at man ved usikkerhet om tilknytningskravet er oppfylt, må foreta en konkret vurdering av hvor nær tilknytning det er mellom gjerningspersonen og etterretningsaktøren, og om tilknytningen i så måte oppfyller vilkåret om å bidra «på vegne av» aktøren.<sup>149</sup> Uttalelsen tilsier at det vil være et element av skjønn involvert ved håndhevelsen av bestemmelsen.

Kravet om forutsigbarhet utelukker ikke at myndighetene overlates et visst skjønn ved håndhevelsen av en bestemmelse, men det kreves at nasjonal rett har *tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier* til å verne mot vilkårlige inngrep.<sup>150</sup> Kravet om rettsikkerhetsgarantier er nært forbundet med kravet om forholdsmessighet i inngrepet, og det varierer hvorvidt EMD

---

<sup>145</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 37.

<sup>146</sup> Forståelsen av vilkåret er ikke omstridt. Jeg nøyer meg derfor med å vise til forståelsen som departementet legger til grunn på s. 38 i Prop. 42 L (2023-2024).

<sup>147</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 38.

<sup>148</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 38.

<sup>149</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 38.

<sup>150</sup> *Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn* [GC], no. 201/17, avsnitt 93.

behandler kravet under vurderingen av lovkravet eller forholdsmessighetskravet.<sup>151</sup> Jeg velger å behandle det her, for å unngå dobbeltbehandling av betydningen av de vide lovhjemlene i straffeloven § 130.

### 4.3.3 Eksistensen av rettsikkerhetsgarantier

EMD tar både de materielle og de prosessuelle rettsikkerhetsgarantiene i betraktning ved vurderingen av om en rettsregel har tilstrekkelig vern mot vilkårlighet.<sup>152</sup> Materielt stilles det krav til at omfanget av myndighetenes skjønn og måten det utøves på er angitt med tilstrekkelig klarhet.<sup>153</sup> Prosessuelt stilles det blant annet krav til inngrepets begrunnelse og adgangen til domstolsprøving.<sup>154</sup>

Der hensynet til statens sikkerhet gjør seg gjeldende kan det være i statens interesse å gi politi og andre myndigheter vide fullmakter.<sup>155</sup> Det samme kan sies å gjelde ved bekjempelse av påvirkningsoperasjoner. EMD har imidlertid stadfestet at kravet om rettsikkerhetsgarantier for å beskytte borgerne mot vilkårlighet også gjelder ved bekjempelse av terrorisme eller der inngrepet er begrunnet i hensynet til statens sikkerhet.<sup>156</sup>

Ved vurderingen av om straffeloven § 130 inneholder tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier til å verne mot vilkårlige inngrep, må det særlig tas i betraktning at formuleringen av straffeloven § 130 er av betydning for adgangen til å benytte tvangsmidler mot personer som etterforskes eller mistenkes for overtredelse av bestemmelsen, herunder hemmelig ransaking og kommunikasjonsavlytting.<sup>157</sup>

Som tidligere vist inneholder forslaget til straffeloven § 130 en rekke vide og skjønnspregede formuleringer. Et av disse er vilkåret «betydelige samfunnsinteresser». Det fremkommer ikke av selve ordlyden hva som omfattes av begrepet «betydelige samfunnsinteresser». Dette er imidlertid nærmere utbrodert i proposisjonen, og EMD har regelmessig akseptert at anvendelsesområdet for skjønnsmessige lovbestemmelser fortolkes i lys av bestemmelsens

---

<sup>151</sup> Se eksempelvis *Robathin mot Østerrike* [J], no. 30457/06, avsnitt 41. Jf. også Mella, 2023, s. 129. Forholdsmessighetskravet drøftes under pkt. 5.

<sup>152</sup> Kjølbro, 2023, s. 843. Grensen mellom de materielle og prosessuelle rettsikkerhetsgarantiene kan være flytende, og EMD skiller ikke nevneverdig mellom dem.

<sup>153</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 159.

<sup>154</sup> Kjølbro, 2023, s. 843.

<sup>155</sup> Kjølbro, 2023, s. 848.

<sup>156</sup> Kjølbro, 2023, s. 847 og 848.

<sup>157</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 65 flg.

forarbeider.<sup>158</sup> Etter proposisjonen skal formuleringen verne de samme interessene som vernes etter den tilsvarende formuleringen i straffeloven § 117, i tillegg til interesser som typisk vil kunne skades av påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning.<sup>159</sup> Herunder nevnes nasjonal sikkerhet, forebygging av opptøyer og andre offentlige forstyrrelser, sentrale forutsetninger for et velfungerende demokrati, som eksempelvis en opplyst offentlig samtale og bevaring av tillit til viktige samfunnsinstitusjoner og demokratiske prosesser.<sup>160</sup> EMK artikkel 10 nr. 2 setter også grenser for hvilke interesser et inngrep overfor ytringer kan begrunnes i.

Vilkåret «kan skade betydelige samfunnsinteresser» snevrer inn hvilken type aktivitet og samarbeid som er straffverdig og som straffebudet primært søker å ramme. Ifølge departementet skal vilkåret sikre at straffebudet ikke medfører straffeforfølgning som er i strid med retten til ytringsfrihet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.<sup>161</sup> Dette antyder at formålet med vilkåret er å utgjøre en materiell garanti mot vilkårlige inngrep.

Samtidig tillegges myndighetene en betydelig grad av skjønn ved vurderingen av hva som kan utgjøre en «betydelig samfunnsinteresse».<sup>162</sup> Som eksempel på hva som kan utgjøre en «betydelig samfunnsinteresse» viser departementet til et tilfelle der en fremmed etterretningsaktør har interesse av å spre desinformasjon som kan stille viktige samfunnsinstitusjoner eller representanter for disse i et dårlig lys. I et slikt tilfelle kan det være en «betydelig samfunnsinteresse» å hindre at tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner svekkes på illegitimt vis.<sup>163</sup>

Hvordan man skal bestemme om en kritisk ytring bidrar til å svekke samfunnsinstitusjonene eller representantene for disse på «illegitimt» eller «legitimt» vis, er uklart. Det problematiseres ikke hvordan eller hvem som skal bestemme om en opplysning er sann eller usann, og følgelig hva som skal defineres som «desinformasjon». Som Ytringsfrihetskommisjonen påpekte i sin utredning, er det i mange tilfeller ingen fasit på hva som er sant og usant.<sup>164</sup> Dette illustrerer det problematiske ved at myndighetene tillegges et

---

<sup>158</sup> Se Kjølbro, 2023, s. 844 med videre henvisninger.

<sup>159</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 64.

<sup>160</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 64.

<sup>161</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 64.

<sup>162</sup> Også departementet legger opp til at innholdet av begrepet må bero på et skjønn, se Prop. 42 L (2023-2024) s. 40.

<sup>163</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 64.

<sup>164</sup> NOU 2022: 9 s. 179.



vidt skjønn ved avgjørelsen av om et bidrag «kan skade betydelige samfunnsinteresser». Gjennom de skjønnsmessige formuleringene i bestemmelsen, får PST i praksis utvidede fullmakter til å definere hvem som kan overvåkes på grunn av mistanke om overtredelse av bestemmelsens gjerningsbeskrivelse. Samlet sett tilsier dette at straffeloven § 130 ikke inneholder tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier til å sikre mot vilkårlige inngrep.

#### **4.4 Konklusjon**

Hvorvidt forslaget til ny § 130 i straffeloven oppfyller kravet til tilgjengelighet og forutsigbarhet vil bero på hvordan bestemmelsen tolkes og anvendes i praksis. Bestemmelsens forutsigbarhet svekkes imidlertid av mengden skjønnsmessige formuleringer. Vilåårene «fremmed etterretningsaktør», «bidrar», «virksomhet som har til formål å påvirke» og «betydelige samfunnsinteresser» er alle uten et klart avgrenset innhold. Dette gjør det utfordrende å kartlegge bestemmelsens rekkevidde.

Borgernes muligheter til å forutberegne sin rettsstilling ut ifra bestemmelsens innhold, og regulere egen atferd deretter, fremstår som snever og komplisert. En straffebestemmelse som kriminaliserer samarbeid om påvirkningsvirksomhet, burde være så presis at en alminnelig person forstår hvilke aktører man kan straffes for å arbeide med eller for. Ordlyden bør heller ikke være så vid at den risikerer å ramme legitim påvirkningsvirksomhet. Risikoen for å samarbeide med «feil» aktør, kan i verste fall ha en nedkjølende effekt på ytrings- og pressefriheten. Konklusjonen er derfor at straffeloven § 130, slik den nå er utformet, ikke oppfyller lovkravet. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsen ikke er utformet i samsvar med de kvalitative kravene som inngår i vilkåret «prescribed by law» jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

## **5 Er inngrep i form av ileggelse av straff overfor journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i straffeloven § 130 i samsvar med kravene til formål- og forholdsmessighet?**

### **5.1 Ivaretar inngrepet et legitimt formål?**

Inngrep i ytringsfriheten i form av ileggelse av straff overfor journalister for spredning av desinformasjon må forfølge ett eller flere av de legitime formålene som angis i EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>165</sup> Særlig relevant er hensynet til «the protection of the reputation or rights of others» jf. artikkel 10 nr. 2.<sup>166</sup> Inngrep overfor journalister som sprer desinformasjon kan begrunnes i hensynet til å verne «andres rettigheter» fordi desinformasjon forkludrer den offentlige samtalen, og utfordrer individets rett til fri meningsdannelse. Dersom desinformasjonen i tillegg spres av en journalist som samarbeider med fremmed etterretning om en digital påvirkningsoperasjon, vil desinformasjonen ha større skadepotensiale. Dette skyldes at den kommer fra en pålitelig kilde og kan nå ut til flere. Etter omstendighetene kan desinformasjon som spres på denne måten også begrunnes i hensynet til «nasjonal sikkerhet» jf. EMK art. 10 nr. 2.

Videre kan ileggelse av straff overfor journalister begrunnes i hensynet til «andres omdømme», eksempelvis dersom en journalist publiserer en artikkel om en politiker med villedende opplysninger om politikerens synspunkter på et politisk sensitivt spørsmål. Det samme vil gjelde dersom den villedende opplysningen tilsynelatende formidles av politikeren selv, ved at journalisten deler et manipulert bilde, video eller lydklipp (deepfake) av politikeren som sier noe vedkommende ikke har sagt.

Ileggelse av straff overfor journalister som sprer desinformasjon kan etter dette begrunnes i flere av de legitime formålene som angis i EMK artikkel 10 nr. 2. Variasjonen i typetilfeller som kan oppstå er for stor til at alle kan behandles. I det videre vil jeg benytte eksemplene som skissert over, for å vurdere hvorvidt det vil være forholdsmessig, sett i lys av hensynet til

---

<sup>165</sup> Se pkt. 2.1.

<sup>166</sup> På s. 17 i Prop. 42 L (2023-2024) angir departementet formålet «andres omdømme eller rettigheter» som ett av flere som straffeloven § 130 begrunnes i jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

«andres omdømme eller rettigheter», å ilegge straff overfor journalister for spredning av desinformasjon jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

## 5.2 Generelt om forholdsmessighetsvurderingen

Inngrep i ytringsfriheten må være «necessary in a democratic society» for å rettferdiggjøres etter EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>167</sup> Vilkåret gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering hvor nødvendigheten av inngrepet sett i lys av dets formål, må vurderes opp mot de negative konsekvensene inngrepet vil ha for ytringsfriheten. Det følger av praksis fra EMD at begrepet «necessary» ikke er like fleksibelt som begrepene «useful», «reasonable» eller «desirable».<sup>168</sup> At inngrepet må være nødvendig impliserer etter domstolens praksis at det må svare til et presserende samfunnsmessig behov («pressing social need») og være forholdsmessig sett opp mot formålet («proportionate to the legitimate aim pursued»)<sup>169</sup> Ved vurderingen av om proporsjonalitetskravet er oppfylt, ser domstolen på om myndighetenes begrunnelse for inngrepet er relevant og tilstrekkelig («relevant and sufficient»)<sup>170</sup> Vurderingen av om et inngrep er «necessary in a democratic society» kan betegnes som en vurdering av forholdsmessighet i vid forstand.<sup>171</sup>

EMD har de seneste årene beveget seg i retning av en mer prosessorientert forholdsmessighetskontroll, hvor statenes egne vurderinger av forholdsmessigheten av et inngrep vektlegges i større grad.<sup>172</sup> Dette er et resultat av at subsidiaritetsprinsippet og hensynet til statens skjønnsmargin har fått større gjennomslag i domstolens praksis de senere årene.<sup>173</sup> Statens skjønnsmargin er av betydning for hvor inngående EMD prøver forholdsmessigheten av et inngrep, men sier også noe om statens handlingsrom til å innføre

---

<sup>167</sup> Etter den norske oversettelsen «nødvendig i et demokratisk samfunn».

<sup>168</sup> *Sunday Times mot Storbritannia* (No. 1) [P], no. 6538/74, avsnitt 59.

<sup>169</sup> *Sunday Times mot Storbritannia* (No. 1) [P], no. 6538/74, avsnitt 62 og *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100.

<sup>170</sup> *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100 og *Sürek mot Tyrkia* (No. 1) [GC] no. 26682/95, avsnitt 58.

<sup>171</sup> Betegnelsen brukes for tankens skyld, ettersom EMD i praksis ikke skiller klart mellom de ulike elementene i forholdsmessighetsvurderingen. Se Harbo, 2021, s. 341 og 342.

<sup>172</sup> Jorem, 2024, s. 42 og 43. Harbo, 2021, s. 350. Se også Spano, 2018, s. 480 og 481. Domstolens tidligere president argumenterer for at den prosessorienterte kontrollen er EMDs måte å implementere subsidiaritetsprinsippet i praksis.

<sup>173</sup> Se eksempelvis Spano, 2018, s. 481. Subsidiaritetsprinsippet og hensynet til statens skjønnsmargin ble inntatt i konvensjonens fortale etter ikrafttreddelsen av 15. tilleggsprotokoll.

tiltak på et gitt område.<sup>174</sup> Utviklingen av læren om statens skjønnsmargin kan anses som et resultat av at det i utgangspunktet er statene som har ansvar for å gjennomføre konvensjonsforpliktelsene (subsidiaritetsprinsippet) jf. EMK artikkel 1.<sup>175</sup>

Hvilken skjønnsmargin statene tilfalles varierer fra sak til sak, og det er derfor vanskelig å gi et fasitsvar på hvilken skjønnsmargin Norge ville hatt ved ileggelse av straff overfor journalister av hensyn til andres rettigheter.<sup>176</sup> Som utgangspunkt er skjønnsmarginen snever der det er tale om å gjøre inngrep i journalisters ytringsfrihet.<sup>177</sup> Det kan likevel bemerkes at EMD i *Animal Defenders International mot Storbritannia*, ga uttrykk for at kvaliteten av nasjonale myndigheters vurdering av konvensjonsmessigheten av et inngrep er av betydning for skjønnsmarginen.<sup>178</sup> Dette samsvarer med betraktningen om at EMD beveger seg i retning av en mer prosessorientert kontroll. En prosessorientert kontroll fra EMDs side, forutsetter imidlertid at norske domstoler foretar en selvstendig prøving av forholdsmessigheten av et inngrep.<sup>179</sup> Den videre vurderingen må foretas i lys av dette.

Utover dette kan EMDs tilnærming til forholdsmessighetsvurderingen sies å være fleksibel.<sup>180</sup> For å strukturere vurderingen har jeg valgt å ta utgangspunkt i noen momenter som synes å være gjennomgående i EMDs praksis. En slik tilnærming til forholdsmessighetsvurderingen finner jeg støtte for blant flere teoretikere.<sup>181</sup> Ved vurderingen av inngrepets forholdsmessighet i vid forstand vektlegger EMD gjerne, om enn i varierende grad avhengig av den enkelte sak, 1) om inngrepet er *egnet* for å oppnå formålet, 2) om inngrepet er *nødvendig*, og 4) om det er forholdsmessighet mellom inngrepet og det anførte formålet (forholdsmessighet i snever forstand - *stricto sensu*).<sup>182</sup>

---

<sup>174</sup> Jorem, 2024, s. 39 og 40, Spano, 2018, s. 476. Se også Mella, 2023, s. 125 og 126.

<sup>175</sup> Jorem, 2024, s. 40.

<sup>176</sup> Kjølbrot, 2023, s. 854.

<sup>177</sup> *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 105. *Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* [J], no. 510/04, avsnitt 82.

<sup>178</sup> *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 108. Dommen omhandlet inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10.

<sup>179</sup> Jorem, 2024, s. 48. Se også HR-2022-718-A avsnitt 89.

<sup>180</sup> Harbo, 2021, s. 342. Se også Mella, 2023, s. 123.

<sup>181</sup> Se Billis, Knust og Rui, 2021, s. 24 og 25, Harbo, 2021, s. 341 flg. og Mella, 2023, s. 124 flg. Merk at EMD ikke har avklart om de nevnte vilkårene er kumulative. Kravene benyttes i større grad som momenter i vurderingen av inngrepets forholdsmessighet i vid forstand. Om dette, se Billis, Knust og Rui, 2021, s. 25.

<sup>182</sup> Billis, Knust og Rui, 2021, s. 24 og 25, Harbo, 2021, s. 341 flg. og Mella, 2023, s. 124 flg.

Med utgangspunkt i disse momentene vil jeg i punkt 5.2-5.5 drøfte om ileggelse av straff overfor journalister som sprer desinformasjon er forholdsmessig i vid forstand jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

### **5.3 Er inngrepet egnet til å ivareta det legitime formålet?**

Det første som må vurderes er om ileggelse av straff overfor journalister er en egnet sanksjon for å oppnå formålet om å ivareta «andres rettigheter» jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

Bakgrunnen for at kriminalisering og straff foretrekkes som middel for å bekjempe et problem, er at straff har en sterkere allmennpreventiv funksjon enn andre tiltak.<sup>183</sup> Trusselen om straff virker avskrekkende på borgeren, og gjennom lovforslaget søker departementet særlig å begrense de skadelige effektene av fremmede aktørers påvirkningsoperasjoner og motvirke gjennomføring av påvirkningsaktiviteter.<sup>184</sup> Det er ikke tvilsomt at straff er egnet til å ivareta formålet om å beskytte andres rettigheter. Trusselen om straff kan motvirke at journalister samarbeider med fremmed etterretning om å spre desinformasjon, noe som bidrar til å beskytte andres rettigheter gjennom å verne om den frie meningsdannelsen.

Samtidig er det tvilsomt om straffeloven § 130 er egnet til å bli et effektivt straffebud. Betenkelighetene knytter seg særlig til bevisproblematikk. Det vil være tilstrekkelig for ileggelse av straff å bevise at gjerningspersonen har eventuelt forsett om alle elementer av gjerningsbeskrivelsen. I relasjon til tilknytningsvilkåret, må det bevises at gjerningspersonen «holder det for mulig» at det er en fremmed etterretningsaktør man opptrer på vegne av eller har en avtale med jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav c.<sup>185</sup> Det fremkommer ikke av proposisjonen hvordan man skal bevise at en journalist har holdt det for mulig at et ikke-statlig organ i realiteten er en «fremmed etterretningsaktør», når selve formålet med disse virksomhetene nettopp er å utøve påvirkning i det skjulte. Vilkåret «fremmed etterretningsaktør» er vagt angitt, noe som kan skape utfordringer i bevisvurderingen. Dersom straffeloven § 130 ikke kan anvendes effektivt i praksis, vil bestemmelsen heller ikke være egnet til å oppnå formålet om å ivareta andres rettigheter.

---

<sup>183</sup> Andenæs, Rieber-Mohn og Sæther, 2016, s. 81.

<sup>184</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 29.

<sup>185</sup> Departementet gir uttrykk for at skyldkravet er forsett jf. Prop. 42 L (2023-2024) s. 42.

Hvorvidt det kan bevises at en journalist forsettlig har samarbeidet med en fremmed etterretningsaktør, vil bero på etterforskningsmetoder som det faller utenfor denne oppgavens rammer å behandle. Sett i lys av straffens allmennpreventive funksjon, er jeg derfor kommet til at straffeforfølgning av journalister er egnet til å ivareta formålet om å beskytte andres rettigheter.

## 5.4 Er inngrepet nødvendig for å oppnå formålet?

Hvorvidt det er nødvendig («necessary») å straffe journalister for spredning av desinformasjon, beror etter EMDs praksis på om inngrepet svarer til et presserende samfunnsmessig behov, herunder om formålet kunne vært nådd med mindre inngripende midler.<sup>186</sup>

Overordnet er det ikke tvilsomt at det er et presserende samfunnsmessig behov for å innføre tiltak mot fremmede staters påvirkningsvirksomhet.<sup>187</sup> PST venter at flere autoritære stater vil gjennomføre påvirkningsoperasjoner i Norge i 2024.<sup>188</sup> NATO-landene uttrykker bekymring for økende russisk aktivitet på alliert territorium, og fremhever desinformasjonskampanjer som et av flere virkemidler Russland benytter.<sup>189</sup> Uønsket fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet kan i verste fall «svekke forutsetningene for fri meningsdannelse, bidra til økt polarisering, undergrave befolkningens tiltro til offentlige myndigheter (...) og svekke tilliten til at gjennomføring av valg skjer på en korrekt måte».<sup>190</sup>

Det er heller ikke usannsynlig at det kan være et presserende samfunnsmessig behov for å ilegge straff overfor journalister som sprer desinformasjon som ledd i å verne borgerne mot påvirkningsvirksomhet. Eksempelvis avslørte tsjekkisk og belgisk etterretning i slutten av mars 2024 at russiske interesser hadde brukt et nettsted forkledd som en avis til å spre russiskvennlige narrativ.<sup>191</sup> Dette illustrerer at også journalistiske medier kan misbrukes av fremmede etterretningsaktører som ønsker å fremme egne nasjonale interesser. I slike tilfeller

---

<sup>186</sup> *Sunday Times mot Storbritannia* (No. 1) [P], no. 6538/74, avsnitt 62 og *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100. Se også Billis, Knust og Rui, 2021, s. 24.

<sup>187</sup> Viser til departementets gjennomgang i Prop. 42 L (2023-2024) under punkt 8.

<sup>188</sup> PST, 2024, s. 22.

<sup>189</sup> Aftenposten, 2024.

<sup>190</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 8.

<sup>191</sup> Innst. 273 L (2023-2024) s. 5.

kan det være nødvendig å straffe journalister, eksempelvis for å verne om andres rett til en «åpen og offentlig samtale» jf. Grunnloven § 100 sjette ledd.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om formålet om å beskytte andres rettigheter mot desinformasjon, ikke kan oppnås gjennom mindre inngripende midler enn bruk av straff overfor journalister. Den norske befolkningen anses generelt sett å ha stor motstandsdyktighet mot desinformasjon.<sup>192</sup> Ytterligere styrking av befolkningens evne til kritisk tenkning oppnås ikke gjennom å straffeforfølge enkeltilfeller av spredning av desinformasjon, men heller gjennom utdanning og øvrige tiltak som opprettholder befolkningens motstandsdyktighet mot slik informasjon. Dette ble også fremhevet av Ytringsfrihetskommisjonen, som skrev i sin utredning at den beste beskyttelsen mot påvirkning og desinformasjon, er en godt utdannet befolkning med evne til å forholde seg kritisk og selvstendig til flommen av tilgjengelig informasjon.<sup>193</sup> Dette taler for at formålet om å beskytte andres rettigheter kunne vært oppnådd uten trussel om straff overfor journalister.

Videre kan det argumenteres for at det allerede eksisterer lovbestemmelser i norsk rett som beskytter offentligheten mot risikoen for at journalister samarbeider med fremmed etterretning om å spre desinformasjon. Eksempelvis kan angrep på en persons omdømme som anses grunnløse forfølges etter skadeserstatningsloven § 3-6 a om erstatning for ærekrenkelser. Straffeloven § 117 rammer den som setter betydelige samfunnsinteresser i fare ved å gripe inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner. Videre vil påvirkningsvirksomhet som rammer de høyeste statsorganene kunne rammes av straffeloven §§ 115 og 116. Disse lovbestemmelsene adresserer de mest alvorlige tilfellene av samarbeid mellom fremmed etterretning og journalister. Dette tilsier at det ikke er et «presserende samfunnsmessig behov» for å gjøre ytterligere inngrep i journalisters rett til ytringsfrihet med hjemmel i straffeloven § 130.

EMD tilfaller statene en viss skjønnsmargin ved avgjørelsen av om det er et «presserende samfunnsmessig behov» for å foreta inngrep i ytringsfriheten.<sup>194</sup> Bakgrunnen er at statene selv anses for å være nærmere til å vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å oppnå formålet. Likevel er jeg kommet til at det ikke er «nødvendig» eller et «presserende samfunnsmessig behov» for å straffeforfølge journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i

---

<sup>192</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 9.

<sup>193</sup> NOU 2022: 9 s. 182.

<sup>194</sup> *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100.

straffeloven § 130. Dette fordi formålet kan oppnås med mindre inngripende midler, og fordi vi allerede har straffebestemmelser som hjemler inngrep i de mest alvorlige tilfellene.

## 5.5 Er inngrepet forholdsmessig i snever forstand (*stricto sensu*)?

Avslutningsvis kreves det etter EMDs praksis at inngrepet er «proportionate to the legitimate aim pursued».<sup>195</sup> Spørsmålet er om det er forholdsmessig i snever forstand å sanksjonere journalisters spredning av desinformasjon med straff av hensyn til andres omdømme eller rettigheter.

Den klare hovedregelen etter EMK og den norske rettstradisjon er at ytringer som ikke er sanne, ikke er beskyttelsesverdige under henvisning til ytringsfriheten. Bakgrunnen er at slike ytringer sjelden forfølger et legitimt formål. Den forsterkede beskyttelsen av journalisters ytringsfrihet, hviler på en forutsetning om at også journalister overholder de «duties and responsibilities» som de har ved utøvelsen av sin rett til ytringsfrihet jf. EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>196</sup> Som samfunnets «public watchdog» er journalister den viktigste formidleren av informasjon om politiske spørsmål og spørsmål av allmenn interesse.<sup>197</sup> Dersom denne posisjonen misbrukes, eksempelvis dersom en journalist får penger fra fremmed etterretning for å spre desinformasjon for å skade andres omdømme eller skape usikkerhet om valgprosessenes legitimitet, kan dette få store konsekvenser for demokratiet. Da må det også være forholdsmessig å gjøre inngrep i journalistens ytringsfrihet, eksempelvis for å verne om andres omdømme eller andres rett til frie valg jf. EMK P1-3.<sup>198</sup>

Saken *Staniszevski mot Polen* er illustrerende. Saken omhandlet en journalist som ble ilagt bot for å ha publisert usanne påstander om en person som var ordfører kandidat i et lokalvalg.<sup>199</sup> Journalisten anførte at dette utgjorde en krenkelse av hans rett til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. EMD uttalte at den beskyttelsen artikkel 10 gir journalister som rapporterer om saker av «allmenn interesse», avhenger av at journalistene opptrer i god tro for å gi nøyaktig og pålitelig informasjon, i samsvar med god presseskikk.<sup>200</sup> Da klageren ikke kunne bevise at

---

<sup>195</sup> *Sunday Times mot Storbritannia* (No. 1) [P], no. 6538/74, avsnitt 62 og *Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] no. 48876/08, avsnitt 100.

<sup>196</sup> *Pentikäinen mot Finland* [GC], no. 11882/10, avsnitt 88, *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 102.

<sup>197</sup> *Pentikäinen mot Finland* [GC], no. 11882/10, avsnitt 88.

<sup>198</sup> Se forutsetningsvis *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 104.

<sup>199</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 1 og 21.

<sup>200</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 48. Se også *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 102.



han hadde gjort tilstrekkelig undersøkelser for å verifisere påstandene før disse ble publisert, kunne han ikke anses å ha opptrådt i god tro og hensynet til andres rettigheter måtte få gjennomslag. Det forelå derfor ikke krenkelse av EMK artikkel 10.<sup>201</sup>

*Staniszevski* viser at det er forholdsmessig å gjøre inngrep overfor journalister som ikke opptrer i god tro ved formidling av usann informasjon om andre til offentligheten. Samtidig er det ikke alltid mulig å fastslå om en opplysning er sann eller usann. Hvilke krav som kan stilles til en journalists undersøkelser av sannheten i en opplysning, beror gjerne på om ytringen bærer preg av å være en «statement of fact» eller en «value judgement».<sup>202</sup> I *Staniszevski* fremhevet EMD at det ikke er uforenlig med artikkel 10 å kreve at en klager må bevise sannheten i en faktisk påstand.<sup>203</sup> Motsatt kan det være konvensjonsstridig om en journalist pålegges å bevise sannheten i en «value judgement».<sup>204</sup> En «value judgement» karakteriseres av at den gir uttrykk for en subjektiv vurdering eller mening, som ikke egner seg for sannhetsbevis.<sup>205</sup>

Det overgående tilsier at det ved vurderingen av om straffeforfølgning av journalister for spredning av desinformasjon er forholdsmessig, må vektlegges om journalisten handlet i god tro om å formidle sann og pålitelig informasjon, og om informasjonen gjaldt faktiske forhold eller kritiske meningsytringer. For å kontekstualisere vil jeg benytte eksempelet som jeg skisserte under punkt 5.1, der en journalist deler en manipulert video av en politiker. Man kan se for seg at videoen tilsynelatende viser politikeren uttale seg kritisk om norsk NATO-medlemskap. Journalisten trodde videoen var ekte, men foretok ikke nærmere undersøkelser i forkant av publisering.

Bilder og videoer har tradisjonelt vært blant den mest pålitelige informasjonen vi har hatt tilgang til, og deling eller videreformidling av en video karakteriseres best som en «statement of fact». Etter EMDs praksis må man da kunne kreve at journalisten i eksempelet over, kan bevise at informasjonen i videoen er sann. Dersom journalisten ikke har undersøkt opphavet til videoen, og følgelig ikke kan bevise om den er sann, kan det være forholdsmessig å straffeforfølge journalisten for å dele den. Særlig gjelder dette dersom videoen skader

---

<sup>201</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 51.

<sup>202</sup> Se eksempelvis *Kita mot Polen* [J], no. 57659/00, avsnitt 44-46.

<sup>203</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 44 (d).

<sup>204</sup> Kjølbros, 2023, s. 1109.

<sup>205</sup> Kjølbros, 2023, s. 1108. Se eksempelvis *Kita mot Polen* [J], no. 57659/00, avsnitt 44-46, hvor påstanden «H.O. had not acted to the benefit of the school employees» ble ansett som en «value judgement».

politikerens omdømme, og i tillegg kunne skadet betydelige samfunnsinteresser ved å svekke tilliten til en viktig samfunnsinstitusjon.<sup>206</sup>

Samtidig omhandlet videoen et spørsmål av stor allmenn interesse. I slike tilfeller følger det av *Staniszevski* at det heller ikke for faktuelle påstander kan stilles strengere krav til en journalist enn «due diligence».<sup>207</sup> EMD uttalte i *Staniszevski* at «In such circumstances, the obligation to prove the factual statements may deprive the applicant of the protection afforded by Article 10».<sup>208</sup> Sakene *Bergens tidende og andre mot Norge* og *Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* underbygger at faktiske påstander som viser seg å være feil eller villedende, kan aksepteres så der ytreren har vært i god tro.<sup>209</sup> Eksempelvis hadde avisens uttalelser i *Tønsberg Blad* vært noe misvisende, men når kildebruken var forsvarlig og misforståelser ble rettet opp, var det ikke forholdsmessig at journalisten ble dømt til å betale erstatning for ærekrenkelse.<sup>210</sup>

Etter min mening tilsier det overgående at også den teknologiske utviklingen må ha betydning for hvilke krav som kan stilles til å bevise sannheten i en opplysning. Det vil være uforholdsmessig å kreve at en journalist fører sannhetsbevis for deling av en video de ikke hadde forutsetninger for å vite om var falsk eller ekte. Der generativ kunstig intelligens benyttes til å manipulere bilder, videoer eller lyd, kan det i takt med den teknologiske utviklingen bli nærmest umulig å avsløre at mediet er falskt.<sup>211</sup> Dersom man oppstiller krav om sannhetsbevis for videreformidling av slike medier, risikerer man at journalisters vern etter EMK artikkel 10 uthules. Det avgjørende for inngrepets forholdsmessighet, må heller være om journalistene har gjort tilstrekkelige aktsomme valg og vurderinger ved publiseringen av informasjonen. Hensynet til allmennhetens rett til å motta informasjon, tilsier at kravene til aktsomhet må tillegges mindre vekt der journalisten opptrådte i god tro om å formidle pålitelig informasjon om et spørsmål av allmenn interesse.

Avslutningsvis må også «the nature and severity of the penalties imposed» tas i betraktning.<sup>212</sup> Overtredelse av gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 130 kan medføre bot

---

<sup>206</sup> Jf. strl. § 130. På s. 64 i Prop. 42 L (2023-2024) anses det som en «betydelig samfunnsinteresse» å forebygge at tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner svekkes.

<sup>207</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 44 (d).

<sup>208</sup> *Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, avsnitt 44 (d).

<sup>209</sup> *Bergens Tidende og andre mot Norge* [J], no. 26132/95, *Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* [J], no. 510/04.

<sup>210</sup> *Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* [J], no. 510/04, avsnitt 91 flg. Aall, 2022, s. 307.

<sup>211</sup> Teknologirådet; Norges institusjon for menneskerettigheter, 2023, s. 10.

<sup>212</sup> *Salov mot Ukraina* [J], no. 65518/01, avsnitt 115.

eller fengsel inntil 3 år.<sup>213</sup> Dette kan betegnes som en svært inngripende sanksjon, uavhengig av hvem den retter seg mot. Ileggelse av straff er den strengeste sanksjonen som eksisterer i en rettsstat, og det kan anses særlig inngripende å møte journalisters ytringer med straff i lys av den betydning pressen har for ytringsfrihet og demokrati.

Tidligere har EMD anerkjent medlemsstatenes rett til å møte spionasje og andre handlinger som utgjør en fare for nasjonal sikkerhet med effektive midler, herunder med anvendelse av svært strenge straffer.<sup>214</sup> Dersom et inngrep begrunnes i hensynet til andres rettigheter, for eksempel andres rett til privatliv, kan dette imidlertid stille seg annerledes. I dommen *Salov mot Ukraina*, ble det eksempelvis ansett uforholdsmessig at klageren ble ilagt 5 år i fengsel sett opp mot formålet om å ivareta andres rettigheter, etter at klageren hadde spredd falske rykter om en presidentkandidats død.<sup>215</sup>

Saken *Salov mot Ukraina* illustrerer hvordan statens plikt til å «respektere og sikre» menneskerettighetene spiller inn ved avveiningen av motstående rettigheter og interesser jf. Grunnloven § 92 og EMK artikkel 1. Selv om inngrepet ivaretok formålet om å beskytte «andres rettigheter», var den konkrete straffen som ble ilagt overfor klageren uforholdsmessig. Også ileggelse av straff overfor journalister for spredning av desinformasjon aktualiserer begge sider av statens sikrepunkt. På den ene siden kan staten ha en *positiv plikt* til å sikre borgerne mot desinformasjon, da desinformasjon i verste fall kan skade andres omdømme og svekke forutsetningene for fri meningsdannelse og «en åpen og offentlig samtale».<sup>216</sup>

På den andre siden kan statens *negative sikringsplikt* tilsa at staten bør avstå fra å gjøre inngrep i journalisters rettigheter i form av ileggelse av straff for spredning av desinformasjon. For det første tilsier usikkerheten knyttet til å vurdere sannheten i en opplysning at det er en risiko for at straffen også kan ramme legitime ytringer. For det andre har EMD uttalt at det må utvises stor forsiktighet ved ileggelse av sanksjoner som er egnet til å avskrekke pressen fra å delta i debatt om emner av offentlig interesse.<sup>217</sup> Strafflegging av journalister for spredning av desinformasjon vil etter all sannsynlighet avskrekke journalister

---

<sup>213</sup> Prop. 42 L (2023-2024) s. 69.

<sup>214</sup> Kjølbrot, 2023, s. 1097.

<sup>215</sup> *Salov mot Ukraina* [J], no. 65518/01, avsnitt 115.

<sup>216</sup> Jf. Grunnloven § 100 sjettedde ledd. I samme retning Prop. 42 L (2023-2024) s. 27. Se også Eggen, 2002, s. 161.

<sup>217</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova* [GC] no. 28470/12, avsnitt 178, *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 106.

fra å bidra i den offentlige samtalen.<sup>218</sup> På denne måten kan strafflegging av journalister ha en nedkjølende effekt, og med det også ha negative konsekvenser for «andres rettigheter», eksempelvis retten til å motta informasjon. Anvendelse av strafferettslige sanksjoner kan derfor kun rettferdiggjøres unntaksvis.

For å oppsummere tilsier hensynet til andres rettigheter i utgangspunktet at det er forholdsmessig å gjøre inngrep overfor journalister som sprer desinformasjon på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Samtidig er straff en svært inngripende sanksjon. Risikoen for en nedkjølende effekt på ytringsfriheten, og hensynet til andres rett til å motta informasjon, tilsier at slike sanksjoner bør anvendes med forsiktighet. Konklusjonen er derfor at det ikke er forholdsmessig *stricto sensu* å straffe journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i straffeloven § 130.

## 5.6 Konklusjon

Det er utfordrende å gi en entydig konklusjon på spørsmålet om ileggelse av straff overfor journalister med hjemmel i straffeloven § 130 utgjør et forholdsmessig inngrep i journalisters ytringsfrihet, der ytringen består i å spre desinformasjon. Svaret på spørsmålet avhenger av en rekke variabler, som det både er vanskelig å forutse og som det er utfordrende å gi en utfyllende fremstilling av.

Den forsterkede beskyttelsen av journalisters rett til ytringsfrihet tilsier at det må kreves tungtveiende grunner for å ilegge straff overfor journalister som bidrar til fremmed etterretnings påvirkningsvirksomhet. Journalister og nyhetssider er en av de viktigste kildene til opplysning når den offentlige samtalen forkludres av desinformasjon.<sup>219</sup> Hensynet til allmennhetens rett til å motta informasjon, tilsier at man ikke vil være tjent med at journalister som bedriver legitim virksomhet unngår å ytre seg av frykt for å møte strafferettslige sanksjoner dersom informasjonen de deler er feil eller villedende, og i tillegg stammer fra en fremmed etterretningsaktør.

For å unngå en nedkjølende effekt på ytringsfriheten, burde inngrep overfor journalister som utøver sin ytringsfrihet forbeholdes de mest alvorlige tilfellene. Deling av bevisst villedende

---

<sup>218</sup> Kjølbro, 2023, s. 1095 med videre henvisninger til *Grebneva og Alisimchik mot Russland* [J], no. 8918/05, se avsnitt 65.

<sup>219</sup> Se forutsetningsvis *Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, avsnitt 104.

informasjon som har til hensikt å skade sentrale samfunnsfunksjoner eller -interesser, er ikke beskyttelsesverdig under henvisning til ytringsfriheten og bør imøtekommes. Dette mener jeg imidlertid at vi allerede har straffebestemmelser som verner om. Konklusjonen er derfor at det ikke er «necessary in a democratic society» å straffeforfølge journalister for spredning av desinformasjon med hjemmel i straffeloven § 130 for å ivareta andres rettigheter jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

## 6 Avsluttende rettspolitiske betraktninger

Slik jeg ser det er det ikke departementets forslag om å styrke det strafferettslige vernet mot fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet som i seg selv er problematisk sett opp mot retten til ytringsfrihet slik den er forankret i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. EMD anerkjenner at staten må ta i bruk relativt strenge sanksjoner for å ivareta hensynet til nasjonal sikkerhet. Fremmede staters utøvelse av illegitim påvirkningsvirksomhet, gjennom eksempelvis samarbeid med journalister om spredning av desinformasjon for å skape usikkerhet og redusert tillit til demokratiske institusjoner, er i utgangspunktet ikke en verneverdig interesse verken etter Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10.

Samtidig er både journalistikk, ubehagelige motstemmer og kritiske meningsyttringer, nødvendige forutsetninger for et demokrati med mangfold og toleranse. Slik straffeloven § 130 nå er utformet, risikerer man at bestemmelsen også rammer slike ytringer som i utgangspunktet anses som både legitime og essensielle elementer i et demokratisk samfunn. Straffeloven § 130 inneholder flere skjønnsmessige formuleringer, noe som skaper uforutsigbarhet for journalister som i tidlige faser vurderer om de skal ytre seg om et tema. Ytterligere åpner dette for vilkårlig anvendelse av straffebudet overfor legitim utøvelse av ytringsfrihet. Dersom straffebudet vedtas i sin nåværende form, er det derfor betydelig risiko for at man opplever en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

Mange vil hevde at risikoen for at man ser slike effekter i Norge, er liten. Ytringsfriheten står sterkt i landet vårt, og det er gode forutsetninger for en åpen og offentlig debatt.<sup>220</sup> Det er likevel ikke gitt at et demokratisk land som Norge, aldri vil oppleve uroligheter, maktskifte og endrede maktstrukturer. Det er derfor sentralt at våre myndigheter i fredstid, sikrer ivaretagelse av våre rettigheter i fremtiden. Dette innebærer at straffebestemmelser som vedtas i dag, må utformes på en måte som sikrer mot utnyttelse og vilkårlig straffeforfølgning også under skiftende samfunnsforhold. Hvilken fremtid straffeloven § 130 har i norsk rett, gjenstår å se. Den 13. mai skal lovforslaget behandles i Stortinget.

---

<sup>220</sup> Se NOU 2022: 9 s. 84.

# Litteraturliste

## Norske lover og forskrifter

Kongeriket Norges Grunnlov, Lov 17. mai 1814.

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven).

Lov 13. juni 1969 nr. 25 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven).

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

## Norske lovforarbeider, høringsnotater og høringsuttalelser

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>.

Prop. 42 L (2023-2024) Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning).

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-42-l-20232024/id3021485/>

Innst. 273 L (2023-2024) Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-273l/>.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Høringsnotat om endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet*. 2021. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bc018494c444e3994569d15a9927276/horingsnotat-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet.pdf>

Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening. *Høringsnotat Norsk Presseforbund og Norsk redaktørforening, Prop. 42 L (2023-2024) Endringer i straffeloven mv (påvirkning fra*

*fremmed etterretning*). [Høringsinnspill], 2024. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/hoering/hoeringsinnspel/?dnid=43988&h=10005030>.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). *Uttalelse fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Prop. 42 L (2023-2024)*. [Høringsinnspill], 2024. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/hoering/hoeringsinnspel/?dnid=43954&h=10005030>.

Advokatforeningen. *Høringsnotat Advokatforeningen, Høringsinnspill Prop. 42 L (2023-2024)*. [Høringsinnspill], 2024. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/hoering/hoeringsinnspel/?dnid=43993&h=10005030>

## **Internasjonale konvensjoner**

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma 4. november 1950. (Den europeiske menneskerettskonvensjonen).

International Covenant on Civil and Political rights, 16. desember 1966. (Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, SP).

## **Norske rettsavgjørelser**

Rt. 2000 s. 996 P (Bøhler).

Rt. 2002 s. 557 P (Dobbeltstraff I).

Rt. 2011 s. 469 A.

Rt. 2012 s. 313 A.

Rt. 2014 s. 238 A (Hønsehauk).

Rt. 2015 s. 93 A.

Rt. 2015 s. 1467 A (Legevakt).

HR-2016-1458-A (Haxi).



HR-2016-2554-P (Holship).

HR-2020-2019-A (Mobiltelefon).

HR-2021-526-A.

HR-2022-718-A. (Hyttekarantene).

HR-2022-731-A.

HR-2023-1638-A.

## **Rettsavgjørelser fra EMD**

*Handyside mot Storbritannia* [P], no. 5493/72, ECHR:1976:1207JUD000549372.

*Sunday Times mot Storbritannia* (No. 1) [P], no. 6538/74, ECHR:1979:0426JUD000653874.

*Dudgeon mot Storbritannia* [P], no. 7525/76, ECHR:1981:1022JUD000752576.

*Norris mot Irland* [P], no. 10581/83, ECHR:1988:1026JUD001058183.

*Salabiaku mot Frankrike* [J], no. 10519/83, ECHR:1988:1007JUD001051983.

*Wingrove mot Storbritannia* [J], no. 17419/90, ECHR:1996:1125JUD001741990.

*Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge* [GC], no. 21980/93,  
ECHR:1999:0520JUD002198093.

*Sürek mot Tyrkia (No. 1)* [GC], no. 26682/95, ECHR:1999:0708JUD002668295.

*Wille mot Liechtenstein* [GC], no. 28396/95, ECHR:1999:1028JUD002839695.

*Bergens Tidende og andre mot Norge* [J], no. 26132/95, ECHR:2000:0502JUD002613295.

*Pretty mot Storbritannia* [J], no. 2346/02, ECHR:2002:0429JUD000234602.

*Salov mot Ukraina* [J], no. 65518/01, ECHR:2005:0906JUD006551801.

*Leyla Sahin mot Tyrkia* [GC], no. 44774/98, ECHR:2005:1110JUD004477498.

*Tønsbergs Blad AS og Haukom mot Norge* [J], no. 510/04, ECHR:2007:0301JUD000051004.

*Stoll mot Sveits* [GC], no. 69698/01, ECHR:2007:1210JUD006969801.

*Kita mot Polen* [J], no. 57659/00, ECHR:2008:0708JUD005765900.

*Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* [J], no. 27520/07, ECHR:2011:1025JUD002752007.

*Paksas mot Litauen* [GC], no. 34932/04, ECHR:2011:0106JUD003493204.

*Robathin mot Østerrike* [J], no. 30457/06, ECHR:2012:0703JUD003045706.

*Rujak mot Kroatia* [A], no. 57942/10, ECHR:2012:1002DEC005794210.

*Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC], no. 48876/08,  
ECHR:2013:0422JUD004887608.

*S.A.S. mot Frankrike* [GC], no. 43835/11, ECHR:2014:0701JUD004383511.

*Vasiliauskas mot Litauen* [GC], no. 35343/05, ECHR:2015:1020JUD003534305.

*Pentikäinen mot Finland* [GC], no. 11882/10, ECHR:2015:1020JUD001188210.

*Grebneva og Alisimchik mot Russland* [J], no. 8918/05, ECHR:2016:1122JUD000891805.

*Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC], no. 18030/11,  
ECHR:2016:1108JUD001803011.

*Magyar Kétfarkú Kutya Párt mot Ungarn* [GC], no. 201/17,  
ECHR:2020:0120JUD000020117.

*Lacatus mot Sveits* [J], no. 14065/15, ECHR:2021:0119JUD001406515.

*Staniszevski mot Polen* [J], no. 20422/15, ECHR:2021:1014JUD002042215.

*NIT S.R.L. mot Moldova* [GC], no. 28470/12, ECHR:2022:0405JUD002847012.

## Bøker

- Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*. 1. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2022.
- Andenæs, Johs, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther. *Alminnelig Strafferett*. 6. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2016. Hentet fra: <https://juridika.no/fagbok/alminnelig-strafferett/6>.
- Billis, Emmanouil, Nandor Knust og Jon Petter Rui (red.). *Proportionality in Crime Control and Criminal Justice*. Hart Publishing, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509938636>.
- Eggen, Kyrre. *Ytringsfrihet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.). *Juridisk metode og tenkemåte*. Universitetsforlaget, 2019. Hentet fra: <https://juridika.no/fagbok/juridisk-metode-og-tenkem%C3%A5te/1/dokument#innhold>.
- Høgberg, Benedikte Moltumyr. «Harmonisering og motstrid.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019, s. 475-501. Hentet fra: <https://juridika.no/fagbok/juridisk-metode-og-tenkem%C3%A5te/1/dokument#innhold>.
- Kjølbros, Jon Fridrik. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*. 6. utg. Strasbourg: Djøf Forlag, 2023. Hentet fra <https://juridika.no/fagbok/den-europ%C3%A6iske-menneskerettighedskonvention/6>.
- Kravik, Andreas Motzfeldt, Stian Øby Johansen og Audun Lunnan Hjort. *Folkerettslig metode*. Universitetsforlaget, 2023.
- Malby, Steven. *Criminal Theory and International Human Rights Law*. 1. utg. London: Routledge, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429060212>
- Mella, Johannes Lundebj. *Klientens rett til konfidensiell rettslig bistand*. Bergen: Universitetsforlaget, 2023.
- Mestad, Ola. «Internasjonale forpliktelser. EØS og menneskerettigheter.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019, s. 95-103. Hentet fra: <https://juridika.no/fagbok/juridisk-metode-og-tenkem%C3%A5te/1/dokument#innhold>.
- Nygaard, Nils. *Rettsgrunnlag og standpunkt*. 2. utg., Bergen: Universitetsforlaget, 2004. Hentet fra <https://juridika.no/fagbok/rettsgrunnlag-og-standpunkt/2>.
- Solheim, Stig H. «Rettsanvendelsesprosessen på EMK-rettens område.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo:

Universitetsforlaget, 2019, s. 360-384. Hentet fra: <https://juridika.no/fagbok/juridisk-metode-og-tenkem%C3%A5te/1/dokument#innhold>.

## Artikler

Aall, Jørgen. «Straff og forholdsmessighet». *Lov og rett* vol. 62, utg. 5 (2023), s. 325-335.

DOI: <https://doi.org/10.18261/lor.62.5.5>.

Aftenposten. «Stoltenberg: Dypt bekymret for økt russisk aktivitet i Nato-land.» *Aftenposten*, 02. mai 2024. <https://www.aftenposten.no/norge/i/gwPQ9k/stoltenberg-dypt-bekymret-for-oekt-russisk-aktivitet-i-nato-land>. Hentet 06.05.2024.

Harbo, Tor-Inge. «Forholdsmessighet.» *Jussens Venner* vol. 56, utg. 5 (2021), s. 315-368.

DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2021-05-01>.

Hennig, Martin. «Ulovlig påvirkningsvirksomhet i samarbeid med fremmed etterretningstjeneste.» *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* nr. 3 (2021), s. 434-451. DOI: <https://doi.org/10.7146/ntfk.v108i3.129641>.

Jorem, Henrik. «Om skjønnsmarginens rolle i norsk rett i lys av rettsutviklingen i Strasbourg.» *Jussens Venner* vol. 59, utg. 1 (2024), s. 35-54. DOI:

<https://doi.org/10.18261/jv.59.1.2>.

Rui, Jon Petter. «Fra Menneskerettighetsdomstolen: Grenser for kriminalisering og bruk av straff i konkrete saker. Lacatus mot Sveits, søkenummer 14065/15, dom av 19. januar 2021.» *Tidsskrift for strafferett* vol. 21, utg. 2 (2021). DOI:

<https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2021-02-07>.

Rui, Jon Petter. «Straff som inngrep i menneskerettigheter og krav om legitimt formål og forholdsmessighet – Noen kommentarer til HR-2022-731-A». *Lov og rett* vol. 61, utg. 10 (2022), s. 613-633. DOI: <https://doi.org/10.18261/lor.61.10.3>.

Spano, Robert. «The future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law.» *Human Rights Law Review*, vol. 18, utg. 3 (2018), s. 473-494. DOI: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngy015>.

van der Sloot, Bart og Wagenveld, Yvette. «Deepfakes: regulatory challenges for the synthetic society». *Computer Law & Security Review* vol. 46 (2022). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105716>.

## Rapporter

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) ved Lea Bjørgul, Eskil Grendahl Sivertsen og Stig Rune Sellevåg. *Scenarioer for uønsket påvirkning i forbindelse med norske valg*. FFI-rapport 22/01424. Kjeller: 2022. Hentet fra:

<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/scenarioer-for-uonsket-pavirkning-i-forbindelse-med-norske-valg>.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST). *Nasjonal trusselvurdering 2024*. 12.02.2024. Hentet fra

[https://www.pst.no/globalassets/2024/ntv2024/nasjonal-trusselvurdering-2024\\_uuweb.pdf](https://www.pst.no/globalassets/2024/ntv2024/nasjonal-trusselvurdering-2024_uuweb.pdf).

Teknologirådet og Norges institusjon for menneskerettigheter. *Generativ kunstig intelligens og ytringsfrihet*. Oslo: 2023. Hentet fra [https://www.nhri.no/wp-](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/12/Generativ-kunstig-intelligens-og-ytringsfrihet-DIGITAL.pdf)

[content/uploads/2023/12/Generativ-kunstig-intelligens-og-ytringsfrihet-DIGITAL.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/12/Generativ-kunstig-intelligens-og-ytringsfrihet-DIGITAL.pdf).

## Øvrig litteratur

European Court of Human Rights. *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of expression*. Sist oppdatert 28.02.23. Hentet fra

<https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-10>.

Næss, Maja. «Etterretningstjeneste». (8. februar 2019). <https://snl.no/etterretningstjeneste>. Hentet 22.04.2024.