

Deres referanse: 21/286

12. august 2021

## Høring – endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet

Norsk Presseforbund er paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

### 1. Vårt overordnede standpunkt - forslaget må avvises

Formålet med foreliggende forslag er at PST skal "sikres mulighet til å avdekke, forebygge og etterforske ulovlig påvirkningsmulighet i Norge." Vi vil innledningsvis understreke at vi ikke er uenige i denne intensjonen. De redaktørstyrte mediene jobber daglig mot "fake news" og "propaganda", og for å opprettholde den opplyste og kritiske offentlige samtalen som et demokrati krever. Vi ønsker ikke å være talerør for informasjon som reelt sett er skadelig for demokratiet.

For å styrke vernet mot utenlandske påvirkningsoperasjoner, foreslås det at det skal bli straffbart å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Vår hovedkritikk mot en slik kriminalisering, er at det ikke er funnet en riktig balanse mellom hensynet til en mest mulig fri informasjonsutveksling og hensynet til å motvirke illegitime påvirkningsoperasjoner fra utenlandske aktører. Lovutkastet inneholder en altfor stor fare for en markant innskrenking av borgernes helt legitime demokratiske ytringer og utveksling av informasjon. Etter vår oppfatning vekker forslaget alvorlige bekymringer for ytringsfriheten.

Vi mener det er prinsipielt feil i et demokratisk samfunn å straffeforfølge offentlige ytringer, med mindre det har ført til at folk begår slike straffbare handlinger. I slike tilfeller har vi etter gjeldende rett tilstrekkelige bestemmelser som fanger opp slike situasjoner.

Foreslåtte gjerningsbeskrivelse oppstiller unødvendig vidtgående begrensninger på den enkeltes rett til å ytre seg og motta andres ytringer, og vil kunne gå utover journalisters utvidede ytringsfrihet.

Etter vår mening blir forslaget ekstra problematisk fordi det ikke oppstilles noen begrensninger med hensyn til de opplysningene og vurderingene som blir påvirket. Vi finner det

oppsiktsvekkende at det ikke gjøres noen unntak for påvirkning basert på korrekte opplysninger eller rene vurderinger.

Vi oppfatter lovutkastet som en omkamp for å la PST få fullmakter som minner om de Etterretningstjenesten har fått med den nye etterretningstjenesteloven, slik at også PST skal gis mulighet til å følge utenlandske påvirkningsoperasjoner i Norge. Denne muligheten er avvist i Prop. 80 L (2019-2020) punkt 8.3.4. Foreliggende forslag minner også om tidligere regulert i den gamle straffeloven av 2005, og som ble opphevet med virkning fra 1. oktober 2015 fordi reguleringen ble ansett å være i strid med ytringsfriheten, jf. Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.3.2.5.

Vi mener summen av siktede og utilsiktede konsekvenser vil kunne ha en nedkjølende og negativ effekt på ytringsfriheten og kildevernet. Lovutkastet og høringsnotatet inneholder en rekke begreper, som enten er meget uklare, meget vidt definert eller ikke definert overhodet. Dette setter borgerne og journalistene i en helt uakseptabel usikkerhet om hvorvidt deres ytringer og mediernes formidling er lovstridige. Med en omfattende strafferamme, som normalt i øvrig lovregulering ikke legges til grunn av hensyn til ytringsfriheten, kan det ikke unngås å avskrekke borgerne og mediene fra å offentliggjøre kritiske synspunkter.

Samlet sett mener vi forslaget kan åpne opp for misbruk og svekke borgernes rettsikkerhet, og til syvende og sist kunne bli et demokratisk problem i seg selv. Vi går derfor imot foreliggende lovforslag, og anbefaler at det forkastes.

## 2. Utdypninger av vår kritikk

### a) Regulering av den "allmenne meningsdannelse"

Vi er svært kritiske til at påvirkning av den "allmenne meningsdannelse" skal kriminaliseres. Departementet (side 13) forklarer meningsdannelse med at "Dette vil kunne være situasjoner når formålet mer generelt er å påvirke opinionens mening og den frie samfunnsdebatten, typisk bestemte politiske spørsmål."

Det er særlig gjennom mediene at den allmenne meningsdannelsen kan påvirkes. Pressens avgjørende betydning i et demokratisk samfunn er jo nettopp grunnen til at deres "public watchdog-rolle" nyter en særskilt beskyttelse etter EMK artikkel 10.

Det er altså ikke ytringen i seg selv som skal gjøres straffbar, men påvirkningen. Dette vil etter vår mening være en umulig oppgave å bevise at for eksempel et enkelt oppslag i et medium, har påvirket meningsdannelsen. Selv Høyesterett vil slite med dette.

Så lenge grensen mellom det straffbare og det straffrie blir så uklart, er vår oppfatning at en slik bestemmelse i stedet vil gå ut over borgernes og journalistenes ytringsrom. Konsekvensen av forslaget vil kunne være den beskyttede politiske ytringsfriheten begrenses. Vi vil sterkt advare mot at deling av informasjon i mediene som omhandler politiske ytringer og myndighetskritikk, kriminaliseres på denne måten.

## b) Rettsstridsreservasjonen

Det er i seg selv ikke straffbart å fremsette ytringer som tar sikte på å påvirke meningsdannelsen i samfunnet, selv om utsagnene er i tråd med interessene til en fremmed etterretningstjeneste. Et straffebedt må, som departementet foreslår, derfor inneholde et rettsstridsvilkår, slik at det bare er rettsstridige former for samarbeid som rammes. Men dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å løse de øvrige fortolkningsproblemer som lovutkastet åpner opp for:

## c) Straffe "ordinær journalistikk"?

Som det korrekt påpekes i høringsnotatet, har pressen og journalister en utvidet ytringsfrihet etter EMDs praksis om EMK artikkel 10. Det presiseres også, blant annet i pkt. 3.2, at dette forslaget ikke tar sikte på å ramme "alminnelig journalistisk virksomhet". Men i merknadene (pkt. 6.1) tas det følgende forbehold: "Terskelen er særlig høy for å straffe handlinger som er utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet, selv om straff ikke vil være utelukket". (vår utheving).

Departementet vil altså ikke utelukke å straffe handlinger som er "utslag av ordinær journalistisk virksomhet". Slik "virksomhet" vil uansett ikke være straffbar, fordi ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100 vil ha forrang, men det er urovekkende at departementet tar dette forbeholdet.

Når departementet har den omstridte danske bestemmelsen - omtalt i Danmark som "den milde spionparagrafen" - som inspirasjon for forslaget, mener vi det er lite ryddig å ikke innta begrensningene og presiseringene som ble gjort under lovgivningsprosessen i Danmark om journalistikk. I lovbemerkningen til endringsloven fra 2019 utelukkes det helt at ordinær journalistikk kan omfattes av straffebedet. Her heter det (punkt 3.4.4): "Det vil således fortsatt ikke være straffbart for en person som led i sædvanlig journalistisk virksomhet at bringe historier om fremmede lande eller fremmede etterretningstjenester, selv om disse historier prinsipielt kan siges at hjelpe den fremmede etterretningstjeneste med at udøve påvirkningsmulighed, og selv om personen samarbejder med en fremmed etterretningstjeneste".

I pkt. 5.2.5 heter det også:

"Også departementets forslag til nytt straffebedt må som et utgangspunkt leses med en reservasjon for handlinger som er et utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet. Selv om det skal mye til for å straffe den som bidrar til samfunnsdebatten ved kritisk og undersøkende journalistikk, medfører en tittel som journalist samtidig ingen ubetinget rett til å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Det er for eksempel ikke akseptabelt at en påvirkningsagent driver systematisk påvirkningsvirksomhet under dekke av å være journalist. Den nærmere grensdragningen mellom rettsstridig og straffri atferd etter lovforslaget vil særlig i tvilstilfellene kunne være krevende, og må i siste instans foretas av domstolene".

Også her gis det uttrykk for at "kritisk journalistikk" faktisk kan straffes med hjemmel i det nye forslaget. Her må det presiseres: Systematisk påvirkningsvirksomhet under dekke av å være journalist er ikke å bedrive verken ordinær eller kritisk journalistikk. Men frykt for slik aktivitet, gjør ikke at en kan åpne for å straffe legitimt journalistisk virke. Det siterte avsnittet viser lite tillit til

journalistiske medier her i landet, og det rettslige redaktøransvaret som er regulert i medieansvarsloven. Journalister og de uavhengige redaksjonelle mediene har en meget lang tradisjon for både å imøtegå uriktige opplysninger og åpne opp for debatter med selv ganske motstridende synspunkter. Her er det også verdt å minne om hvor liten statens skjønnsmargin er ved inngrep i journalisters ytringsfrihet, noe departementet selv redegjør for i pkt. 3.2 og 5.2.5.

#### d) Samarbeid og skyldkrav:

En grunn til at det må tydeliggjøres at journalistisk virke faktisk ikke kan straffes, er skyldkravet departementet foreslår og at "samarbeid" ikke er presist definert.

Departementet foreslår å straffe den som «rettsstridig samarbeider» med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet. Samtidig ønsker ikke departementet å definere tydelig hva et rettsstridig samarbeid kan gå ut på, fordi de ikke ønsker at ordlyden skal "formuleres så snevert at straffverdige handlinger faller utenfor".

Det er problematisk, fordi det kan tenkes en del former for samarbeid som del av ordinært journalistisk virke som kan falle innenfor. Det er særlig problematisk fordi departementet ønsker å legge følgende til grunn ved vurderingen av om skyldkravet (forsett) er oppfylt:

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

Et praktisk eksempel hvor samarbeid og skyldkrav-problemstillingen kan komme på spissen er følgende: Den amerikanske ambassaden inviterer for eksempel journalister som har interesse av å dekke amerikansk politikk både på bakgrunnssamtaler og på studieturer til USA. Målet kan definitivt være å påvirke, og deltakelse på slike orienteringer og turer vil være en form av samarbeid. Siden USA er en alliert, og det avgrenses mot "vanlig diplomatisk virksomhet", vil det ikke oppfylle rettsstridighetsvilkåret. Men hvor går grensen for andre land? Er det greit hvis Tyrkia eller Saudi-Arabia inviterer til det samme? Eller Russland, Polen eller Ungarn? I mange tilfeller vil research, planlegging og gjennomføring av reportasjereiser (inkludert søknader om visum) inkludere en form for samarbeid. Landet det gjelder vil ha et ønske om å påvirke. Selv om journalistene det måtte gjelde ikke har forsett om å påvirke, vil samarbeidet etter ordlyden i høringsnotatet kunne være straffbart, fordi terskelen settes ved sannsynlighetsforsett. Det er uholdbart.

#### e) Samarbeid og kildevern

Journalisters vern om anonyme kilder en av hjørnesteinene i pressefriheten og menneskerettighetene, noe som senest er uttalt i EMDs storkammeravgjørelse Big Brother Watch av 21. mai 2021 (avsnitt 442). Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med journalister er en viktig menneskerettighet, og en forutsetning for det åpne demokratiet og den offentlige debatt. I noen situasjoner kan journalister bare få tilgang til informasjon i bytte mot løfte om anonymitet.

Denne anonymitetsretten kalles ofte for ytringsfrihetens sikkerhetsventil, fordi den skal gi borgere en mulighet til å si ifra om blant annet kritikkverdige forhold. Kildevernet er nødvendig for å få frem informasjon som ellers ville forblitt ukjent, og er derfor begrunnet i demokratihensynet, jf. storkammeravgjørelsen EMD Goodwin mot Storbritannia 1996 (avsnitt 39). Det er ikke journalisten eller mediet, men den anonyme kilden som skal beskyttes.

Viktigheten av kildevernet er også slått fast i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat til nye kildevernregler i straffeprosessloven og tvisteloven (Snr 18/4856): «Et sterkt vern for pressens kilder er av vesentlig betydning i et samfunn som bygger på demokrati og ytringsfrihet, og er en nødvendig forutsetning for en kritisk og samfunnsengasjert presse.»

Der påpekes også faren ved nedkjølingseffekten for kildevernet ved tiltak som dette: "Bare vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil være nok til at kilder som forutsetter anonymitet blir mer tilbakeholdne med å formidle opplysninger til journalister («chilling effect»). Viktig underretning til borgerne vil dermed gå tapt. Journalisters informasjonskanaler vil kunne tørke ut og mediens demokratiske samfunnsrolle undergraves. Statenes skjønnsmargin («a margin of appreciation») er i kildevernsaker av samme grunn begrenset, jf. EMD Goodwin-saken (avsnitt 40)."

Både i Kulturdepartementets høringsnotat om ny medieansvarslov av 2018 (side 180) og Straffeprosesslovutvalgets innstilling til ny straffeprosesslov i NOU 2016:24 (side 279) legges det til grunn at kildevernet må styrkes ytterligere. En grunn til det er at kildevernet generelt er utsatt for et stadig sterkere press, med en teknologisk utvikling som gjør det stadig vanskeligere for journalistiske medier rent faktisk og praktisk å gi kildene et sterkt og reelt vern. Det foreliggende forslaget vil gå inn i denne uheldige utviklingen, og den nedkjølende effekten vil bli ytterligere forsterket. Det må derfor tas tydelig forbehold om at det ikke kan brukes skjulte tvangsmidler mot journalister med hjemmel i dette forslaget.

Likevel uttaler departementet (side 16), uten henvisning til kildevernet overhodet, at "Ved vurderingen av om det foreligger et samarbeidsforhold, vil en rekke forhold kunne tas i betraktning. Det er særlig grunn til å vektlegge i hvilken utstrekning det har vært kontakt mellom partene, (...) og om det består et avhengighetsforhold mellom partene." På side 22 utdypes dette sågar ytterligere med å understreke at "Kontaktens karakter og hyppighet må tas i betraktning, men også enkeltstående tilfeller av kommunikasjon mellom partene vil kunne tilsi at det foreligger et samarbeid. Det er imidlertid ikke i seg selv et vilkår at det har vært kontakt mellom partene".

Dette er svært problematiske uttaler for kildevernet. Det er nettopp tillitsforholdet mellom journalist og kilde som bidrar til å sikre en informasjonstilgang som er av samfunnsmessig verdi, jf. EMD Goodwin-saken 1996 (avsnitt 39).

I henhold til "Goodwin-testen" kreves en svært intensiv prøving av inngrepets forholdsmessighet og begrensningene i journalisters kildevern. Vilåret er at det må foreligge "altoverveiende behov" for å oppheve hovedregelen om journalisters kildevern. I Lekkasjesaken Rt 2004 side 400 (side 46) la Høyesterett til grunn at dette innebærer at "kildevernet langt på vei er absolutt så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning".

Vi har liten tillit til at PST i sin virksomhet vil ta stilling til disse kompliserte problemstillingene. Vi kjenner dessverre ikke til et eneste eksempel fra nyere tid der politiet korrekt har fulgt dagens kildevernregler ved ransaking og beslag, jf. Innstil 155 S (2016-27) side 2, og er svært engstelige for mulige overtramp PST kan gjøre med hensyn til vernet om anonyme kilder, dersom foreliggende forslag trer i kraft. Ulrik Rolfsen-saken Rt. 2015 side 1286, der PST først forsegleet konvolutten med det beslaglagte materialet ett døgn for sent, er et eksempel på dette.

f) Samfunnsmessig interesse:

Videre er det problematisk at departementet tar utgangspunkt i at et samarbeid mellom en journalist/redaksjon og en utenlandsk aktør ikke vil kunne være legitimt. I høringsnotatet (pkt. 3.2) heter det: "Ytringer som søker å sette en fremmed stat i stand til å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen i Norge, vil i alminnelighet være av begrenset samfunnsmessig interesse og kan bidra til å undergrave den offentlige debatten i samfunnet" (vår utheving).

Dette vil ofte være utgangspunkt, og helt åpenbart tilfelle i de eksemplene som nevnes i høringsnotatet, som "bot" og "troll"-virksomhet. Men det kan også være mange tilfeller hvor det er informasjon som har stor samfunnsmessig interesse, samtidig som det er i en fremmed stats interesse at kommer fram. For eksempel: I mars ble Stortinget utsatt for et datainnbrudd, som Regjeringen offentlig har sagt at ble utført fra Kina. Hvis pressen skulle få tilgang til noe av dette materialet, vil publisering av det kunne være i strid med det foreliggende forslaget. Pressen vil antakelig også kvie seg for å bruke materiale som stammer fra et slikt innbrudd. Men hvis det skulle komme fram informasjon i et slikt materiale som dokumenterer korrupsjon blant folkevalgte eller andre alvorlige lovbrudd, vil pressen nærmest være forpliktet til å forsøke å ettergå opplysningene og publisere dem hvis det er forsvarlig. Det er ikke slik at informasjonen nødvendigvis ikke har offentlig interesse, selv om den for eksempel stammer fra en i utgangspunktet rettsstridig handling. Et godt eksempel er Snowden-lekkasjen.

g) Unødvendig usikkerhet:

En uheldig side ved det foreliggende forslaget er at det kan bidra til nødvendig usikkerhet om hva som faktisk er rettsstilstanden. Straffbarhetsvilkårene er etter vår mening for vage og uklare. Ordlyden gir et urovekkende vidt spillerom for PST. Departementet innrømmer selv (side 18) at "Den nærmere grensedragningen mellom rettsstridig og straffri atferd etter lovforslaget vil særlig i tvilstilfellene kunne være krevende, og må i siste instans foretas av domstolene." Etter vår oppfatning kan ikke lovgiver utarbeide en ny regulering som allerede før den er trådt i kraft, legger til grunn så vanskelige tvilstilfeller at, og setter befolkningen i en helt uakseptabel usikkerhet om hvorvidt deres ytringer og medienes formidling er lovlige.

Ved publisering av opplysninger av samfunnsmessig interesse som stammer fra en lekkasje vil ytringsfriheten gå foran, og handlingen vil ikke være straffbar. Men det vil ikke fremstå slik hvis en bare leser den foreslåtte lovteksten, og ikke kjenner til for eksempel prinsippene om forholdsmessighet og den snevre skjønnsmarginen som gjelder i problemstillinger som er i ytringsfrihetens kjerne. En slik nødvendig usikkerhet vil kunne ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Det er bra om pressen er ekstra varsomme med materiale som for eksempel kan stamme fra en rettsstridig lekkasje. Men det er alvorlig hvis pressen ikke publiserer materiale som har samfunnsmessig betydning, fordi de frykter at publiseringen vil være rettsstridig.

#### h) Overvåkning av journalister?

Et siste forhold som kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten og stride mot kildevernet, er at forslaget åpner for bruk av skjulte tvangsmidler, selv om strafferammen her er lavere enn det som normalt er grensen for slike midler (pkt. 5.4.1). Dette er også virkemidler som kan være svært problematisk for journalisters kildevern, noe som ikke er drøftet i høringsnotatet i det hele tatt.

Ønsker departementet å åpne for overvåkning av journalister? Og hva hvis en skjult etterforskning og overvåkning av en person som en frykter er en utenlandsk aktør viser seg å være en reell varslar, med krav på både kildevern og beskyttelse?

EMD har i flere saker understreket at begrunnelsen for kildevernet og ønsket om en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse også gjør seg gjeldende ved bruk av tvangsmidler, jf. blant annet EMD Roemen & Schmidt 2003 avsnitt 43, EMD Ernst-saken 2003 avsnitt 91, EMD Tillack-saken 2007 avsnitt 53 og EMD Weber & Saravia-saken 2006 avsnitt 143.

Av hensyn til kildevernet oppstilles derfor klare begrensninger i gjeldende lovregler om tvangsmidler. Det gjelder blant annet et skjerpet forholdsmessighetsprinsipp ved enkelte politimetoder ved overvåking av journalister i straffeprosessloven §§ 216 c) andre ledd og 216 m) fjerde ledd. Påtalemyndigheten har heller ikke adgang til å benytte hastehjemmelen i straffeprosessloven § 210 andre ledd ved krav om utlevering av kildeavslørende materiale, jf. Ragna Aarli "Bevis i straffesaker" (2014) side 447. Liknende begrensninger må naturligvis foreligge i tilknytning til foreliggende forslag, og skal av hensyn til ytringsfriheten ikke finne sted.

Det foreslås heller ingen kontrollmekanismer som sikrer at tvangsmiddelbruken ikke kommer i strid med kildevernet, slik EMDs storkammeravgjørelse Sanoma Uitgevr-saken 2010 (avsnitt 90-91) krever. Det mangler tilstrekkelige og uavhengige kontrollmekanismer mot misbruk og vilkårlighet fra PSTs side. Kildesensitivt materiale må alltid gjennomgå av en dommer eller annen uavhengig og upartisk beslutningstaker.

Vi vil også advare mot at PST med hjemmel i politiloven § 17 d) skal gis mulighet til å benytte skjulte tvangsmidler i rent forebyggende øyemed. Dette vil åpne opp for overvåking av helt lovlig, fortrolig kommunikasjon, og vil for eksempel ramme fortrolig kommunikasjon mellom journalist og kilde. Etter vårt syn er det helt åpenbart at et så omfattende overvåkingssystem, især uten tilstrekkelige kontrollmekanismer, vil ha en nedkjølende effekt på mulige kilders ønske om å ta kontakt med journalister.

Med vennlig hilsen  
for Norsk Presseforbund

  
generalsekretær

Norsk Redaktørforening

  
generalsekretær

Norsk Journalistlag

  
advokat