JD

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

# Høringsnotat

Dato: 2. november 2026
Saksnr: 26/5994
Høringsfrist: 2. februar 2027

## HØRING – ENDRINGER I STRAFFELOVEN, STRAFFEPROSESSLOVEN OG POLITILOVEN (STYRKET VERN MOT SKADELIG ETTERRETNINGSVIRKSOMHET)

**Innhold**


1 Hovedinnholdet i høringsnotatet ..... 6

2 Bakgrunnen for høringsnotatet ..... 7

2.1 Innledning ..... 7

2.2 Trusselbildet ..... 7

2.3 Utviklingen i etterretningstrusselen ..... 9

2.4 Særlig om rekruttering av kilder ..... 12

3 Gjeldende rett ..... 13

3.1 Straffebestemmelser i straffeloven kapittel 17 ..... 13

3.1.1 Innledning ..... 13

3.1.2 Etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter ..... 14

3.1.3 Avsløring av statshemmeligheter ..... 18

3.1.4 Flyktningspionasje mv. og etterretningsvirksomhet rettet mot andre staters sikkerhetsinteresser ..... 20

3.2 Andre bestemmelser ..... 22

3.2.1 Innledning ..... 22

3.2.2 Sikkerhetsloven ..... 23

3.2.3 Forretningshemmelighetsloven ..... 25

3.2.4 Eksportkontrolloven ..... 26

3.2.5 Lov om forsvarsviktige oppfinnelser ..... 27

3.2.6 Straffeloven §§ 209 og 210 ..... 27
4 Konstitusjonelle og menneskerettslige skranker ..... 28
4.1 Innledning ..... 28
4.2 Lovkravet ved utformingen av straffebud ..... 28
4.3 Kriminalisering av skadelig etterretningsvirksomhet – forholdet til ytringsfriheten ..... 29
4.3.1 Oversikt ..... 29
4.3.2 Grunnloven § 100 ..... 29
4.3.3 EMK artikkel 10 ..... 33
5 Rettstilstanden i andre utvalgte land ..... 41
5.1 Danmark ..... 41
5.1.1 Oversikt ..... 41
5.1.2 Spionasje ..... 41
5.1.3 Annen ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 42
5.2 Sverige ..... 44
5.2.1 Oversikt ..... 44
5.2.2 Spionasje og tilgrensende straffbare handlinger ..... 45
5.2.3 Utenlandsspionasje og tilgrensende straffbare handlinger ..... 47
5.2.4 Ulovlig etterretningsvirksomhet mot Sverige ..... 50
5.2.5 Ulovlig etterretningsvirksomhet mot fremmed makt eller person 52
5.3 Finland ..... 53
5.3.1 Oversikt ..... 53
5.3.2 Spionasje ..... 53
5.3.3 Avsløring av statshemmelighet ..... 55
5.3.4 Ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 56
5.4 Tyskland ..... 57
5.4.1 Oversikt ..... 57
5.4.2 Innsamling og avsløring av statshemmeligheter ..... 58

5.4.3 Ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 59
5.5 Storbritannia ..... 62
5.5.1 Oversikt ..... 62
5.5.2 Spionasje ..... 63
5.5.3 Etterretningsvirksomhet rettet mot forretningshemmeligheter ..... 64
5.5.4 Bistand til fremmed etterretning ..... 64
5.5.5 Mottak mv. av fordeler fra fremmed etterretning ..... 66
6 Heving av strafferammene i straffeloven §§ 121 til 123, 125 og 126 ..... 67
6.1 Innledning ..... 67
6.2 Utgangspunkter for fastsetting av strafferammer ..... 68
6.3 Forslag til endringer i strafferammene ..... 68
6.3.1 Straffeloven §§ 121 til 123 ..... 68
6.3.2 Straffeloven § 125 ..... 71
6.3.3 Straffeloven § 126 ..... 71
6.4 Følgeendringer i straffeprosessloven ..... 72
7 Nye straffebestemmelser som rammer bidrag i etterretningsvirksomhet ..... 73
7.1 Behovet for et styrket strafferettslig vern mot skadelig etterretningsvirksomhet ..... 73
7.2 Utgangspunkter for utformingen av forslag til nye straffebestemmelser ..... 75
7.3 Bør generell bistand til fremmed etterretning kriminaliseres? ..... 76
7.4 Lovforslaget ..... 77
7.5 Inngangsvilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd ..... 78
7.5.1 Innledning ..... 78
7.5.2 Vilkåret «bidrar [ev. 'deltar'] i etterretningsvirksomhet» ..... 79
7.5.3 Vilkåret «kan skade betydelige samfunnsinteresser» ..... 82
7.5.4 Mulig vilkår om at etterretningsvirksomheten må være «mot Norge» 86
7.6 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a og b ..... 87

7.6.1 Innledning ..... 87
7.6.2 Nærmere om vilkåret «opplysninger som ikke er allment tilgjengelige» ..... 88
7.6.3 Vilkåret «samle inn eller sette seg i besittelse av» ..... 90
7.6.4 Vilkåret «dele» ..... 91
7.6.5 Vilkåret «med en fremmed stat» ..... 91
7.7 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c ..... 93
7.7.1 Innledning ..... 93
7.7.2 Vilkåret «utføre oppdrag for en fremmed stat» ..... 96
7.7.3 Vilkåret «uten aktverdig grunn» ..... 97
7.8 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a andre ledd ..... 99
7.8.1 Innledning ..... 99
7.8.2 Vilkåret «i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat» ..... 101
7.8.3 Vilkårene «opptrer med en annens identitet» og «bruker et ettergjort eller forfalsket dokument» ..... 102
7.9 Skyldkravet ..... 104
7.9.1 Innledning ..... 104
7.9.2 Uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd 104
7.9.3 Uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a andre ledd 106
7.10 Strafferammer ..... 107
7.10.1 Innledning ..... 107
7.10.2 Ordinære overtredelser av forslaget til ny § 125 a ..... 108
7.10.3 Grove overtredelser av forslaget til ny § 125 a ..... 112
7.10.4 Grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav b og c ..... 113
7.11 Forsøk og medvirkning ..... 114
7.12 Handlingens tilknytning til Norge ..... 115

7.13 Konkurrens ..... 115
8 Bruk av skjulte tvangsmidler ..... 116
8.1 Innledning ..... 116
8.2 Gjeldende rett ..... 116
8.2.1 Overordnet ..... 116
8.2.2 Tvangsmidler for å etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 118
8.2.3 Tvangsmidler for å avverge ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 119
8.2.4 Tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet ..... 120
8.3 Høringsnotat 19. desember 2025 om endringer i politiloven § 17 d ..... 123
8.4 Grunnloven og internasjonale forpliktelser ..... 124
8.4.1 Retten til privatliv ..... 124
8.4.2 Særlig om forbudet mot husransakelse ..... 126
8.4.3 Forholdet til ytringsfriheten ..... 127
8.4.4 Kommunikasjonsverndirektivet ..... 128
8.5 Departementets vurderinger og forslag ..... 129
8.5.1 Innledning ..... 129
8.5.2 Bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske ..... 129
8.5.3 Bruk av skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed 130
8.5.4 Adgangen til å ransake og ved dataavlesing å gjøre innbrudd i private hjem i forebyggende øyemed ..... 131
8.5.5 Hastekompetanse til å beslutte forebyggende tvangsmiddelbruk ..... 132
9 Økonomiske og administrative konsekvenser ..... 132
10 Lovforslag ..... 133
10.1 Straffeloven ..... 133
10.2 Straffeprosessloven ..... 135
10.3 Politiloven ..... 137

# 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven.

I straffeloven foreslås nye bestemmelser som er ment å ramme nærmere angitte bidrag i potensielt skadelig etterretningsvirksomhet.

Forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd rammer den som ulike måter bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Dette gjelder for det første den som bidrar ved å *samle inn eller sette seg i besittelse av* opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, med forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat (første ledd bokstav a). For det andre rammer forslaget den som bidrar ved å *dele opplysninger* som ikke er allment tilgjengelige, med en fremmed stat (første ledd bokstav b). For det tredje retter forslaget seg mot den som bidrar ved å *utføre oppdrag* for en fremmed stat, dersom oppdraget går ut på å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele opplysninger uten aktverdig grunn (første ledd bokstav c). Formålet med disse forslagene er blant annet at innhenting og deling av flere opplysninger enn de som omfattes av dagens straffebestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet, skal være straffbart.

Etter forslaget til ny § 125 a andre ledd rammes den som opptrer med en annens identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument, i den hensikt å innhente opplysninger til fordel for en fremmed stat. Dette forslaget tar særlig sikte på å ramme såkalte *illegalister*, men er ikke begrenset til dette.

Det foreslås at *forsettlige* overtredelser av den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven ny § 125 a straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. For *grove overtredelser* foreslår departementet en strafferamme på fengsel inntil 10 år (ny § 125 b). Det foreslås videre at *grovt uaktsomme overtredelser* av ny § 125 a første ledd bokstav b og c skal være straffbart, og kunne straffes med bot eller fengsel inntil 2 år (ny § 125 c).

Departementet foreslår videre at *strafferammene heves* i de gjeldende bestemmelsene i straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter), § 122 (grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter), § 123 (avsløring av statshemmeligheter), § 125 (uaktsom avsløring av statshemmeligheter) og § 126 (annen ulovlig etterretning).

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har i dag adgang etter straffeprosessloven og politiloven til å benytte en rekke skjulte tvangsmidler for å *etterforske, avverge og forebygge* overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126. I høringsnotatet her fremmes det forslag om at PST også skal gis adgang til å bruke skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge forsettlige overtredelser som nevnt i forslaget til ny §§ 125 a og 125 b. For uaktsomme overtredelser etter ny § 125 c foreslår departementet at tvangsmiddeladgangen skal begrenses til ordinær etterforskning.

# 2 Bakgrunnen for høringsnotatet

## 2.1 Innledning

PSTs primære oppgave er å forebygge, avdekke, etterforske, føre for retten og håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i Norge og mot grunnleggende nasjonale interesser. Dette inkluderer å forebygge og etterforske fremmede staters ulovlige etterretningsvirksomhet i Norge, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1 og 2. PST har overfor Justis- og beredskapsdepartementet gitt uttrykk for at lovverket ikke er tilpasset dagens utfordringer og at det er behov for endringer dersom PST skal ha nødvendige virkemidler for å forebygge og straffeforfølge uønsket etterretningsaktivitet som truer norske og alliertes sikkerhetsinteresser. Også Riksrevisjonen har gitt uttrykk for at PST ikke er godt nok rustet til å møte dagens trusselbilde og har blant annet anbefalt departementet å legge til rette for en vesentlig raskere regelverksutvikling der det er nødvendig, se den ugraderte versjonen av Dokument 3:6 (2025–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* punkt 6 side 19. I dokumentet peker Riksrevisjonen på at store deler av lovverket på kontraetterretningsområdet har vært nesten uforandret i 20 år, og uttaler videre i punkt 5.4 på side 15:

«Spionasjeparagrafene §§ 121, 122 og 126 ble for eksempel sist vurdert i 2003 (NOU 2003:18) da den nye straffeloven av 2005 ble utarbeidet. Dette til tross for at trusselbildet har endret seg vesentlig de senere år og er et helt annet enn da nevnte spionparagrafer ble vedtatt.»

Da Riksrevisjonens undersøkelse ble overlevert til Stortinget i desember 2025, hadde regjeringen satt i gang et arbeid med å vurdere behovet for endringer i straffeloven og politiloven for å sikre at disse lovene er tilpasset dagens trusselbilde, se Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon, Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026* punkt 2 side 130. Departementet sendte 19. desember 2025 et forslag til utvidelse av PSTs hjemmel i politiloven § 17 d for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed på høring. I høringsnotatet her foreslår departementet endringer i straffelovens bestemmelser rettet mot etterretningsvirksomhet, herunder flere nye bestemmelser. Departementet foreslår også endringer i straffeprosessloven og politiloven, for å gi PST adgang til å bruke skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av de nye bestemmelsene.

## 2.2 Trusselbildet

Norge står i en skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon, og trusselbildet har blitt betydelig mer sammensatt og uoversiktlig sammenlignet med situasjonen da de gjeldende straffebestemmelsene rettet mot etterretningsvirksomhet ble utarbeidet.

I den første nasjonale sikkerhetsstrategien for Norge, som ble publisert i 2025, oppsummeres sikkerhetssituasjonen slik på side 11:

«Verden har på kort tid blitt farligere og mer uforutsigbar. Det er krig i Europa, konkurransen mellom stormaktene er tiltakende og det er store spenninger i det transatlantiske forholdet. Norge står i den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig.»

I strategien pekes det blant annet på at Russlands angrep på Ukraina representerer en direkte trussel mot fred og sikkerhet i hele Europa. Videre vises det til at globale maktforhold er i endring. Konkurransen mellom stormaktene innebærer et tiltakende teknologisk kappløp, som vil få vidtrekkende konsekvenser for norsk sikkerhet. Kina utfordrer internasjonale spilleregler og verdier som er sentrale for norsk sikkerhet, vekst og velstand. Det pekes også på at skillet mellom krig og fred utfordres. I forlengelse av dette uttales følgende på side 11–12:

«Etterretningsaktiviteten er betydelig. Vi utsettes for påvirkning. Sabotasjetrusselen er alvorlig. Sikkerhetstruende økonomisk aktivitet har blitt mer fremtredende. Migrasjon utnyttes bevisst som pressmiddel av statlige aktører mot mange europeiske land. Vi må være forberedt på at sikkerhetstruende aktivitet kan tilta i omfang og aggressivitet. Utviklingen berører alle deler av samfunnet.

Vi ser også en urovekkende utvikling hvor statlige aktører finansierer radikaliserte miljøer og kriminelle nettverk, og bruker dem til å utføre handlinger på deres vegne. Gjennom alvorlige voldshandlinger og spredning av desinformasjon skapes frykt og splid.»

Som sitatet ovenfor viser, er bruken av såkalte sammensatte virkemidler et utviklingstrekk som preger dagens trusselsituasjon. Fremmede stater benytter i dag, parallelt med tradisjonelle maktmidler, i økende grad sammensatte virkemidler som rammer bredt, pågår over lang tid og er under terskelen for væpnet konflikt. Aktører som rammes kan eksempelvis være knyttet til leveranse av samfunnskritiske varer og tjenester som kraft, petroleumsprodukter, elektronisk kommunikasjon og vann. De aktuelle statenes etterretningsvirksomhet bidrar blant annet til å understøtte slik virkemiddelbruk. Trusselaktører kan ha intensjon om å treffe deler av eller hele samfunnet, å skape splid mellom grupper, svekke tillit og destabilisere samfunnet eller svekke beredskap og militær evne for å gjøre Norge mer sårbart, se Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig* punkt 7 side 95. På side 96 i boks 7.1 gis følgende eksempel på sammensatt virkemiddelbruk:

«Gjennom 2024 har Russland benyttet et bredt spekter av virkemidler i den hensikt å undergrave NATO-lands evne og vilje til fortsatt å støtte ukrainsk forsvarsevne. Dette inkluderer offentlige uttalelser fra russiske myndigheter […], men også fordekt virkemiddelbruk fra de russiske etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Blant annet har flere offentlige og private virksomheter med en rolle i europeisk støtte til Ukraina blitt utsatt for cyberoperasjoner. I tillegg har russisk etterretning, ved bruk av såkalte proxyaktører (stedfortredere), stått bak flere sabotasjeaksjoner og andre forstyrrende aktiviteter i ulike europeiske land. Majoriteten av sist nevnte aksjoner har vært rettet mot verdikjeder som understøtter donasjoner til Ukraina eller infrastruktur som daglig benyttes av sivilbefolkningen i Europa.»

I Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2027, Prop. 1 S (2026–2027) *For budsjettåret 2027* punkt 1.6.2.1 side 19 uttales blant annet følgende om den sikkerhetspolitiske utviklingen:

«Stormaktsrivalisering, rask teknologiutvikling og alvorlege hendingar knytte til den tryggingspolitiske situasjonen påverkar i stor grad det nasjonale trusselbiletet og utfordrar tryggleiken vår. Den tryggingspolitiske situasjonen i verda går i ei negativ retning. Krigen i Ukraina og krigføringa i Midtausten har globale ringverknader som også treffer Noreg. Noreg si rolle som energileverandør og den auka strategiske verdien av nordområda, gjer oss særleg utsette for etterretnings-, påverkings- og sabotasjeverksemd frå mellom anna Russland. Kina har òg betydeleg etterretningskapasitet, med cyberaktivitet, investeringar og oppkjøp som sentrale verkemiddel.»

## 2.3 Utviklingen i etterretningstrusselen

Etterretningstrusselen har, i likhet med trusselbildet for øvrig, endret seg mye sammenlignet med situasjonen da de gjeldende straffebestemmelsene rettet mot etterretningsvirksomhet ble utarbeidet.

Straffelovkommisjonen (Lund-utvalget) påpekte i NOU 2003: 18 *Rikets sikkerhet – Straffelovkommisjonens delutredning VIII* at Norges strategiske beliggenhet, allianseforhold og deltakelse i internasjonale operasjoner gjorde norsk sikkerhetspolitikk og norske militære disposisjoner interessante for fremmede staters etterretningstjenester, se utredningen punkt 6.1.3.4 side 60. I utredningen ble det samme sted forutsatt at fremmede staters etterretningstjenester også ville søke å skaffe informasjon om våpenteknologi og strategi og teknologisk utvikling innenfor petroleumssektoren, havforskning, virksomhet på havbunnen, kommunikasjon og legemiddelindustri. Også flyktningspionasje ble trukket frem som en type etterretningsvirksomhet som Norge var utsatt for, se utredningen punkt 6.1.3.5 side 60. Utvalget la til grunn at etterretningsvirksomheten i atskillig utstrekning ble drevet av personer med tilknytning til fremmede staters diplomatiske representasjon, og fremhevet samtidig at datateknologi hadde blitt et svært viktig redskap for innhenting av opplysninger. Deler av etterretningsvirksomheten mot Norge hadde karakter av industrispionasje, som ble drevet så vel av konkurrerende næringsvirksomhet som av fremmed etterretningstjeneste, se utredningen punkt 6.1.3.4 side 60.

Departementet sluttet seg til hovedpunktene i Lund-utvalgets beskrivelse av trusselbildet, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)* punkt 7.3.1.3 side 112.

I tiden fra Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) ble fremmet i 2007 og frem til 2013 vurderte PST den overordnede etterretningstrusselen fra statlige aktør som høy, men stabil. PST har i brev 18. november 2025 til departementet opplyst at både omfanget av etterretningsvirksomheten og fremmede staters etterretningstjenesters

interesseområder endret seg lite fra år til år i denne perioden, og at etterretningsaktiviteten i Norge hovedsakelig foregikk ved bruk av tradisjonelle etterretningsmetoder. Fra og med 2013 har etterretningstrusselen fra statlige aktører økt. PST peker på flere sentrale årsaker til denne utviklingen:

- Den russiske okkupasjonen av Krim-halvøya i 2014 og senere fullskala invasjon av Ukraina i 2022 har ført til at forholdet mellom Norge og Russland er vesentlig forverret. Omfattende sanksjoner, økt skepsis og mistenksomhet overfor Russland og utvisningen av russiske etterretningsoffiserer med diplomatisk dekke, har bidratt til at russiske etterretningstjenester har mindre handlingsrom i Norge enn tidligere, og at Russland i mindre grad enn tidligere har enkel tilgang til informasjon om norske forhold.
- Flere stater benytter sine etterretningstjenester til såkalte offensive operasjoner i andre stater. Dette inkluderer sabotasje mot kritisk infrastruktur, manipulasjon av valgprosesser og drap på enkeltpersoner i europeiske stater. Slike operasjoner innebærer og forutsetter også informasjonsinnhenting.
- Norsk energiforsyning til Europa har fått vesentlig større sikkerhetspolitisk betydning som følge av krigen i Ukraina.
- En rekke stater, inkludert Russland og Kina, har iverksatt omfattende forsvarsreformer med mål om å gjennomføre en storstilt utskifting og oppdatering av eksisterende materiell og etablere ny kapasitet. For å understøtte utviklingen, søker fremmede etterretningstjenester å innhente relevant informasjon fra forsknings- og utviklingsmiljøer, også i Norge.
- Utviklingen av evnen til å gjennomføre cyberoperasjoner har drastisk økt fremmede etterretningstjenesters kapasitet til å innhente informasjon i Norge, sammenlignet med de tradisjonelle metodene som hovedsakelig ble benyttet tidligere.
- Den raske teknologiske utviklingen har åpnet for et bredere spekter av etterretningsmetoder og etterretningsplattformer. For eksempel har fremmede etterretningstjenester det siste tiåret i større grad brukt sosiale medier til å rekruttere kilder, i tillegg til rekruttering i det fysiske rom.
- Digitaliseringen av det norske samfunnet og internasjonaliseringen av næringsliv og forskningsmiljøer har gitt fremmede etterretningstjenester enklere arbeidsvilkår. Blant annet har internasjonaliseringen av norsk næringsliv og forskningsmiljøer ført til at flere aktører på stadig flere steder har tilgang til skjermingsverdig informasjon.
- Nordområdene har fått økt strategisk betydning, både som følge av den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen, og fordi havisen i Arktis smelter. Flere stater bruker sine etterretningstjenester for å styrke egne nærings-, sikkerhets- og skipsfartsinteresser i nordområdene.

PST har i en årrekke vist til at flere staters etterretningstjenester opererer på norsk jord. Fremmede staters etterretningstjenester bruker en rekke metoder for å nå sine

mål, og aktiviteten kan få alvorlige konsekvenser for Norge. De mest alvorlige etterretningstruslene mot Norge kommer i dag fra Russland, Kina og Iran.

Av PSTs ugraderte trusselvurdering for 2026 (*Nasjonal trusselvurdering 2026*) fremgår det at sentrale interesseområder for russiske etterretningstjenester i Norge er militære mål og alliertes aktivitet og kapasiteter i Norge, kritisk infrastruktur og sårbarheter, militær og sivil støtte til Ukraina, inkludert norske leveranser av våpen og annet materiell, Norges kyst og havområder og norske politiske prosesser og beslutninger som kan påvirke russiske interesser, særlig knyttet til forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk samt nordområdepolitikk og spørsmål knyttet til Svalbard, se side 12–15. Informasjonen som innhentes kan senere bli utnyttet i etterretnings-, påvirknings- og sabotasjeaktivitet. PST legger til grunn at russisk etterretning kan se seg tjent med å utføre sabotasjeaksjoner mot mål i Norge i 2026. I ytterste konsekvens kan Russland bruke informasjonen som innhentes til sin fordel i en fremtidig væpnet konflikt.

I *Nasjonal trusselvurdering 2026* påpeker PST at norske mottiltak og mer årvåkenhet i den norske befolkningen gjør at russiske etterretningstjenester må finne nye metoder for å innhente informasjon. Videre uttales følgende på side 12:

«Vi ser at russiske etterretningstjenester bruker et bredt spekter av virkemidler, og at metoder justeres og tilpasses fortløpende. I 2026 forventer vi en økning i antallet cyberoperasjoner, påvirkningsoperasjoner og rekrutteringsforsøk via digitale kanaler.

Russisk etterretning vil også forsøke å øke sin tilstedeværelse på norsk territorium i 2026. Vi forventer at etterretningsoffiserer under diplomatisk dekke vil rekruttere kilder og bedrive innhenting. Tilreisende personer vil også bli brukt for etterretnings- og påvirkningsaktivitet.»

Etterretningstrusselen fra Kina er ifølge PST betydelig. Av *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 16–19 fremgår det at kinesiske sikkerhets- og etterretningstjenester har økt evnen til å drive etterretningsoperasjoner i Norge, både i form av cyberoperasjoner og innhenting via menneskelige kilder. I trusselvurderingen påpeker PST at kinesiske sikkerhets- og etterretningstjenester utsetter norske virksomheter som har sensitiv eller skjermingsverdig informasjon for cyberoperasjoner, dels selv og dels ved å betale kommersielle aktører. Videre fremgår det at kinesiske sikkerhets- og etterretningstjenester utnytter forsknings- og utviklingssamarbeid for å innhente informasjon og forsøker å rekruttere norske borgere som har tilgang til sensitiv og gradert informasjon eller som kan etablere egne kildenettverk. Det fremgår også at tjenestene overvåker og truer personer og miljøer i Norge som offentlig retter kritikk mot Kinas styresett og menneskerettighetssituasjon og forsøker å rekruttere personer i Norge for at de skal rapportere om personer i tibetanske og uiguriske diasporamiljøer.

Kinesiske diplomater, tilreisende delegasjoner, privatpersoner, næringslivsaktører og interesseorganisasjoner utfører jevnlig oppgaver på vegne av kinesiske etterretningstjenester. Alle kinesiske selskap og enkeltpersoner er forpliktet etter kinesisk lov til å bistå Kinas etterretnings- og sikkerhetstjenester, se Meld. St. 9 (2024–2025) punkt 7.1 side 96.

PST forventer at iranske etterretnings- og sikkerhetstjenester vil gjennomføre etterretnings- og påvirkningsoperasjoner i Norge i 2026, og at det iranske regimet også kan forsøke å angripe vestlige mål gjennom hærverk, attentater, terrorhandlinger elle destruktive cyberoperasjoner. I *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 20–21 gir PST uttrykk for at målbildet til iranske etterretnings- og sikkerhetstjenester i Norge er forholdsvis stabilt, og at dette omfatter dissidenter, menneskerettighetsorganisasjoner og akademikere og journalister som kritiserer iranske styresmakter. Videre fremgår det at amerikanske, israelske og jødiske interesser, og vestlige politikere som støtter en eller flere av disse gruppene, også er utsatte mål. Iran er også interessert i informasjon om våpenteknologi og flerbruksteknologi. Iranske etterretnings- og sikkerhetstjenester bruker blant annet datainnbrudd og menneskelige kilder for å innhente informasjon. De benytter også kriminelle nettverk og andre såkalte proxyaktører (stedfortredere), uten formell tilknytning til etterretnings- og sikkerhetstjenesten, for å gjennomføre operasjoner i Vesten.

En rekke faktorer, inklusiv geopolitisk rivalisering, har potensial til å aktualisere trusselen i Norge også fra andre stater enn de som er omtalt særskilt ovenfor, se *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 11.

## 2.4 Særlig om rekruttering av kilder

I *Nasjonal trusselvurdering 2026* fremhever PST cyberoperasjoner og rekruttering av menneskelige kilder som sentrale metoder for informasjonsinnhenting. Om rekruttering av menneskelige kilder uttaler PST følgende på side 25:

«Fremmede staters etterretningstjenester vil også i 2026 forsøke å rekruttere kilder og medhjelpere i Norge. Denne trusselen er størst fra russiske og kinesiske etterretningstjenester. Personer med tilgang til sensitiv eller gradert informasjon og personer som har viktige roller og verv, er spesielt utsatt for rekrutteringsforsøk. Personer med familiær eller annen tilknytning til autoritære stater er også utsatt, ettersom tilknytningen åpner for et bredere spekter av både press og belønning.

Rekruttering og kontaktetablering foregår både i det fysiske og i det digitale rom. Etterretningsoffiserer under dekke, noen under dekke av å være diplomat, vil forsøke å rekruttere personer i Norge i 2026. Forsøkene kan skje på seminarer, konferanser og andre møteplasser for relevante fagmiljøer. Bruk av sosiale medier er også en etablert metode for utenlandske etterretningstjenester og gjør at de kan nå ut til en større andel av befolkningen. Digital rekruttering er kostnadseffektivt og enkelt å utføre, uavhengig av om etterretningsoffiseren befinner seg i Norge. Kontakt kan innledes ved bruk av falske kontoer på LinkedIn, gjennom tilsynelatende legitime henvendelser. Norske personer kan også bli utsatt for rekrutteringsforsøk når de oppholder seg i tredjeland. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon må norske borgere som oppholder seg i Russland, forvente å bli utsatt for rekrutteringsforsøk. Det gjelder særlig personer med påvirkningsmuligheter eller tilgang til informasjon av interesse.

Rekrutterte personer kan bli bedt om å utføre en rekke ulike oppgaver, og over tid blir oppgavene ofte mer omfattende. I tillegg til gradert informasjon er utenlandske

etterretningstjenester interessert i ugradert sensitiv informasjon. Rekrutterte personer kan også bli bedt om å rekruttere egne kilder, og de kan få praktiske oppgaver som å kjøpe sanksjonsbelagte varer og installere teknisk overvåkningsutstyr. Videre kan de få i oppdrag å utføre sabotasje, forstyrrende aktiviteter, voldshandlinger eller terror.

Rekrutterte innsidere i norske virksomheter kan bli bedt om å fremskaffe informasjon om uenigheter, interne konflikter, misnøye og andre sårbarheter, for eksempel i rutiner, sikkerhetstiltak og IKT-infrastruktur. Slike sårbarheter kan bli utnyttet i fremtidige etterretnings-, påvirknings- og sabotasjeoperasjoner.»

# 3 Gjeldende rett

## 3.1 Straffebestemmelser i straffeloven kapittel 17

### 3.1.1 Innledning

Straffeloven kapittel 17 inneholder straffebestemmelser som verner Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Straffeloven §§ 121 til 126 retter seg spesifikt mot etterretningsvirksomhet. Straffeloven §§ 121 til 125 gjelder etterretningsvirksomhet i form av innsamling og avsløring av statshemmeligheter, mens § 126 rammer såkalt flyktningspionasje mv. og etterretningsvirksomhet rettet mot andre staters sikkerhetsinteresser. Disse bestemmelsene behandles nærmere i punkt 3.1.2 til 3.1.4 nedenfor.

Straffeloven kapittel 17 inneholder også enkelte andre bestemmelser som etter omstendighetene kan ramme etterretningsvirksomhet. Straffeloven §§ 119 og 120 om henholdsvis landssvik og grovt landssvik rammer blant annet tilfeller der noen i krig, under okkupasjon eller en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge. Av spesialmerknadene fremgår det at spionasje er en av flere sentrale former for bistand som omfattes av bestemmelsene, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 306. Straffeloven §§ 130 og 130 a retter seg mot påvirkning fra fremmed etterretning og grov påvirkning fra fremmed etterretning. I spesialmerknadene til § 130 er «innhenting og sammenstilling av informasjon som en fremmed etterretningsaktør kan bruke i sin påvirkningsvirksomhet» nevnt som et eksempel på handlinger som kan rammes av straffebudet, se Prop. 42 L (2023–2024) *Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)* punkt 13.1 side 63–64.

Forebygging og etterforskning av overtredelser av bestemmelsene i straffeloven kapittel 17 hører inn under PSTs ansvarsområde, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1.

### 3.1.2 Etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter

Straffeloven § 121 rammer klassisk spionasje. Bestemmelsen avløste straffeloven 1902 § 91, som på nærmere vilkår rammet etterretningsvirksomhet mot opplysninger som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Straffeloven § 121 har følgende ordlyd:

**§ 121** ***Etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter***

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som til fordel for en fremmed stat, terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn samler inn eller setter seg i besittelse av en hemmelig opplysning som, om den blir kjent for en slik stat, terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder

a) forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold,

b) de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,

c) forholdet til andre stater,

d) sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer,

e) samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, eller

f) norske naturressurser.

Den straffbare handlingen består i å samle inn eller sette seg i besittelse av en hemmelig opplysning. For å rammes av bestemmelsen, må handlingen skje til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn. Det er også et vilkår at opplysningen, om den blir kjent for en fremmed stat eller terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade nærmere angitte grunnleggende nasjonale interesser. Det er ikke nødvendig å påvise at gjerningspersonens handlinger faktisk har ført til skade.

I spesialmerknadene til straffeloven § 121 er det lagt til grunn at formuleringen «samler inn eller setter seg i besittelse av» både omfatter det å ta imot informasjon fra andre og det å selv aktivt samle inn informasjon, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309.

Vilkåret om at opplysningen må være «hemmelig», innebærer som utgangspunkt at den må være så lite kjent at den både anses og blir behandlet som en hemmelighet. Formell gradering er her et moment, men ikke et krav. I saker om overtredelse av straffeloven 1902 §§ 90 og 91 har Høyesterett lagt til grunn at opplysninger som ikke utgjør hemmeligheter når de bedømmes hver for seg, til sammen kan gi et helhetsbilde som ikke er kjent på forhånd, og som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, se for eksempel Rt. 1982 side 436 (Gleditsch/Wilkes-saken) på side 440 med videre henvisninger. En hemmelig opplysning kan for eksempel bygge på informasjon i offentlige dokumenter, observasjoner i terrenget fra allment tilgjengelige steder og samtaler med lokalbefolkningen, se for eksempel Gleditsch/Wilkes-saken på side 440. At en

opplysning som fremkommer ved sammenstilling og bearbeiding av informasjon fra åpne kilder etter omstendighetene kan utgjøre en hemmelig opplysning, er sagt uttrykkelig i spesialmerknadene til § 121, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308. Dette omtales gjerne som «puslespilldoktrinen».

Kriteriet «grunnleggende nasjonale interesser» i straffeloven § 121 favner videre enn «rikets sikkerhet», slik dette uttrykket ble brukt i bestemmelsen om spionasje i straffeloven 1902 § 90. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 6.4.1 side 106 er vilkåret «grunnleggende nasjonale interesser» kommentert slik:

«Den militære trussel om angrep fra andre stater er i betydelig grad er redusert og dels erstattet av en like stor, men mer diffus trussel fra organisasjoner og grupperinger. Disse vil rette sine angrep mot andre mål og tilstrebe andre virkninger enn ved et militært angrep. Departementet gir derfor sin tilslutning til utvalgets standpunkt om at i lys av den aktuelle trusselsituasjonen bør et kapittel som erstatter straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 ikke bare beskytte interesser som i snever forstand berører rikets sikkerhet, men også andre grunnleggende nasjonale interesser. Dette omfatter interesser som er knyttet til Norges opptreden og anseelse i utlandet, og tilsier et utvidet vern av informasjon om forhandlingsposisjoner, og mulighet for å hindre fremmede stater og organisasjoner i å drive ulovlig etterretning i Norge. I tillegg er det behov for å gi et utvidet strafferettslig vern til infrastruktur, samferdsel og telekommunikasjon, sikring av energi-, mat- og vannforsyning og helseberedskapen, beskyttelse av bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold.»

Bruken av «grunnleggende nasjonale interesser» innebærer ikke at den interessen som etterretningen er rettet mot, eller som det er avslørt informasjon om, må forvaltes eller eies av det offentlige, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.1 side 137–138.

Hvilke «grunnleggende nasjonale interesser» som er vernet av straffeloven § 121, er angitt i bokstav a til f. Bokstav a gjelder «forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold». Ifølge spesialmerknadene viderefører bokstav a, i et mer moderne språk, blant annet beskyttelsen av rikets sikkerhet overfor en annen stat. Praksis og teori etter straffeloven 1902 §§ 90 og 91 er derfor fortsatt relevant, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308. Relevante opplysninger kan for eksempel være opplysninger om militære anlegg og om organiseringen og bemanning av forsvarets etterretnings- og sikkerhetstjeneste, se Rt. 1977 side 1179 (Liste I-saken) på side 1180–1181. I LE-1985-21(Treholt-saken) side 87–88, la lagmannsretten til grunn at det «helt sentrale» i uttrykket «rikets sikkerhet» var følgende:

«[…] det som søkes oppnådd gjennom norske myndigheters bestrebelser på følgende:

1. Å avverge krig og militært angrep mot Norge, samt å forebygge risikoer for og trusler om dette.
2. Hvis angrep ikke lar seg unngå, å kunne motstå det og så langt som mulig begrense de tap det påfører landet.

3. Å kunne forhindre at en annen stat gjennom trussel om militær maktbruk mot Norge kan tvinge norske myndigheter og norske folkevalgte organer til å innrette seg annerledes enn de selv ønsker.»

Retten tok ikke stilling til om «rikets sikkerhet» også omfattet andre trusler enn trusler om militær maktbruk. I spesialmerknadene til straffeloven § 121 fremgår det at inkluderingen av sikkerhetsmessige forhold i bokstav a representerer en utvidelse sammenlignet med straffeloven 1902 §§ 90 og 91, og at utvidelsen innebærer at for eksempel virksomheten til PST og Nasjonal sikkerhetsmyndighet vernes, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308.

Bokstav b gjelder «de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet». Som de øverste statsorganene regnes Kongen, Stortinget, regjeringen og Høyesterett. Opplysninger om disse organenes «virksomhet» eller «sikkerhet» kan handle om hva disse statsorganene arbeider med eller sikkerhetsopplegget som er iverksatt for å beskytte dem, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308–309. Regjeringens virksomhet omfatter også departementenes, for så vidt informasjonen er av en slik karakter at en avsløring av den kan skade grunnleggende nasjonale interesser, se proposisjonen samme sted.. I proposisjonen er det videre lagt til grunn at det mest praktiske eksempelet på opplysninger som kan være av betydning for de øverste statsorganenes «handlefrihet», er opplysninger om Norges forhandlingstaktikk og posisjoner i forhandlinger med andre stater, se punkt 12.2.2 side 309. På dette punktet er det overlapp mellom bokstav b og bokstav c, som gjelder «forholdet til andre stater». Også opplysninger som kan begrense handlefriheten overfor internasjonale organer eller internt i Norge, kan omfattes av bokstav b, se proposisjonen samme sted.

Bokstav c, som gjelder «forholdet til andre stater», har selvstendig betydning ved siden av bokstav b, ved at den omfatter opplysninger som, hvis de blir avslørt, vil kunne skade Norges forhold til andre stater, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309.

Bokstav d gjelder «sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer».

Bokstav e gjelder «samfunnets infrastruktur, så som mat- vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen». Da straffeloven ble utformet, ble det lagt til grunn at bestemmelsen er særlig relevant for å forebygge terrorhandlinger som alvorlig forstyrrer en funksjon av grunnleggende betydning for samfunnet, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309.

Bokstav f gjelder «norske naturressurser», herunder fisk, olje og gass, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.1 side 138.

Økonomisk eller konkurransemessig motivert industrispionasje rettet mot norsk næringsvirksomhet anses ikke som et angrep på «grunnleggende nasjonale

interesser». I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.1 side 138 er dette kommentert slik:

«At det økonomiske fundamentet for slik virksomhet beskyttes, er av nasjonal interesse på grunn av dens sentrale posisjon som drivkraft for verdiskapningen i Norge. Etter departementets syn blir dette likevel for avledet og indirekte til at det er naturlig å se det som et angrep på 'grunnleggende nasjonale interesser'.»

Industrispionasje rammes i dag av straffebestemmelsene i lov 27. mars nr. 15 om vern av forretningshemmeligheter (forretningshemmelighetsloven) §§ 9 og 10, jf. § 3 første ledd, se punkt 3.2.3 for mer informasjon om disse reglene.

Hvorvidt avsløring av opplysninger «kan» skade de angitte grunnleggende nasjonale interessene som er nevnt i straffeloven § 121, vil særlig avhenge av hvor mye og hvor sensitiv informasjon som er samlet inn, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309.

Å samle inn informasjon som nevnt i straffeloven § 121 vil uten videre være straffbart dersom innsamlingen skjer til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon. Dersom dette ikke er tilfellet, er det et vilkår at innsamlingen skjer «uten aktverdig grunn». Dette vilkåret innebærer at hensynet til effektiv beskyttelse av hemmelig informasjon av betydning for grunnleggende nasjonale interesser må balanseres mot hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet, som blant annet er vernet av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. I spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 310 uttales følgende om den avveiningen som må foretas:

«I den konkrete vurderingen må det bl.a legges vekt på hvor sensitiv informasjonen er, om den er innhentet fra skjulte eller åpne kilder, om innhentingen er skjedd fordekt eller under falsk 'flagg' eller identitet, om informasjonen angår spørsmål av sentral politisk interesse, og hvordan informasjonen skal benyttes, som bakgrunnsstoff eller omtales mer direkte. I aktverdighetsvurderingen vil det også stå sentralt om informasjonsinnhentingen avsluttes når det med tilstrekkelig grad av visshet viser seg at det innsamlede materialet ikke kan underbygge den hypotesen eller mistanken som lå bak innsamlingen.»

Det er lagt til grunn at det særlig er «utøvere av kritisk forskning og undersøkende journalistikk» som kan ha behov for å samle inn hemmelig informasjon om forhold av grunnleggende nasjonal interesse, se proposisjonen punkt 12.2.2 side 309–310.

Strafferammen for overtredelse av straffeloven § 121 er bot eller fengsel inntil 3 år. Er overtredelsen grov, heves strafferammen til fengsel inntil 10 år, jf. § 122. Om en overtredelse skal regnes som grov, beror på en skjønnsmessig vurdering. I vurderingen er det særlig nærliggende å legge vekt på om gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse, om gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre den innsamlede opplysningen til en fremmed stat eller terrororganisasjon og om en avsløring ville ha voldt betydelig skade. Dersom en overtredelses skal anses som

grov alene på grunn av skadepotensialet, må det kunne bevises at opplysningenes art, innhold og omfang er slik at avsløring ville ha voldt betydelig skade, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 310.

Skyldkravet i § 121 er forsett, jf. § 21. Medvirkning til og forsøk på overtredelser av §§ 121 og 122 er også straffbart, jf. §§ 15 og 16.

Etter lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) § 26 a første ledd første punktum kan en person som har både norsk og annet statsborgerskap ved dom tape sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende har utvist fremferd «sterkt til skade for Norges vitale interesser» og straffes etter nærmere angitte bestemmelser, herunder etter en bestemmelse i straffeloven kapittel 17 som kan føre til fengselsstraff i 6 år eller mer. Det kreves videre at tap av statsborgerskap – gitt forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket – ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor gjerningspersonen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. § 26 a tredje ledd. Det må foretas en konkret avveining innenfor rammene av bestemmelsene om retten til respekt for privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, se spesialmerknadene til § 26 a i Prop. 146 L (2016–2017) *Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)* punkt 10.1 side 55. Ettersom strafferammen for grove overtredelser av straffeloven § 121, jf. § 122 er fengsel inntil 10 år, gjelder i utgangspunktet statsborgerloven § 26 a ved slike overtredelser. Unntak gjelder dersom de aktuelle handlingene er begått før fylte 18 år, jf. statsborgerloven § 26 a andre ledd.

Det fremgår av forarbeidene til statsborgerloven § 26 a at vilkåret om at gjerningspersonen har utvist fremferd sterkt til skade for vitale interesser som utgangspunkt vil være oppfylt dersom handlingen har potensial til å volde betydelig skade på grunnleggende nasjonale interesser, se Prop. 146 L (2016–2017) punkt 4.4.2.2 side 32. Hvorvidt en avsløring ville ha voldt betydelig skade er et moment ved avgjørelsen av om en overtredelse av straffeloven § 121 er grov, jf. § 122 bokstav c.

### 3.1.3 Avsløring av statshemmeligheter

Forsettlig avsløring av opplysninger som nevnt i straffeloven § 121, rammes av § 123. Bestemmelsen lyder som følger:

«**§ 123** ***Avsløring av statshemmeligheter***

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121. Den som avslører en slik opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon, anses ikke for å ha en aktverdig grunn.»

For at alternativet «avslører» skal komme til anvendelse, er det tilstrekkelig at opplysningen er gjort kjent for én person, se spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 311. Samme sted i forarbeidene

fremgår det videre at alternativet «overleverer» særlig tar sikte på tilfeller hvor opplysningen er skriftlig eller lagret på annen måte, og materialet eller kopi av dette overleveres eller oversendes til andre. Alternativet «offentliggjør» innebærer at opplysningen må gjøres kjent eller tilgjengelig for allmennheten.

Å avsløre opplysninger som nevnt i straffeloven § 121 direkte til en fremmed stat eller terrororganisasjon, er uten videre straffbart. I andre tilfeller er straffansvar betinget av at handlingen skjer «uten aktverdig grunn». I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.2 side 139 er kriteriet omtalt slik:

«Vurderingen av hva som er en aktverdig grunn er først og fremst en objektiv vurdering av om avsløringen kan forsvares med samfunnets interesse i at mulige kritikkverdige forhold avsløres, veid opp mot hvilke skadevirkninger avsløringen har.»

Det er tilstrekkelig at det er avslørt opplysninger som etter sin art eller sitt omfang «kan» skade grunnleggende nasjonale interesser. Der opplysningene overleveres til en annen, er det ikke nødvendig å føre bevis for eksakt hvilke opplysninger som er overlevert, hva mottakeren visste fra før og hvilken bruk mottakeren kan tenkes å gjøre av informasjonen, se spesialmerknadene i proposisjonen punkt 12.2.2 side 311. Dersom opplysningene er uriktige og derfor ikke representerer noen hemmelighet om grunnleggende nasjonale interesser, kan gjerningspersonen straffes for forsøk på avsløring, se proposisjonen samme sted.

Strafferammen for overtredelse av straffeloven § 123 er bot eller fengsel inntil 3 år. Er overtredelsen grov, heves strafferammen til fengsel inntil 15 år, jf. § 124. Ved vurderingen av om en overtredelse er grov, skal det særlig legges vekt på om gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse, om hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid, om hemmeligheten er avslørt til en fremmed stat eller terrororganisasjon og om betydelig skade er voldt. Strafferammen på fengsel inntil 15 år for grove overtredelser av straffeloven § 123, jf. § 124 innebærer at statsborgerloven § 26 a om tap av statsborgerskap kommer til anvendelse ved grov avsløring av statshemmeligheter, se nærmere om statsborgerloven § 26 a i punkt 3.1.2 ovenfor.

Skyldkravet i straffeloven § 123 er forsett. Uaktsom avsløring av opplysninger som nevnt i § 121 rammes av § 125. Forarbeidene tyder på at straffeloven § 125 særlig er myntet på tilfeller der gjerningspersonen er uforsiktig i sin omgang med eller oppbevaring av hemmelige opplysninger med den følge at opplysningene kommer på avveie, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.3 side 140, der departementet uttaler følgende:

«Departementet er imidlertid enig med Lund-utvalget i at dersom det blir adgang til å sette seg i besittelse av statshemmeligheter når det skjer ut fra en aktverdig grunn, er det påkrevd å pålegge den som setter seg i besittelse av slike opplysninger en aktsomhetsplikt. Plikten bør særlig knytte seg til hvordan informasjonen behandles og oppbevares.»

Uaktsomheten kan imidlertid i prinsippet knytte seg til alle vilkårene i gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 123. For eksempel vil bestemmelsen omfatte tilfeller der gjerningspersonen deler opplysninger som vedkommende ikke har forsett om at utgjør statshemmeligheter. Uaktsom avsløring av statshemmeligheter straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Etter straffeloven § 127 er det også straffbart å inngå forbund med noen om å avsløre statshemmeligheter etter §§ 123 eller 124. Bestemmelsen rammer forbund mellom private parter eller mellom en person og en representant for en terrororganisasjon eller en fremmed stat, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313. Det er tilstrekkelig at avtalen gjelder overlevering av statshemmeligheter ved en enkelt anledning, se proposisjonen punkt 7.10 side 142. Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Statsborgerloven § 26 a om tap av statsborgerskap gjelder likevel ikke ved forbund om avsløring av statshemmeligheter etter straffeloven § 123, jf. statsborgerloven § 26 a første ledd andre punktum.

Medvirkning til og forsøk på overtredelser av §§ 123 til 125 og 127 er også straffbart, jf. §§ 15 og 16.

### 3.1.4 Flyktningspionasje mv. og etterretningsvirksomhet rettet mot andre staters sikkerhetsinteresser

Straffeloven § 126 rammer «annen ulovlig etterretning» enn den som er nevnt i §§ 121–125. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«**§ 126.** ***Annen ulovlig etterretning***

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon

a) innsamler opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom, eller

b) innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser.»

I likhet med straffeloven § 121 om etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter, rammer § 126 innsamling av opplysninger «til fordel» for en fremmed stat eller terrororganisasjon. I dette ligger et krav om at det ved innhentingen av informasjonen må ligge innenfor gjerningspersonens forsett at den skal gjøres kjent for en slik stat eller organisasjon, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 312–313. Det fremgår av forarbeidene samme sted at det ikke kreves at en fremmed stat eller terrororganisasjon er oppdragsgiver. Videre uttales det at informasjon som er innhentet for et annet formål, for eksempel journalistisk virksomhet, og som senere gjøres kjent for en annen stat eller terrororganisasjon, ikke rammes av bestemmelsen.

Straffeloven § 126 rammer bare handlinger som foretas «på norsk område», jf. § 4, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 312. Bakgrunnen for avgrensningen er at «den norske offentlige interessen alene er knyttet til at flyktninger ikke utsettes for slik etterretningsvirksomhet mens de

oppholder seg og er gitt beskyttelse på norsk område, og etterretningsvirksomhet mot andre stater ikke drives fra norsk område», se proposisjonen samme sted og NOU 2003: 18 punkt 7.1.2 side 74 og punkt 7.2.2 side 104.

Gjerningsalternativet i straffeloven § 126 bokstav a viderefører med visse endringer straffeloven 1902 § 91 a, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313. Bestemmelsen rammer innsamling av opplysninger om noens «personlige forhold», dersom opplysningene har et nærmere angitt skadepotensial. Det er ikke avgjørende om opplysningene er innhentet fra åpne kilder, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313, hvor departementet uttalte følgende:

«Også en innsamling fra åpne kilder, men der informasjonen sammenstilles og bearbeides til personsensitiv informasjon, vil derfor kunne rammes. Informasjonen må imidlertid fortsatt gjelde 'personlige forhold'. Som personlige forhold regnes også opplysninger om politisk orientering og sympatier, og politiske forhold er derfor ikke nevnt særskilt slik som i straffeloven 1902 § 91 a.»

I Rt. 2014 side 901, som blant annet gjaldt spørsmål om straffeloven § 91 a rammet innsamling av opplysninger som er åpent tilgjengelig, for eksempel på internett, uttalte Høyesterett at det «åpenbare hensynet bak bestemmelsen – å beskytte enkeltpersoner mot overgrep fra andre staters myndigheter» talte mot å oppstille et vilkår om at informasjonen ikke er tilgjengelig fra åpne kilder, se avsnitt 15. Samme sted pekte Høyesterett videre på følgende:

«For det første kan utenlandske myndigheter ha behov for å få bekreftet fra andre kilder at åpent tilgjengelig informasjon er riktig. For det annet er det ikke gitt at informasjon som er åpent tilgjengelig for den som kjenner lokale forhold, også vil være det for utenlandske myndigheter, for eksempel utstasjonerte diplomater.»

Videre stiller § 126 krav om at de aktuelle opplysningene må kunne volde fare for «noens» liv, helse, frihet eller eiendom. Det kreves ikke at den som blir gjenstand for informasjonsinnhentingen i Norge, utsettes for fare, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313, hvor det videre uttales:

«Det vanligste er kanskje nettopp at det er gjenværende familie eller venner i det land flyktningen kommer fra, som blir utsatt for represalier rettet mot deres person eller eiendom. […] Selv om bestemmelsens viktigste virkeområde er beskyttelse av flyktninger, vil den også omfatte virksomhet som er rettet mot etniske nordmenn som for eksempel driver en virksomhet som misbilliges av terrororganisasjoner eller andre stater.»

Det er tilstrekkelig at opplysningene er av en slik karakter at det er en «objektivt basert mulighet for at de negative virkningene inntrer», se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313.

Gjerningsalternativet i straffeloven § 126 bokstav b rammer innsamling av opplysninger som kan skade «andre staters sikkerhetsinteresser». Bestemmelsen viderefører tidligere lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter § 4, i den grad bestemmelsen beskyttet fremmede staters sikkerhetsinteresser. Lov om forsvarshemmeligheter § 4 rammet den som «medvirker ved efterretninger, som

han vet eller bør forstaa har spionering for en fremmed stat til formaal». Av forarbeidene fremgikk det at bestemmelsen også var anvendelig på spionasje mot en fremmed stat, se *Indstilling I. fra den departementale komité til utarbeidelse av utkast til nye lovbestemmelser til beskyttelse av militære hemmeligheter og lovbestemmelser om luftseilads* side 29. Bestemmelsen stilte ikke krav om at de aktuelle opplysningene var «hemmeligheter i egentlig forstand», men den måtte avgrenses mot forhold som ligger utenfor hva som «fornuftigvis kan være gjenstand for spionasje», se Rt. 1965 side 987 på side 991 og NOU 2003: 18 punkt 3.4.3 side 41. Straffeloven § 126 bokstav b stiller heller ikke krav om at de innsamlede opplysningene er hemmelige. Uttrykket «sikkerhetsinteresser» skal forstås som informasjon om andre stater av det slag som for Norges del er omfattet av § 121, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313. Lovlig etterretning iverksatt av en kompetent norsk myndighet eller med samtykke fra denne, faller utenfor bestemmelsen, se samme sted i proposisjonen.

Vilkåret om at opplysningene «kan skade» andre staters sikkerhetsinteresser innebærer at det er tilstrekkelig med en «objektivt basert og ikke helt fjerntliggende fare» for at slike interesser kan bli skadelidende, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313.

Straffeloven § 126 rammer kun forsettlige overtredelser, jf. § 21. Gjerningspersonens forsett må omfatte at informasjonen har slik skadefølge som nevnt i bokstav a eller b, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313. Det ble lagt til grunn at det «neppe [er] særlig sannsynlig at noen engasjerer seg i slik etterretningsvirksomhet uten å være klar over konsekvensene av den», se proposisjonen punkt 7.9.4.3 side 140.

Strafferammen for overtredelser av straffeloven § 126 er bot eller fengsel inntil 3 år. Den øvre strafferammen på fengsel inntil 3 år ble fastsatt særlig med tanke på tilfeller av flyktningspionasje, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.4 side 140 og spesialmerknadene i punkt 12.2.2 side 313.

Medvirkning til og forsøk på overtredelser av straffeloven § 126 er straffbart, jf. §§ 15 og 16.

## 3.2 Andre bestemmelser

### 3.2.1 Innledning

I tillegg til bestemmelsene i straffeloven kapittel 17 som retter seg spesifikt mot eller kan ramme etterretningsvirksomhet, er det flere bestemmelser i spesiallovgivningen som kan bidra til å beskytte informasjon som kan utnyttes til skade for nasjonal sikkerhet dersom de gjøres kjent for uvedkommende. Nedenfor gjennomgås flere slike bestemmelser og tilhørende straffebestemmelser, se punkt 3.2.2 til 3.2.5.

I tillegg bidrar straffeloven §§ 209 og 210 til å beskytte informasjon som er taushetsbelagt etter lov, forskrift eller offentlig instruks. Når taushetsplikt er fastsatt av hensyn til nasjonal sikkerhet, vil også disse bestemmelsene kunne bidra til å verne interessene. Bestemmelsene er omtalt nedenfor i punkt 3.2.6.

### 3.2.2 Sikkerhetsloven

Det fremgår av *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 25 at personer med tilgang til gradert informasjon er blant dem som er spesielt utsatt for rekrutteringsforsøk fra fremmed etterretning, se også punkt 2.4 ovenfor. Reglene om sikkerhetsgradering fremgår av lov 1. juni 2018 nr. 24 om sikkerhet (sikkerhetsloven).

Det følger av sikkerhetsloven § 1-2 at loven gjelder for alle statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, samt for leverandører i forbindelse med en sikkerhetsgradert anskaffelse. Det kan også fattes enkeltvedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for andre virksomheter, jf. § 1-3. Virksomheter som er omfattet av sikkerhetsloven etter § 1-2 eller underlagt loven etter § 1-3, plikter å beskytte skjermingsverdig informasjon, jf. § 5-2. Informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig, jf. § 5-1. Dersom virksomheten tilvirker informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, skal informasjonen sikkerhetsgraderes, jf. § 5-3. Forsettlige og uaktsomme brudd på pliktene som følger av §§ 5-2 og 5-3 er straffbare, jf. § 11-første ledd.

Tilgang til sikkerhetsgradert informasjon forutsetter tjenstlig behov og autorisasjon, jf. sikkerhetsloven § 5-4 første ledd. Dersom informasjonen er gradert KONFIDENSIELT eller høyere er det dessuten krav om at personer som får tilgang, har gyldig sikkerhetsklarering, jf. § 8-1 andre ledd første punktum.

Alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet, jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd første punktum. Taushetsplikten gjelder også etter at arbeidet eller tjenesten er avsluttet, jf. andre ledd andre punktum. Brudd på taushetsplikten er straffbart. Etter § 11-4 andre ledd straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt bryter taushetsplikten, med bot eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 inneholder følgende definisjon av «nasjonale sikkerhetsinteresser»:

«nasjonale sikkerhetsinteresser: landets suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til

a. de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
b. forsvar, sikkerhet og beredskap
c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner

d. økonomisk stabilitet og handlefrihet

e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet»

Formuleringene i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 bokstav a til c er i all hovedsak hentet fra straffeloven § 121, se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 6.4.2 side 33. Det fremgår videre av proposisjonen at alternativet «forsvar» i § 1-5 bokstav b sikter til «Forsvaret og den øvrige forsvarssektoren, med understøttende funksjoner i en totalforsvarssammenheng», se punkt 6.4.2 side 34. I proposisjonen uttaler Forsvarsdepartementet videre:

«Nasjonens evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser, og om nødvendig forsvare norsk territorium, er grunnleggende. Totalforsvaret inngår som en grunnleggende faktor i nasjonens evne til militær respons. Gjennom totalforsvaret er Forsvaret direkte avhengig av sivile innsatsfaktorer som elektronisk kommunikasjon (ekom), kraftforsyning, transport, drivstofforsyning, helse og tilførsel av vann og mat.»

Om alternativet «forsvar» i straffeloven § 121 bokstav a omfatter understøttende funksjoner i sivil sektor fremgår ikke klart av forarbeidene til bestemmelsen. Til gjengjeld er «samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen» uttrykkelig nevnt i § 121 bokstav e.

Sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 bokstav c inkluderer, i motsetning til straffeloven § 121 bokstav c, forholdet til internasjonale organisasjoner. Den praktiske betydningen av denne forskjellen er trolig begrenset. Departementet viser til at det fremgår uttrykkelig av spesialmerknadene til straffeloven § 121 at alternativet «de øverste statsorganenes […] handlefrihet» i bestemmelsen bokstav b også dekker disse statsorganenes handlefrihet overfor internasjonale organer, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309.

Sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 bokstav d gjelder overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til «økonomisk stabilitet og handlefrihet». Inkluderingen av disse interessene bygger på et forslag fra Sikkerhetsutvalget om å la loven omfatte virksomhet med stor betydning for landets økonomiske trygghet og velferd. Sikkerhetsutvalget begrunnet forslaget med at økonomisk trygghet og velferd er en grunnleggende forutsetning for Norges evne til å ivareta egen sikkerhet, se NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid* punkt 6.7.2 side 115. Forsvarsdepartementet sluttet seg til forslaget om at loven skulle verne landets økonomiske trygghet i betydningen «politisk handlefrihet på det økonomiske området» og fremhevet også behovet for å trygge landets økonomiske stabilitet, se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 6.4.2 side 35.

Etter sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 bokstav e er «befolkningens grunnleggende sikkerhet og overlevelse» å anse som en nasjonal sikkerhetsinteresse. Av lovforarbeidene fremgår det at bestemmelsen skal forstås som en sikkerhetsventil, se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 6.4.2 side 35. Om det nærmere innholdet i

formuleringen uttales det samme sted at den «både [favner] infrastruktur og objekter som er avgjørende for at sivilsamfunnet skal fungere, og objekter som er særskilt utsatt for sikkerhetstruende virksomhet». Det er dermed betydelig overlapp mellom interessene som omfattes av sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 bokstav e, og interessene som er angitt i straffeloven § 121 bokstav e.

### 3.2.3 Forretningshemmelighetsloven

Som påpekt i punkt 3.1.2 anses ikke økonomisk eller konkurransemessig motivert industrispionasje rettet mot norsk næringsvirksomhet som et angrep på «grunnleggende nasjonale interesser» som nevnt i straffeloven § 121. Slik spionasje reguleres i dag av forretningshemmelighetsloven. Forretningshemmelighetsloven gjennomfører direktiv (EU) 2016/943 om beskyttelse av fortrolig knowhow og fortrolige forretningsopplysninger (forretningshemmeligheter) mot ulovlig tilegnelse, bruk og utlevering i norsk rett. Loven skal sikre innehavere av forretningshemmeligheter vern mot urettmessig tilegnelse, bruk og formidling av hemmelighetene, jf. § 1 første ledd. Som «forretningshemmeligheter» regnes opplysninger som «er hemmelige i den forstand at opplysningene ikke som helhet, eller slik de er satt sammen eller ordnet, er allment kjent eller lett tilgjengelig», «har kommersiell verdi fordi de er hemmelige» og «innehaveren har truffet rimelige tiltak for å holde hemmelige», jf. § 2 første ledd.

Forretningshemmelighetsloven § 3 oppstiller et forbud mot inngrep i forretningshemmeligheter. Første ledd gjelder rettsstridig tilegnelse av forretningshemmeligheter. Av bestemmelsen følger det at ingen må gjøre inngrep i en forretningshemmelighet ved å oppnå kunnskap om eller rådighet over en forretningshemmelighet ved urettmessig å skaffe seg adgang til, ta med seg eller kopiere dokumenter eller gjenstander, jf. bokstav a. Tilsvarende må ingen gjøre inngrep i en forretningshemmelighet ved å oppnå kunnskap om eller rådighet over en forretningshemmelighet ved annen adferd i strid med god forretningsskikk, jf. bokstav b. Handlinger som rammes av første ledd, betegnes gjerne som bedrifts- eller industrispionasje. Andre ledd forbyr urettmessig bruk og videreformidling av forretningshemmeligheter. Tredje ledd forbyr inngrep i forretningshemmeligheter fra personer som visste eller burde visst at forretningshemmeligheten er tilegnet direkte eller indirekte fra noen som ikke rettmessig kunne gi hemmeligheten videre. Tredje ledd rammer også mottakere som var i aktsom god tro om opphavet til forretningshemmeligheten på tidspunktet for tilegnelsen, men som på et senere tidspunkt taper sin gode tro.

Forsettlige overtredelser av forretningshemmelighetsloven § 3 straffes som utgangspunkt med bot eller fengsel inntil 1 år, jf. § 9 første ledd. Etter andre og tredje ledd er enkelte inngrep likevel unntatt fra straff. Grove overtredelser straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Etter politiloven § 17 b første ledd nr. 2 skal PST forebygge og etterforske «ulovlig etterretningsvirksomhet», også i tilfeller der virksomheten ikke rammes av bestemmelsene i straffeloven kapittel 17. Av forarbeidene følger det at bestemmelsen i nr. 2 blant annet dekker ulovlig etterretningsvirksomhet som retter seg mot bedriftshemmeligheter når det står en fremmed stat bak etterretningsvirksomheten, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 29 (2000–2001) *Om lov om endringer i politiloven (overvåkingstjenestens oppgaver m v)* punkt 10 side 46.

### 3.2.4 Eksportkontrolloven

Lov 18. desember nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrolloven) gir hjemmel til å bestemme at varer, teknologi og tjenester som kan ha betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk, eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne eller til å utøve terrorhandlinger, ikke kan eksporteres uten tillatelse, jf. § 1 første ledd. Nærmere bestemmelser om når det kreves tillatelse er gitt i forskrift 19. juni 2013 nr. 718 om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester (eksportkontrollforskriften). Hovedhensikten med eksportkontrollregelverket er å begrense overføring av produkter, teknologi og tjenester ut fra norske sikkerhetsinteresser, se Ot.prp. nr. 9 (1987–1988) *Om lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi* punkt 7.1 side 14.

I henhold til eksportkontrollforskriften § 4 krever eksport av varer og teknologi som oppført i vedlegg I, II eller III til forskriften, som utgangspunkt lisens fra Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA). Vedleggene i eksportkontrollforskriften omfatter både forsvarsrelaterte varer og flerbruksvarer, det vil si varer som i utgangspunktet er til sivil bruk, men som også har militære anvendelsesområder, samt kritisk teknologi, for eksempel til produksjon av avanserte databrikker og kvantedatamaskiner. Med teknologi som oppført i vedlegg I, II og III menes «spesifikk informasjon nødvendig for utvikling, produksjon eller bruk av varer», jf. eksportkontrollforskriften § 1 tiende ledd. Definisjonen tydeliggjør at eksportkontrollregelverket regulerer kunnskapsoverføring.

Eksportkontrollforskriften § 7 fastsetter bestemmelser om lisensplikt for eksport av visse varer, teknologier og tjenester som ikke er listeført. Formålet er å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen, sikre oppfyllelse av våpenembargoer og andre tiltaksregimer Norge har sluttet opp om, hindre eksport av varer, teknologier og tjenester i bestemte tilfeller der det er en uakseptabel risiko for avledning til militær bruk i områder der det er krig, krig truer eller der det er borgerkrig og hindre eksport av varer, teknologi og tjenester som direkte kan tjene til å utvikle en stats militære evne på en måte som ikke er forenlig med vesentlige norske sikkerhets- og forsvarsinteresser.

Eksportkontrollforskriften § 8 oppstiller noen unntak fra lisensplikten. Blant annet gjelder lisensplikten etter §§ 4 til 6 ikke for universiteter, høyskoler, helseforetak, offentlige forskningsinstitutter og forskningsinstitutter som mottar statlig grunnbevilgning ved eksport av teknologi oppført på vedlegg II og III som ytes her i landet til statsborgere av EØS- eller NATO-stater. Disse er likevel underlagt lisensplikt for varer, teknologi og tjenester som nevnt i § 7.

Eksportkontrolloven § 5 inneholder bestemmelser om straff for overtredelser. Den som forsettlig eksporterer varer, teknologi eller tjenester uten nødvendig tillatelse straffes med bot eller fengsel inntil 5 år, jf. § 5 første ledd nr. 1. Uaktsomme overtredelser straffes med fengsel inntil 2 år, jf. § 5 andre ledd.

PST skal forebygge og etterforske overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av eksportkontrolloven, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 4.

### 3.2.5 Lov om forsvarsviktige oppfinnelser

Lov 26. juni 1953 nr. 8 om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar (lov om forsvarsviktige oppfinnelser) gjelder «oppfinnelser av betydning for rikets forsvar» når oppfinnelsen er gjort her i riket, det er søkt om patent på den her eller noen som er bosatt her, eier oppfinnelsen helt eller delvis eller har utnyttelsesrett i den, jf. § 1. Taushetsplikten om forsvarsviktige oppfinnelser er regulert i § 2 første ledd. Det følger av § 2 første ledd første punktum at oppfinnelser som gjelder «krigsmateriell», eller som «for øvrig har direkte betydning for rikets forsvar», ikke må gjøres kjent for andre enn de myndighetene som er involvert i foreleggelsen av en oppfinnelse etter lovens § 3. Hva som anses som «krigsmateriell» eller for å ha «direkte betydning for rikets forsvar» etter § 2, følger av forskrift 9. mars 2000 nr. 215 om behandling av saker etter lov om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar § 2. Brudd på taushetsplikten straffes med bot eller fengsel inntil 1 år hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebud, jf. § 10 første punktum.

Forsvarsdepartementet arbeider med et forslag til ny lov som skal sikre beskyttelse av beskyttelsesverdig norsk forsvarsteknologi og erstatte dagens lov om forsvarsviktige oppfinnelser. Lovforslaget var på alminnelig høring i 2023. I høringsnotatet ble det ikke foreslått å videreføre den gjeldende taushetsplikten i lov om forsvarsviktige oppfinnelser § 2, se høringsnotatet punkt 8.3 side 41.

### 3.2.6 Straffeloven §§ 209 og 210

Enkelte opplysninger som ikke er allment tilgjengelige og som heller ikke omfattes av noen av bestemmelsene som er omtalt i punkt 3.1 eller 3.2.2 til 3.2.5 ovenfor, vil kunne være taushetsbelagte etter andre lover, forskrifter eller instruks for tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ. Straffeloven §§ 209 og 210 rammer brudd på slik taushetsplikt. Skyldkravet er i utgangspunktet forsett, jf. straffeloven § 21. Etter straffeloven § 209 fjerde ledd er også grovt uaktsomme overtredelser straffbare. Strafferammen ved overtredelser av straffeloven § 209 er

bot eller fengsel inntil 1 år. Dersom overtredelsen er grov, heves strafferammen til fengsel inntil 3 år, jf. § 210 første ledd. Medvirkning er ikke straffbar, jf. § 209 femte ledd.

# 4 Konstitusjonelle og menneskerettslige skranker

## 4.1 Innledning

Bestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet vil på ulike måter kunne gripe inn i borgernes rettigheter som er vernet etter Grunnloven og ulike menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale konvensjonene i denne sammenhengen er EMK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Konvensjonene er gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. § 2 nr. 1 og 3. Ved motstrid går konvensjonene foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

## 4.2 Lovkravet ved utformingen av straffebud

Nye bestemmelser om potensielt skadelig etterretningsvirksomhet må utformes i tråd med lovkravet, som følger av Grunnloven § 96 første ledd, EMK artikkel 7 nr. 1 første punktum og SP artikkel 15 nr. 1 første punktum.

Grunnloven § 96 første ledd lyder:

«Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.»

EMK artikkel 7 nr. 1 første punktum lyder:

«No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed.»

SP artikkel 15 nr. 1 første punktum lyder:

«No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed.»

Lovkravet i Grunnloven § 96 første ledd er forstått slik at ingen kan straffedømmes uten hjemmel i formell lov, se Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 24.2.1 side 126. I tillegg innebærer lovkravet at en bestemmelse som danner grunnlag for straffansvar må «være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om at en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes», se HR-2026-968-A avsnitt 10, HR-2020-2019-A avsnitt 14 og HR-2020-955-A avsnitt 22.

Lovkravet er ikke til hinder for at ordlyden i en straffebestemmelse tolkes og presiseres gjennom juridisk metode, men setter rammer for tolkningen, se blant annet HR-2026-968-A avsnitt 11–12, HR-2025-1575-A avsnitt 19 og HR-2024-986-A avsnitt 21. Tolkningsresultatet må være tilstrekkelig forankret i straffebestemmelsens ordlyd og ligge innenfor det som med rimelighet kan forutses. Manglende støtte i ordlyden kan ikke avhjelpes ved at et forhold er klart straffverdig eller at lovgiver utvilsomt har ønsket å ramme det. Høyesterett har lagt til grunn at kravet til klarhet etter Grunnloven § 96 er sammenfallende med vernet etter EMK artikkel 7, slik dette kommer til uttrykk i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), se HR-2020-2019-A avsnitt 15 og Rt. 2014 side 238 avsnitt 18.

## 4.3 Kriminalisering av skadelig etterretningsvirksomhet – forholdet til ytringsfriheten

### 4.3.1 Oversikt

Straffebestemmelser som gjelder etterretningsvirksomhet kan gripe inn i ytrings- og informasjonsfriheten. I norsk rett er ytrings- og informasjonsfriheten beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19.

Ved utformingen av bestemmelser som kriminaliserer potensielt skadelig etterretningsvirksomhet, må ytrings- og informasjonsfriheten veies mot hensynet til effektiv beskyttelse av informasjon som fremmede etterretningstjenester kan utnytte til svekke Norges eller allierte staters interesser.

### 4.3.2 Grunnloven § 100

Grunnloven § 100 første til tredje ledd lyder:

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.»

Ordet «bør» i Grunnloven § 100 skal forstås som «skal», og første ledd oppstiller det prinsipielle utgangspunktet om at det skal være ytringsfrihet. Ytringsfrihetsbegrepet favner vidt og omfatter retten til å ytre seg, retten til å ta imot, søke og oppbevare eller bearbeide ytringer og retten til å ikke ytre seg, se NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100* punkt 10.3.2 side 240, St.meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endring av Grunnloven*

*§ 100* punkt 5.5.3 side 21 og St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* punkt 2.3.1 side 34–35.

Ytringsfriheten er ikke absolutt. Det fremgår av Grunnloven § 100 andre til femte ledd at det på nærmere vilkår er adgang til å begrense ytringsfriheten. Paragraf 100 andre og tredje ledd gjelder inngrep i den materielle ytringsfriheten i form av etterfølgende sanksjoner. Regelen i § 100 andre ledd gjelder inngrep i ytringer generelt, mens regelen i § 100 tredje ledd oppstiller et særskilt vern for politiske ytringer.

For å gjøre inngrep i ytringsfriheten må det for det første foreligge hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 100 andre ledd andre punktum. Lovkravet innebærer at det stilles relativt strenge krav til lovhjemmelens kvalitet, særlig på strafferettens område, se punkt 4.2 ovenfor. Videre stilles det særlige krav til hjemmelens presisjon ved inngrep i politiske ytringer, jf. § 100 tredje ledd andre punktum. Begrensninger i slike ytringer må være «klart definerte».

For det andre må inngrepet la seg forsvare «holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse», jf. Grunnloven § 100 andre ledd første punktum. For politiske ytringer må det foreligge «særlig tungtveiende hensyn» som gjør inngrepet forsvarlig «holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser», jf. § 100 tredje ledd andre punktum. Etter begge bestemmelsene må det foretas en vurdering av det konkrete inngrepet og inngrepets formål opp mot de generelle hensynene som begrunner ytringsfriheten.

Anvendelse av straffebestemmelser om potensielt skadelig etterretningsvirksomhet som på nærmere vilkår rammer mottakelse, innsamling, sammenstilling eller deling av opplysninger, utgjør inngrep i ytringsfriheten. I tillegg kan eksistensen av slike bestemmelser etter omstendighetene ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten, som kan bli forsterket av adgang til bruk av tvangsmidler for å forebygge, avverge og etterforske overtredelser av bestemmelsene, se nærmere i punkt 8.4.3 nedenfor.

Straffebestemmelsene i straffeloven §§ 121 til 125 om etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter og avsløring av statshemmeligheter, er begrunnet i hensynet til beskyttelse av nasjonal sikkerhet og andre nærmere angitte grunnleggende nasjonale interesser. Disse hensynene kan begrunne inngrep i ytringsfriheten, se blant annet NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.2 side 143, St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.10.2 side 95–96 og 4.10.3 side 96–97, Innst. S. nr. 270 (2003–2004) punkt 4.10.1 side 34 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.3.2.5 side 115 og 7.9.4.2 side 139. For at en eventuell utvidelse av det strafferettslige vernet mot potensielt skadelig etterretningsvirksomhet skal ligge innenfor rammene av Grunnloven § 100, må behovet for å utvide vernet av disse hensynene veie tyngre enn de hensynene som begrunner informasjons- og ytringsfriheten.

I utredningen forut for revideringen av Grunnloven § 100 i 2004 drøftet Ytringsfrihetskommisjonen av 1996 hvordan hensynet til ytringsfriheten og

hensynet til rikets sikkerhet burde avveies i den nye grunnlovsbestemmelsen. Kommisjonen fremhevet at «flertallet både må og kan tåle mye fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere eller kritikere av norsk sikkerhetspolitikk», så lenge det ikke er symmetri mellom makten og opprørerne, se NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.2 side 143. Kommisjonen ga samme sted uttrykk for at inngrep begrunnet i rikets indre sikkerhet kun er akseptable i tilfeller hvor en aktuell, ikke-imaginær fare truer. Justis- og politidepartementet og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sluttet seg til disse betraktningene i henholdsvis St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.10.2 side 95 og Innst. S. nr. 270 (2003–2004) punkt 4.10.1 side 34. Departementet og kontroll- og konstitusjonskomiteen tilføyet at det samme må gjelde for begrensninger begrunnet i rikets ytre sikkerhet. Som påpekt i punkt 2.3 har etterretningstrusselen fra statlige aktører ifølge PST økt fra og med 2013.

Som påpekt av Ytringsfrihetskommisjonen av 1996, er det i utgangspunktet lite problematisk opp mot ytringsfriheten å forby ren spionasje og etterretningsvirksomhet, se NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.3.1 side 144. Kommisjonen viste til at «overlevering av hemmelige opplysninger til fienden neppe dekkes av begrunnelsene for ytringsfrihet» og uttalte videre følgende:

«Demokratiargumentet slår ikke til – det er jo ikke snakk om et innlegg i den offentlige debatt, men tvert om skal overleveringen helst holdes hemmelig. Sannhetsargumentet slår ikke til bl. a. fordi det ikke er snakk om en dialektisk prosess der oppfatninger brytes, men overlevering av faktisk informasjon. Autonomiargumentet slår heller ikke til i det overleveringen neppe kan sees som et ledd i spionens dannelsesprosess eller utprøving av holdninger.»

Synspunktene fikk tilslutning av Justis- og politidepartementet, som fremhevet at typisk spionasje og etterretningsvirksomhet ikke anses for å inngå i «den offentlige samtale», og at det derfor ut fra ytringsfrihetens begrunnelse er lite betenkelig å gripe inn i slik kommunikasjon av hensyn til rikets sikkerhet, se St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.10.2 side 95–96. Departementet opprettholder disse synspunktene og mener at argumentasjonen i NOU 1999: 27 og ovennevnte stortingsmelding, langt på vei er treffende også for inngrep i etterretningsvirksomhet rettet mot opplysninger som ikke er å anse som statshemmeligheter, som omfattes av straffeloven §§ 121 til 125.

I hvilken utstrekning innsamling og deling av opplysninger fra åpne kilder skal være straffbart, reiser likevel særlige spørsmål. Etter den såkalte «puslespilldoktrinen» kan sammenstilling og bearbeiding av informasjon fra åpne kilder etter omstendighetene være straffbart etter gjeldende rett, se nærmere i punkt 3.1.2 ovenfor. Ytringsfrihetskommisjonen av 1996 påpekte at straffeloven 1902 ikke skilte mellom «den rene spionasje, dvs. hemmelig overlevering av opplysninger til en mulig fiende, og ytringer beregnet på den hjemlige opinion», se NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.3.1 side 144. Kommisjonen vurderte at puslespilldoktrinen, med unntak for de rene spionsakene til fordel for en fremmed

makt, var problematisk opp mot informasjonsfriheten i kommisjonens forslag til Grunnloven § 100 andre ledd, se utredningen punkt 6.3.2.3.1 side 144–145. I NOU 2003: 18 punkt 6.2.3.5 side 70 ga også Lund-utvalget uttrykk for at puslespilldoktrinen av flere grunner var diskutabel og uttalte:

«Det er klart at slik virksomhet i sin alminnelighet ikke avviker nevneverdig fra pressens normale fremgangsmåte ved undersøkelser som tar sikte på å avdekke kritikkverdige forhold. Som Gleditsch/Wilkes-saken viste, kan også andre institusjoner ha en liknende funksjon. Det må legges til grunn at innsamling og analyse av informasjon fra åpne kilder med sikte på å avdekke hva som foregår i samfunnet, i utgangspunktet både er legitimt og ønskelig. Det synes da nødvendig å akseptere at slik innsamling og analyse kan skje uten risiko for strafforfølgning.

På den annen side er det som nevnt ikke grunn til uten videre å akseptere at det helhetsbilde som blir resultatet, straffritt skal kunne avsløres når det utgjør en hemmelighet av betydning for rikets sikkerhet.»

I St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.10.3 side 97 sluttet Justis- og politidepartementet seg til at puslespilldoktrinen var problematisk sett opp mot Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å grunnlovsfeste at ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer eller budskap, med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Dette gjaldt etter departementets syn først og fremst puslespilldoktrinens betydning for adgangen til å samle inn opplysninger. Departementet fant det likevel vanskelig helt å avvise bruk av doktrinen. Departementet uttalte videre at avsløring eller åpenbaring av hemmeligheter som er fremkommet gjennom sammenstilling og bearbeiding av opplysninger fra åpne kilder, står i en annen stilling.

Da Justis- og politidepartementet senere la frem forslaget til dagens straffebestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet, ble det lagt til grunn at «aktverdig grunn»-standarden ga mulighet for «både å ivareta hensynet til informasjonsfriheten og behovet for å beskytte sikkerhetssensitiv informasjon», og at standarden la til rette for en «videreføring og utvikling av rettstilstanden i tråd med den nye utformingen av Grunnloven § 100 og den dynamiske fortolkingen av EMK art. 10 i Den europeiske menneskerettsdomstolen», se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.2 side 139.

For at en eventuell utvidelse av det strafferettslige vernet mot uønsket og potensielt skadelig etterretningsvirksomhet skal være innenfor rammene av Grunnloven § 100, må bestemmelsen utformes slik at handlinger som er legitime og ønskelige ut fra hensynet til sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, fortsatt kan foretas uten risiko for straff.

### 4.3.3 EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 lyder:

«1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of 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.»

Det følger av bestemmelsen at enhver har rett til ytringsfrihet, og at denne retten omfatter en rett til både å motta informasjon og å formidle informasjon til andre. Vernet etter bestemmelsen er ikke avgrenset til visse typer informasjon, ideer eller ytringer, og det omfatter også informasjon som bare er rettet mot en begrenset personkrets, inkludert informasjon som formidles til fremmed etterretning, se blant annet EMDs avgjørelse 3. november 2009 *Bojolyan mot Armenia* (sak nr. 23693/03) avsnitt 45.

Straffeforfølgning av personer som bidrar i fremmede staters etterretningsvirksomhet ved å samle inn og dele opplysninger, kan utgjøre et inngrep i informasjons- og ytringsfriheten. I tillegg har EMD lagt til grunn at også eksistensen av en regel etter omstendighetene kan utgjøre inngrep i informasjons- og ytringsfriheten, se blant annet EMDs dom 25. oktober 2011 *Altuğ Taner Akçam mot Tyrkia* (sak nr. 27520/07) avsnitt 68, der domstolen uttalte følgende:

«[…] it is also open to a person to contend that a law violates his rights, in the absence of an individual measure of implementation, if he is required either to modify his conduct because of it or risk being prosecuted […] or if he is a member of a class of people who risk being directly affected by the legislation […]. The Court further notes the chilling effect that the fear of sanction has on the exercise of freedom of expression, even in the event of an eventual acquittal, considering the likelihood of such fear discouraging one from making similar statements in the future […].»

Kriminalisering av ytringer antas generelt å kunne ha en viss nedkjølende effekt på den offentlige samtalen. EMD har ved enkelte anledninger lagt vekt på dette hensynet i vurderingen av forholdsmessighet, se for eksempel EMDs storkammerdom 23. juni 2016 *Baka mot Ungarn* (sak nr. 20261/12) avsnitt 167. Forholdsmessighetsvurderingen omtales nærmere nedenfor. Den nedkjølende effekten av en straffebestemmelse eller sanksjon vil imidlertid kunne reduseres ved å utforme klare og forutsigbare rammer for hva som er straffbart.

Inngrep i informasjons- og ytringsfriheten er bare tillatt dersom inngrepet er foreskrevet ved lov, forfølger ett eller flere av de angitte legitime formålene og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

Kravet om at inngrepet må være *foreskrevet ved lov* innebærer for det første at det må ha grunnlag i nasjonal rett, se blant annet EMDs plenumsdom 26. april 1979 *The Sunday Times mot Storbritannia* (sak nr. 6538/74) avsnitt 47. For det andre må regelen være tilstrekkelig tilgjengelig til at den enkelte borgeren gis en indikasjon på hvilke regler som gjelder i et konkret tilfelle, og regelen må være tilstrekkelig presist formulert til at den enkelte kan tilpasse sin adferd etter den, se plenumsdommen avsnitt 49. Ved strafferettslige inngrep er kravet om at inngrepet er foreskrevet ved lov sammenfallende med lovkravet etter EMK artikkel 7 nr. 1, se for eksempel EMDs dom 22. november 1995 *S.W. mot Storbritannia* (sak nr. 20166/92) avsnitt 35, EMDs dom 20. oktober 2015 *Vasiliauskas mot Litauen* (sak nr. 35343/05) avsnitt 154 og punkt 4.2 ovenfor.

Videre må inngrep i ytringsfriheten som nevnt være *begrunnet i ett eller flere av de legitime formålene* angitt i EMK artikkel 10 nr. 2. Hensynet til nasjonal sikkerhet («the interests of national security») er ett av formålene som etter EMK artikkel 10 nr. 2 legitimt kan begrunne inngrep i ytringsfriheten. EMD har akseptert hensynet til nasjonal sikkerhet som et legitimt formål for å straffeforfølge personer for innsamling eller deling av informasjon med fremmede stater eller fremmede staters etterretningstjenester, se for eksempel EMDs dom 22. oktober 2009 *Pasko mot Russland* (sak nr. 69519/01) avsnitt 84 og *Bojolyan mot Armenia* avsnitt 53. EMD har videre uttalt at nasjonal sikkerhet er «an evolving and context-dependent concept» og at statene må gis en vid skjønnsmargin ved vurderingen av hva som utgjør en fare for deres nasjonale sikkerhet på et gitt tidspunkt, se blant annet EMDs dom 3. februar 2022 *Šeks mot Kroatia* (sak nr. 39325/20) avsnitt 63. Samtidig viser EMD til at begrepet skal tolkes restriktivt og anvendes med tilbakeholdenhet.

Som påpekt i punkt 2.2 og 2.3 ovenfor, kan innsamling og deling av informasjon til fordel for fremmede stater på ulike måter utgjøre en alvorlig trussel mot Norges nasjonale sikkerhet. Informasjonen som innhentes og deles, kan ha ulike bruksområder. For eksempel kan informasjonen brukes til å planlegge sabotasjehandlinger rettet mot kritisk infrastruktur som er viktig i totalforsvarssammenheng eller andre tiltak som kan svekke Norges forsvarsevne. Fremmede stater kan også bruke informasjonen til å styrke seg militært. Et annet eksempel er at informasjonen kan brukes i fremmede staters påvirkningsvirksomhet, som i ytterste konsekvens kan destabilisere grunnlaget for demokratiet og den liberale rettsstatens institusjoner, se nærmere i Prop. 42 L (2023–2024) punkt 6.2.3 side 17–18. Straffeforfølgning av personer som bidrar i fremmede staters etterretningsvirksomhet, vil dermed ofte kunne være begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet.

Slik straffeforfølgning vil også regelmessig kunne ivareta enkelte andre legitime hensyn nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2 som har likhetstrekk med nasjonal sikkerhet, slik som hensynet til den territoriale integritet («the interests of […] territorial integrity»), offentlig trygghet («the interests of […] public safety») og forebygging av uorden eller kriminalitet («prevention of disorder or crime»). For eksempel vil straffeforfølgning av personer som deler informasjon med fremmede etterretningstjenester som kan brukes i planleggingen av sabotasjehandlinger, etter omstendighetene kunne ivareta hensynet til offentlig trygghet og forebygging av kriminalitet.

Videre kan straffeforfølgning av personer som bidrar i fremmede staters etterretningsvirksomhet være begrunnet i hensynet til å forebygge at fortrolige opplysninger røpes («preventing the disclosure of information received in confidence»). EMD har tolket dette hensynet slik at det kan begrunne inngrep overfor personer med taushetsplikt, men også overfor personer uten taushetsplikt, herunder journalister, se EMDs dom 10. desember 2007 *Stoll mot Sveits* (sak nr. 69698/01) avsnitt 61. EMD har i flere saker vurdert om dette hensynet kan begrunne inngrep for å beskytte ulike typer informasjon, knyttet til både offentlige og private interesser.

I EMDs dom 16. desember 1992 *Hadjianastassiou mot Hellas* (sak nr. 12945/87) aksepterte EMD inngrep i ytringsfriheten for å beskytte avsløringen av «'general information' which military interests required to be kept secret», se avsnitt 45. Selv om det var tale om «military information of minor importance», la EMD til grunn at straffeforfølgningen av personen som avslørte disse opplysningene kunne begrunnes i hensynet til å beskytte nasjonal sikkerhet, se avsnitt 39 og 43. I forholdsmessighetsvurderingen uttalte EMD at «disclosure of the State's interest in a given weapon and that of the corresponding technical knowledge, which may give some indication of the state of progress in its manufacture, are capable of causing considerable damage to national security», se avsnitt 45. Som avgjørelsen illustrerer, vil det etter omstendighetene kunne være nær sammenheng mellom hensynet til å beskytte fortrolig informasjon og hensynet til nasjonal sikkerhet. Dersom opplysninger behandles fortrolig av hensyn til nasjonal sikkerhet, vil bestemmelser som på nærmere vilkår kriminaliserer innsamling og deling slike opplysninger antakelig både kunne begrunnes i hensynet til å beskytte nasjonal sikkerhet og i behovet for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet.

*Stoll mot Sveits* gir derimot et eksempel på en sak der det ikke var sammenheng mellom beskyttelse av nasjonal sikkerhet og forebygging av at fortrolig informasjon blir avslørt. Saken gjaldt straffeforfølgning av en journalist for publisering av fortrolig diplomatisk korrespondanse om sveitsiske myndigheters strategi i pågående internasjonale forhandlinger om kompensasjon til Holocaust-ofre. EMD var ikke overbevist om at straffeforfølgningen kunne begrunnes i hensynet til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, men la til grunn at

straffeforfølgningen forfulgte hensynet til å beskytte fortrolig informasjon, se avsnitt 54 og 56.

Det finnes også eksempler på at inngrep i ytringsfriheten begrunnes i hensynet til å forebygge avsløring av fortrolige opplysninger for å ivareta interesser av mer privat karakter, slik som kommersiell informasjon, se blant annet EMDs dom 5. november 2019 *Herbai mot Ungarn* (sak nr. 11608/15) og EMDs dom 15. desember 2009 *Financial Times Ltd m.fl. mot Storbritannia* (sak nr. 821/03).

Det følger av EMDs praksis at det ikke er nødvendig å forebygge at opplysninger røpes når de først har blitt offentliggjort eller ikke lenger er fortrolige, se henholdsvis EMDs dom 22. mai 1990 *Weber mot Sveits* (sak nr. 11034/84) avsnitt 49–51 og EMDs dom 26. november 1991 *The Sunday Times mot Storbritannia* (sak nr. 13166/87) avsnitt 52–56. Dette tilsier at straffeforfølgning av bidrag i fremmed etterretningsvirksomhet i form av innsamling eller deling av informasjon med fremmed etterretning, ikke kan begrunnes i hensynet til å forebygge at fortrolige opplysninger røpes dersom de aktuelle opplysningene er offentlig kjent.

Basert på informasjon mottatt av PST, legger departementet til grunn at den informasjonen fremmede etterretningstjenester er særlig interessert i, i mange tilfeller fremgår av interne dokumenter og databaser hos så vel offentlige organer som private virksomheter, se også punkt 7.6.1 nedenfor. Straffeforfølgning av personer som bidrar i fremmed etterretningsvirksomhet ved å samle inn eller dele slik informasjon, vil etter omstendighetene kunne begrunnes i hensynet til å forebygge avsløring av fortrolig informasjon, alene eller sammen med ett eller flere av de øvrige legitime hensynene som er nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2.

Departementet antar at straffeforfølgning av personer som bidrar i statlig styrt økonomisk spionasje rettet mot norsk næringsliv, etter omstendighetene vil kunne begrunnes i hensynet til å forebygge kriminalitet («prevention of […] crime»). Departementet viser til at det følger av forretningshemmelighetsloven § 9, jf. § 3 at inngrep i forretningshemmeligheter er straffbart, se nærmere om dette i punkt 3.2.3 ovenfor. Det er mulig at straffeforfølgning av bidrag i slik spionasje også vil kunne beskytte andres rettigheter («protection of the […] rights of others»). Hensynet er tolket relativt vidt i EMDs praksis, se blant annet EMDs storkammerdom 1. juli 2014 *S.A.S. mot Frankrike* (sak nr. 43835/11) avsnitt 114–122.

Kravet om at inngrepet må være *nødvendig i et demokratisk samfunn* innebærer etter praksis fra EMD at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («a pressing social need») for inngrepet, se for eksempel EMDs plenumsdom 7. desember 1976 *Handyside mot Storbritannia* (sak nr. 5493/72) avsnitt 48 og *Šeks mot Kroatia* avsnitt 62 med videre henvisninger. Statene har en viss skjønnsmargin ved vurderingen, men EMD overprøver om det er forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd, og om nasjonale myndigheters begrunnelse for inngrepet er relevant og tilstrekkelig, se for eksempel *Stoll mot Sveits* avsnitt 101, EMDs storkammerdom 23. april 2015 *Morice mot Frankrike*

(sak nr. 29369/10) avsnitt 124, EMDs storkammerdom 20. oktober 2015 *Pentikäinen mot Finland* (sak nr. 11882/10) avsnitt 87 og EMDs storkammerdom 14. februar 2023 *Halet mot Luxembourg* (sak nr. 21884/18) avsnitt 110. Dersom formålet kan oppnås ved mindre inngripende tiltak, vil inngrepet ikke være forholdsmessig, se EMDs dom 30. april 2009 *Glor mot Sveits* (sak nr. 13444/04) avsnitt 94.

Innholdet i og karakteren av ytringen, og sammenhengen den fremkommer i, vil være av betydning for om et inngrep anses forholdsmessig etter EMK artikkel 10 nr. 2. Som utgangspunkt er det for eksempel lite rom for inngrep når det er tale om politiske ytringer og debatt om emner av offentlig interesse, se blant annet EMDs dom 26. juni 2018 *Gîrleanu mot Romania* (sak nr. 50376/09) avsnitt 84. Hvilket legitimt formål som begrunner inngrepet i ytringsfriheten, kan også ha betydning. EMD har også uttalt at samfunnets interesse i å sikre og opprettholde en fri presse vil veie tungt i vurderingen av om et inngrep i pressens ytringsfrihet er forholdsmessig til formålet som søkes oppnådd, se EMDs dom 22. april 2010 *Fatullayev mot Aserbajdsjan* (sak nr. 40984/07) avsnitt 82.

Selv om ytringer om emner av offentlig interesse nyter et sterkt vern etter EMK artikkel 10, er vernet ikke ubegrenset. Utnyttelse av retten til ytringsfrihet medfører plikter og ansvar, jf. EMK artikkel 10 nr. 2. I vurderingen av om et inngrep er forenlig med ytringsfriheten, har det betydning om den som ytrer seg har opptrådt i tråd med disse pliktene og dette ansvaret. Journalister og andre som opptrer som «public watchdog», har et særlig ansvar. I EMDs dom 2. mai 2000 *Bergens Tidende m.fl. mot Norge* (sak nr. 26132/95) avsnitt 53 uttalte EMD:

«[…] the Court further observes that Article 10 of the Convention does not guarantee a wholly unrestricted freedom of expression even with respect to press coverage of matters of serious public concern. Under the terms of paragraph 2 of the Article, the exercise of this freedom carries with it 'duties and responsibilities' which also apply to the press. [...] By reason of the 'duties and responsibilities' inherent in the exercise of freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism […].»

I flere saker som gjelder ulovlig avsløring av informasjon, har EMD oppstilt en rekke momenter som inngår i forholdsmessighetsvurderingen, se blant annet *Gîrleanu mot Romania* avsnitt 86 og *Stoll mot Sveits* avsnitt 112. I slike saker skal det i forholdsmessighetsvurderingen for det første ses hen til hvilke interesser som står på spill, herunder i hvilken grad den aktuelle informasjonen har offentlig interesse og om handlingen er egnet til å bidra til den offentlige debatten. For det andre skal det ses hen til opptredenen til den som inngrepet retter seg mot, herunder om informasjonen er fremskaffet på ulovlig vis. For det tredje er det av betydning om inngrepet har vært gjenstand for domstolskontroll i tråd med kravene til rettferdig rettergang. EMD har understreket viktigheten av muligheten for uavhengig kontroll i saker som gjelder inngrep i grunnleggende rettigheter av

hensyn til nasjonal sikkerhet, se *Šeks mot Kroatia* avsnitt 64–65 med videre henvisninger. Ved fravær av slike prøvingsmuligheter kunne offentlige myndigheter vilkårlig grepet inn i grunnleggende rettigheter under henvisning til nasjonale sikkerhetshensyn. For det fjerde har det betydning for forholdsmessighetsvurderingen om den ilagte straffen er forholdsmessig.

*Bojolyan mot Armenia* er illustrerende for vurderingen som må foretas for å avgjøre om straffeforfølgning av bidrag i fremmede staters etterretningsvirksomhet er forenlig med EMK artikkel 10. Klageren i saken ble straffeforfulgt for høyforræderi i form av spionasje. Spionasje omfattet i nasjonal lovgivning blant annet formidling og innsamling av andre opplysninger enn statshemmeligheter og militære hemmeligheter, når dette skjer etter instruks fra en utenlandsk etterretningstjeneste og opplysningene skal brukes til skade for Armenias interesser, se avsnitt 32 og 49. EMD la til grunn at klageren ble straffeforfulgt for å ha samlet inn slike andre opplysninger, og vurderte om dette alternativet oppfylte lovkravet. Domstolen var ikke enig med klageren i at straffebestemmelsen var for vagt formulert, se avsnitt 50–51. EMD uttalte følgende i avsnitt 51:

«[…] the level of precision required of domestic legislation depends to a considerable degree on the field it is designed to cover. Threats to national security vary in character and time and are therefore difficult to define in advance […]. The Court considers that the formulation of the offence […] was sufficiently precise to enable the applicant, who himself had past experience of working as an intelligence officer, to foresee the consequences of his actions.»

EMD la videre i avsnitt 53 til grunn at straffeforfølgningen var begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet. I den konkrete forholdsmessighetsvurderingen tok EMD utgangspunkt i at klageren var domfelt for spionasje i form av å ha samarbeidet med en fremmed etterretningstjeneste ved å skaffe informasjon om blant annet militære, politiske og økonomiske forhold, se avsnitt 57. Samme sted uttalte EMD følgende:

«The Court notes in this respect that the concept of espionage, as defined by the domestic law, also covered non-classified information. However, it is not for the Court to take the place of the Parties to the Convention in defining their national interests, a sphere which traditionally forms part of the inner core of State sovereignty […]. The Court will therefore respect the legislature's assessment in such matters unless it is devoid of any reasonable foundation […]. The Court observes that the domestic law criminalised communication of non-classified information only if such information was communicated to a foreign intelligence service in order to be used to the detriment of Armenia's interests. The Court does not find it unreasonable that even certain types of non-classified information, if collected by an intelligence service of a foreign State, may cause damage to a State's national security and that the State has a legitimate interest in making the communication of such information to a foreign intelligence service a punishable act.»

EMD aksepterte dermed at straffebestemmelsen om spionasje også omfattet informasjon som ikke var hemmelig. Deretter påpekte EMD i avsnitt 58 at

domstolen i en rekke tidligere saker har kommet til at forbud mot å formidle informasjon som har mistet karakteren av å være hemmelig og derfor må anses for å være i offentligheten («in the public domain»), ikke var forenlig med EMK artikkel 10. Disse sakene gjaldt imidlertid pressens ytringsfrihet og skilte seg dermed etter EMDs syn fra forholdene i Bojolyan-saken, hvor «the information collected from various sources by the applicant was communicated exclusively to a foreign intelligence service». Ytringene ivaretok dermed ikke noen offentlig interesse.

EMD påpekte samtidig at arten og innholdet av ikke-klassifisert informasjon, måten slik informasjon formidles på og formålet med formidlingen kan variere betydelig, se avsnitt 59. Dette skiller slik informasjon fra hemmelig informasjon, som EMD la til grunn at oftest vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom den kommer en fremmed etterretningstjeneste i hende. Hvorvidt det foreligger skade eller fare for skade på nasjonal sikkerhet, må derfor vurderes konkret i hver sak som gjelder ikke-klassifisert informasjon.

EMD så videre hen til hva slags informasjon det var tale om. Opplysningene i den aktuelle saken gjaldt blant annet informasjon om armensk grensebevoktning, høytstående tjenestepersoner i Armenias forsvarsdepartement, styrken på det armenske forsvaret og uttak til verneplikt, militære styrker stasjonert i hovedstaden, eksistensen av radarinstallasjoner og militære flyplasser, typer og antall militære luftfartøyer og annen lignende informasjon. I lys av informasjonens karakter og formålet med videreformidlingen konkluderte EMD med at det forelå et tvingende samfunnsmessig behov for å straffeforfølge klageren, se avsnitt 60:

«Having regard to the nature of the information in question and the purpose of its communication, the Court cannot but agree with the assessment of the domestic courts that the communication by the applicant of this information to a foreign intelligence service posed a real threat to Armenian's national security and warranted the imposition of a penalty. The Court therefore concludes that the imposition of a penalty on the applicant was justified by a 'pressing social need' and that the reasons adduced by the domestic courts for his conviction were 'relevant and sufficient'.»

EMD anerkjente til slutt at spionasjehandlinger som kan sette nasjonale sikkerhetsinteresser i fare, regnes som noen av de alvorligste straffbare handlingene i de fleste medlemsstatene, og at myndighetene må ha adgang til å bekjempe og forebygge slike handlinger effektivt, se avsnitt 62. Ut fra de konkrete omstendighetene i saken ble straffen på fengsel i 10 år derfor ikke ansett som uforholdsmessig, selv om EMD karakteriserte den som «undoubtedly harsh».

Oppsummert tyder EMDs uttalelser i Bojolyan-saken på at domstolen anerkjenner medlemsstatenes behov for å utforme straffebestemmelser som rammer bidrag i fremmed etterretningsvirksomhet på en slik måte at bestemmelsene tar høyde for at trusselen mot nasjonal sikkerhet kan variere både i karakter og tid. Avgjørelsen viser videre at straffeforfølgning av personer som bidrar i fremmede staters etterretningsvirksomhet ved å samle inn og dele opplysninger som ikke anses som

statshemmeligheter, *kan* være forenlig med EMK artikkel 10. I sin vurdering av dette i den konkrete saken, synes EMD å vektlegge at straffansvar var betinget av at opplysningene deles med en fremmed etterretningstjeneste for å kunne brukes til skade for Armenias interesser. Videre tyder avgjørelsen på at vernet etter EMK artikkel 10 er svakere for ytringer som kun deles med en fremmed etterretningstjeneste, enn for pressens ytringer som har offentlig interesse. EMD synes likevel å stille krav om at det vurderes konkret om straffeforfølgning er forholdsmessig.

Departementet legger til grunn at innsamling og deling av informasjon til fremmede etterretningstjenester ofte vil mangle samfunnsmessig interesse. Dersom informasjonen samles inn for kun å bli delt med en fremmed etterretningstjeneste, vil slike ytringer ikke bidra til den offentlige debatten. Som nevnt ovenfor kan fremmed etterretning tvert imot bruke informasjonen til å gjennomføre handlinger som kan undergrave en opplyst offentlig samtale, for eksempel dersom informasjonen senere brukes i ulovlige påvirkningsoperasjoner. Informasjonen kan som nevnt også brukes i digitale eller fysiske angrep, som i ytterste konsekvens kan true Norge som en suveren og demokratisk stat. Ofte vil innsamling og deling av informasjon for en fremmed etterretningstjeneste dermed ha et begrenset vern etter EMK artikkel 10, sett opp mot de hensynene som ytringsfriheten generelt er ment å ivareta.

Etter omstendighetene kan imidlertid fremmede etterretningstjenester også bruke innsamlet informasjon til å avsløre kritikkverdige forhold hos norske myndigheter. Slike avsløringer kan bidra i den offentlige debatten. Det er dermed ikke gitt at videreformidling av informasjon om kritikkverdige forhold til fremmed etterretning, vil ha et begrenset vern etter EMK artikkel 10, selv om ytringene på kort sikt vil kunne skade nasjonale interesser.

Ved prøvingen av om et inngrep er forholdsmessig, tilkjenner EMD statene en viss skjønnsmargin. Skjønnsmarginen i den enkelte saken vil kunne variere, blant annet ut fra ytringens karakter, kontekst og formål og av formålet inngrepet skal ivareta. EMD har i flere saker gitt uttrykk for at statens skjønnsmargin er begrenset når det gjelder inngrep i pressens ytringsfrihet og dersom det er tale om restriksjoner på politiske ytringer og ytringer av offentlig interesse, se for eksempel *Stoll mot Sveits* avsnitt 105–106. Samtidig har EMD som nevnt ovenfor lagt til grunn at statene har en vid skjønnsmargin ved vurderingen av hva som utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet, se *Šeks mot Kroatia* avsnitt 63. Departementet påpeker at skjønnsmarginen kun gjelder ved EMDs prøving av om nasjonale tiltak utgjør forholdsmessige inngrep, og at skjønnsmarginen ikke er overførbar til nasjonale domstolers prøving av om et inngrep er forholdsmessig, se blant annet EMDs storkammerdom 19. februar 2009 *A. m.fl. mot Storbritannia* (sak nr. 3455/05) avsnitt 184. Dette er også lagt til grunn av Høyesterett, se HR-2022-718-A avsnitt 88–89.

Avslutningsvis nevnes det at retten til å ytre seg ikke skal kunne misbrukes til å undergrave menneskerettighetene som konvensjonen er ment å beskytte. Dette forutsettes i EMK artikkel 17, som lyder som følger:

«Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.»

Under henvisning til den klare sammenhengen mellom konvensjonen og demokratiet, har EMD uttalt at konvensjonsrettighetene ikke må kunne brukes for å svekke eller ødelegge idealene og verdiene i et demokratisk samfunn, se EMDs storkammerdom 13. februar 2003 *Refah Partisi (The Welfare Party) m.fl. mot Tyrkia* (sak nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 og 41344/98) avsnitt 99. Forbudets overordnede formål er å hindre at konvensjonsrettighetene utnyttes til totalitære formål, se for eksempel EMDs storkammerdom 6. januar 2011 *Paksas mot Litauen* (sak nr. 34932/04) avsnitt 87 og EMDs dom 8. oktober 2020 *Ayoub m.fl. mot Frankrike* (sak nr. 77400/14, 34532/15 og 34550/15) avsnitt 92. EMK artikkel 17 er i EMDs praksis både anvendt som en ramme for vernet som følger av konvensjonsbeskyttede rettigheter, og som et tolkningsmoment i konkrete vurderinger av rettighetsinngrep. Departementet kjenner ikke til praksis fra EMD om artikkel 17 som er direkte relevant for forslagene til lovendringer i dette høringsnotatet. EMK artikkel 10 må imidlertid forstås i lys av artikkel 17 og hensynene som begrunner denne bestemmelsen.

# 5 Rettstilstanden i andre utvalgte land

## 5.1 Danmark

### 5.1.1 Oversikt

Den danske straffeloven kapittel 12 inneholder bestemmelser om landsforræderi og andre forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Kapittelet ble totalrevidert i 1952. Bestemmelsene i §§ 107, 108, 109 og 110 a retter seg mot spionasje og ulike former for etterretningsvirksomhet og lignende.

### 5.1.2 Spionasje

Straffeloven § 107 retter seg mot spionasje. Bestemmelsen er ikke endret etter 1952 og lyder som følger:

«**§ 107.** Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel indtil 16 år.

*Stk. 2.* Såfremt det drejer sig om de i § 109 nævnte forhold, eller handlingen finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel på livstid.»

Den straffbare handlingen består i å samle inn eller overlevere opplysninger om forhold som av hensyn til danske stats- eller samfunnsinteresser skal holdes hemmelige. Denne beskrivelsen omfatter først og fremst militære hemmeligheter og statshemmeligheter som nevnt i § 109, se punkt 5.1.3 nedenfor for en nærmere omtale av § 109. I tillegg omfattes hemmeligheter som gjelder statens kontakt med fremmede makter og økonomiske, handelspolitiske og forsyningsmessige forhold, se Thomas Eldholm m.fl., *Kommenteret straffelov: Speciel del* (12. utgave, 2022) side 41. Opplysninger om allierte styrkers tilstedeværelse på dansk territorium som skal holdes hemmelig ikke utelukkende av hensyn til de fremmede styrkene og avsenderlandets interesser, men også av hensyn til danske statsinteresser, er forutsatt å være omfattet, se Folketingstidende 1954–55 Tillæg A spalte 1688. Det er ikke et vilkår at opplysningene er klassifisert som hemmelige. Det er heller ikke et vilkår at opplysningene er riktige. Straffansvar forutsetter at handlingene utføres i fremmed makts eller organisasjons tjeneste eller at de aktuelle opplysningene er ment til bruk for personer som virker i slik tjeneste.

Strafferammen er som utgangspunkt fengsel inntil 16 år. Fengsel på livstid kan idømmes i visse kvalifiserte tilfeller, jf. andre ledd. Dette omfatter blant annet tilfeller der spionasjen gjelder statshemmeligheter som nevnt i § 109.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven § 19, som slår fast at straffeloven bare rammer uaktsomme overtredelser når det er særlig bestemt.

### 5.1.3 Annen ulovlig etterretningsvirksomhet

Annen ulovlig etterretningsvirksomhet enn spionasje kan etter omstendighetene rammes av straffeloven §§ 108, 109 eller 110 a. Den mest generelle bestemmelsen av disse er straffeloven § 108, som lyder:

«**§ 108.** Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, herunder samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, straffes med fængsel indtil 6 år.

*Stk. 2.* Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år. Det samme gælder, hvis påvirkningsvirksomheden efter stk. 1 udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivninger, der er omfattet af § 116.»

Bestemmelsen har siden vedtakelsen i 1952 omfattet enhver handling som, uten å rammes av § 107, setter en fremmed etterretningstjeneste i stand til eller hjelper en slik tjeneste til å «virke» innenfor den danske stats område. Det kan dreie seg om etterretningsvirksomhet rettet mot opplysninger om militære anliggender eller andre stats- eller samfundsinteresser i Danmark som ikke skal holdes hemmelige. Det kan også dreie seg etterretningsvirksomhet rettet mot andre stater og som ikke

direkte berører danske interesser, og såkalt flyktningspionasje. Bestemmelsen retter seg typisk mot hemmelig, systematisk innsamling eller sammenstilling av opplysninger til bruk for fremmed etterretningstjeneste som kan brukes til skade for danske eller fremmede staters samfunnsinteresser eller sette enkeltpersoners liv eller sikkerhet i fare, se Lovforslag nr. L 95 (2018–19) *Forslag til lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)* punkt 3.1.2 side 3 med videre henvisninger. Etter sin ordlyd kan bestemmelsen også ramme enkeltstående handlinger. I forarbeidene er det imidlertid gitt uttrykk for at det «formentlig i almindelighed ikke [bør] rejses tiltale i anledning af enkeltstående mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningsvæsen», se Lovforslag nr. L 95 (2018–19) punkt 3.3.8 side 7 med videre henvisning.

Straffansvar etter § 108 forutsetter at det ikke er tale om ordinær journalistisk, rent forretningsmessig eller diplomatisk etterretningsvirksomhet som utøves innenfor folkerettens rammer, se Lovforslag nr. L 95 (2018–19) punkt 3.1.2 side 3 med videre henvisninger.

Straffeloven § 108 omfatter også andre typer handlinger enn innsamling og videreformidling av opplysninger, for eksempel å bistå en fremmed etterretningstjeneste med å skaffe dekkadresser eller falske identiteter, se Thomas Eldholm m.fl., *Kommenteret straffelov: Speciel del* (12. utgave, 2022) side 43.

Som «fremmed efterretningstjeneste» regnes myndigheter og virksomheter mv. som reelt må anses for å være en etterretningstjeneste, se spesialmerknadene i Lovforslag nr. L 95 (2018–19) side 12. Samme sted fremgår det at det ikke kreves at den aktuelle myndigheten eller virksomheten «formelt kan anses for at være en efterretningstjeneste», men at også for eksempel tilfeller der «den pågældende myndighed eller virksomhed mv. selv samarbejder direkte eller indirekte med en fremmed efterretningstjeneste om at virke inden for den danske stats område», er omfattet» Det samme er tilfellet «hvis myndigheden eller virksomheden mv. har fået som opgave at hjælpe efterretningstjenesten med at forfølge sine mål eller omvendt».

Vilkåret om at fremmed etterretningstjeneste må settes i stand til eller hjelpes til å «virke» på den danske stats område innebærer at etterretningsvirksomhet rettet mot en fremmed stat bare rammes dersom handlingen finner sted i Danmark. Når etterretningsvirksomheten retter seg mot danske interesser, er det mer usikkert hva vilkåret innebærer, se Thomas Eldholm m.fl., *Kommenteret straffelov: Speciel del* (12. utgave, 2022) side 43.

Strafferammen er som utgangspunkt fengsel inntil 6 år. Fengsel inntil 12 år kan idømmes i visse kvalifiserte tilfeller, jf. andre ledd. Skyldkravet er forsett.

Bestemmelsen er brukt flere ganger. For eksempel ble en professor ved Universitetet i København domfelt i 2012 for å ha deltatt i flere møter med russiske diplomater og for å ha utlevert dokumenter med referater og samtaler fra forskjellige konferanser, CV-ene til akademiske medarbeidere og en rapport og

pressemelding fra arbeidsplassen hans. Han hadde også forsøkt å overdra lister over studenter.

Straffeloven §§ 109 og 110 a retter seg mot henholdsvis visse kvalifiserte krenkelser av taushetsplikten og ulovlig fotografering av militære anlegg mv. Bestemmelsene har følgende ordlyd:

**«§ 109.** Den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

*Stk. 2.* Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år.»

**«§ 110 a.** Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den, som forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse

1) beskriver, fotograferer eller på anden måde afbilder danske ikke almentilgængelige militære forsvarsanlæg, depoter, enheder, våben, materiel el. lign., eller som mangfoldiggør eller offentliggør sådanne beskrivelser eller afbildninger,

2) offentliggør bestemmelser, der vedrører danske stridskræfters mobilisering og andet krigsberedskab.

*Stk. 2.* Med bøde straffes den, som forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse optager fotografier fra luftfartøj over dansk statsområde eller offentliggør sådanne ulovligt optagne fotografier.»

## 5.2 Sverige

### 5.2.1 Oversikt

Den svenske straffeloven, brottsbalken (1962:700), inneholder i kapittel 19 bestemmelser om lovbrudd mot Sveriges sikkerhet. Bestemmelsene i kapittel 19 §§ 5 til 10 b retter seg mot spionasje, etterretningsvirksomhet og lignende. Reglene har blitt endret flere ganger, senest i 2014 og 2022. Sentrale endringer i 2014 var innføringen av et nytt straffebud om ulovlig etterretningsvirksomhet mot Sverige, utvidelse av straffebudet om såkalt flyktningspionasje og skjerping av strafferammene i enkelte straffebud, se Prop. 2013/14:51 *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet*. Sentrale endringer i 2022 var blant annet innføring av nye straffebud om såkalt utenlandsspionasje («utlandsspioneri») og avsløring av hemmelig opplysning i internasjonalt samarbeid. I tillegg ble flere bestemmelser utvidet slik at de også rammet handlinger til fordel for terroristgrupper og andre kriminelle organisasjoner som i praksis har samme maktposisjon innenfor ett område som en stat, se Prop. 2021/22:55 *Utlandsspioneri*.

Tryckfrihetsförordning (1949:105) og yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) inneholder bestemmelser om «tryckfrihetsbrott» og «yttrandefrihetsbrott», som supplerer bestemmelsene i brottsbalken kapitel 19 §§ 5 til 9.

Tryckfrihetsförordningen kapittel 7 §§ 14 til 16 rammer nærmere angitte handlinger som begås i en publikasjon («tryckt skrift») og i henhold til lov er straffbare, jf. kapittel 7 § 1. Om slike handlinger begås i et program eller teknisk opptak, rammes de i stedet av yttrandefrihetsgrundlagen kapittel 5 § 1.

### 5.2.2 Spionasje og tilgrensende straffbare handlinger

Brottsbalken kapittel 19 § 5 retter seg mot spionasje. Bestemmelsen lyder slik:

«**5 §** Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet döms för spioneri till fängelse i högst sex år.

Detsamma ska gälla, om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift.»

Etter første ledd består den straffbare handlingen i å skaffe seg, befordre, gi fra seg eller røpe en opplysning som, hvis den blir kjent for en fremmed makt eller tilsvarende, kan skade Sveriges sikkerhet. Etter andre ledd består den straffbare handlingen i å fremstille eller ha befatning med en tekst, tegning eller annen ting som inneholder en slik opplysning.

Som fremmed makt («främmande makt») regnes ikke bare selvstendige stater, men også andre sammenslutninger, som delstater, eksilregjeringer og motstands- eller opprørsgrupper, som har en slik faktisk maktposisjon og politisk betydning at det er mulig å ha diplomatiske forbindelser med dem. Også visse mellomstatlige organisasjoner, som FN, EU og NATO, kan være en fremmed makt, se Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.1 side 21 og punkt 7.2 side 38–39. I 2022 ble bestemmelsen utvidet ved at «eller motsvarande» ble tilføyd. Utvidelsen innebærer at bestemmelsen også omfatter spionasje til fordel for terroristgrupper eller andre kriminelle organisasjoner som i praksis har samme maktposisjon innenfor et geografisk område som en stat, se Prop. 2021/22:55 punkt 4 side 25.

Vilkåret om at en eventuell avsløring av opplysningen for en fremmed makt eller tilsvarende må kunne innebære skade («men») for Sveriges sikkerhet, skal forstås slik at opplysningene må gjelde noe virkelig betydningsfullt, se for eksempel NJA 1988 side 118 og Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.1 side 21.

Opplysningen kan gjelde forsvarsverk, våpen, lager, import, eksport, produksjonsmåter, forhandlinger eller beslutninger, men kan også gjelde andre forhold. At produksjonsmåter, forhandling og beslutninger tydeliggjør at bestemmelsen omfatter kvalifiserte former for industrispionasje og politisk spionasje, se Prop. 1979/80:176 *om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)* punkt 2.1 side 7.

Det er ikke et vilkår at opplysningen er riktig, se Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.1 side 22 og Prop. 2021/22:55 punkt 4 side 27. Det er heller ikke et vilkår at den er

klassifisert som hemmelig, eller at videreformidling av den konkrete opplysningen til en fremmed makt eller tilsvarende er farlig, se Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.1 side 21–22. Det avgjørende er at opplysningen gjelder forhold av en slik art at Sveriges sikkerhet kan bli skadelidende dersom informasjonen blir gjort kjent for en fremmed makt eller tilsvarende. Er opplysningen allment kjent, også utenfor Sverige, vil dette vilkåret ikke være oppfylt.

Etter både første og andre ledd er det et vilkår at handlingen er uberettiget («obehörigen»). Dette vilkåret er ifølge lovforarbeidene oppfylt dersom det ikke foreligger særlige omstendigheter som gjør handlingen tillatt, for eksempel tjenesteplikt, oppdrag, arbeidsavtale eller legitim forretningsvirksomhet, se Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.1 side 21. Det er også et vilkår at handlingen foretas for å gå en fremmed makt eller tilsvarende til hånde. I dette ligger det at gjerningspersonen må ha hensiktsforsett. Det kreves ikke at gjerningspersonen har en politisk interesse i saken. Også tilfeller der handlingen er økonomisk motivert eller gjerningspersonen befinner seg i en utpressingssituasjon, er omfattet, se Prop. 1975/76:174 *om ändring i brottsbalken* punkt 4.2 side 21. Når det gjelder de øvrige vilkårene i kapittel 19 § 5, er skyldkravet forsett, jf. brottsbalken kapittel 1 § 2, som slår fast at en handling, med mindre annet er særlig bestemt, bare skal anses som et lovbrudd dersom den begås forsettlig.

Den øvre strafferammen er fengsel inntil 6 år. Ved grove overtredelser er strafferammen fengsel fra 4 inntil 18 år, jf. kapittel 19 § 6. Grove overtredelser kan alternativt straffes med fengsel på «livstid», som er en tidsubestemt straff.

Brottsbalken kapittel 19 § 7 retter seg mot uberettiget befatning med hemmelig opplysning («obehörig befattning med hemlig uppgift»). Første ledd rammer den som, uten å ha til hensikt å gå en fremmed makt eller tilsvarende til hånde, begår en handling som nevnt i § 5, for eksempel uberettiget skaffer seg, befordrer, gir fra seg eller røper en opplysning som, hvis den blir kjent for en fremmed makt eller tilsvarende, kan skade Sveriges sikkerhet. Det er et tilleggsvilkår at opplysningen gjelder forhold av hemmelig natur.

Opplysninger om forhold av hemmelig natur omfatter bare opplysninger om slike forhold som virkelig er ment å holdes hemmelige og som ikke har blitt allment kjent. Normalt bør det komme til uttrykk på en eller annet måte at et forhold er ment å holdes hemmelig. Dette kan for eksempel skje ved hemmelighetsstempling, ordre til underordnede eller oppslag om forbud for uvedkommende. Unntaksvis kan et forhold være av en slik art at det åpenbart er av hemmelig natur. Dette kan for eksempel gjelde militære posisjoner under krig, se Prop. 1975/76:174 punkt 4.3 side 21. Også forhold utenfor offentlig virksomhet, for eksempel forhold i våpenindustrien, kan være av hemmelig natur. Det kreves ikke at opplysningen håndteres i en virksomhet som omfattes av reglene om taushetsplikt i den svenske loven om offentlighet og taushetsplikt, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller at den som videreformidler opplysningen har taushetsplikt, så

lenge opplysningen ville være omfattet av taushetsplikt om den hadde forekommet i offentlig virksomhet, se og Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.2 side 22–23.

Skyldkravet i kapittel 19 § 7 er forsett. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 2 år. Er overtredelsen grov, er strafferammen fengsel inntil 4 år, § 8.

Brottsbalken kapittel 19 § 9 retter seg mot skjødesløs håndtering av hemmelig opplysning («vårdslöshet med hemlig uppgift»). Første ledd rammer grovt uaktsomme overtredelser av § 7 første ledd der handlingen består i at gjerningspersonen uberettiget befordrer, gir fra seg eller røper en opplysning som gjelder forhold av hemmelig natur. I fredstid er strafferammen bot eller fengsel inntil 1 år.

Handlinger som nevnt i brottsbalken kapittel 19 §§ 5, 7 og 9 som begås i en publikasjon, er å anse som «tryckfrihetsbrott» som rammes av tryckfrihetsförordningen kapittel 7 §§ 14, 15 og 16. Straffen utmåles etter de relevante bestemmelsene i brottsbalken, jf. tryckfrihetsförordningen kapittel 7 § 24. Om slike handlinger begås i et program eller et teknisk opptak, anses de i stedet som yttrandefrihetsbrott, jf. yttrandefrihetsgrundlagen kapittel 5 § 1. Også her utmåles straffen etter bestemmelsene i brottsbalken, jf. yttrandefrihetsgrundlagen kapittel 5 § 6.

### 5.2.3 Utenlandsspionasje og tilgrensende straffbare handlinger

Brottsbalken kapittel 19 § 6 a retter seg mot såkalt utenlandsspionasje («utlandsspioneri»). Bestemmelsen ble vedtatt i 2022 og lyder slik:

«**6 a §** Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem, och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, döms för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.

Detsamma ska gälla, om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift.

En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.»

Formålet med bestemmelsen er å verne Sveriges forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner mot alvorlig skade. Bestemmelsen er utformet etter mønster av spionparagrafen i brottsbalken kapittel 19 § 5, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.2 side 39 flg.

Den straffbare handlingen etter kapittel 19 § 6 a første ledd består i å skaffe seg, befordre, gi fra seg eller røpe visse opplysninger som, hvis de gjøres kjent for en fremmed makt eller tilsvarende, er egnet til å medføre alvorlig skade for Sveriges forhold til en annen stat eller en internasjonal organisasjon. Etter andre ledd består

den straffbare handlingen i å fremstille eller ha befatning med en tekst, tegning eller annen ting som inneholder en slik opplysning. Formuleringen «är ägnat att medföra» innebærer at det ikke stilles krav om at handlingen rent faktisk har ledet til en alvorlig skade eller en konkret fare for slik skade. Det avgjørende er om handlingen typisk sett kan innebære en slik skade, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.2 side 40. Ifølge forarbeidene signaliserer kravet om alvorlig skade at det ikke er tilstrekkelig at avsløring av opplysningene er egnet til å medføre en mindre eller forbigående forstyrrelse av forholdet. En alvorlig skade kan bestå i et langvarig avbrudd i Sveriges mellomstatlige forbindelse eller at Sveriges stenges ute fra fortsatt samarbeid eller ikke lengre får delta i utveksling av hemmelig informasjon, se Prop. 2021/22/55 punkt 5.2 side 41 og punkt 8.3 side 87.

For å rammes av kapittel 19 § 6 a må opplysningen være hemmelig og forekomme innenfor rammen av et samarbeid med en annen stat eller en mellomfolkelig organisasjon, eller i en mellomfolkelig organisasjon hvor Sverige er medlem. Ifølge lovforarbeidene er bestemmelsen først og fremst myntet på opplysninger som gjelder internasjonalt freds- og sikkerhetsfremmende samarbeid av forskjellige slag, for eksempel sivil og militær freds- og sikkerhetsfremmende innsasts innenfor rammen av FN, EU, NATO og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), militærøvelser, rettslig samarbeid, politisamarbeid og etterretningssamarbeid, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.2 side 44. Slike opplysninger vil i mange tilfeller omfattes av offentlighets- og sekretsslagen (2009:400). Dette er imidlertid ikke noe vilkår. Som hemmelige regnes også opplysninger som behandles som hemmelige innenfor rammen av Sveriges internasjonale samarbeid eller i den aktuelle organisasjonen, og som relativt enkelt kan konstateres å være hemmelige, for eksempel gjennom hemmeligstempling, ordre til en underordnet eller oppslag om forbud for uvedkommende. Unntaksvis kan opplysninger være av en slik art at det uten videre fremgår at de er hemmelige, for eksempel opplysninger om militære posisjoner under en væpnet operasjon. Det er ikke noe vilkår at opplysningene ville vært taushetsbelagt om de hadde forekommet i en offentlig virksomhet, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.2 side 42–43 og punkt 8.3 side 86.

Det er et vilkår etter kapittel 19 § 6 a at handlingen er uberettiget («obehörigen»). Det er også et vilkår at handlingen foretas for å gå en fremmed makt eller tilsvarende til hånde. Disse vilkårene skal forstås på samme måte som de tilsvarende vilkårene i spionasjebestemmelsen i § 5, se Prop. 2021/22:55 punkt 8.3 side 86.

Handlinger som er forsvarlige ut fra formålet og omstendighetene for øvrig, er uttrykkelig unntatt. I forarbeidene er det vist til at det ikke minst av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, er viktig å hindre at det blir straffbart å ha befatning med opplysninger som kan være sensitive, men som det likevel er sterke grunner til å bringe videre, særlig opplysninger som innebærer at straffbare eller urettmessige handlinger avsløres, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.2 side 44–45. Det

gis videre uttrykk for at det i det enkelte tilfellet må foretas en avveining mellom hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet på den ene siden og hensynet til Sveriges utenriksrelasjoner på den andre siden, se proposisjonen side 45, hvor følgende uttales:

«Prövningen av om gärningen är försvarlig bör göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Yttrande- och informationsfrihetsintresset bör då vägas mot intresset av att skydda Sveriges utrikesrelationer genom att trygga de känsliga uppgifter som angår Sveriges internationella samarbeten. Det bör vara av särskild betydelse om gärningen har haft ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. Det bör också kunna beaktas om intentionen annars varit att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter, såsom missförhållanden eller brott i olika typer av verksamheter. Även andra omständigheter bör kunna innebära att det finns ett tydligt allmänintresse av att uppgiften röjs. Exempelvis bör det kunna beaktas om gärningen har varit motiverad av vetenskapliga skäl.»

Samtidig understrekes det at en handling som foretas for å gå en fremmed makt eller tilsvarende til hånde i de fleste tilfeller vanskelig kan ses på som forsvarlig, selv om et tilleggsformål er å slå alarm om uregelmessigheter.

Skyldkravet for utenlandsspionasje er forsett. Strafferammen er fengsel inntil 4 år. Ved grove overtredelser er strafferammen fengsel fra 2 inntil 8 år, jf. brottsbalken kapittel 19 § 6 b.

Den som, uten å ha til hensikt å gå en fremmed makt eller tilsvarende til hånde, foretar en handling som nevnt i kapittel 19 § 6 a skal dømmes for uberettiget befatning med hemmelig opplysning så fremt handlingen ikke er forsvarlig ut fra formålet og omstendighetene for øvrig, jf. § 7 andre og tredje ledd. Ifølge lovforarbeidene bør adgangen til å anse en handling som forsvarlig, være noe videre etter § 7 enn etter § 6 a, se Prop. 2021/22:55 punkt 8.3 side 89. Straffen for uberettiget befatning med hemmelig opplysning er bot eller fengsel i inntil 2 år. Grove overtredelser kan straffes med fengsel inntil 4 år, jf. § 8.

Brottsbalken kapittel 19 § 9 rammer grovt uaktsomme overtredelser av § 7 andre ledd der handlingen består i at gjerningspersonen uberettiget befordrer, gir fra seg eller røper en opplysning som nevnt i § 6 a. Det er et vilkår at handlingen ikke er forsvarlig ut fra formålet og omstendighetene for øvrig. Straffen er bot eller fengsel inntil 1 år.

Utenlandsspionasje som begås i trykt skrift, er å anse som «tryckfrihetsbrott» og rammes av tryckfrihetsförordningen kapittel 7 § 14 a. Om handlingen begås i et program eller et teknisk opptak, anses den i stedet som et yttrandefrihetsbrott, jf. yttrandefrihetsgrundlagen kapittel 5 § 1.

Brottsbalken kapittel 19 § 9 a ble vedtatt samtidig som bestemmelsen om utenlandsspionasje i § 6 a og er i likhet med § 6 a ment å verne Sveriges utenriksrelasjoner. Bestemmelsen lyder som følger:

**«9 a §** Den som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är

medlem och, i annat fall än som avses i 5, 6 a, 7 eller 9 §, obehörigen röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för samarbetet eller i organisationen och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, döms för röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket döms till böter.

En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.»

Bestemmelsen bygger på kapittel 19 § 6 a, men skiller seg fra sistnevnte bestemmelse på flere måter. For det første er personkretsen begrenset. Det er et vilkår at gjerningspersonen for Sveriges regning deltar i et samarbeid med en annen stat eller en mellomfolkelig organisasjon eller tjenestegjør i en slik organisasjon der Sverige er medlem. For det andre rammer bestemmelsen kun tilfeller der gjerningspersonen uberettiget røper en hemmelig opplysning og ikke for eksempel tilfeller der gjerningspersonen uberettiget skaffer seg en slik opplysning. For det tredje er det tilstrekkelig at opplysningen, dersom den gjøres kjent en fremmed makt eller tilsvarende, er egnet til å forstyrre Sveriges forhold til en annen stat eller en mellomfolkelig organisasjon. Det kreves ikke at åpenbaring av opplysningen kan medføre alvorlig skade for forholdet. Av lovforarbeidene fremgår det at ulempene ikke behøver å være langvarige eller for øvrig ha samme omfang som etter vilkåret om alvorlig skade i § 6 a, se Prop. 2021/22:55 punkt 5.6 side 55.

Straffen for forsettlige overtredelser etter § 9 a første ledd er bot eller fengsel inntil 1 år. Straffen for grovt uaktsomme overtredelser er bot, jf. § 9 a andre ledd.

### 5.2.4 Ulovlig etterretningsvirksomhet mot Sverige

I 2014 fikk brottsbalken en bestemmelse om ulovlig etterretningsvirksomhet mot Sverige. Etter en utvidelse i 2022 lyder bestemmelsen, som er nedfelt i kapittel 19 § 10, slik:

«**10 §** Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.»

Vilkårene «främmande makt» og «motsvarande» skal forstås på samme måte som i spionasjebestemmelsen i kapittel 19 § 5, se punkt 5.2.2 ovenfor. En sentral forskjell mellom spionasjebestemmelsen og § 10 er at sistnevnte rammer virksomhet hvor hensikten er å skaffe opplysninger som, hvis de blir kjent for en fremmed makt eller tilsvarende, kan skade Sveriges sikkerhet. Det er hverken nødvendig å bevise at noen opplysninger har blitt samlet inn eller hvilke opplysninger som eventuelt har blitt håndtert, se også Prop. 2013/14:51 punkt 7.3

side 44. Selv om det ikke fremgår tydelig av ordlyden, omfatter bestemmelsen også virksomhet som bare har til hensikt å videreformidle opplysninger, se Prop. 2013/14:51 punkt 15.1 side 63.

For at bestemmelsen skal komme til anvendelse må det foreligge en virksomhet. Enkeltstående handlinger faller utenfor bestemmelsens virkeområde. I stedet må det være tale om en serie tiltak som etter sin art og tidsmessig sammenheng kan oppfattes som ledd i en planlagt virksomhet, se Prop. 2013/14:51 punkt 15.1 side 62.

Det er videre et vilkår for straffansvar at virksomheten enten er hemmelig eller foregår ved bruk midler som er «svikliga». En virksomhet skal i henhold til forarbeidene anses som hemmelig dersom det tas særskilte forholdsregler for å holde den skjult for utenforstående, for eksempel ved at aktørene møtes på utilgjengelige steder eller at informasjon utveksles elektronisk ved bruk av krypterte løsninger. Som eksempler på «svikliga» midler nevnes blant annet bruk av falske identitetsopplysninger og bruk av villedende opplysninger. Også fortielse kan omfattes, se Prop. 2013/14:51 punkt 15.1 side 62–63.

Om behovet for bestemmelsen er det i lovforarbeidene vist til at fremmede makter i betydelig omfang driver uønsket etterretningsvirksomhet mot Sverige i den hensikt å komme over opplysninger som omfattes av spionasjebestemmelsen. Videre er det vist til at denne virksomheten foregår på en måte som gjør det svært vanskelig å kartlegge hvilke opplysninger som håndteres, noe som i prinsippet er en forutsetning for straffansvar for spionasje, eventuelt forsøk på, forberedelser til eller forbund om («stämpling til») spionasje. Dette gjør at virksomheten kan pågå i lang tid, se Prop. 2013/14:51 punkt 7.3 side 43. Samme sted i proposisjonen fremholder regjeringen at lovgivningen må tilpasses virkeligheten og at det ikke kan ses bort fra at de aktuelle lovbruddene i all hovedsak begås av profesjonelle og ressurssterke aktører. Det uttales videre følgende på side 44:

«Som regeringen tidigare har betonat är det angeläget att den straffrättsliga regleringen innebär effektiva och verkningsfulla möjligheter att tidigt avvärja handlingar med potential att skada skyddsintresset. Skyddsintressets betydelse motiverar därför en relativt omfattande kriminalisering.»

Strafferammen for ordinære overtredelser er fengsel inntil 2 år, mens straffen for grove overtredelser er fengsel fra 6 måneder og inntil 4 år.

Mens hovedregelen etter brottsbalken kapittel 23 § 4 er at den som har fremmet et lovbrudd «med råd eller dåd» kan straffes, følger det av bestemmelsen i kapittel 19 § 10 at den som medvirker til lovbruddet skal straffes dersom medvirkningen ikke bare er tilfeldig. Dette innebære at det kreves mer enn et enkeltstående tiltak for at noen skal kunne dømmes for medvirkning, se Prop. 2013/14:51 punkt 15.1 side 63.

### 5.2.5 Ulovlig etterretningsvirksomhet mot fremmed makt eller person

Før lovendringen i 2014 gjaldt brottsbalken kapittel 19 § 10 ulovlig etterretningsvirksomhet mot fremmed makt og person (såkalt flyktningspionasje). Ved lovendringen ble innholdet i daværende § 10 første ledd, med enkelte språklige endringer, videreført i ny § 10 a. Gjerningsbeskrivelsen i daværende § 10 andre ledd ble med visse materielle og språklige endringer videreført i ny § 10 b. Strafferammen ble endret ved at overtredelser ikke lenger kan straffes med bot alene.

Brottsbalken kapittel 19 § 10 a rammer etterretningsvirksomhet mot fremmede makter og lyder som følger:

**«10 a §** Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten eller motsvarande kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.»

Med unntaket av vilkåret om at formålet med virksomheten må være å skaffe eller videreformidle opplysninger som kan skade en fremmed makts sikkerhet, er vilkårene de samme som i bestemmelsen i kapittel 19 § 10 om ulovlig etterretningsvirksomhet mot Sverige.

Ifølge Prop. 2013/14:51 punkt 4.2.4 side 24 er hovedformålet med § 10 a å forhindre at utenlandske organisasjoner driver etterretningsvirksomhet i Sverige rettet mot en fremmed makt. Videre gis det uttrykk for at slik virksomhet kan skape utenrikspolitiske vanskeligheter for Sverige, og at virksomheten også kan legges om og rettes mot Sverige.

Brottsbalken kapittel 19 § 10 b lyder som følger:

**«10 b §** Den som, med uppsåt att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om någon annans personliga förhållanden eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot person till fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.»

Flere av vilkårene er de samme som i kapittel 19 §§ 10 og 10 a. I motsetning til disse bestemmelsene omfatter § 10 b også virksomhet som skjer ved bruk av utilbørlige midler. Vilkåret omfatter først og fremst bruk av uttalte eller underforståtte trusler eller annet utilbørlig press, se Prop. 2013/14:51 punkt 9 side 56.

Et sentralt formål med kapittel § 10 b er å beskytte enkeltpersoner og deres nære påførende mot fare for fremtidig forfølgelse eller annen lidelse. Det er imidlertid ikke et vilkår for straffansvar at virksomheten medfører fare for noens liv eller

sikkerhet. Dette skyldes at et slikt vilkår kunne skape betydelige bevisutfordringer, se Prop. 2013/14:51 punkt 9 side 55.

## 5.3 Finland

### 5.3.1 Oversikt

Den finske straffeloven kapittel 12 inneholder bestemmelser om landsforræderi. Bestemmelsene i kapittel 12 §§ 5 til 9 gjelder spionasje, etterretningsvirksomhet og lignende. Den finske straffeloven gjennomgikk en omfattende revisjon på 1990-tallet. Bestemmelsene i kapittel 12 ble totalrevidert i 1995. Kapittelet hadde da i hovedsak vært uendret siden 1942, se RP 94/1993 rd *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen och vissa andra lagar, vilka hör till det andra skedet i totalrevideringen av strafflagstiftningen* side 36.

### 5.3.2 Spionasje

Den finske straffeloven kapittel 12 § 5 retter seg mot spionasje. Bestemmelsen lyder slik:

«5 § Spioneri

Den som i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland skaffar uppgifter om en sådan omständighet beträffande Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller om någon annan därmed jämförbar på Finlands säkerhet inverkande omständighet som, om den kommer till en främmande stats kännedom, kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi, skall för *spioneri* dömas till fängelse i minst ett och högst tio år.

För spioneri döms också den som för att gynna en främmande stat eller för att skada Finland förmedlar lämnar, röjer eller offentliggör en uppgift som avses i 1 mom.

Försök är straffbart.

Den som hör till fiendens krigsmakt får dömas för spioneri endast om han med hemlighållande av att han hör till fiendens krigsmakt vistas i Finland eller på finska försvarsmaktens krigsoperationsområde. Han får inte dömas för annat spioneri än det som han ertappats med.»

I lovproposisjonen, RP 94/1993 rd, er bestemmelsen omtalt på side 50–54.

Etter kapittel 12 § 5 første ledd består den straffbare handlingen i å skaffe seg opplysninger om omstendigheter av betydning for Finlands sikkerhet som, dersom de blir kjent for en fremmed stat, kan skade Finlands forsvar, sikkerhet, utenriksrelasjoner eller samfunnsøkonomi. Etter andre ledd består den straffbare handlingen i å formidle, gi fra seg, røpe eller offentliggjøre slike opplysninger. Opplysningene kan gjelde Finlands forsvar eller annen beredskap for unntakstilstander, Finlands utenriksrelasjoner, statsøkonomi, utenrikshandel eller energiforsyning eller andre omstendigheter som på en sammenlignbar måte virker

inn på Finlands sikkerhet. I lovforarbeidene omtales opplysningene som «statshemligheter», se RP 94/1993 rd side 51. Det er innholdet i opplysningene som er avgjørende. Det kreves altså ikke at opplysningene fremgår av dokumenter eller annet som er hemmeligstemplet. Opplysningene må imidlertid bare være tilgjengelige for en begrenset personkrets, og disse må være klar over at opplysningene er hemmelige.

Selv om innsamling av opplysninger som er tilgjengelige for allmennheten ikke vil rammes av spionasjebestemmelsen, kan en systematisk sammenstilling av slik informasjon fra ulike kilder etter omstendighetene omfattes av bestemmelsen, se se RP 94/1993 rd side 53. Det sammen kan sammenstilling av allment tilgjengelige opplysninger med opplysninger som ikke er allment tilgjengelige.

Det er presisert i forarbeidene at spionasjebestemmelsen rammer så vel militær og politisk som vitenskapelig-teknisk-økonomisk spionasje, se RP 94/1993 rd side 50–51. Det gis uttrykk for at militær spionasje blant annet gjelder de væpnede styrkenes antall, gruppering, bevæpning og øvrige utrustning samt deres ledelse og planer og også statens militære potensial som helhet. Om politisk spionasje uttales det at det gjelder politisk betydningsfulle omstendigheter som statsledelsen vil holde hemmelig for fremmede stater, og som ikke behandles i offentligheten eller innenfor rammen av vanlig samkvem stater i mellom. Som eksempler nevnes detaljer i forholdene mellom Finland og et annet land, forberedelser til viktige politiske beslutninger som, hvis de avsløres for fremmede stater på et altfor tidlig tidspunkt, kan være til skade for Finland, og sensitive opplysninger om personer i statsledelsen som kan brukes som pressmiddel. Vitenskapelig-teknisk-økonomisk spionasje retter seg ifølge forarbeidene mot slike opplysninger om landets økonomi og dets vitenskapelige og teknologiske kunnskap som på grunn av sin betydning for landet må holdes hemmelig for fremmede stater. Denne betydningen for landet som helhet, samt det forhold at en fremmed stat direkte eller indirekte er involvert i spionasjen, skiller vitenskapelig-teknisk-økonomisk spionasje fra industrispionasje.

Det er et vilkår at handlingen foretas i den hensikt å begunstige en fremmed stat eller skade Finland. Hvis opplysningene offentliggjøres i en avisartikkel alene for å avsløre et kritikkverdig forhold, er dette vilkåret ikke oppfylt. At hensikten er å begunstige en fremmed stat kan for eksempel fremgå av at opplysningene er skaffet på oppdrag eller initiativ fra en agent eller en annen representant for en fremmed stat, eller av den omstendighet at en fremmed stat har dekket kostnader og betalt honorarer for innhentingen av opplysninger eller har lovet en slik fordel. Vilkåret kan imidlertid også være oppfylt i tilfeller der gjerningspersonen ikke har vært i kontakt med en agent eller annen representant for en fremmed stat før handlingen er begått, se RP 94/1993 rd side 53. For de øvrige vilkårene i kapittel 12 § 5, er skyldkravet forsett, jf. den finske straffeloven kapittel 3 § 5 andre ledd, som slår fast at en handling, med mindre annet er bestemt, bare er straffbar dersom den begås forsettlig.

Strafferammen er fengsel fra 1 og inntil 10 år. Den som begår en grov overtredelse, skal dømmes til fengsel i minimum fire år eller på livstid, jf. kapittel 12 § 6.

### 5.3.3 Avsløring av statshemmelighet

Spionasjebestemmelsen suppleres av noen bestemmelser med lavere strafferamme. Bestemmelsen i den finske straffeloven kapittel 12 § 7 rammer avsløring av statshemmelighet («röjande av statshemlighet») og har følgende ordlyd:

«7 § Röjande av statshemlighet

Den som obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer eller för sådant ändamål obehörigen skaffar upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig eller som enligt vad gärningsmannen vet är av en sådan beskaffenhet att det är ägnat att allvarligt skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi om den röjs, skall för *röjande av statshemlighet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

Försök är straffbart.»

I lovproposisjonen, RP 94/1993 rd, er bestemmelsen omtalt på side 55–57.

Den straffbare handlingen består i å offentliggjøre, formidle, utlevere eller røpe, eller for slikt formål å skaffe seg opplysninger, om visse forhold. For det første gjelder det forhold som det er fastsatt eller bestemt at skal holdes hemmelig av hensyn til Finlands ytre sikkerhet. For det andre gjelder det forhold som gjerningspersonen vet er av en slik art at det er egnet til å påføre Finlands forsvar, sikkerhet, utenriksforbindelser eller samfunnsøkonomi alvorlig skade dersom de røpes. Som et eksempel på opplysninger som kan være egnet til å påføre samfunnsøkonomien alvorlig skade, nevnes i forarbeidene opplysninger om viktige politiske tiltak som, dersom de blir allment kjent, vil lede til en betydelig kapitalflukt fra Finland.

Vilkåret om at opplysningene må være egnet til å påføre skade skal ifølge forarbeidene forstås slik at det, til forskjell fra hva som følger av spionasjebestemmelsen, ikke er tilstrekkelig at det bare er en mulighet for at avsløring vil medføre skade. At skade faktisk oppstår, kreves likevel ikke.

Opplysningene trenger ikke å gjelde slike forhold som er nevnt i spionasjebestemmelsen. Også avsløring av mindre betydningsfulle statshemmeligheter kan omfattes.

Det er et vilkår at handlingen er uberettiget («obehörig»). Vilkåret vil åpenbart ikke være oppfylt dersom gjerningspersonen har en lovfestet rett til å utlevere eller offentliggjøre de aktuelle opplysningene. I forarbeidene trekkes lag om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) frem som særlig relevant. Når det gjelder massemedienes befatning med sensitive opplysninger, heter det i forarbeidene at innsamling av opplysninger gjennom ordinære intervjuer og forespørsler ikke er uberettiget, men at personer som handler på vegne av massemediene rammes

dersom de ved bruk av urettmessige metoder skaffer seg taushetsbelagte opplysninger med sikte på publisering.

I forarbeidene er det antatt at bestemmelsen vil få størst praktisk betydning i tilfeller der gjerningspersonen ikke har til hensikt å begunstige en fremmed stat eller skade Finland.

Overtredelser av bestemmelsen straffes med fengsel fra 4 måneder og inntil 4 år.

For å rammes av kapittel 12 § 7, må gjerningspersonen handle forsettlig. Der handlingen består i innsamling av opplysninger, må gjerningspersonen i tillegg ha til hensikt uberettiget å offentliggjøre, formidle, utlevere eller røpe opplysningene.

Å uberettiget offentliggjøre, formidle, utlevere eller røpe opplysninger om forhold som det er fastsatt eller bestemt at skal holdes hemmelig av hensyn til Finlands ytre sikkerhet, er også straffbart i tilfeller der gjerningspersonen opptrer grovt uaktsomt. Dette følger av den finske straffeloven kapittel 12 § 8, som har følgende ordlyd:

«8 § Oaktsamt röjande av statshemlighet

Den som av grov oaktsamhet obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig, skall för *oaktsamt röjande av statshemlighet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.»

I lovproposisjonen, RP 94/1993 rd, er bestemmelsen omtalt på side 57.

Til forskjell fra kapittel 12 § 7 rammer § 8 bare uberettiget utlevering o.l. av opplysninger som det er formelt fastsatt eller bestemt at skal holdes hemmelig. I forarbeidene er det lagt til grunn at en videre rekkevidde kunne stille urimelige krav til personer som ikke så ofte kommer i kontakt med hemmelige opplysninger av den typen bestemmelsen omfatter.

Bestemmelsen skiller seg også fra kapittel 12 § 7 ved at den bare rammer uberettiget håndtering av opplysninger som skal holdes hemmelig av hensyn til Finlands ytre sikkerhet. Ifølge forarbeidene innebærer det at straffebudet gjelder forhold som det har vært nødvendig å underlegge taushetsplikt av hensyn til statens sikkerhet i forholdet til fremmede makter eller på grunn av forsvarsinteresser.

Vilkåret om at handlingen må være uberettiget, skal forstås på samme måte som i kapittel 12 § 7.

### 5.3.4 Ulovlig etterretningsvirksomhet

Den finske straffeloven kapittel 12 § 9 gjelder ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot fremmed stat. Bestemmelsen lyder som følger:

«9 § Olovlig underrättelseverksamhet

Den som i avsikt att skada en främmande stat eller för att gynna en annan främmande stat skaffar upplysningar om en främmande stats försvar eller säkerhet eller om omständigheter

med omedelbar inverkan på dem och därigenom skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer, skall för *olovlig underrättelseverksamhet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

Försök är straffbart.»

I lovproposisjonen, RP 94/1993 rd, er bestemmelsen omtalt på side 57–58. Det understrekes her at hovedformålet er å verne finske interesser. I tråd med dette rammer bestemmelsen bare handlinger som skader Finlands utenriksrelasjoner eller utsetter disse for fare. Som eksempler på forhold som kan vise at forbindelsene er skadet nevner forarbeidene ytringer og mottiltak fra den staten som har vært gjenstand for ulovlig etterretningsvirksomhet.

Rekkevidden av bestemmelsen er på noen punkter snevrere enn spionasjebestemmelsen. For det første er det et vilkår at opplysningene gjelder en fremmed stats forsvar, sikkerhet eller forhold som har en direkte innvirkning på disse. For det andre rammer bestemmelsen bare handlinger som består i å skaffe seg opplysninger, ikke handlinger som går ut på å formidle, gi fra seg, røpe eller offentliggjøre slike opplysninger.

Bestemmelsen er særlig ment å forhindre at fremmede staters etterretningstjenester bruker finsk territorium for spionasje mot andre land. Bestemmelsen kommer imidlertid til anvendelse på enhver som i Finland eller ved å utnytte Finlands representanter i utlandet, finske sammenslutninger i utlandet eller finske statsborgere i utlandet, skaffer slike opplysninger som omfattes av bestemmelsen.

Straffansvar er betinget av at gjerningspersonen har til hensikt å skade en fremmed stat eller begunstige en annen fremmed stat. For øvrig er skyldkravet forsett.

Strafferammen er fengsel fra 4 måneder og inntil 6 år.

## 5.4 Tyskland

### 5.4.1 Oversikt

Den tyske straffeloven («Strafgesetzbuch», StGB) inneholder en rekke bestemmelser om lovbrudd mot statens sikkerhet. Bestemmelsene følger av lovens spesielle del. De mest sentrale bestemmelsene om ulike former for ulovlig innsamling og overlevering av informasjon og andre former for ulovlig etterretningsvirksomhet fremgår av andre avsnitt om såkalt landsforræderi og trusler mot den ytre sikkerheten (§§ 93 til 101a). Enkelte relevante bestemmelser finnes imidlertid også i noen av de andre avsnittene, slik som § 87 om sabotasjeforberedende etterretningsvirksomhet i første avsnitt i lovens spesielle del og §§ 109f og 109g om utvalgte former etterretningsvirksomhet rettet mot det tyske forsvaret i femte avsnitt.

### 5.4.2 Innsamling og avsløring av statshemmeligheter

Flere av bestemmelsene om lovbrudd mot Tysklands sikkerhet gjelder ulike former for innsamling eller avsløring av såkalte statshemmeligheter. Uttrykket statshemmeligheter er definert som fakta, gjenstander eller kunnskap som bare er tilgjengelig for en begrenset personkrets, og som må holdes hemmelig for fremmede makter for å unngå fare for en alvorlig skade for Tysklands ytre sikkerhet, jf. StGB § 93 første ledd. I praksis fra Tysklands øverste domstol for sivile saker og straffesaker («Bundesgerichtshof», BGH) er det lagt til grunn at forhold som holdes hemmelig for å hindre forringelse av Tysklands evne til å forsvare seg mot angrep og forstyrrelser utenfra, utgjør kjernen av statshemmelighetsbegrepet, se BGH, beslutning 29. november 2018, Stb 34/18, avsnitt 18.

StGB §§ 94 og 95 regulerer overlevering og avsløring av statshemmeligheter. Førstnevnte bestemmelse gjelder såkalt landsforræderi. Etter bestemmelsen straffes den som meddeler en statshemmelighet til en fremmed makt eller en fremmed makts mellommann, dersom handlingen medfører fare for en alvorlig skade på Tysklands ytre sikkerhet, jf. § 94 første ledd nr. 1. Strafferammen er fengsel mellom 1 og 15 år, jf. § 94 første ledd sammenholdt med § 38. Det samme gjelder den som fremkaller en slik fare ved på en annen måte å la en statshemmelighet bli kjent for uvedkommende eller offentligheten, for å påføre Tyskland en ulempe eller for å begunstige en fremmed makt, jf. § 94 første ledd nr. 2. Bestemmelsens andre ledd regulerer særlig grove overtredelser, som har en strafferamme mellom fengsel i 5 år og livstid. Forsøk på overtredelse av § 94 er straffbart, jf. § 23 første ledd sammenholdt med § 12 første ledd.

StGB § 95 gjelder avsløring av statshemmeligheter som ikke kan straffes som landsforræderi etter § 94, jf. § 95 første ledd. Til forskjell fra § 94 stiller § 95 hverken krav om at statshemmelighetene overleveres til en fremmed makt eller en fremmed makts mellommann, eller om at handlingen begås for å påføre Tyskland en ulempe eller for å begunstige en fremmed makt. Bestemmelsen rammer den som lar en statshemmelighet som holdes hemmelig av en offentlig myndighet eller etter dennes beslutning, komme uvedkommende i hende eller gjør den offentlig kjent. Det kreves at handlingen fremkaller fare for en alvorlig skade på Tysklands ytre sikkerhet. Strafferammen er fengsel fra 6 måneder inntil 5 år. Etter § 95 andre ledd er også forsøk straffbart, og tredje ledd skjerper strafferammen for grove overtredelser til fengsel fra 1 inntil 10 år.

Dersom gjerningspersonen forsettlig avslører en statshemmelighet etter StGB § 95 første ledd, og ved dette uaktsomt fremkaller fare for en alvorlig skade på Tysklands ytre sikkerhet, kan vedkommende straffes etter § 97 første ledd. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 5 år. Andre ledd rammer den som ved uaktsomhet lar slike statshemmeligheter, som gjerningspersonen har fått tilgang til i kraft av sitt embete, sin stilling eller et oppdrag gitt av en offentlig myndighet, komme uvedkommende i hende og derved uaktsomt fremkaller fare for en alvorlig

skade på Tysklands ytre sikkerhet. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år. Bestemmelsen rammer for eksempel tilfeller der gjerningspersonen uaktsomt legger igjen en mappe med hemmelige dokumenter slik at uvedkommende kan få tilgang til dem, se forarbeidsuttalelsene fra særutvalget for strafferettsreformen i BT-Drucksache V/2860 side 20. Overtredelser av StGB § 97 kan bare straffeforfølges etter tillatelse fra Tysklands føderale regjering, jf. tredje ledd.

Det å skaffe seg statshemmeligheter for å begå landsforræderi etter § 94 eller for å avsløre dem etter § 95, er straffbart etter StGB § 96. Strafferammen er henholdsvis fengsel fra 1 år inntil 10 år og fengsel fra 6 måneder inntil 5 år.

### 5.4.3 Ulovlig etterretningsvirksomhet

StGB §§ 98 og 99 rammer ulike former for etterretningsvirksomhet som sådan. Bestemmelsene ble innført i 1968. Formålet var på den ene siden å innskrenke og dermed liberalisere det strafferettslige vernet av staten, og på den andre siden å tilpasse lovverket til datidens særlige etterretningstrussel som følge av den kalde krigens deling mellom øst og vest, se rapport 13. februar 2006 om hemmeligtjenstlig virksomhet etter StGB § 99 (nr. 3000 - 2. WF VII G – 006/06) fra parlamentets vitenskapelige tjeneste («Wissenschaftliche Dienste») og forarbeidsuttalelsene i BT-Drucksacke V/2860 side 21.

StGB § 98 rammer den som for en fremmed makt utøver virksomhet som er rettet mot innhenting eller meddelelse av statshemmeligheter, jf. første ledd første punktum nr. 1. Å erklære seg villig til å utøve slik virksomhet er også straffbart, jf. første ledd første punktum nr. 2. StGB § 98 kommer bare til anvendelse dersom de aktuelle handlingene ikke rammes av bestemmelsene om landsforræderi (§ 94) eller det å skaffe seg statshemmeligheter for å begå landsforræderi (§ 96 første ledd), som er nærmere omtalt i punkt 5.4.2 ovenfor. Strafferammen er i utgangspunktet bot eller fengsel inntil 5 år, jf. første ledd første punktum. I særlig grove tilfeller er strafferammen fengsel fra 1 år inntil 10 år, jf. første ledd andre punktum. Paragraf 98 andre ledd åpner for at retten i utvalgte tilfeller etter skjønn kan utmåle mildere straff eller unnlate straffeutmåling.

Ifølge forarbeidene er kravet om at gjerningspersonen utøver virksomhet ment å klargjøre at straffansvar forutsetter aktive handlinger fra gjerningspersonen, og at en relasjon i seg selv ikke er tilstrekkelig, se BT-Drucksache V/2860 side 21. Formålet med dette var blant annet å sikre at handlinger som ikke var straffverdige og legitim kontakt med befolkningen i Midt-Tyskland og østblokklandene, ikke skulle rammes av straffansvar. I forarbeidene ble det videre fremhevet at heller ikke personer som selv utsettes for etterretningsvirksomhet fra fremmede makter, uten selv å ville meddele statshemmeligheter, skal rammes av straffansvar. Det ble understreket at dette særlig gjelder tilfeller der politikere, forskere, journalister, næringsdrivende, idrettsutøvere eller andre personer som ikke har landsforræderske hensikter, kommer i kontakt med fremmede aktører som erfaringsmessig bestreber seg på å tilegne seg statshemmeligheter.

Bestemmelsen rammer farlig og straffverdig adferd i forkant av handlinger som rammes av straffebudene om overlevering og anskaffelse av statshemmeligheter som er nærmere omtalt i punkt 5.4.2 ovenfor, se BT-Drucksache V/2860 side 21. Bestemmelsen stiller hverken krav om at gjerningspersonens virksomhet er hemmeligtjenstlig eller at virksomheten utøves for en fremmed hemmelig tjeneste. Dermed kan også personer som ikke jobber for en utenlandsk etterretningstjeneste, men som jobber for andre organer hos fremmede makter, rammes, se BT-Drucksache V/2860 side 21.

StGB § 99 første ledd nr. 1 kriminaliserer etter sin ordlyd en nærmere angitt virksomhetsutøvelse. For å omfattes av StGB § 99 må gjerningspersonens handlinger for det første kunne karakteriseres som hemmeligtjenstlig virksomhet. Denne hemmeligtjenstlige virksomheten må for det andre utøves for en fremmed makts hemmelige tjeneste. For det tredje må den hemmeligtjenstlige virksomheten være rettet mot Tyskland. Til slutt kreves at virksomheten tar sikte på å meddele eller overlevere fakta, gjenstander eller kunnskap. Det er også straffbart å erklære seg villig til å utøve slik virksomhet, jf. § 99 første ledd nr. 2. Anvendelse av bestemmelsen forutsetter at handlingen ikke er straffbar etter nærmere angitte bestemmelser, inkludert §§ 94 eller 96 første ledd. Straffansvar etter § 99 forutsetter forsett, jf. § 15.

I forarbeidene ble StGB § 99 omtalt som en sentral spionasjebestemmelse, som tar hensyn til moderne etterretningstjenesters vidtrekkende målsettinger, se BT-Drucksache V/2860 side 22. Det ble videre fremhevet at bestemmelsens anvendelsesområde på den ene siden var snevrere enn dagjeldende rett ved at det ble stilt krav om at gjerningspersonen opptrer aktivt. Det å ha en relasjon til en fremmed makts hemmelige tjeneste var altså ikke lenger i seg selv tilstrekkelig. På den andre siden gikk § 99 lenger enn dagjeldende rett ved at anvendelsesområdet ikke begrenses av statshemmelighetsbegrepet i StGB § 93. Det vil si at anvendelsesområdet ikke er avgrenset til virksomhet som tar sikte på å formidle eller overlevere fakta, gjenstander eller kunnskap som bare er tilgjengelig for en begrenset personkrets, og som må holdes hemmelig for fremmede makter for å unngå fare for en alvorlig skade for Tysklands ytre sikkerhet. Ifølge forarbeidene var bakgrunnen for dette at statshemmelighetsbegrepet ble ansett foreldet som følge av datidens etterretningstjenesters omfattende oppgaver, se BT-Drucksache V/2860 side 22. Det ble fremhevet at det ikke bare er avsløring og innhenting av enkelte hemmeligheter knyttet til landets ytre sikkerhet eller utenrikspolitiske forhold som utgjør faren ved etterretningsvirksomhet. Snarere ligger faren i den systematiske kartleggingen av mållandets samlede potensial ved hjelp av et stort antall enkeltoperasjoner. Det er summen av disse enkeltoperasjonene som er avgjørende for etterretningstjenestenes reelle effektivitet.

Saksområdene som kan være gjenstand for hemmeligtjenstlig virksomhet etter StGB § 99, er angitt som fakta, gjenstander eller kunnskap. Bestemmelsen er etter sin ordlyd dermed ikke begrenset til fakta, gjenstander eller kunnskap innenfor

visse saksområder. I forarbeidene ble det vurdert om bestemmelsen skulle angi fakta, gjenstander, kunnskap eller etterretninger av hemmeligtjenstlig interesse om politiske, økonomiske eller vitenskapelige forhold, som gjenstanden for den virksomheten bestemmelsen skulle ramme, se BT-Drucksache V/2820 side 22. Det ble imidlertid vurdert at formuleringen som kan oversettes med «hemmeligtjenstlig virksomhet for en fremmed hemmelig tjeneste» i tilstrekkelig grad gir uttrykk for hva som er av interesse for fremmed etterretning, slik at det var unødvendig med en nærmere presisering av dette i lovteksten. Det ble påpekt at en opplisting av de enkelte forholdene som er av interesse for fremmed etterretning, ikke utgjør en reell presisering eller klargjøring, ettersom opplistingen omfatter alle oppgaveområdene til etterretningstjenestene. I tillegg kan bevissituasjonen vanskeliggjøres unødig, for eksempel i tilfeller der gjerningspersonens oppdrag er så begrenset at sammenhengen med ett av områdene ikke uten videre er mulig å se. Det ble videre uttalt at kravet til hemmeligtjenstlig virksomhet for en fremmed makts hemmelige tjeneste utgjør en tilstrekkelig avgrensning til straffverdig adferd, uavhengig av kvalifiseringen av det som beviselig har blitt overlevert.

Det følger av ordlyden i StGB § 99 at ikke enhver handling for en fremmed hemmelig tjeneste oppfyller gjerningsbeskrivelsen. I rettspraksis er det lagt til grunn at gjerningspersonen som et minstekrav i alle fall funksjonelt må ha innordnet seg i den fremmede hemmelige tjenestens etterretningsvirksomhet, se BGHs beslutning 9. mai 2006, StB 4/06, avsnitt 6. Enkeltstående handlinger kan etter omstendighetene oppfylle minstekravet, se StB 4/06 avsnitt 7.

Det fremgår av forarbeidene at en virksomhet er hemmeligtjenstlig når handlingen utad ligner på det typiske arbeidet til agenter og andre personer som bistår en etterretningstjeneste, se BT-Drucksache V/2860 side 23. Ofte kjennetegnes slik virksomhet av hemmelighold og konspirative metoder. Selv om hemmelighold og bruken av konspirative metoder anses som viktige indisier for at virksomheten er hemmeligtjenstlig, stiller ikke § 99 krav om dette, se StB 4/06 avsnitt 7. I litteraturen er det antatt at eksempler på konspirativ adferd blant annet kan være innledende kontakt- og bindingssamtaler, mottakelse av økonomisk godtgjørelse med en utad uskyldig kvittering som tilslører det reelle grunnlaget for ytelsen, bruk av dekknavn, besittelse av falske identitetspapirer, livsførsel under falsk identitet, skjulte møter, bruk av hemmelig kommunikasjon og besittelse av fluktpapirer og -penger, se Barthe og Schmidt, *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, 2021, side 482.

Som nevnt må den hemmeligtjenstlige virksomheten være rettet mot Tyskland. I forarbeidene ble dette vilkåret omtalt som en viktig begrensning av straffansvaret etter StGB § 99, se BT-Drucksache V/2860 side 23. Vilkåret innebærer at bestemmelsen bare rammer fremmede makters hemmeligtjenstlige virksomhet som er rettet mot Tyskland som etterretningsmål, og som har negativ innvirkning på Tysklands interesser. Dette omfatter ikke bare statlige forhold som den ytre

sikkerhet eller utenrikspolitikken, men også etterretning rettet mot andre områder, slik som eksempelvis økonomi eller vitenskap.

Med fremmede makters hemmelige tjeneste menes blant annet utenlandske statlige innretninger som sikter mot oppnåelse av statshemmeligheter eller andre hemmeligheter fra andre stater, se BT-Drucksache V/2860 side 22–23. Dekkorganisasjoner omfattes også, mens virksomhet for private aktører, slik som en privat pressetjeneste, faller utenfor.

Frem til lovendringer våren 2026 var strafferammen for overtredelser av StGB § 99 bot eller fengsel inntil 5 år. Etter lovendringene er denne strafferammen videreført kun for mindre alvorlige overtredelser, jf. § 99 andre ledd. Strafferammen for ordinære overtredelser ble økt til fengsel fra 6 måneder inntil 10 år, jf. § 99 første ledd. Bakgrunnen for endringene var blant annet at praksis viste at strafferammen i bestemmelsen ikke var godt nok tilpasset handlingenes alvorlighetsgrad, se BT-Drucksache 21/3191 side 16. I tillegg utelukket de tidligere strafferammene bruken av enkelte nødvendige etterforskningsskritt.

Det fremgår av den tyske sikkerhetstjenestens årlige rapporter for 2024 og 2025 («Verfassungsschutzbericht 2024» og «Verfassungsschutzbericht 2025») at den føderale påtalemyndigheten i løpet av de siste to årene til sammen innledet 37 etterforskninger og pågrep 14 personer som følge av mistanke om overtredelser av § 99, se henholdsvis side 337 og 384. Videre ble fem personer rettskraftig dømt for ulovlig etterretningsvirksomhet etter bestemmelsen.

## 5.5 Storbritannia

### 5.5.1 Oversikt

Storbritannia vedtok en ny lov om nasjonal sikkerhet («National Security Act») i 2023. Samtidig ble de britiske lovene om offentlige hemmeligheter («Official Secrets Act») av 1911, 1920 og 1939, opphevet. I de forklarende merknadene til loven om nasjonal sikkerhet gis det uttrykk for at de tidligere lovene om offentlige hemmeligheter i hovedsak var rettet mot trusselen fra Tyskland tidlig på 1900-tallet og at trusselbildet har utviklet seg siden disse lovene ble vedtatt. Det pekes blant annet på at ny teknologi, og dens utbredte kommersielle tilgjengelighet, har skapt nye muligheter og betydelige angrepsvektorer, som har redusert kostnadene og risikoen for stater ved å drive etterretning. I merknadene legges det til grunn at disse forholdene har medført at et stort antall stater både har evne til og intensjon om å utføre fiendtlig aktivitet mot Storbritannia, se Home Office, *Explanatory notes: National Security Act 2023* side 7 avsnitt 4 og 5.

Straffebudene i den nye loven om nasjonal sikkerhet §§ 1 til 3 gjelder spionasje, etterretningsvirksomhet rettet mot forretningshemmeligheter og bistand til fremmed etterretning. Straffebudet i § 17 gjelder mottak mv. av fordeler fra fremmed etterretning.

### 5.5.2 Spionasje

Bestemmelsen i loven om nasjonal sikkerhet § 1 retter seg mot klassisk spionasje. I første ledd er den straffbare handlingen beskrevet slik:

«(1) A person commits an offence if—

(a) the person—

(i) obtains, copies, records or retains protected information, or

(ii) discloses or provides access to protected information,

(b) the person's conduct is for a purpose that they know, or having regard to other matters known to them ought reasonably to know, is prejudicial to the safety or interests of the United Kingdom, and

(c) the foreign power condition is met in relation to the person's conduct (see section 31).»

Bestemmelsen rammer den som på nærmere angitte måter innhenter eller oppbevarer beskyttet informasjon eller utleverer eller gir tilgang til slik informasjon, jf. § 1 første ledd bokstav a. For at en handling skal omfattes av bestemmelsen må handlingen tjene et formål som kan være skadelig for Storbritannias sikkerhet eller interesser, jf. § 1 første ledd bokstav b. Videre må handlingen utføres for eller på vegne av en fremmed makt eller i den hensikt at handlingen skal komme en fremmed makt til gode, jf. § 1 første ledd bokstav c sammenholdt med § 31 første ledd bokstav a og femte ledd. Det kreves ikke at den aktuelle fremmede makten kan identifiseres, jf. § 31 sjette ledd. Kravet om hensikt kan være oppfylt selv om gjerningspersonens motiv for å foreta handlingen er å oppnå økonomisk vinning eller skade Storbritannia, se de forklarende merknadene side 51 avsnitt 299.

Opplysninger, dokumenter og andre gjenstander skal anses som beskyttet informasjon («protected information») etter loven om nasjonal sikkerhet § 1 dersom tilgangen til informasjonen av hensyn til Storbritannias sikkerhet eller andre interesser er begrenset eller det er rimelig å forvente at tilgangen ville være begrenset, jf. § 1 andre ledd. Det er ikke et vilkår at informasjonen er gradert, se de forklarende merknadene side 19 avsnitt 71.

Hva som menes med henvisningen til Storbritannias sikkerhet eller interesser («the safety or interests of the United Kingdom») fremgår ikke av loven. Uttrykket ble også brukt i loven om offentlige hemmeligheter fra 2011. I rettspraksis ble dette uttrykket tolket slik at det viser til de målene for statlig politikk som fastsettes av regjeringen («the Crown on the advice of Ministers»), se de forklarende merknadene side 19 avsnitt 69.

Gjerningspersonen trenger ikke å ha forsett om at handlingen begås for et formål som er egnet til å skade Storbritannias sikkerhet eller interesser. Vedkommende trenger heller ikke å ha forsett om at handlingen skjer for eller på vegne av en fremmed makt. Det er tilstrekkelig at vedkommende med rimelighet burde forstå

disse forholdene, jf. § 1 første ledd bokstav b og bokstav c sammenholdt med § 31 første ledd bokstav b.

Overtredelser av loven om nasjonal sikkerhet § 1 straffes med bot eller fengsel på livstid eller begge deler. I de forklarende merknadene gis det uttrykk for at inkluderingen av bot er en anerkjennelse av at lovbruddet kan begås av juridiske personer og andre lignende enheter, se side 20 avsnitt 73.

### 5.5.3 Etterretningsvirksomhet rettet mot forretningshemmeligheter

Loven om nasjonal sikkerhet § 2 gjelder etterretningsvirksomhet rettet mot forretningshemmeligheter. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i de tidligere britiske lovene om offentlige hemmeligheter.

Den straffbare handlingen er angitt slik i § 2 første ledd:

«(1) A person commits an offence if—

(a) the person—

(i) obtains, copies, records or retains a trade secret, or

(ii) discloses or provides access to a trade secret,

(b) the person's conduct is unauthorised,

(c) the person knows, or having regard to other matters known to them ought reasonably to know, that their conduct is unauthorised, and

(d) the foreign power condition is met in relation to the person's conduct (see section 31).»

Bestemmelsen rammer den som uten nødvendig autorisasjon får tak i, kopierer, registrerer, oppbevarer, utleverer eller gir andre tilgang til forretningshemmeligheter dersom handlingen utføres for eller på vegne av en fremmed makt eller i den hensikt at handlingen skal komme en eller annen fremmed makt til gode, jf. første ledd bokstav d sammenholdt med § 31 første ledd bokstav a og femte og sjette ledd.

Gjerningspersonen trenger hverken å ha forsett om at handlemåten er uautorisert eller at den handlingen skjer for eller på vegne av er en fremmed makt. Det er tilstrekkelig at vedkommende med rimelighet burde forstå dette, jf. § 2 første ledd bokstav c og bokstav d sammenholdt med § 31 første ledd bokstav b.

Overtredelser av § 2 straffes med bot eller fengsel inntil 14 år eller begge deler.

### 5.5.4 Bistand til fremmed etterretning

Loven om nasjonal sikkerhet § 3 inneholder et generelt formulert straffebud som rammer det å bistå en fremmed etterretningstjeneste («assisting a foreign intelligence service»). I første og andre ledd angir bestemmelsen følgende gjerningsalternativer:

«(1) A person commits an offence if the person—

(a) engages in conduct of any kind, and

(b) intends that conduct to materially assist a foreign intelligence service in carrying out UK-related activities.

(2) A person commits an offence if the person—

(a) engages in conduct that is likely to materially assist a foreign intelligence service in carrying out UK-related activities, and

(b) knows, or having regard to other matters known to them ought reasonably to know, that their conduct is likely to materially assist a foreign intelligence service in carrying out UK-related activities.»

Første ledd rammer den som foretar en hvilken som helst handling i den hensikt at handlingen i vesentlig grad skal bistå en fremmed etterretningstjeneste i å utføre såkalte Storbritannia-relaterte aktiviteter («UK-related activities»). Andre ledd rammer den som foretar en handling som sannsynligvis i vesentlig grad vil bistå en fremmed etterretningstjeneste i å utføre Storbritannia-relaterte aktiviteter og som forstår eller med rimelighet burde forstå dette.

Uttrykket «UK-related activities» er i § 3 fjerde ledd definert som aktiviteter som finner sted i Storbritannia eller aktiviteter som finner sted utenfor Storbritannia og som kan være skadelige for Storbritannias sikkerhet eller andre interesser. For handlinger som i sin helhet finner sted utenfor Storbritannia gjelder § 3 likevel bare tilfeller der den som foretar handlingen enten er «a UK person» eller har en nærmere angitt tilknytning til regjeringen («the Crown»), for eksempel ved at vedkommende er ansatt i et departement, jf. § 3 sjette ledd sammenholdt med tiende ledd. Uttrykket «UK person» omfatter britiske statsborgere, fysiske personer som bor i Storbritannia, juridiske personer som er stiftet etter lovgivningen i en del av Storbritannia og andre sammenslutninger som er etablert etter lovgivningen i en del av Storbritannia, jf. § 2 sjette ledd, jf. § 3 tiende ledd.

Som fremmed etterretningstjeneste («foreign intelligence service») regnes enhver person hvis funksjoner omfatter å utføre etterretningsvirksomhet for eller på vegne av en fremmed makt, jf. § 3 tiende ledd. Det er ikke nødvendig at den aktuelle etterretningstjenesten kan identifiseres, jf. § 3 femte ledd. Dette innebærer for eksempel at bestemmelsen kan omfatte situasjoner der noen forsøker å selge informasjon til en hvilken som helst fremmed etterretningstjeneste, se de forklarende merknadene side 22 avsnitt 85.

Handlinger som det kan være sannsynlig at i vesentlig grad bistår («likely to materially assist») en fremmed etterretningstjeneste, kan være å skaffe eller gi tilgang til opplysninger, varer, tjenester eller økonomiske fordeler, jf. § 3 tredje ledd. Eksempler på handlinger som etter omstendighetene kan omfattes er å levere overvåkings- og opptaksutstyr eller yte IT-tjenester til en fremmed etterretningstjeneste, å gi en slik tjeneste enkel tilgang til kontanter eller personopplysninger som kan brukes som kompromitterende materiale, å introdusere en representant for en fremmed etterretningstjeneste for

innflytelsesrike personer, å opprette et stråselskap for en representant for en slik tjeneste og å bistå med å overvåke sensitive steder og bygninger som tilhører britiske sikkerhetstjenester, se de forklarende merknadene side 21–22 avsnitt 84 og eksemplene på typetilfeller på side 22.

Etter § 3 syvende ledd oppstår ikke straffansvar dersom gjerningspersonen handlet i samsvar med en rettslig plikt etter britisk rett som ikke er privatrettslig, i egenskap av å ha offentlige funksjoner etter britisk rett og for utøvelsen av disse funksjonene, som advokat under utøvelse av juridisk virksomhet, eller i samsvar med, eller i tilknytning til, virksomhet som ble utført i henhold til en avtale eller ordning der enten Storbritannia var part, eller en person som med en nærmere angitt tilknytning til regjeringen («the Crown») var part.

Overtredelser av loven om nasjonal sikkerhet § 3 straffes med bot eller fengsel i inntil 14 år eller begge deler.

### 5.5.5 Mottak mv. av fordeler fra fremmed etterretning

Loven om nasjonal sikkerhet § 17 regulerer mottak mv. av fordeler fra en fremmed etterretningstjeneste. Bestemmelsen åpner for å straffeforfølge noen som mottar økonomiske eller andre materielle fordeler fra en fremmed etterretningstjeneste uten at det er mulig å bevise at gjerningspersonen har foretatt eller forventes å foreta en gjenytelse.

I § 17 første og andre ledd oppstilles følgende gjerningsalternativer:

«(1) A person commits an offence if—

(a) the person—

(i) obtains, accepts or retains a material benefit which is not an excluded benefit, or

(ii) obtains or accepts the provision of such a benefit to another person,

(b) the benefit is or was provided by or on behalf of a foreign intelligence service, and

(c) the person knows, or having regard to other matters known to them ought reasonably to know, that the benefit is or was provided by or on behalf of a foreign intelligence service.

(2) A person commits an offence if—

(a) the person agrees to accept—

(i) a material benefit which is not an excluded benefit, or

(ii) the provision of such a benefit to another person,

(b) the benefit is to be provided by or on behalf of a foreign intelligence service, and

(c) the person knows, or having regard to other matters known to them ought reasonably to know, that the benefit is to be provided by or on behalf of a foreign intelligence service.»

Første ledd retter seg for det første mot den som skaffer seg, tar imot eller beholder en materiell fordel som ikke er særskilt unntatt, og som er eller var ytt av eller på vegne av en fremmed etterretningstjeneste. Bestemmelsen retter seg for det andre mot den som skaffer eller tar imot en slik fordel for andre. Andre ledd retter seg mot den som samtykker i å ta imot en slik fordel eller at en slik fordel ytes til en annen.

Det følger av § 17 tredje ledd at økonomiske fordeler, alt som kan føre til en økonomisk fordel, og informasjon skal regnes som materielle fordeler. Oppregningen er ikke uttømmende, se de forklarende merknadene side 33 avsnitt 160. Materielle fordeler som ytes som rimelig vederlag for levering av varer eller tjenester er særskilt unntatt dersom leveringen ikke utgjør en straffbar handling, jf. § 17 fjerde ledd.

I § 17 femte ledd er det presisert at bestemmelsen rammer fordeler som direkte eller indirekte ytes av eller på vegne av en fremmed etterretningstjeneste. Fordelen ytes for eksempel indirekte dersom den gis gjennom ett eller flere selskaper.

Straffansvar er ikke betinget av at gjerningspersonen har forsett om at fordelen ytes av eller på vegne av en fremmed etterretningstjeneste. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen med rimelighet burde forstå dette, jf. § 17 første ledd bokstav c og andre ledd bokstav c.

I § 17 syvende og åttende ledd oppstilles enkelte unntak fra hovedregelen om straffansvar etter gjerningsalternativene i første og andre ledd. For eksempel er det ikke adgang til å straffeforfølge noen for å beholde en fordel etter første ledd dersom gjerningspersonen hadde en rimelig grunn til det, jf. syvende ledd. Gjerningspersonen kan heller ikke straffeforfølges etter første eller andre ledd dersom vedkommende for eksempel opptrådte i tråd med en rettslig plikt etter britisk rett som ikke er privatrettslig, jf. åttende ledd bokstav a.

Strafferammen for overtredelser av § 17 første ledd er bot eller fengsel inntil 14 år eller begge deler, og strafferammen for overtredelser av § 17 andre ledd er bot eller fengsel inntil 10 år eller begge deler, jf. henholdsvis § 17 tiende og ellevte ledd.

# 6 Heving av strafferammene i straffeloven §§ 121 til 123, 125 og 126

## 6.1 Innledning

Det er snart 20 år siden strafferammene i de gjeldende bestemmelsene om etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter og avsløring av statshemmeligheter og annen ulovlig etterretning, ble fastsatt. Etter departementets syn er det i lys av dagens trusselbilde (punkt 2.2) og utviklingen i etterretningstrusselen (punkt 2.3) grunn til å vurdere om de alminnelige

strafferammene i straffeloven §§ 121 til 126 bør heves. I høringsnotatet her foreslås heving av strafferammene i §§ 121 til 123, 125 og 126.

Nedenfor i punkt 6.2 redegjøres først for enkelte utgangspunkter for fastsettingen av de alminnelige strafferammene. Departementets forslag til heving av strafferammer i de ovennevnte bestemmelsene gjennomgås i punkt 6.3 nedenfor. En eventuell heving av strafferammene vil medføre behov for følgeendringer i enkelte bestemmelser om bruk av skjulte tvangsmidler straffeprosessloven. Dette omtales i punkt 6.4.

## 6.2 Utgangspunkter for fastsetting av strafferammer

Ved utarbeidelsen av den gjeldende straffeloven behandlet departementet hvilke hensyn som skal være avgjørende ved fastsettingen av de alminnelige strafferammene. Departementet mente at strafferammene bør gi uttrykk for hvor beskyttelsesverdig den vernede interessen i den aktuelle straffebestemmelsen er, og dermed hvor straffverdig det er å angripe den, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 11.2.2.1 side 126. Om den angrepne interessen uttalte departementet følgende i proposisjonen punkt 11.3.4 side 130:

«Strafferammen bør gjenspeile om det dreier seg om angrep på de mest beskyttelsesverdige interesser, som samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv, om angrepet gjelder det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet, eller om det gjelder den psykiske integritet eller økonomiske interesser.»

Videre skal strafferammen gjenspeile hvor alvorlig resultatet eller virkningen av overtredelsen er og hvilken grad av skyld gjerningspersonen har utvist, se proposisjonen samme sted.

## 6.3 Forslag til endringer i strafferammene

### 6.3.1 Straffeloven §§ 121 til 123

Straffeloven §§ 121 til 123 beskytter de grunnleggende nasjonale interesser som er angitt i § 121 bokstav a til f, ved å ramme innsamling og avsløring av hemmelig informasjon som representerer en fare for skade på de aktuelle interessene. For en nærmere redegjørelse for bestemmelsene vises det til punkt 3.1.2 og 3.1.3.

Skadepotensialet ved overtredelser av §§ 121 til 123 er stort. For eksempel kan avsløring av hemmelige opplysninger om militære anlegg og øvelser skade Norges og NATOs forsvarsevne. Avsløring av hemmelige opplysninger om beredskapsmessige forhold kan avdekke sårbarheter, noe som igjen kan svekke statens evne til å ivareta befolkningens grunnleggende sikkerhet ved alvorlige hendelser. Hemmelige opplysninger om sikkerhetsopplegget som er iverksatt for å beskytte de øverste statsorganene, kan utnyttes til å forberede fysiske angrep eller sette frem trusler som kan påvirke organenes virksomhet. Tilsvarende kan hemmelige opplysninger om sikkerhetsopplegget for fremmede staters

representasjoner og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer brukes til å forberede angrep eller sette frem trusler, for eksempel terrortrusler. Eventuelle angrep kan føre til tap av menneskeliv. Opplysninger om Norges forhandlingstaktikk kan skade Norges forhandlingsposisjon og dermed Stortingets og regjeringens handlefrihet. Hemmelige opplysninger om forhold knyttet til infrastruktur som er nødvendig for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner, kan brukes til å forberede terrorhandlinger eller sabotasjeaksjoner, som kan få store konsekvenser. Også hemmelige opplysninger om norske olje- og gassanlegg kan brukes til å forberede sabotasjeaksjoner. Formålet med informasjonsinnsamlingen eller -avsløringen kan også være mer generelt og langsiktig, for eksempel å oppnå innsikt i nasjonale forhandlingsstrategier og sensitive sikkerhetspolitiske spørsmål generelt, eller i Norges nasjonale beredskap og internasjonale samarbeid.

Som tidligere beskrevet befinner Norge og Europa seg i den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig, se punkt 2.2 ovenfor. I lys av den negative utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen antar departementet at risikoen for at overtredelser av straffeloven §§ 121 til 123 etterfølges av handlinger som skader grunnleggende nasjonale interesser er større i dag enn da bestemmelsene ble vedtatt i 2008. Strafferammene i §§ 121 til 123 bør etter departementets syn også reflektere de alvorlige konsekvensene som en overtredelse av bestemmelsene vil kunne ha i sikkerhetspolitiske kriser eller – i ytterste konsekvens – i en krigssituasjon.

Skyldkravet i straffeloven §§ 121 til 123 er forsett, jf. 21. Gjerningspersonens forsett må omfatte at opplysningen er hemmelig, angår en eller flere av de relevante grunnleggende nasjonale interessene og at disse interessene kan skades dersom opplysningen avsløres. Forsettet må også omfatte at handlingen ikke er aktverdig. Disse vilkårene gjør etter departementets oppfatning overtredelser av bestemmelsene meget klanderverdige.

Etter departementets syn kan det på bakgrunn av det ovennevnte argumenteres for at den øvre strafferammen på fengsel inntil 3 år for overtredelser av straffeloven §§ 121 og 123 er for lav. Departementet har også merket seg at strafferammen i lignende bestemmelser i våre nordiske naboland er høyere enn i bestemmelsene i den norske straffeloven. I Danmark er den ordinære strafferammen for spionasje fengsel inntil 16 år, i Sverige er den fengsel inntil 6 år og i Finland er den fengsel i minst 1 og høyst 10 år, se henholdsvis punkt 5.1.2, 5.2.2 og 5.3.2 ovenfor.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at den øvre strafferammen for overtredelser av straffeloven §§ 121 og 123 heves til fengsel inntil 6 år. Departementets foreløpige vurdering er at en slik heving er nødvendig for å gi domstolene anledning til å fastsette en passende straff i alvorlige tilfeller som ikke er å anse som grove overtredelser etter §§ 122 eller 124. Departementet antar også at en heving av strafferammene vil kunne styrke bestemmelsenes preventive effekt. Etterretningstrusselen har økt etter at bestemmelsene ble vedtatt, se punkt

2.3. Dette gjør det særlig viktig å ha straffebestemmelser som virker avskrekkende.

Samtidig fremstår det etter departementets syn hensiktsmessig å beholde bot som et selvstendig straffalternativ i §§ 121 og 123. Det vises til at overtredelser av bestemmelsene kan variere mye i alvorsgrad. Selv om departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 23.2.3 side 307 la til grunn at en strafferamme på fengsel inntil 3 år utgjør «normalskjæringspunktet» for når bot bør kunne ilegges som eneste straff, kan det unntaksvis være passende også for lovbrudd med en høyere strafferamme. Det er flere eksempler i straffeloven på at bot er oppstilt som et selvstendig straffalternativ ved siden av en strafferamme på fengsel inntil 6 år.

Videre foreslår departementet i dette høringsnotatet at strafferammen for grov etterretningsvirksomhet etter § 122, jf. § 121 heves fra fengsel inntil 10 år til fengsel inntil 15 år. Strafferammen for grov avsløring av statshemmeligheter er fengsel inntil 15 år, jf. § 124. Departementet antar at grov etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter etter omstendighetene kan være like alvorlig som grov avsløring av statshemmeligheter. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet dersom gjerningspersonen selv representerer en fremmed stat eller terrororganisasjon, I slike tilfeller kan man se det slik at opplysningen avsløres for den aktuelle staten eller terrororganisasjonen idet den samles inn. Dersom opplysninger som nevnt i § 121 blir kjent for en fiendtlig stat eller terrororganisasjon, kan det i ytterste konsekvens true statens suverenitet og territorielle integritet eller medføre tap av menneskeliv.

Forslagene til endringer i strafferammene i straffeloven §§ 121 til 123 får betydning for foreldelsesfristene. Dersom strafferammen i §§ 121 og 123 heves fra bot eller fengsel inntil 3 år til bot eller fengsel inntil 6 år, endres fristen for foreldelse av straffansvar fra 5 år til 10 år, jf. § 86 første ledd bokstav c. Dersom strafferammen i § 122 endres fra fengsel inntil 10 år til fengsel inntil 15 år, foreldes straffansvaret etter 15 år, i stedet for etter 10 år, jf. § 86 første ledd bokstav d.

Som nevnt i punkt 3.1.2 ovenfor åpner statsborgerloven § 26 a for at en person med norsk og annet statsborgerskap kan tape sitt norske statsborgerskap ved dom, blant annet dersom vedkommende straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapittel 17 som kan føre til fengselsstraff i 6 år eller mer. Statsborgerloven § 26 a stiller krav om at gjerningspersonen har utvist fremferd «sterkt til skade for Norges vitale interesser» og at tap av statsborgerskap ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor gjerningspersonen eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. første ledd første punktum og tredje ledd. Forslagene til endringer i strafferammene vil innebære at tap av norsk statsborgerskap også kan være aktuelt ved overtredelser av straffeloven § 121 og 123, jf. statsborgerloven § 26 a.

### 6.3.2 Straffeloven § 125

Strafferammen for uaktsom avsløring av statshemmeligheter etter straffeloven § 125 er i dag bot eller fengsel inntil 2 år. Etter departementets syn kan det i lys av dagens trusselbilde og den sikkerhetspolitiske situasjonen argumenteres for at denne strafferammen er noe lav. Selv om overtredelser av § 125 normalt må anses mindre straffverdige enn forsettlig avsløring av statshemmeligheter etter §§ 123 eller 124, beskytter bestemmelsene de samme grunnleggende nasjonale interessene, og konsekvensene av en uaktsom overtredelse vil kunne være like alvorlige som konsekvensene av en forsettlig overtredelse. Det er følgelig et sterkt behov for at den som setter seg i besittelse av statshemmeligheter opptrer aktsomhet for å sikre at opplysningene ikke avsløres. Departementet nevner også at § 125 omfatter uaktsomme overtredelser av § 124, jf. § 123, det vil si tilfeller der avsløringen av statshemmeligheter er grov og gjerningspersonen har opptrådt uaktsomt. Strafferammen for forsettlige overtredelser av § 124, jf. § 123 er fengsel inntil 15 år. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at strafferammen i § 125 heves til bot eller fengsel inntil 3 år.

### 6.3.3 Straffeloven § 126

Straffeloven § 126 rammer andre former for ulovlig etterretningsvirksomhet enn dem som retter seg mot hemmelige opplysninger som kan skade grunnleggende nasjonale interesser dersom de blir kjent for en fremmed stat eller terrororganisasjon, se punkt 3.1.4 for en nærmere omtale av bestemmelsen. Paragraf 126 bokstav a beskytter den norske offentlige interessen i at flyktninger ikke utsettes for ulovlig etterretningsvirksomhet mens de oppholder seg og er gitt beskyttelse på norsk område. Bestemmelsens bokstav b beskytter den norske interessen i at ulovlig etterretningsvirksomhet mot andre stater ikke drives fra norsk område, se spesialmerknadene til § 126 i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 312.

Lund-utvalget foreslo at handlingene som i dag rammes av § 126, skulle straffes med bot eller fengsel inntil 1 år, se NOU 2003:18 punkt 7.2.2 side 100–103. Da departementet foreslo at den øvre strafferammen for overtredelser av straffeloven § 126 skulle settes til fengsel inntil 3 år, var dette særlig begrunnet i at såkalt flyktningspionasje utgjør et alvorlig lovbrudd, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.4 side 140 og spesialmerknadene i punkt 12.2.2 side 313. Departementet opprettholder dette synet. Det vises til at slik etterretningsvirksomhet skaper fare for forfølgelse av sårbare grupper og i ytterste konsekvens kan lede til tap av menneskeliv, som er en av de mest beskyttelsesverdige interessene, se punkt 6.2 ovenfor.

I *Nasjonal trusselvurdering 2026* gir PST uttrykk for at både kinesiske, russiske og iranske etterretningsaktører utøver ulike former for skadelig virksomhet rettet mot regimekritikere eller flyktninger som oppholder seg i Norge. PST skriver også at autoritære stater i dagens sikkerhetspolitiske situasjon, med tiltakende konflikt

mellom liberale demokratier og autoritære stater, kan øke sin innsats for å stilne kritikere i andre stater og at de kan benytte sine diplomatiske representasjoner, tilreisende etterretningsoffiserer, organiserte kriminelle eller infiltratører i diasporagrupper for dette formålet, se side 26 og 28. På denne bakgrunnen legger departementet til grunn at annen ulovlig etterretningsvirksomhet som nevnt straffeloven § 126 bokstav a utgjør en reell trussel. Det store skadepotensialet ved slik etterretningsvirksomhet, kombinert med trusselsituasjonen, taler etter departementets syn for at det kan være passende å heve strafferammen fra fengsel inntil 3 år til fengsel inntil 6 år.

PST har også gitt uttrykk for at den spente sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa gjør at russisk etterretning har flere forhold av interesse knyttet til Norge og andre NATO-stater, og tjenesten forventer mer aktivitet fra de russiske etterretningstjenestene som følge av flere militære mål på norsk jord og mer alliert tilstedeværelse og øvingsaktivitet, se *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 8. For å motvirke etterretningsaktivitet som kan skade andre starters sikkerhetsinteresser, kan det være grunn til å heve strafferammen for overtredelser av § 126 bokstav b.

På bakgrunn av det ovennevnte, og i lys av at departementet i dette høringsnotatet foreslår å heve strafferammen i straffeloven §§ 121 og 123 fra fengsel inntil 3 år til fengsel inntil 6 år (punkt 6.3.1), foreslås det å heve strafferammen i § 126 fra fengsel inntil 3 år til fengsel inntil 6 år.

Departementet antar at overtredelser av straffeloven § 126, på samme måte som overtredelser av §§ 121 og 123, kan variere mye i alvorsgrad. Departementet foreslår derfor at bot opprettholdes som selvstendig straffalternativ i straffeloven § 126.

Forslaget til endringer i strafferammen i straffeloven § 126 vil innebære at fristen for foreldelse av straffansvar øker fra 5 år til 10 år, jf. § 86 første ledd bokstav c. Forslaget vil også innebære at overtredelser av § 126 på nærmere vilkår kan lede til tap av norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 26 a, se nærmere i punkt 3.1.2 og 6.3.1 ovenfor.

## 6.4 Følgeendringer i straffeprosessloven

Dersom de foreslåtte endringer i strafferammene i straffeloven §§ 121, 123 og 126 blir vedtatt, vil det være behov for følgeendringer i enkelte bestemmelser om bruk av skjulte tvangsmidler i straffeprosessloven.

Etter straffeprosessloven § 202 b første ledd første punktum kan påtalemyndigheten beslutte teknisk sporing dersom noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av nærmere bestemte straffebestemmelser, herunder straffeloven §§ 121, 123, 125 og 126. På tilsvarende vilkår kan retten beslutte utleveringspålegg fremover i tid etter

straffeprosessloven § 210 b første ledd første punktum og gi tillatelse til kontroll av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven § 216 b første ledd.

Dersom den øvre strafferammen i straffeloven §§ 121, 123 og 126 heves fra fengsel inntil 3 år til fengsel inntil 6 år, vil lengstestraffen for overtredelser av disse bestemmelsene oppfylle strafferammekravet i de ovennevnte bestemmelsene. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre henvisningene til straffeloven §§ 121, 123 og 126 i straffeprosessloven § 202 b første ledd første punktum, § 210 b første ledd første punktum og § 216 b første ledd bokstav b. Forslaget vil ikke innebære noen realitetsendringer.

# 7 Nye straffebestemmelser som rammer bidrag i etterretningsvirksomhet

## 7.1 Behovet for et styrket strafferettslig vern mot skadelig etterretningsvirksomhet

Straffeloven §§ 121 til 125 er klassiske spionparagrafer som rammer den som samler inn, setter seg i besittelse av, offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører «en hemmelig opplysning» som kan skade nærmere angitte «grunnleggende nasjonale interesser», se punkt 3.1.2 og 3.1.3 for en nærmere omtale av bestemmelsene. Straffeloven § 126 rammer særlig såkalt flyktningspionasje og etterretningsvirksomhet som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser, se punkt 3.1.4 ovenfor.

PST har de senere årene etterforsket saker der tjenesten har mistenkt ulovlig etterretningsvirksomhet til fordel for fremmed stat. I bare én av sakene er mistenkte tiltalt for overtredelse av bestemmelser i straffeloven §§ 121 til 125. Ifølge PST faller mye av den potensielt skadelige etterretningsaktiviteten tjenesten observerer, utenfor det som er straffbart etter straffeloven §§ 121 til 126. PST understreker at fremmed etterretning jobber langsiktig og søker å skaffe seg et bredt bilde, som kan utnyttes til å fremme egen stats interesser og samtidig svekke Norges eller våre allierte staters sikkerhet. I brev 18. november 2025 til departementet uttrykker PST dette slik:

«Informasjonsinnhentingen kan være omfattende og dekke langt mer enn det som tradisjonelt regnes som statshemmeligheter. […] Fremmede etterretningsaktørers informasjonsinnhenting om eksempelvis sensitiv teknologi og forskning med stor strategisk og økonomisk verdi kan også få umiddelbare og alvorlige konsekvenser for norsk sikkerhet. Sensitiv informasjon har blitt viktigere for fremmede staters etterretningstjenester i takt med den globale digitaliseringen. Digitaliseringen har tilgjengeliggjort mye mer informasjon enn det som tidligere fantes, og muligheten til å samle inn store mengder data og analysere dette med stor datakraft kan overstige verdien av graderte dokumenter.

Fremmed etterretning jobber bredt og målrettet og har langsiktige og strategiske målsetninger med sin innhenting. Etterretningstjenester for fremmede stater […] har stor interesse for og

utbytte av å innhente og sammenstille ulik informasjon, både sikkerhetsgradert og ikke-offentlig informasjon og ugradert og offentlig informasjon, som isolert sett ikke nødvendigvis er skadelig eller hemmelig. Informasjonsinnhentingen fra fremmede stater inngår ofte i en større kartleggingsvirksomhet, der fremmed etterretning kobler innsamlet informasjon sammen med sin egen kunnskap. Totalen og sammenstilling av informasjonen vil kunne skade Norge eller alliertes sikkerhet.»

PST oppgir videre at fremmed etterretning typisk er interessert i:

- operasjonell og beredskapsrelatert informasjon – informasjon om hvordan en virksomhet fungerer i krise, beredskap eller drift
- teknologisk og digital informasjon – data som kan utnyttes for sabotasje, spionasje eller teknologioverføring
- personellrelatert informasjon – opplysninger som kan brukes til kartlegging, påvirkning eller sosial manipulering av ansatte
- strategisk og beslutningsrelevant informasjon – informasjon som gir innsikt i virksomhetenes eller statens prioriteringer og vurderinger
- informasjon om kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner – informasjon som gir innsikt i hvor samfunnet er sårbart
- økonomisk og kommersiell informasjon – opplysninger som kan påvirke en virksomhets konkurranseevne eller økonomiske stabilitet
- forskning, innovasjon og teknologiutvikling – forskning som kan ha sikkerhets- eller konkurransemessig verdi
- sosial, politisk og kommunikativ informasjon – opplysninger som kan utnyttes i påvirknings- eller informasjonsoperasjoner
- metadata og sekundærinformasjon (kalenderdata, e-postlogg, reiseregninger, møtereferater, tilgangslogger m.m.)
- kontakts- og relasjonsinformasjon – informasjon som kan kartlegge samarbeid eller avhengighet

Som det fremgår av listen ovenfor, kan informasjonen som fremmed etterretning er interessert i ha forskjellige bruksområder. Informasjonen kan for eksempel brukes til å planlegge spionasje, rekruttere informanter, forberede og planlegge sabotasjehandlinger, styrke fremmed stat militært, gjennomføre tiltak som kan svekke Norges forsvarsevne og økonomiske og politiske handlefrihet, eller svekke den europeiske evnen og viljen til fortsatt å forsvare demokratiske og rettsstatlige verdier.

EMD har tidligere kommet til at det av hensyn til nasjonal sikkerhet kan være forholdsmessig å straffeforfølge personer som formidler opplysninger til fremmede staters etterretningstjenester, også i tilfeller der det ikke er holdepunkter for at den aktuelle informasjonen er sikkerhetsgradert, men det tvert imot må legges til grunn at informasjonen er samlet inn fra ulike kilder som er allment tilgjengelige, se EMDs avgjørelse i *Bojolyan mot Armenia* avsnitt 50 og 57–58, som er nærmere omtalt i punkt 4.3.3 ovenfor. Som det fremgår av gjennomgangen av fremmed rett i punkt 5, har flere allierte stater i Norden og Nord-Europa

bestemmelser som rammer andre former for bistand til fremmed etterretning enn bistand til å innhente statshemmeligheter.

Departementet nevner også at straffeloven § 126 bokstav b, i motsetning til straffeloven §§ 121 til 125, ikke inneholder noe vilkår om at opplysningene som innsamles må være hemmelige. Bestemmelsen rammer dermed også innsamling av andre opplysninger som kan skade «andre staters sikkerhetsinteresser». «Sikkerhetsinteresser» tilsvarer slike grunnleggende nasjonale interesser som for Norges del er omfattet av straffeloven § 121, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313 og nærmere omtale av bestemmelsen i punkt 3.1.4 ovenfor. Det strafferettslige vernet av andre staters grunnleggende nasjonale interesser kan dermed sies å være sterkere i norsk rett enn vernet av norske grunnleggende interesser.

På denne bakgrunnen og i lys av den spente sikkerhetspolitiske situasjonen, finner departementet grunn til å sende på høring et forslag til nye straffebestemmelser som er ment å supplere straffeloven §§ 121 til 126, og som er bedre tilpasset måten fremmed etterretning opererer på i dag.

Kriminalisering av flere former for bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet gir et klart signal om at slik virksomhet anses skadelig for det norske samfunnets fellesskapsinteresser og bryter med fundamentale verdier. Et utvidet straffansvar vil kunne begrense fremmede staters mulighet til å operere uforstyrret eller uten nevneverdig risiko i Norge. Det vil også kunne virke avskrekkende og motvirke at personer i Norge påtar seg oppdrag for fremmede etterretningstjenester.

## 7.2 Utgangspunkter for utformingen av forslag til nye straffebestemmelser

Ved utformingen av straffeloven kapittel 17 trakk departementet opp følgende utgangspunkter, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.1 side 109:

«Hvilken atferd som skal være straffbar på dette området, må vurderes ut fra hvilket trusselbilde som skal legges til grunn, hvordan ønsket om beskyttelse og kontroll skal avstemmes mot ytrings- og informasjonsfriheten og den alminnelige handlefrihet, samt hvilket presisjonskrav som må stilles til straffebestemmelsene.»

Departementet fastholder disse utgangspunktene. Som påpekt i punkt 2.2 og 2.3 ovenfor har trusselbildet hatt en negativ utvikling etter at Stortinget vedtok dagens bestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet i 2008. For å sikre at etterretningsaktivitet som truer norske og allierte staters sikkerhetsinteresser skal kunne straffeforfølges, er det behov for å vurdere endringer i straffeloven.

Ved vurderingen av hvordan mulige endringer i straffeloven bør utformes, er det på den ene siden viktig at det ikke legges unødvendige eller uforholdsmessige begrensninger på den enkeltes rett til å samle inn informasjon og ytre seg. Som det fremgår av punkt 4.3.2 og 4.3.3 ovenfor, er retten til å motta og dele informasjon

sentrale deler av ytringsfriheten. På den andre siden bør ikke klart straffverdige handlinger som inngår i skadelig etterretningsvirksomhet, falle utenfor straffebud rettet mot slik virksomhet.

Også lovkravet, som er nedfelt i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1 og SP artikkel 15 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3 og § 3, legger føringer for utformingen av nye straffebud. Som nevnt i punkt 4.2 ovenfor innebærer lovkravet at gjerningsbeskrivelsen må være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes eller ikke. Et uklart straffebud som etter sin ordlyd rekker vidt, vil også kunne få en nedkjølende effekt på ytrings- og informasjonsfriheten ved at folk kan avstå fra eller vegre seg for legitime ytringer, i frykt for å risikere straff. Et uklart straffebud kan dessuten være vanskelig å håndheve.

Det er krevende å balansere de ovennevnte hensynene. Vilkårene i forslaget til straffeloven ny § 125 a er utslag av en avveining av de ulike hensynene og er ment å avgrense mot legitim innsamling og deling av informasjon, og å gjøre grensen mellom lovlige og ulovlige handlinger tilstrekkelig klar.

## 7.3 Bør generell bistand til fremmed etterretning kriminaliseres?

Et overordnet spørsmål som kan reises, er om generell bistand til fremmed etterretning bør kriminaliseres.

Som det er redegjort for i henholdsvis punkt 5.1.3 og 5.5.4 ovenfor, har både Danmark og Storbritannia straffebestemmelser som generelt rammer bistand til fremmed etterretning. Den danske straffeloven § 108 rammer den som «foretager noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område». Den britiske loven om nasjonal sikkerhet § 3 rammer den som foretar en handling med hensikt om at handlingen i vesentlig grad skal bistå en fremmed etterretningstjeneste i å utføre aktiviteter i Storbritannia eller aktiviteter utenfor Storbritannia dersom de kan være skadelige for Storbritannias sikkerhet eller andre interesser. Bestemmelsen rammer også den som forstår eller burde forstå at handlingen mest sannsynlig vil virke på denne måten.

Bestemmelser som generelt rammer bistand til fremmed etterretning, kan gi et vidtrekkende strafferettslig vern mot uønskede aktiviteter, men kan også ha noen ulemper. Selv om det i mange tilfeller er straffverdig å bistå fremmed etterretning i deres virksomhet, kan slike bestemmelser etter sin ordlyd tenkes å ramme enkelte legitime handlinger. For eksempel er det i utgangspunktet legitimt å la representanter for fremmed etterretning benytte persontransport eller overnatting som er allment tilgjengelig, eller å la slike representanter kjøpe dagligvarer og kontorutstyr – selv om tilgang til slike tjenester og varer kan gjøre det lettere for fremmed etterretning å operere i Norge. Det er som regel også legitimt å ta arbeid

som lokalt tilsatt ved en ambassade og bistå med å planlegge møter, organisere transport, håndtere leveranser, vedlikeholde datasystemer, innhente og sammenstille informasjon om lokale forhold med mer, selv om det kan være påregnelig at arbeidet vil kunne komme fremmed etterretning til gode, for eksempel fordi det på ambassaden antakelig finnes enkelte etterretningsoffiserer som opererer under diplomatisk dekke.

Det kan være nødvendig å tolke straffebestemmelser som generelt rammer bistand til fremmed etterretning innskrenkende for å hindre at etterforskning og iretteføring kommer i konflikt med ytrings- og informasjonsfriheten, eller på andre måter innebærer en utilsiktet begrensning i den alminnelige handlefriheten. Forarbeidene til den danske straffeloven § 108 inneholder noen uttalelser som kan trekke i denne retningen. Som påpekt i punkt 5.1.3 er det blant annet gitt uttrykk for at det «formentlig i almindelighed ikke [bør] rejses tiltale i anledning af enkeltstående mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningsvæsen», se Lovforslag nr. L 95 (2018–2019) punkt 3.3.8 side 7 med videre henvisninger. Det er også gitt uttrykk for at straffansvar forutsetter at det ikke er tale om ordinær journalistisk, rent forretningsmessig eller diplomatisk etterretningsvirksomhet, se ovennevnte forarbeider punkt 3.1 side 3 med videre henvisninger.

Som redegjort for i punkt 4.2 og 7.2 ovenfor er det ved utformingen av straffebestemmelser viktig å ivareta hensynet til klarhet og forutberegnelighet, som er forankret i lovkravet, som i norsk rett følger av Grunnloven § 96 første ledd, EMK artikkel 7 nr. 1 og SP artikkel 15 nr. 1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3. Uklare bestemmelser som blant annet rammer formidling og innsamling av opplysninger, kan som nevnt ha en utilsiktet nedkjølende effekt på ytrings- og informasjonsfriheten, som er vernet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3. Uklare bestemmelser kan også være vanskelig å håndheve fordi det lett kan oppstå usikkerhet når rettshåndhevende myndigheter skal anvende bestemmelsene i enkeltsaker.

Departementet har i dette høringsnotatet ikke foreslått straffebestemmelser som generelt rammer bistand til fremmed etterretning. I stedet har departementet utformet forslag til nye straffebud som retter seg mot mer spesifikke handlinger som kan anses som straffverdig bistand eller forberedelse til uønsket og skadelig etterretningsvirksomhet, se lovforslaget i punkt 7.4 og en nærmere gjennomgang av de foreslåtte gjerningsalternativene i punkt 7.5 til 7.8 nedenfor. De foreslåtte gjerningsbeskrivelsene må samtidig sees i sammenheng med det alminnelige forsøks- og medvirkningsansvaret, som innebærer at også en rekke bistandshandlinger vil kunne rammes, se punkt 7.11.

## 7.4 Lovforslaget

Som nevnt i punkt 7.1 er det behov for å vurdere kriminalisering av bidrag til etterretningsvirksomhet som gjelder andre opplysninger enn de som omfattes av

straffeloven §§ 121 til 126. Departementet har på denne bakgrunnen utformet følgende forslag til nye bestemmelser i straffeloven:

**§ 125 a** ***Andre bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Med bot eller fengsel inntil 6 [ev. «3»] år straffes den som bidrar [ev. «deltar»] i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved*

*a. å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat,*
*b. å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat, eller*
*c. å utføre oppdrag for en fremmed stat som går ut på å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele andre opplysninger uten aktverdig grunn.*

*På samme måte straffes den som opptrer med en annens identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat.*

**§ 125 b** ***Grove bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Grov overtredelse av § 125 a straffes med fengsel inntil 10 [ev. «6»] år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om*

*a. gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,*
*b. opplysningene er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,*
*c. opplysningene er egnet til å volde eller har voldt betydelig skade,*
*d. gjerningspersonen har skaffet seg selv eller andre en betydelig vinning.*

**§ 125 c** ***Grovt uaktsomme bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Den som grovt uaktsomt overtrer § 125 a første ledd bokstav b eller c, straffes med bot eller fengsel inntil 2 [ev. «1»] år.*

Et sentralt trekk ved bestemmelsene som foreslås, er at det hverken stilles krav om at gjerningspersonen innheter eller deler en «hemmelig» opplysning eller at «grunnleggende nasjonale interesser» som gjelder forhold som nevnt i § 121, kan bli skadelidende dersom opplysningen blir kjent for en fremmed stat.

## 7.5 Inngangsvilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd

### 7.5.1 Innledning

Straffeloven §§ 121 til 125 gjelder etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter og avsløring av statshemmeligheter, det vil si hemmelige opplysninger som kan skade nærmere angitte grunnleggende nasjonale interesser

dersom de avsløres. Forslaget til ny straffelov § 125 a første ledd gjelder innhenting og deling av opplysninger som ikke er å anse som statshemmeligheter. Det kan dreie seg om alt fra opplysninger som er underlagt taushetsplikt, herunder opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven uten å nå opp til terskelen i straffeloven § 121, til opplysninger som enhver i dag står fritt til å dele med andre.

I forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd er det oppstilt vilkår om at gjerningspersonen «bidrar [ev. 'deltar'] i etterretningsvirksomhet» som «kan skade betydelige samfunnsinteresser». I den foreslåtte bestemmelsen er disse vilkårene viktig for å skille straffbare handlinger fra legitime handlinger. Begrunnelsen for og innholdet i de foreslåtte inngangsvilkårene er omtalt nærmere nedenfor i punkt 7.5.2 og 7.5.3. Tilleggsvilkårene som fremgår av første ledd bokstav a til c i lovforslaget, er nærmere behandlet i punkt 7.6 og 7.7.

### 7.5.2 Vilkåret «bidrar [ev. 'deltar'] i etterretningsvirksomhet»

Uttrykket «etterretningsvirksomhet» har ikke en allment akseptert definisjon. Uttrykket brukes ofte om organisert virksomhet for å samle inn informasjon som er viktig for nasjonal sikkerhet, og eventuelt også andre nasjonale interesser, se for eksempel forklaringene som er gitt i henholdsvis Bokmålsordboka og Det Norske Akademis ordbok:

«organisert virksomhet for å samle inn (hemmelig) informasjon som er viktig for tryggheten og interessene til en nasjon» (Bokmålsordboka)

«organisert virksomhet som går ut på [å] samle opplysninger av betydning for et lands sikkerhet» (Det Norske Akademis ordbok)

Forsvaret definerer «etterretningsvirksomhet» som «alle aktiviteter som utføres med intensjon om å innhente, analysere eller vurdere data og informasjon for å kunne utarbeide etterretningsprodukter», se *Forsvarets etterretningsdoktrine 2021*, revidert utgave – 1. januar 2025 side 102. Et «etterretningsprodukt» er igjen definert som et «skriftlig og/eller muntlig sluttresultat av statlig sanksjonert innhenting, analyse og vurdering av data og informasjon som er generert helt eller delvis fordekt, og utarbeidet for å gi fortrinn i beslutningsprosesser», se side 101.

«Etterretningsvirksomhet» kan også brukes i videre betydning om systematisk innhenting og analyse av informasjon for beslutningsformål. Forstått på denne måten kan etterretningsvirksomhet også skje for private virksomheter, organisasjoner og individer.

I straffeloven brukes uttrykket «etterretningsvirksomhet» i overskriften til §§ 121 og 122, som gjelder innhenting og sammenstilling av visse opplysninger som foretas til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn.

For å rammes av forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd, slik forslaget er utformet i dette høringsnotatet, må det være en sammenheng mellom gjerningspersonens handlinger og fremmedstatlig etterretningsvirksomhet. At

etterretningsvirksomheten må være fremmedstatlig, fremgår både av paragrafoverskriften og av vilkårene i første ledd bokstav a til c i lovforslaget.

Etter både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 vil sammenhengen en ytring fremkommer i, være av betydning for om et inngrep anses forholdsmessig, se punkt 4.3.2 og 4.3.3 for en nærmere omtale av forholdsmessighetsvurderingen etter disse bestemmelsene. Innhenting og deling av opplysninger som ledd i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet har lite til felles med den kjerneverdien ytringsfriheten skal beskytte, nemlig det frie ordskiftet. Departementet antar at et vilkår om at gjerningspersonen involverer seg i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet, vil bidra til at de handlingene som det foreslåtte straffebudet omfatter, nyter et beskjedent vern etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Departementet viser i denne sammenhengen til uttalelsene til Ytringsfrihetskommisjonen av 1996 i NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.3.1 side 144 og St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.10.2 side 95–96. I den nevnte meldingen på side 95–96 sa departementet seg enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at «typisk spionasje og etterretningsvirksomhet» ikke «inngår […] i den offentlige samtale, og ut fra ytringsfrihetens begrunnelse er det lite betenkelig å gripe inn», se punkt 4.3.2 for en nærmere omtale av disse uttalelsene.

Den sammenhengen som kreves mellom gjerningspersonens handlinger og den fremmedstatlige etterretningsvirksomheten kan uttrykkes på flere måter. Departementets utgangspunkt er at både «bidrar i» og «deltar i» kan være aktuelle betegnelser. Uttrykkene «bidrar» og «deltar» brukes i flere andre bestemmelser i straffeloven. Det nærmere innholdet i uttrykkene er fastlagt gjennom uttalelser i forarbeidene og rettspraksis.

Uttrykket «bidrar» brukes blant annet i straffeloven § 130 (påvirkning fra fremmed etterretning) og § 175 a (tvungen forsvinning). Av forarbeidene fremgår det at uttrykket «bidrar» rekker vidt og innebærer at straffebestemmelsene rammer som hovedgjerning en del handlinger som det rent språklig kan være naturlig å karakterisere som medvirkningshandlinger, se spesialmerknadene til bestemmelsene i Prop. 42 L (2023–2023) punkt 13.1 side 63 og Prop. 42 LS (2018–2019) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (tvungen forsvinning) og samtykke til ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer* punkt 11 side 48. I førstnevnte proposisjon uttales også følgende i punkt 13.1 på side 64:

«Straffansvar er ikke betinget av at gjerningspersonens handling er nødvendig for å utøve påvirkningsvirksomheten, for eksempel slik at en påvirkningsoperasjon står og faller med dette bidraget. Det avgjørende er om handlingen inngår i det samlede årsaksbildet.

I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å tolke uttrykket 'bidrar' innskrenkende for å unngå at helt bagatellmessige og perifere bidrag rammes av straffebudet. Hvor grensen går, må avgjøres på bakgrunn av den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Innskrenkende tolkning er særlig aktuelt dersom de aktuelle handlingene har et dagligdags preg og isolert sett ikke er straffverdige.»

Uttrykket «deltar i» brukes blant annet i straffeloven § 120 a (angrep på norske og allierte styrker) og § 145 (deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet), som begge retter seg mot deltakelse i en nærmere angitt operasjon eller virksomhet. Uttrykket brukes også i § 128 (ulovlig militær virksomhet), § 129 (straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politisk mål), § 136 a (straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon) og § 199 (straff for deltakelse mv. i en forbudt kriminell sammenslutning), som retter seg mot deltakelse mv. i en organisasjon eller sammenslutning. Av forarbeidene fremgår det at straffeloven § 136 a bare rammer «kvalifiserte former for deltakelse», se spesialmerknadene i Prop. 131 L (2012–2013) *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)* punkt 14.4 side 90 med videre henvisning til 14.1 side 86. I HR-2018-1650-A avsnitt 46 kommenterte Høyesterett forarbeidsuttalelsene slik:

«Når både departementet og justiskomiteen uttaler at det bare er 'kvalifisert' deltakelse som kan medføre straff etter dette alternativet, betyr det etter mitt syn at man må over en terskel. Helt bagatellmessige eller perifere bidrag rammes ikke. Ut fra forarbeidsuttalelsene ligger ikke denne terskelen særlig høyt.»

Høyesterett uttalte videre samme sted at det ikke er holdepunkter for at «medlemskap eller formell tilslutning er et vilkår for å kunne straffes for deltakelse», og at «en bidragsyter [må] kunne dømmes for deltakelse selv om det ikke er mulig å bevise at han eller hun på en eller annen måte er akseptert som deltaker av organisasjonen».

I HR-2022-2418-A la førstvoterende til grunn at også formålet med gjerningspersonens handlemåte og den sammenhengen som handlingene inngår i, kan ha betydning for spørsmålet om vedkommende kan sies å ha deltatt i en terrororganisasjon, se avsnitt 37, hvor følgende uttales:

«Straffansvaret må bero på en konkret og nyansert vurdering i lys av formålet med tiltaltes handlemåte og den sammenhengen som handlingene inngår i.»

Av forarbeidene til straffeloven § 199 følger det at uttrykket «deltar i» i utgangspunktet skal forstås likt som i § 136 a, se spesialmerknadene i Prop. 190 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)* punkt 10.2 side 47. Departementet uttalte videre at straffebudet er ment å ramme «aktive bidrag», men presiserte som Høyesterett i ovennevnte avgjørelser, følgende:

«Ikke ethvert aktivt bidrag skal […] kunne gi grunnlag for straff. Helt perifere eller bagatellmessige bidrag faller utenfor.

[…] Det er ikke et vilkår at bidragsyteren er medlem i eller formelt tilsluttet sammenslutningen, eller at vedkommende på en eller annen måte er akseptert som deltaker i sammenslutningen.»

Som det fremgår av uttalelsene ovenfor, er både «bidrar i» og «deltar i» forstått som forholdsvis vidtfavnende uttrykk i straffeloven ellers. Departementet antar at

det – uavhengig av hvilket av uttrykkene som inntas i forslaget til ny § 125 a første ledd – er naturlig å se hen til hvordan disse uttrykkene er forstått i de ovennevnte uttalelsene fra forarbeider og rettspraksis.

I tråd med dette legger departementet til grunn at gjerningspersonen i prinsippet kan bidra eller delta i etterretningsvirksomhet uten forutgående kontakt med eller aksept fra en fremmed etterretningstjeneste eller lignende. Ved straffeforfølgning etter forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd vil dette imidlertid bare kunne ha betydning i saker som gjelder overtredelse av alternativene i bokstav a og b, siden et oppdrag som nevnt i bokstav c nødvendigvis vil innebære at gjerningspersonen må ha hatt forutgående kontakt med noen som handler på vegne av en fremmed stat, se punkt 7.7.2.

Videre legger departementet til grunn at uttrykkene «bidrar i» eller «deltar i» i lovforslaget ikke innebærer et krav om at gjerningspersonens handlinger er nødvendige for utøvelsen av etterretningsvirksomheten til en fremmed stat. Det er tilstrekkelig at handlingene inngår i det samlede årsaksbildet. Samtidig innebærer uttrykkene at man må over en terskel for at gjerningspersonens handlinger skal rammes av den foreslåtte bestemmelsen. Helt bagatellmessige eller perifere bidrag rammes derfor ikke. Terskelen ligger imidlertid ikke særlig høyt. Hvor grensen går, må avgjøres på bakgrunn av den alminnelige rettsstridsreservasjonen Innskrenkende tolkning er særlig aktuelt dersom de aktuelle handlingene har et dagligdags preg og isolert sett ikke er straffverdige.

### 7.5.3 Vilkåret «kan skade betydelige samfunnsinteresser»

Hovedformålet med forslaget til straffeloven ny § 125 a er å styrke vernet mot fremmed etterretningsvirksomhet som kan være samfunnsskadelig. Departementet antar at dette bør reflekteres i vilkårene for straffansvar i første ledd. I lovforslaget er det derfor utformet et vilkår om at gjerningspersonen må bidra eller delta i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som «kan skade betydelige samfunnsinteresser». Vilkåret er ment å bidra til at den foreslåtte bestemmelsen bygger på skadefølgeprinsippet og ikke oppstiller unødvendig vidtgående begrensninger for ytrings- og informasjonsfriheten og den alminnelige handlefriheten. Disse hensynene sto også sentralt ved utformingen av straffeloven §§ 121 til 125, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.1 side 138 der departementet ga uttrykk for at det ville føre for langt å gjøre bestemmelsene til rene handlingsdelikter og videre uttalte følgende:

«Det vil være i dårlig harmoni med skadefølgeprinsippet, som legges til grunn for hvilke handlinger som skal kunne straffes, og det vil gi journalistisk og vitenskapelig virksomhet for trange kår.»

Skadefølgeprinsippet går kort fortalt går ut på at det som utgangspunkt bare er grunn til å kriminalisere handlinger som er egnet til å skade, eller skape en fare for skade, på interesser som har et rettmessig krav på vern. En rekke av de eksisterende bestemmelsene i straffeloven kapittel 17 rammer handlinger som

volder fare for skade. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.3.3.3 side 117 er dette begrunnet slik:

«Det sentrale i skadefølgeprinsippet er at handlinger som ikke medfører skade eller fare for skade på beskyttelsesverdige interesser, heller ikke bør være straffbare. Hvorvidt en atferd skal kunne straffes allerede når det er frembrakt fare for det uønskede resultat, eller om det først skal skje når det skadelige resultat er forsøkt frembrakt (dvs. at gjerningspersonen har skredet til verket med skadeforsett), må bestemmes ut fra hvor klanderverdig det er å frembringe en slik fare og hvor effektiv det er behov for å gjøre straffbestemmelsen [sic]. Som det er pekt på ovenfor, vil lovbrudd rettet mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende interesser være av en slik karakter at det er riktig å gjøre dem straffbare allerede når det er fare for skade.»

Fremmedstatlig etterretningsvirksomhet kan ha et stort potensial for å skade nasjonal sikkerhet og andre sterkt beskyttelsesverdige interesser, se punkt 2.2, 2.3 og 7.1. Etter omstendighetene kan konsekvensene av slik etterretningsvirksomhet også være irreversible. Etter departementets syn taler det for at straffansvar for bidrag eller deltakelse i etterretningsvirksomhet ikke bør være betinget av at virksomheten faktisk «skader» betydelige samfunnsinteresser. I forslaget til ny § 125 a første ledd er det derfor stilt vilkår om at etterretningsvirksomheten «kan skade» slike interesser.

Etter straffeloven §§ 121 til 125 er vilkåret om fare for skade på slike grunnleggende nasjonale interesser som vernes av bestemmelsene, knyttet til selve *opplysningene* som innhentes eller avsløres. Dersom det i forslaget til ny § 125 a skulle vært stilt et slik krav, ville det antakelig snevret inn bestemmelsen for mye. I mange tilfeller oppstår faren først når informasjon fra flere kilder sammenstilles og analyseres av fremmed etterretning, se punkt 7.1. I forslaget til ny straffebestemmelse som er utformet i dette høringsnotatet, foreslår departementet derfor at vilkåret om fare for skade på betydelige samfunnsinteresser knyttes til den *etterretningsvirksomheten* som gjerningspersonen må bidra eller delta i.

Departementet antar at uttrykket «*betydelige samfunnsinteresser*» er bedre egnet til å angi de interessene som forslaget til straffeloven ny § 125 a er ment å verne, enn «grunnleggende nasjonale interesser» eller «sikkerhetsinteresser» som brukes i tilgrensende bestemmelser i straffeloven §§ 121, 123 og 126. Uttrykket «betydelige samfunnsinteresser» benyttes i dag i straffeloven § 117 (inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner) og § 130 (påvirkning fra fremmed etterretning). De betydelige samfunnsinteressene som straffeloven § 130 er ment å verne, kan knytte seg til en rekke ulike forhold, se spesialmerknadene i Prop. 42 L (2023–2024) punkt 13.1 side 64. Blant disse er nasjonal sikkerhet. Et helt sentralt formål med bestemmelsene som foreslås i dette høringsnotatet å beskytte Norge mot etterretningsvirksomhet som kan skade nasjonal sikkerhet. Når det gjelder forståelsen av dette uttrykket, viser departementet til følgende uttalelse i ovennevnte proposisjon punkt 8.3 side 29:

«Det er alminnelig antatt at nasjonal sikkerhet omfatter statssikkerheten og de deler av samfunnssikkerheten som har avgjørende betydning for landets sikkerhet og overlevelse, se

blant annet NOU 2023: 14 punkt 2.5.5 side 44 og Meld. St. 5 (2020–2021) punkt 7.2 side 69-70. Begrepet er i dag blant annet reflektert i sikkerhetsloven § 1-5 og etterretningstjenesteloven § 1-1.»

Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 3.2.2, vil de interessene som anses som «nasjonale sikkerhetsinteresser», slik uttrykket er definert i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1, for en stor del også anses som «grunnleggende nasjonale interesser» som omfattes av straffeloven § 121. Det er imidlertid også noen forskjeller. I denne sammenheng er det særlig grunn til å fremheve at uttrykket «nasjonale sikkerhetsinteresser» i sikkerhetsloven omfatter overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til «økonomisk stabilitet og handlefrihet», jf. § 1-5 nr. 1 bokstav d. Etter departementets syn er det ønskelig at straffebudet som foreslås i høringsnotatet her, i større grad enn straffeloven §§ 121 til 125, beskytter Norges økonomiske interesser. Som nevnt i punkt 3.2.2 ga Sikkerhetsutvalget i NOU 2016: 19 punkt 6.7.2 side 115 uttrykk for at økonomisk trygghet og velferd er en grunnleggende forutsetning for Norges evne til å ivareta egen sikkerhet. Sammenhengen mellom økonomisk stabilitet og handlefrihet og nasjonal sikkerhet er også fremhevet i Norges første nasjonale sikkerhetsstrategi, se for eksempel side 8 der følgende uttales:

«Norge har en sterk økonomi, et høyt velferdsnivå og en stor finansformue. Økonomisk stabilitet og handlefrihet gjør at vi kan mobilisere ressurser for å nå sikkerhetspolitiske mål. Vår sikkerhet avhenger av at vi bevarer vår konkurransekraft og omstillingsevne.»

Den betydningen økonomisk stabilitet og handlefrihet har for nasjonal sikkerhet, tilsier etter departementets syn at det er behov for å styrke det strafferettslige vernet mot statlig styrt økonomisk spionasje rettet mot norsk næringsliv. Som nevnt i punkt 3.2.3 inngår det allerede blant PSTs oppgaver å forebygge og etterforske statlig styrt ulovlig etterretningsvirksomhet som retter seg mot bedriftshemmeligheter, se spesialmerknadene til politiloven § 17 b i Ot.prp. nr. 29 (2000–2001) punkt 10 side 46. Økonomisk eller konkurransemessig motivert industrispionasje rettet mot norsk næringsvirksomhet anses imidlertid ikke som et angrep på «grunnleggende nasjonale interesser» som vernes av straffeloven § 121, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.1 side 138. Det vises til punkt 3.1.2 for en nærmere omtale av dette. Departementet legger derimot til grunn at statlig styrt økonomisk spionasje normalt vil kunne skade «betydelige samfunnsinteresser», blant annet fordi informasjonen som samles inn ved slik spionasje, kan brukes til ulempe for norsk konkurransekraft og omstillingsevne, som det er nødvendig å bevare av hensyn til Norges sikkerhet. Unntak kan tenkes dersom spionasjen i et konkret tilfelle er innrettet slik at den bare rammer interesser som i all hovedsak er av bedriftsøkonomisk karakter.

Et annet formål med forslaget til straffeloven ny § 125 a er å styrke vernet mot at fremmed etterretning får tilgang til opplysninger som, enten i seg selv eller sett i sammenheng med andre opplysninger, kan brukes til å forberede handlinger som kan forstyrre eller skade samfunnets infrastruktur. Slike forstyrrende eller

skadelige handlinger kan for eksempel være sabotasjeaksjoner eller cyberoperasjoner. Straffeloven §§ 121 til 125 rammer etterretningsvirksomhet rettet mot og avsløring av hemmelige opplysninger, som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder «samfunnets infrastruktur», jf. § 121 bokstav e. I spesialmerknadene til § 121 er det lagt til grunn at hemmelig informasjon om infrastrukturen ikke sjelden vil kunne innsamles ved sammenstilling og bearbeiding av opplysninger fra åpne kilder («puslespilldoktrinen»), se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308. Det foreslåtte straffebudet er ment å supplere de gjeldende bestemmelsene i straffeloven §§ 121 til 125, ved at det skal ramme innhenting og deling av opplysninger som ikke er hemmelige. Den foreslåtte bestemmelsen kan blant annet fange opp tilfeller der gjerningspersonen bidrar med «puslespillbrikker» som, sammenstilt med informasjon som fremmed etterretning allerede besitter, kan brukes til å identifisere sårbarheter knyttet til infrastrukturen som kan utnyttes eller rammes i skadelige aksjoner. Både i fredstid, ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig, har det stor betydning at infrastrukturen fungerer så langt det er mulig.

Tilsvarende har det stor betydning at viktige samfunnsinstitusjoner fungerer så langt det er mulig under skiftende forhold. Som forutsatt i straffeloven § 117, vil inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner, som offentlige myndigheter, politiske partier eller medieforetak, kunne sette betydelige samfunnsinteresser i fare. Det foreslåtte vilkåret om at etterretningsvirksomheten kan skade «betydelige samfunnsinteresser» sikrer at bestemmelsen, i større grad enn straffeloven §§ 121 til 125, rammer innhenting og deling av opplysninger som kan brukes til å skade virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner. Blant annet vil forslaget til straffeloven ny § 125 a kunne ramme innhenting og deling av opplysninger som kan utnyttes for å skade virksomheten til andre offentlige myndigheter enn «de øverste statsorganer», jf. § 121 bokstav b. Informasjonen kan for eksempel gjelde sårbarheter hos statsorganer på lavere nivå, fylkeskommunale organer eller kommunale organer, gitt at disse ivaretar viktige samfunnsfunksjoner, eller hos politiet. At den foreslåtte bestemmelsen ikke stiller krav om at opplysningene må være hemmelige, vil også kunne bidra til å styrke vernet.

Norske forskningsmiljøer er attraktive etterretningsmål for fremmed etterretning. Ulike forskningsmiljøer besitter og utvikler kunnskap om forhold knyttet til blant annet forsvar, cybersikkerhet, teknologi og energi. Noen forskningsprosjekter, særlig innenfor sikkerhetspolitiske forskningsmiljøer, vil også kunne belyse styrker og sårbarheter i det norske totalforsvaret. Det vurderes å være en betydelig samfunnsinteresse å beskytte slike forskningsmiljøer- og prosjekter mot fremmedstatlig etterretningsvirksomhet, for å unngå at fremmede stater gis mulighet til å styrke sin kapasitet på bekostning av norske interesser eller utnytte informasjon om sårbarheter i en eventuell konflikt.

Ovenfor har departementet omtalt noen sentrale samfunnsinteresser som den foreslåtte straffebestemmelsen er ment å ivareta. For øvrig må det bero på et

skjønn hva som anses som «betydelige samfunnsinteresser». Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 nr. 2 oppstiller en ramme for hvilke samfunnsinteresser straffebudet kan verne, se punkt 4.3.2 og 4.3.3 ovenfor.

### 7.5.4 Mulig vilkår om at etterretningsvirksomheten må være «mot Norge»

Et spørsmål som oppstår er om forslaget til ny § 125 a første ledd bør utformes slik at bestemmelsen også rammer den som bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser i andre stater enn Norge.

I dag rammer straffeloven § 126 bokstav b den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser. Som nevnt i punkt 3.1.4 ovenfor fremgår det av forarbeidene at det ble ansett som en nasjonal interesse å hindre at norsk territorium benyttes til etterretningsvirksomhet rettet mot andre staters sikkerhetsinteresser, se spesialmerknadene i NOU 2003: 18 punkt 7.2.2 side 105 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 312. Paragraf 126 bokstav b inneholder ikke et vilkår om at opplysningene som samles inn, er hemmelige. Bestemmelsen omfatter dermed flere opplysninger enn den motsvarende bestemmelsen i § 121 om etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter. For å omfattes av § 126 bokstav b må likevel opplysningene kunne skade andre staters «sikkerhetsinteresser», det vil si at det må dreie seg om informasjon om andre stater av det slaget som for Norges del er omhandlet i § 121, se spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313.

Departementet antar at det er behov for å hindre at områder underlagt norsk jurisdiksjon benyttes til etterretningsvirksomhet rettet mot slike opplysninger som omfattes forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd, også i tilfeller der opplysningene knytter seg til forhold i andre stater. På grunn av samarbeid med allierte stater, kan et vilkår om at etterretningsvirksomheten må være mot Norge dessuten reise vanskelige bevisspørsmål knyttet til hvilken stats interesser som etterretningsvirksomheten kan skade. Ytterligere en ulempe med et slikt vilkår vil være at det vil kunne gjøre det vanskeligere å forebygge eller etterforske saker om fremmedstatlig etterretningsvirksomhet mot flere stater samlet, i tilfeller der det er hensiktsmessig. På denne bakgrunnen foreslår departementet ikke at bestemmelsen skal inneholde et vilkår om at gjerningspersonen bidrar eller deltar i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet mot Norge.

Departementet bemerker at reglene om straffelovgivningens stedlige virkeområde i stor grad vil hindre at straffebudene som foreslås i høringsnotatet her, får anvendelse på handlinger som foretas av utlendinger i utlandet og som er rettet mot betydelige samfunnsinteresser i andre stater, se punkt 7.12.

## 7.6 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a og b

### 7.6.1 Innledning

I *Nasjonal trusselvurdering 2026* gir PST uttrykk for at utenlandske etterretningstjenester er særlig interessert informasjon som er gradert eller «sensitiv», se blant annet side 25.

Etter sikkerhetsloven § 5-3 skal en virksomhet som tilvirker informasjon, sikkerhetsgradere informasjonen dersom det kan skade «nasjonale sikkerhetsinteresser» om den blir kjent for uvedkommende. Innhenting og avsløring av graderte opplysninger som ikke har en aktverdig grunn vil i stor grad rammes av bestemmelsene i straffeloven §§ 121 til 125. Fordi det ikke er fullt samsvar mellom innholdet i uttrykket «nasjonale sikkerhetsinteresser», som brukes i sikkerhetsloven, og slike nærmere angitte «grunnleggende nasjonale interesser» som nevnt i straffeloven § 121, kan enkelte opplysninger imidlertid være graderte uten at innhenting og avsløring av opplysningene kan straffes etter straffeloven §§ 121 til 125. Dette vil blant annet gjelde enkelte opplysninger som det er viktig å beskytte av hensyn til Norges økonomiske stabilitet og handlefrihet, se punkt 3.2.2 for en oversikt over likheter og forskjeller mellom «nasjonale sikkerhetsinteresser» slik uttrykket er definert i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 og de «grunnleggende nasjonale interessene» som omfattes av straffeloven § 121.

Ugradert sensitiv informasjon kan være taushetsbelagt etter andre lover, inkludert forretningshemmelighetsloven og lov om forsvarsviktige oppfinnelser, som er omtalt i punkt 3.2.3 og 3.2.5 ovenfor. Enkelte sensitive opplysninger kan videre være omfattet av reglene i eksportkontrolloven, som er omtalt i punkt 3.2.4, eller taushetsbelagt etter instruks. Departementet antar likevel at en stor andel av den sensitive informasjonen som er av interesse for fremmed etterretning, ikke er underlagt taushetsplikt eller lignende begrensninger. Basert på informasjon mottatt fra PST i brev 18. november 2025, legger departementet til grunn at slik sensitiv informasjon i mange tilfeller finnes i interne dokumenter og databaser hos så vel offentlige organer som private virksomheter. Slike opplysninger kan for eksempel finnes i utkast til strategier eller budsjetter, interne notater som inneholder beslutningsgrunnlag for ledelsen, interne kommunikasjonsstrategier, talepunkter og medieplaner, interne beredskapsplaner og evakueringsrutiner, interne risiko- og sårbarhetsanalyser, dokumenter i interne varslingssaker eller oversikter over ansatte med roller, ansvarsområder, tilgangsnivå mv. Også registre og journaler som kun ansatte har tilgang til hos ulike offentlige myndigheter, som for eksempel politiet, Nav og Utlendingsdirektoratet, inneholder sensitiv informasjon.

Sensitive opplysninger kan også innhentes gjennom samtaler og annen samhandling med andre mennesker i det fysiske eller digitale rommet, ikke minst ved samhandling med «innsidere», altså personer som har eller har hatt legitim tilgang til de aktuelle opplysningene. I *Nasjonal trusselvurdering 2026* side 25

uttaler PST at rekrutterte innsidere i norske virksomheter blant annet kan bli bedt om å fremskaffe informasjon om sårbarheter, for eksempel i rutiner, sikkerhetstiltak og IKT-infrastruktur.

I brev 18. november 2025 til departementet gir PST ytterligere et eksempel som kan illustrere verdien av informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig og som kan innhentes fra innsidere:

«I en tid med sikkerhetspolitisk uro og usikkerhet blir andre staters behov for etterretning mot norske politiske prosesser og beslutninger stort. Slik politisk etterretning rettes mot beslutningstakere eller premissleverandørene av disse, der målet er å innhente informasjon om norske standpunkt i aktuelle politiske spørsmål. En etablert kilde eller innsider vil kunne gi en etterretningstjeneste unik informasjon om hva enkeltpersoner, bedrifter, offentlige virksomheter eller politiske institusjoner gjør eller planlegger å gjøre.»

Etter departementets syn fremstår uttrykket «sensitiv informasjon» som for uklart til å egne seg som avgrensningskriterium i en straffebestemmelse. Samtidig kan det være behov for å verne samfunnet mot skadevirkningene som kan oppstå dersom fremmed etterretning får tilgang til informasjon som kan betegnes som «sensitiv». Departementet har på denne bakgrunnen utformet forslag til to gjerningsalternativer som på nærmere vilkår rammer innhenting og deling av «opplysninger som ikke er allment tilgjengelige» i forslaget til straffeloven ny § 125 a i første ledd bokstav a og b.

### 7.6.2 Nærmere om vilkåret «opplysninger som ikke er allment tilgjengelige»

Vilkåret om at det må dreie seg om «opplysninger som ikke er allment tilgjengelige», er ikke uproblematisk. Både offentlige organer og private virksomheter besitter mye informasjon som ikke er allment tilgjengelig, men som er uten verdi for fremmed etterretning. Etter departementets syn er det imidlertid vanskelig å finne en mer presis avgrensning, som samtidig er vid nok til å møte det behovet som er beskrevet ovenfor i punkt 7.1 og 7.6.1.

Et straffansvar som bare dekker innsamling og deling av opplysninger om bestemte emner vil antakelig bli for snevert, med mindre det benyttes så vide formuleringer at den tematiske avgrensningen ikke innebærer en reell begrensning. Dette har sammenheng med at målet for fremmed etterretning, som tidligere påpekt, er å skaffe seg et bredt bilde, som kan utnyttes til å fremme egen stats interesser og samtidig svekke Norges eller allierte staters interesser. Departementet nevner i denne sammenheng at tyske myndigheter, som påpekt i punkt 5.4.3, i forarbeidene til bestemmelsen i den tyske straffeloven § 99 ga uttrykk for at en opplisting av de enkelte forholdene som er av interesse for fremmed etterretning, ikke utgjør en reell presisering eller klargjøring, ettersom opplistingen omfatter alle oppgaveområdene til etterretningstjenestene, se BT-Drucksache V/2820 side 22.

At det er vanskelig å angi presist hvilken informasjon som kan skade nasjonal sikkerhet dersom den blir kjent for fremmed etterretning, er også lagt til grunn av EMD i blant annet *Bojolyan mot Armenia* avsnitt 51, der domstolen uttalte at «[t]hreats to national security vary in character and time and are therefore difficult to define in advance». Avgjørelsen er nærmere omtalt i punkt 4.3.3 ovenfor.

For å stramme inn gjerningsbeskrivelsene i lovforslaget og samtidig gjøre det enklere for borgerne å skille straffbare handlinger fra lovlige handlinger, kunne en mulighet være å oppstille tilleggsvilkår, for eksempel stille krav om at gjerningspersonen handler etter oppdrag fra en fremmed stat. Å bidra eller delta i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat, eller å innhente slike opplysninger med slik deling for øye, er likevel i utgangspunktet så uvanlig og klanderverdig at departementet antar at det er forsvarlig ikke å oppstille tilleggsvilkår i første ledd bokstav a og b. Departementet påpeker også at innhenting og deling av opplysninger som ikke er allment tilgjengelige kan ha et like stort skadepotensial i tilfeller der gjerningspersonen handler på eget initiativ som i tilfeller der en fremmed stat er oppdragsgiver.

Selv om formuleringen «opplysninger som ikke er allment tilgjengelige» er vid, er ikke første ledd bokstav a og b i forslaget til straffeloven ny § 125 a ment å ramme innhenting og deling av opplysninger som er uten etterretningsmessig interesse. Dette vil følge av det innledende vilkåret om at gjerningspersonen ved å innhente eller dele opplysninger som nevnt, «bidrar» eller «deltar» i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Når det gjelder uttrykket «opplysninger», legger departementet til grunn at dette dekker de fleste fremstillinger, uavhengig av om de består av ord, fotografier, tegninger, lyd- eller videoopptak eller noe annet.

I vurderingen av om opplysninger er å regne som «allment tilgjengelige», kan det ses hen til uttrykket «åpent tilgjengelig informasjon», slik det brukes i lov 19. juni 2020 nr. 77 som Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven) §§ 6-2 og 6-3 og lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 65 a. I forarbeidene til politiregisterloven § 65 a gis det uttrykk for at informasjon er åpent tilgjengelig dersom den er «allment tilgjengelig for offentligheten», samtidig som det påpekes at det ikke er mulig å gi en uttømmende definisjon av uttrykket «åpent tilgjengelig informasjon», se Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)* punkt 8.2.3 side 36–37. I spesialmerknadene til etterretningstjenesteloven § 6-2 uttales det at åpent tilgjengelig informasjon «typisk [kan] være informasjon som er publisert på Internett, for eksempel på et sosialt medium eller et annet nettsted», se Prop. 80 L (2019–2020) *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)* punkt 17 side 208. Det presiseres at informasjon regnes som åpent tilgjengelig selv om den er publisert på

«det mørke nettet» og ikke er tilgjengelig gjennom vanlige søkemotorer, med mindre det er etablert spesielle mekanismer for å beskytte innholdet. Andre eksempler som nevnes er «informasjon som er publisert i kringkastingsmedier, åpne registre eller i trykte bøker, aviser og tidsskrifter», se proposisjonen punkt 17 side 208–209.

Det fremgår av både etterretningstjenesteloven § 6-2 og politiregisterloven § 65 a at informasjon ikke er åpent tilgjengelig «dersom tilgang krever aktiv fordekt opptreden eller forsering av passord eller lignende beskyttelsesmekanismer». Av spesialmerknadene til etterretningstjenesteloven § 6-2 fremgår det at aktiv fordekt opptreden for eksempel vil foreligge dersom «en tjenesteperson utgir seg for å være en annen, ikke-fiktiv person og gjennom samhandling med mennesker oppnår tilgang til for eksempel et forum på Internett», se Prop. 80 L (2019–2020) punkt 17 side 208. Det regnes derimot ikke som aktiv fordekt opptreden «hvis Etterretningstjenesten, gjennom en fiktiv bruker, opptrer med normal aktivitet for å få eller opprettholde tilgang til for eksempel et forum eller gruppe på et nettsamfunn», se proposisjonen punkt 17 side 208–209. I tråd med dette bør informasjon i Facebook-grupper og lignende som den enkelte lett kan få tilgang til, herunder ved å opprette en fiktiv bruker, antakelig anses som allment tilgjengelig.

Organ- eller virksomhetsintern informasjon og informasjon i registre og journaler som kun ansatte har tilgang til, er ikke allment tilgjengelig. Forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a og b er blant annet ment å ramme innsidere som innhenter eller deler informasjon som de i egenskap å være ansatt eller oppdragstaker har eller har hatt legitim tilgang til. I mange tilfeller vil heller ikke opplysninger om uenigheter, interne konflikter eller misnøye innad i et organ eller en virksomhet eller personlige forhold hos ledere og kollegaer, være å regne som allment tilgjengelige.

### 7.6.3 Vilkåret «samle inn eller sette seg i besittelse av»

I forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a er det å «samle inn eller sette seg i besittelse av» opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, oppstilt som et vilkår. Uttrykkene er brukt i straffeloven § 121, som rammer den som på nærmere vilkår «samler inn eller setter seg i besittelse av» visse opplysninger. PST har ikke gitt uttrykk for at disse vilkårene representerer en utfordring i praksis, og departementet antar derfor at det ikke er behov for å utvide eller endre denne delen av gjerningsbeskrivelsen for å tilpasse en ny bestemmelse til måten fremmed etterretning opererer på i dag.

Straffeloven § 121 omfatter også tilfeller der opplysningene fremkommer ved sammenstilling og bearbeiding, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 308. Departementet legger til grunn at også slike handlinger dekkes av formuleringen «samle inn eller sette seg i besittelse av» i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a.

### 7.6.4 Vilkåret «dele»

I forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav b er det å «dele» opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat, angitt som et sentralt vilkår i den objektive gjerningsbeskrivelsen. I forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a utgjør vilkåret om at gjerningspersonen må ha forsett om å «dele» opplysningene med en fremmed stat et krav om subjektivt overskudd.

Formuleringen «dele» er ikke brukt i dagens straffebestemmelser i kapittel 17. Straffeloven § 123 rammer på nærmere vilkår den som «offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører» visse opplysninger. En opplysningene anses offentliggjort i bestemmelsens forstand når den «er gjort kjent eller tilgjengelig for allmennheten», se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 311. Alternativet «overleverer» tar særlig sikte på tilfeller hvor den aktuelle opplysningen er skriftlig eller lagret på annen måte, og materialet eller kopi av dette overleveres eller oversendes til andre, se samme sted i spesialmerknadene. Alternativet «på annen måte avslører» omfatter alle tilfeller der opplysningen urettmessig er gjort kjent for en eller flere personer.

Utrykket «overleverer», slik det brukes i straffeloven § 123, er antakelig for snevert til å ramme all straffverdig formidling av opplysninger. Videre passer formuleringen «avslører» ikke helt på videreformidling av opplysninger som ikke nødvendigvis er hemmelige, selv om de «ikke er allment tilgjengelige». Etter departementets foreløpige vurdering angir «dele» mer naturlig de handlingene og det forsettet som det er ønskelig å kriminalisere i forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a og b.

Opplysninger kan deles på mange måter, herunder gjennom samtale eller ved å gi andre tilgang til dokumenter eller digitalt materiale. Formuleringen «dele» i forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a og b er i utgangspunktet ment å omfatte enhver form for formidling av opplysninger. Som det fremgår av punkt 7.6.5 nedenfor, foreslår departementet imidlertid at bestemmelsen bare skal ramme den som deler eller har forsett om å dele opplysninger med «en fremmed stat».

### 7.6.5 Vilkåret «med en fremmed stat»

Som nevnt favner formuleringen «dele» vidt og omfatter i utgangspunktet enhver formidling av opplysninger, se punkt 7.6.4 ovenfor. Basert på PSTs problembeskrivelse, blant annet i brev 18. november 2025 til departementet, antar departementet at det ikke er behov for nye straffebestemmelser som rammer offentliggjøring av opplysninger, eller spredning av opplysninger til en større personkrets for eksempel på et sosialt medium. Derimot tilsier PSTs problembeskrivelse at det er behov for å utvide mulighetene til å straffeforfølge personer som formidler informasjon til fremmed etterretning. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det stilles krav om at gjerningspersonen deler eller har forsett om å dele opplysningene «med en fremmed stat».

Å avgrense straffebestemmelsene som foreslås i straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a og b slik, reduserer risikoen for at straffebudet rammer legitime ytringer. At opplysningene må deles «med en fremmed stat», eller samles inn med forsett om at de skal deles med en slik stat, er ment å innebære at innhenting og formidling av opplysninger for eksempel som ledd i journalistikk, varsling som belyser kritikkverdige forhold eller forskning, skal falle utenfor. Dette gjelder også i tilfeller der det er påregnelig at fremmed etterretning kan bli kjent med opplysningene og søke å utnytte disse på måter som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Et slikt vilkår kan dermed bidra til å motvirke at det gjøres uforholdsmessige inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten.

Det foreslåtte vilkåret om at gjerningspersonen må dele eller ha forsett om å dele opplysningene «med en fremmed stat», kan omfatte hele spekteret fra tilfeller der gjerningspersonen mangler tilknytning til den aktuelle staten til tilfeller der gjerningspersonen direkte representerer et statlig organ i vedkommende stat. Vilkåret «til fordel for en fremmed stat» i straffeloven § 121 er forstått på samme måte, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 309 der det fremgår at vilkåret også vil være oppfylt dersom det avdekkes at «en fremmed etterretningsorganisasjon driver virksomhet i Norge under dekke av å være forskning eller undersøkende journalistikk».

Av hensyn til straffebudets effektivitet bør forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a og b kunne anvendes uavhengig av om opplysningene deles eller skal deles med noen som direkte representerer en fremmed stat eller med noen som handler på vegne av en slik stat. Av *Nasjonal trusselvurdering 2026* fremgår det at personer som rekrutteres av fremmed etterretning kan bli bedt om å rekruttere egne kilder, se blant annet side 18, der det uttales at «det [er] en økende trend at kinesiske etterretningstjenester oppfordrer kildene sine til å rekruttere egne kildenettverk».

Departementet antar at formuleringen «dele […] med en fremmed stat» er tilstrekkelig vid til også å dekke deling med noen som handler på vegne av en fremmed stat. Departementet nevner i denne sammenheng at «fremmed stat» også er brukt i straffeloven § 128, som blant annet rammer den som her i riket rekrutterer noen til militær virksomhet «for en fremmed stat», jf. § 128 andre punktum. Det er i forarbeidene til straffeloven § 146 (rekruttering til militær virksomhet) lagt til grunn at vilkåret «for en fremmed stat» i § 128 innebærer en avgrensning mot styrker, organisasjoner eller grupper som ikke «opptrer på en stats vegne», se Prop. 44 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)* punkt 5.1 side 31.

Et mulig alternativ er å stille krav om at opplysningene deles eller skal deles med en «fremmed etterretningsaktør». Formuleringen er benyttet i straffeloven § 130, som på nærmere vilkår rammer den som med tilknytning til en «fremmed etterretningsaktør» bidrar i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Det fremgår av forarbeidene til

bestemmelsen at vilkåret «fremmed etterretningsaktør» omfatter statlige organer som reelt sett styrer fordekte påvirkningsoperasjoner, uavhengig av om de formelt er utpekt som etterretningstjeneste, se spesialmerknadene i Prop. 42 L (2023–2024) punkt 13.1 side 63. Samme sted fremgår det at også ikke-statlige organer som driver med påvirkningsoperasjoner etter omstendighetene kan omfattes.

Om vilkåret utformes slik at deling må skje med en fremmed «stat» eller «etterretningsaktør», vil neppe innebære noen realitetsforskjell. Ettersom gjerningspersonens handlemåte uansett må utgjøre deltakelse eller bidrag i «etterretningsvirksomhet» for å rammes som en overtredelse av straffeloven § 125 a første ledd bokstav a eller b, må nødvendigvis mottakeren av opplysningene enten selv være eller ha en forbindelse til en fysisk eller juridisk person som styrer eller driver med etterretningsvirksomhet, og som vil være å regne som en «etterretningsaktør».

Departementet nevner for ordens skyld at legitimt etterretningssamarbeid med og informasjonsoverføring til andre staters etterretningstjenester innenfor etterretningstjenestelovens rammer faller utenfor gjerningsbeskrivelsen. Det vises til at slik virksomhet ikke har potensial til å skade betydelige samfunnsinteresser.

## 7.7 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c

### 7.7.1 Innledning

Basert på PSTs problembeskrivelse, legger departementet til grunn at også allment tilgjengelige opplysninger kan utnyttes av fremmed etterretning på en måte som kan skade betydelige samfunnsinteresser i Norge eller i allierte stater. Det bør derfor vurderes om det er behov for en straffebestemmelse som ikke er begrenset til innhenting og deling av opplysninger som ikke er allment tilgjengelig.

Som nevnt i punkt 2.4, gir PST i *Nasjonal trusselvurdering 2026* uttrykk for at rekruttering av kilder og medhjelpere er en av flere sentrale metoder statlige trusselaktører benytter i Norge. I trusselvurderingen har PST særlig fremhevet at fremmed etterretning vil kunne forsøke å rekruttere personer med tilgang til sensitiv eller gradert informasjon, personer som har viktige roller og verv, personer med tilknytning til autoritære stater og nordmenn som oppholder seg i tredjeland, særlig i tilfeller der disse har påvirkningsmuligheter eller tilgang til informasjon av interesse, se side 25. Også andre kan imidlertid bli utsatt for rekrutteringsforsøk. I brev 18. november 2025 til departementet har PST pekt på at fremmed etterretning kan ha nytte av å rekruttere personer som kan bidra eller delta i etterretningsvirksomheten ved å innhente åpent tilgjengelig informasjon. PST opplyser i brevet at etaten har erfart at personer bosatt i Norge, av økonomiske, ideologiske eller andre motiver, i enkelte tilfeller har stilt seg til disposisjon for fremmede etterretningstjenester, og uttaler videre følgende:

«Selv om disse […] ikke nødvendig[vis] har tilgang til gradert eller hemmelig informasjon, kan de likevel utgjøre en ressurs for fremmed etterretning ved å bidra til informasjonsinnhenting, utføre oppdrag eller på annen måte støtte etterretningsrelatert aktivitet. Slike bidrag kan omfatte kartlegging av bygninger, anlegg og installasjoner, herunder, radarsystemer, observasjon av enkeltpersoners bevegelser og livsmønstre, samt deltakelse på åpne politiske eller faglige arrangementer. I enkelte tilfeller benyttes slike personer også til å bekrefte eller supplere informasjon som allerede er kjent for den fremmede staten. Å få verifisert allerede kjent informasjon fra en innsider, vil gi informasjonen en helt annen verdi. I en skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon vil tilgang til denne type opplysninger kunne gjøre det norske samfunnet sårbart.»

Verdien av å få verifisert åpent tilgjengelig informasjon og betydningen av å få bistand fra personer som kjenner lokale forhold, har også vært omtalt av Høyesterett i en sak som gjaldt overtredelse av straffeloven 1902 § 91 a om såkalt flyktningspionasje, se Rt. 2014 side 901 avsnitt 15, hvor Høyesterett uttalte følgende:

«Som lagmannsretten bemerker, taler også det åpenbare hensynet bak bestemmelsen – å beskytte enkeltpersoner mot overgrep fra andre staters myndigheter – mot å oppstille et vilkår om at informasjonen ikke må være tilgjengelig fra åpne kilder. For det første kan utenlandske myndigheter ha behov for å få bekreftet fra andre kilder at åpent tilgjengelig informasjon er riktig. For det annet er det ikke gitt at informasjon som er åpent tilgjengelig for den som kjenner lokale forhold, også vil være det for utenlandske myndigheter, for eksempel utstasjonerte diplomater.»

Å utforme et straffebud som rammer innsamling og deling av allment tilgjengelige opplysninger, er krevende. Selv om straffansvaret begrenses på samme måte som i forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a og b, blant annet ved at det stilles krav om at gjerningspersonen bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser, kan en slik bestemmelse uten ytterligere vilkår bli for uklar og vidtgående. Utfordringen er å utforme gjerningsbeskrivelsen slik at den omfatter de klanderverdige og potensielt skadelige handlingene, samtidig som den er tilstrekkelig klar og ikke rekker lengre enn nødvending, se også punkt 7.2.

Noen ganger vil det være lite å bebreide den som deler allment tilgjengelige opplysninger med representanter for stater som utgjør en etterretningstrussel mot Norge, selv i tilfeller der det er påregnelig at opplysningene kan komme til nytte i etterretningsvirksomhet som vil ha et skadepotensial. Et mulig eksempel kan være at noen i forbindelse med et enkeltstående og tilfeldig møte svarer på spørsmål om innholdet i en artikkel i et fagtidsskrift, eller refererer informasjon som er publisert på nettsidene til en offentlig eller privat virksomhet, eller som ble presentert på et åpent møte. Selv om departementet, som nevnt i punkt 7.5.2 ovenfor, legger til grunn at man må over en viss terskel for kunne si at gjerningspersonen «bidrar» eller «deltar» i etterretningsvirksomhet, tilsier hensynet til klarhet og forutberegnelighet at en bestemmelse som rammer innsamling og deling av åpent tilgjengelig informasjon, bør avgrenses ytterligere.

En straffebestemmelse som, uten ytterligere vilkår enn de som er beskrevet i punkt 7.5 og 7.6, rammer den som samler inn, setter seg i besittelse av eller deler allment tilgjengelige opplysninger, vil kunne ha en utilsiktet nedkjølende effekt på ytrings- og informasjonsfriheten. Etterretningsagenter opererer i det skjulte, for eksempel ved at de opptrer under dekke av å være journalister, diplomater, turister eller næringsdrivende. Det kan være vanskelig for den enkelte å vurdere hvem som driver etterretningsvirksomhet for en fremmed stat. Uten ytterligere vilkår er det en risiko for at politikere, diplomater, forskere, næringsdrivende og andre, av frykt for å gjøre noe straffbart, i hvert fall objektivt sett, vil være unødvendig tilbakeholdne med å innhente informasjon for eller dele informasjon med noen vedkommende ikke kan utelukke at handler på vegne fremmed etterretning.

På denne bakgrunn er det i forslaget her utformet et tilleggsvilkår om at gjerningspersonens bidrag eller deltakelse i potensielt skadelig etterretningsvirksomhet, må bestå i å «utføre oppdrag for en fremmed stat». Vilkåret er ment å avgrense straffebestemmelsen slik at den rammer de mer klanderverdige handlingene, og å gjøre det enklere for borgerne å skille straffbare handlinger fra lovlige handlinger. Innhenting og deling av allment tilgjengelige opplysninger for en fremmed stat kan riktignok i prinsippet ha et like stort skadepotensial i tilfeller der gjerningspersonen handler på eget initiativ som i tilfeller der den fremmede staten er oppdragsgiver. Departementet antar likevel at det i dag er størst behov for å kriminalisere innhenting og deling av allment tilgjengelige opplysninger der det skjer etter en form for bestilling fra fremmed etterretning. Det vises til at PST i brev 18. november 2025 har fremhevet at det er problematisk at personer i dag i en del tilfeller straffritt kan la seg rekruttere til å yte visse bidrag i fremmed etterretningsvirksomhet.

Det er rimelig å forvente at norske statsborgere og personer som er bosatt i Norge utviser en viss lojalitet overfor det norske samfunnet. Om slike personer påtar seg å utføre oppdrag for fremmed etterretning som går ut på innhenting og deling av opplysninger, og som innebærer bidrag eller deltakelse i potensielt samfunnsskadelig etterretningsvirksomhet, er det etter departementets syn særlig klanderverdig. Likebehandlingshensyn og behovet for å beskytte samfunnet mot skadelig etterretningsvirksomhet, taler imidlertid for at også andre som etter oppdrag innhenter og deler informasjon, og på den måten bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser, bør omfattes.

I høringsnotatet har departementet utformet et forslag til en ny bestemmelse i straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav c som rammer den som bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å «utføre oppdrag for en fremmed stat» der oppdraget går ut på å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele «andre opplysninger». Med «andre opplysninger» menes opplysninger som er allment tilgjengelige og derfor ikke omfattes av første ledd bokstav a eller b. Vilkåret «utføre oppdrag for en fremmed stat» behandles

nærmere i punkt 7.7.2 nedenfor. For ytterligere å synliggjøre bestemmelsens rekkevidde, foreslår departementet i høringsnotatet her å stille som vilkår at oppdraget utføres «uten aktverdig grunn». Behovet for en uttrykkelig rettsstridsreservasjon og den foreslåtte utformingen av denne behandles i punkt 7.7.3.

### 7.7.2 Vilkåret «utføre oppdrag for en fremmed stat»

I straffeloven benyttes uttrykket «oppdrag» i en rekke bestemmelser. For eksempel rammer straffeloven § 200 (involvering av mindreårige i kriminalitet) den som involverer en mindreårig i en straffbar handling, blant annet ved å «gi oppdrag» til den mindreårige. Flere straffebestemmelser nevner «stilling» og «verv» i tillegg til «oppdrag». Dette gjelder § 325 (grovt underslag), § 372 (grovt bedrageri), § 383 (grov villedende og uriktig selskapsinformasjon), § 387 (korrupsjon), § 388 (grov korrupsjon) og § 389 (påvirkningshandel). Uttrykket «oppdrag» forklares i liten grad i forarbeidene til disse bestemmelsene, men i spesialmerknadene til § 387 forklares de tre uttrykkene slik: «Med 'stilling, verv eller oppdrag' menes alle former for ansettelsesforhold», se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – sluttføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)* punkt 16.11 side 470.

I forslaget slik det er utformet i høringsnotatet her, brukes uttrykket «oppdrag» først og fremst for å avgrense mot handlinger som en person utfører på eget initiativ, uten at det foreligger en form for bestilling fra fremmed etterretning eller lignende. På dette punktet skiller forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c seg fra bokstav a og b, som kan overtres uten forutgående kontakt eller aksept fra en fremmed etterretningstjeneste eller lignende, se punkt 7.5.2 ovenfor. Fordi gjerningspersonen for å rammes av forslaget til første ledd bokstav c, slik det her er utformet, må «utføre oppdrag for en fremmed stat», må vedkommende nødvendigvis ha hatt kontakt med noen som opptrer på vegne av en fremmed stat før handlingen utføres og ha gått med på å utføre den aktuelle handlingen.

Som påpekt i punkt 7.7.1 har PST gitt flere eksempler på hva slike oppdrag kan gå ut på. Andre eksempler kan være å ta bilder, for eksempel av visse personer i en demonstrasjon eller av fartøy utenfor en bestemt installasjon, ta opp lyd fra eller nedtegne informasjon som fremkommer på en konferanse eller sammenstille opplysninger som er allment tilgjengelige.

Når det gjelder rekkevidden av formuleringen «*for* en fremmed stat», viser departementet til vurderingene i punkt 7.6.5 om rekkevidden av det lignende vilkåret «*med* en fremmed stat». Departementet legger til grunn at både den som utfører enkeltoppdrag for en fremmed stat og den som direkte representerer den aktuelle staten, kan sies å utføre oppdrag «for en fremmed stat». Der gjerningspersonen er rekruttert for å utføre enkeltoppdrag, forutsetter departementet at det avgjørende er om oppdragsgiveren opptrer på den fremmede statens vegne. Oppdrag som utføres for fysiske eller juridiske personer som

handler på egne vegne, for eksempel journalister, forskere, bedrifter, politiske partier eller frivillige organisasjoner, vil falle utenfor. Dette må gjelde selv om det dreier seg om opplysninger som har etterretningsverdi og selv om opplysningene senere videreformidles til fremmed etterretning. Meningen er at det er realitetene som avgjør. I tilfeller der fremmedstatlig etterretningsvirksomhet kamufleres som noe annet, og oppdraget gis av noen som for eksempel bare gir seg ut for å være journalist, forsker eller næringsdrivende, vil kravet om at oppdraget utføres «for en fremmed stat», objektivt sett være oppfylt.

I forarbeidene til straffeloven § 130 understrekes det i tilknytning til vilkåret «etter avtale med», at «det ikke er et krav at etterretningsaktøren har formell eller faktisk mulighet til å innvirke på gjerningspersonens handlemåte», se Prop. 42 L (2023–2024) punkt 9.2.3.2 side 37–38. Departementet antar at det heller ikke bør oppstilles et slikt krav etter forslaget her. Det bør være tilstrekkelig at gjerningspersonen som samler inn, setter seg i besittelse av eller deler opplysninger, har påtatt seg å innhente eller videreformidle opplysninger om mer eller mindre presist angitte forhold.

### 7.7.3 Vilkåret «uten aktverdig grunn»

Straffeloven §§ 121 til 125 rammer bare innsamling og avsløring av statshemmeligheter som skjer «uten aktverdig grunn». I forarbeidene er avgrensningen først og fremst begrunnet i behovet for ikke å hindre kritisk journalistikk og forskning, som «representerer både en kontroll av og et korrektiv til myndighetsutøvelsen», se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.2 side 139. Det går uttrykkelig frem av §§ 121 og 123 at innsamling og avsløring av statshemmeligheter til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon aldri anses å ha aktverdig grunn.

I noen tilfeller kan det være legitimt å bidra eller delta i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele allment tilgengelige opplysninger – selv når dette skjer etter oppdrag fra en fremmed stat. Det mest praktiske tilfellet er antakelig diplomater og lokalt tilsatte ved ambassader, som har til oppgave å innhente og sammenstille informasjon fra åpent tilgjengelige kilder, og oversende denne informasjonen til senderstaten. Avhengig av hvilken stat det gjelder og opplysningenes karakter, vil det antakelig i en del tilfeller kunne være sannsynlig at slik informasjon vil bli benyttet i etterretningsvirksomhet, som i seg selv vil kunne være potensielt skadelig.

Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem artikkel 3 nr. 1 bokstav d forutsetter at diplomatiske stasjoner på lovlig måte («by all lawful means») kan skaffe seg kjennskap til forholdene og utviklingen i mottakerstaten, og innberette derom til senderstatens regjering. Formuleringen «forholdene og utviklingen» («conditions and developments») er vid og omfatter ifølge St.prp. nr. 49 (1964–65) *Om samtykke til ratifikasjon av 1) en konvensjon om diplomatisk samkvem, 2) en*

*tilleggsprotokoll om immunitet mot erverv av statsborgerskap, 3) en tilleggsprotokoll om bileggelse av tvister, samtlige undertegnet i Wien den 18. april 1961* side 6 den politiske, kulturelle, sosiale, økonomiske og tekniske utviklingen i mottakerstaten, og generelt alle sider ved livet i mottakerstaten som er av interesser for senderstaten. Dette kommer også til uttrykk i kommentarene til artikkel 3 på side 90 i *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries*, som ble vedtatt av folkerettskommisjon i FN i 1958, og overlevert til FNs generalforsamling. I St.prp. nr. 49 (1964–65) side 6 understrekes det at funksjonen må utøves på lovlig måte. Videre heter det samme sted:

«Ved bedømmelsen av hva som er lovlig må man bygge på mottakerstatens lovgivning og internasjonal praksis. Grensen mellom det som er lovlig og ulovlig kan være vanskelig å trekke. Spionasje er en virksomhet som utvilsomt er ulovlig. Dette gjelder ikke bare militær spionasje.»

Hva som menes med spionasje, er ikke nærmere forklart. Rent språklig er det ikke naturlig å omtale innhenting av allment tilgjengelig informasjon som skjer åpenlyst som spionasje.

En diplomat eller lokalt tilsatt som leser lokale nyheter, møter politikere, deltar på åpne møter eller observerer offentlig tilgjengelige forhold som en del av arbeidet for en fremmed stat, kan samle inn informasjon som har etterretningsverdi og som kan bli videreformidlet og brukt i etterretningsvirksomhet. Etter omstendighetene kan de involverte diplomatene og lokalt tilsatte i slike tilfeller objektivt anses for å overtre den foreslåtte gjerningsbeskrivelsen, det vil si bidra eller delta i «etterretningsvirksomhet» ved å «utføre oppdrag» om å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele allment tilgjengelige opplysninger. Så lenge personalet ikke bruker andre metoder enn de som er vanlige i ordinær diplomatisk virksomhet, bør likevel bestemmelsen som foreslås i straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav c ikke komme til anvendelse. Departementet viser til at det som utgangspunkt er i Norges interesse å ha normale diplomatiske relasjoner med fremmede stater. Departementet bemerker at det ikke er aktuelt å straffeforfølge utenlandske diplomater i Norge eller administrativt og teknisk personale ved en diplomatisk stasjon, med mindre senderstaten har gitt avkall på personens immunitet. Etter Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem skal diplomatiske representanter nyte immunitet mot straffeforfølgning i mottakerstaten, jf. blant annet artikkel 31 nr. 1. Også personer som tilhører en diplomatisk stasjons administrative og tekniske personale, skal nyte slik immunitet, jf. artikkel 37 nr. 2, jf. artikkel 31. Senderstaten kan gi avkall på personens immunitet mot mottakerstatens jurisdiksjon, jf. artikkel 32 nr. 1. Straffeloven § 2 slår dessuten fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, og sikrer dermed at straffebudet ikke kommer i konflikt med reglene om immunitet i konvensjonen.

I høringsnotatet her foreslås likevel å tydeliggjøre disse begrensningene ved å innta et uttrykkelig vilkår om at oppdraget må utføres «uten aktverdig grunn». Som nevnt i punkt 3.1.2 og 3.1.3 forutsetter straffeforfølgning for overtredelser av straffeloven §§ 121 til 125 at innhentingen eller avsløringen av statshemmeligheter har skjedd «uten aktverdig grunn». Denne rettsstridsreservasjonen bygger på Lund-utvalgets forslag i NOU 2003: 18. Ved høringen av NOU 2003: 18 ga flere høringsinstanser uttrykk for at det foreslåtte uttrykket «uten aktverdig grunn» er lite presist. PST uttalte blant annet at kriteriet er et vanskelig etterforskingstema, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.3.2 side 136. Fra pressehold ble det argumentert for at formuleringen ikke i tilstrekkelig grad vernet om informasjonsfriheten, se proposisjonen punkt 7.9.3.2 side 137. Departementet la likevel til grunn at «en rettsstridsreservasjon i form av en 'aktverdig grunn'-standard, gir lovverket mulighet for både å ivareta hensynet til informasjonsfriheten og behovet for å beskytte sikkerhetssensitiv informasjon», se proposisjonen punkt 7.9.4.2 side 139.

Det foreslåtte vilkåret om at oppdraget må utføres «uten aktverdig grunn», vil nødvendigvis ha et noe annet innhold enn det tilsvarende vilkåret i §§ 121 og 123, siden det fremgår av disse bestemmelsene at innsamling og avsløring av statshemmeligheter til fordel for en fremmed stat aldri kan anses å skje med aktverdig grunn. Rettsstridsreservasjonen som foreslås i høringsnotatet her tar, i motsetning til rettsstridsreservasjonen i straffeloven §§ 121 og 123, primært sikte på å tydeliggjøre at forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c ikke skal ramme diplomater og lokalt tilsatte ved ambassader som innhenter og sammenstiller opplysninger uten å benytte andre metoder enn de som er vanlige i ordinær diplomatisk virksomhet.

En ulempe med å innta et uttrykkelig vilkår om at oppdraget må utføres «uten aktverdig grunn», er likevel at det kan bidra til å skape et inntrykk av at det finnes et større legitimt handlingsrom for å påta seg slike oppdrag som dekkes av ordlyden i bestemmelsen, enn det som er realiteten.

## 7.8 Vilkårene i forslaget til ny § 125 a andre ledd

### 7.8.1 Innledning

Det er en kjensgjerning at etterretningstjenester må holde deler av aktiviteten sin skjermet. Dette gjelder også Etterretningstjenesten i Norge, se for eksempel *Forsvarets etterretningsdoktrine 2021*, revidert utgave – 1. januar 2025 side 20, der følgende uttales:

«For at etterretningsorganisasjonen skal kunne levere eksklusiv beslutningsstøtte med høy troverdighet, er det […] avgjørende å holde deler av aktiviteten skjermet.»

Etterretningstjenesteloven § 11-4 regulerer skjerming av etterretningsoperasjoner mv. og slår blant annet fast at Etterretningstjenesten «for å skjerme sine

operasjoner [kan] benytte dekkstrukturer og uriktige, falske eller villedende identiteter, dokumenter og opplysninger», se første ledd.

At norsk etterretningstjeneste kan bruke fremgangsmåter som nevnt i etterretningstjenesteloven § 11-4 for å skjerme sine operasjoner, utelukker etter departementets syn ikke at det kan være grunn til å kriminalisere visse former for fordekt opptreden som skjer til fordel for en fremmed stat. Fremmedstatlig etterretningsvirksomhet i Norge vil kunne medføre skade eller fare for skade på norske eller allierte staters sikkerhetsinteresser eller andre betydelige samfunnsinteresser.

I 2022 pågrep PST en person som ble mistenkt for å ha søkt seg til forskningsinstitusjoner i Norge på oppdrag fra den russiske militære etterretningstjenesten, for å samle inn informasjon fra ulike forskningsmiljøer til fordel for Russland, under dekke av å være brasiliansk forsker. Siktede deltok i forskningsmiljøer og nettverk med kunnskap om blant annet nordområdepolitikk, norsk totalforsvar og hybrid krigføring. Dette er temaer som er av stor interesse for russiske etterretningstjenester. Fordi forskningsinstitusjoner i utgangspunktet ikke forvalter eller publiserer hemmelig informasjon, var det et spørsmål i saken hvorvidt siktede faktisk hadde samlet inn eller satt seg i besittelse av slike opplysninger som er omfattet av § 121. Det ble også vurdert om det forelå et straffbart forsøk på slik innsamling. Siktede ble sendt til Russland som ledd i en utveksling, før påtalespørsmålet var endelig avgjort. Spørsmålene saken reiste ble dermed aldri avklart i rettssystemet.

Saken er omtalt i *Nasjonal trusselvurdering 2023* side 17, hvor PST blant annet skriver:

«Gjennom sine etterretningstjenester er russiske myndigheter kjent for å utføre spionasje og informasjonsinnhenting ved bruk av illegalister. Denne metodikken ble etablert av Sovjetunionen allerede på 1920-tallet og brukes fortsatt. Illegalister er etterretningsagenter som opererer i et annet land med en annen identitet enn den de har fra fødselen av. Identiteten kan for eksempel være tatt fra en avdød person, og gjerne fra et land som mangler eller ikke har gode sentrale folkeregistre.»

En person som gir seg ut for å være en annen og som har til hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av statshemmeligheter, vil etter omstendighetene kunne straffeforfølges for forsøk på overtredelse av straffeloven § 121. Tilsvarende vil også forsøk på overtredelse av den foreslåtte bestemmelsen i ny § 125 a første ledd være straffbart, dersom denne blir vedtatt. Departementet har likevel utformet forslag til en bestemmelse i ny § 125 a andre ledd som spesifikt retter seg mot personer som på nærmere angitte måter skjuler sin tilknytning til en fremmed etterretningstjeneste for å sette seg i posisjon til å samle inn opplysninger til fordel for en fremmed stat.

Forslaget til ny § 125 a andre ledd rammer den som «opptrer med en annens identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat».

Bestemmelsen er blant annet myntet på tilfeller der gjerningspersonen benytter falske dokumenter for å bli ansatt i eller tilknyttet en virksomhet, organisasjon, gruppe eller lignende som besitter sensitive opplysninger av stor verdi for fremmed etterretning eller hvor vedkommende har et godt utgangspunkt for å få oversikt over relevante publikasjoner som i og for seg er allment tilgjengelige, men som det kan være vanskelig å finne frem til. Bestemmelsen kan også fange opp tilfeller der gjerningspersonen opptrer med en annens identitet for over tid å kunne etablere et kontaktnettverk og bygge relasjoner som setter vedkommende i posisjon til å innhente informasjon som ellers ville være utilgjengelig eller vanskelig tilgjengelig for vedkommende.

Tanken er særlig at en bestemmelse som oppstiller andre bevistemaer enn straffeloven § 121 og forslaget til § 125 a første ledd, kan fange opp straffverdige tilfeller der det er rimelig tvil om vilkårene i disse bestemmelsene er oppfylt. Bestemmelsen kan for eksempel fange opp tilfeller der det ikke kan bevises at gjerningspersonen har forsett om at han eller hun bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Siden bestemmelsen som foreslås her rammer illegalistvirksomhet og lignende som hovedgjerning, er det mulig at forsøksansvaret vil omfatte enkelte handlinger som ellers vil være å anse som forberedelseshandlinger, for eksempel å skaffe falske identitetspapirer eller forfalske vitnemål og deretter søke stilling ved en forskningsinstitusjon eller i et statlig organ, for eksempel et departement.

### 7.8.2 Vilkåret «i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat»

I forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd er det stilt vilkår om at gjerningspersonen opptrer på en nærmere angitt måte «i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat».

På samme måte som i straffeloven § 131 (terrorhandlinger), er det det umiddelbare målet for handlingen, og ikke det bakenforliggende formålet, som vil være avgjørende for om vilkåret om hensikt er oppfylt, se omtalen av uttrykket «terrorhensikt» i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.6.4.2 side 177. Dette betyr at det er uten betydning for handlingens straffbarhet om gjerningspersonen har politiske, ideologiske eller økonomiske motiver. For å rammes av forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd, må det umiddelbare målet for gjerningspersonens opptreden være «å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger». Uttrykkene «samle inn» og «sette seg i besittelse av» er ment å forstås på samme måte som i straffeloven § 121 og i forslaget til § 125 a første ledd, se punkt 3.1.2 og 7.6.3 ovenfor.

Kravet i forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd om at gjerningspersonen har til hensikt å innhente opplysninger «til fordel for en fremmed stat» sikrer at tilfeller der Etterretningstjenesten gjennomfører skjermede operasjoner, jf.

etterretningstjenesteloven § 11-4, faller utenfor forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd.

### 7.8.3 Vilkårene «opptrer med en annens identitet» og «bruker et ettergjort eller forfalsket dokument»

I forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd er det oppstilt to gjerningsalternativer. Det første gjerningsalternativet i forslaget rammer den som «opptrer med en annens identitet» i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat.

Formuleringen «opptrer med en annens identitet» er hentet fra straffeloven § 202 (identitetskrenkelse). Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at uttrykket «identitet» omfatter navn, fødselsnummer, organisasjonsnummer, e-postadresse og andre opplysninger som, alene eller sammen med annen informasjon, kan identifisere en fysisk eller juridisk person, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 46.

Straffeloven § 202 bokstav a rammer blant annet den som «uberettiget […] opptrer med en annens identitet» med forsett om å oppnå en uberettiget vinning for seg eller en annen. Overtredelser straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. I forarbeidene er det presisert at vinningen ikke må være av økonomisk art, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.2 side 402, der det videre uttales:

«Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen oppnår en fordel, for eksempel gis tilgang til et møte han ellers ikke hadde fått tilgang til.»

Det vil dermed være overlapp mellom den foreslåtte nye bestemmelsen og straffeloven § 202 bokstav a. Når det i høringsnotatet her foreslås en egen bestemmelse med et slikt gjerningsalternativ, skyldes det i første rekke at departementet antar at strafferammen i § 202 i noen tilfeller vil være for lav til å gi domstolene rom til å fastsette en straff som står i et rimelig forhold til den trusselen illegalistvirksomhet og lignende kan utgjøre mot nasjonal sikkerhet og andre betydelige samfunnsinteresser. I tillegg rammer ikke § 202 bokstav a tilfeller der gjerningspersonen får samtykke av rette eier til å opptre med den uriktige identiteten for å villede en annen. I slike tilfeller anses ikke handlingen som «uberettiget» etter § 202, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 45. Hvorvidt en illegalist eller lignende får samtykke av rette eier til å opptre med dennes identitet, har ikke avgjørende betydning for handlingens straffverdighet. Mens § 202 er ment å beskytte integriteten til eieren av identiteten, er bestemmelsen som foreslås i dette høringsnotatet ment å beskytte betydelige samfunnsinteresser. Også dette er et argument for å foreslå en egen bestemmelse.

I likhet med straffeloven § 202, rammer ikke alternativet «opptrer med en annens identitet» i forslaget her, bruk av fiktiv identitet. Det fremgår av forarbeidene til § 202 at departementet ikke ønsket å kriminalisere bruk av fiktiv identitet etter

denne bestemmelsen, blant annet fordi bruk av fiktiv identitet ved elektronisk kommunikasjon er anbefalt i mange sammenhenger av hensyn til sikkerhet og personvern, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 44. Dette hensynet gjør seg også gjeldende for forslaget her. For eksempel antar departementet at det vil føre for vidt om bestemmelsen skulle ramme den som oppretter en fiktiv bruker på et sosialt medium i den hensikt å innhente informasjon. Dersom noen opptrer med en fiktiv identitet som underbygges med et «ettergjort eller forfalsket dokument», vil tilfellet imidlertid kunne rammes av det andre gjerningsalternativet i forslaget til ny § 125 a andre ledd.

Det andre gjerningsalternativet i forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd rammer den som «bruker et ettergjort eller forfalsket dokument» i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat. Dette alternativet vil for eksempel fange opp tilfeller der en person opptrer under korrekt identitet, men ved bruk av falske vitnemål eller attester gir inntrykk av å ha en annen utdannelses- eller yrkesbakgrunn for å få innpass i en virksomhet, organisasjon, gruppe eller lignende som besitter informasjon med stor verdi for fremmed etterretning. Alternativet vil også kunne fange opp tilfeller av fiktiv identitet der denne underbygges ved bruk av falske dokumenter.

Formuleringen «et ettergjort eller forfalsket dokument» er hentet fra straffeloven § 361 (dokumentfalsk»), og skal forstås på samme måte i forslaget til den nye bestemmelsen. I Rt. 2007 side 1694 avsnitt 15 forklarer Høyesterett de tilsvarende uttrykkene i straffeloven 1902 § 182 slik:

«Ettergjort er dokumentet hvis det i sin helhet er falskt – skriver seg fra en annen enn den angivelige utsteder. Forfalsket er dokumentet hvis innholdet er endret.»

Straffeloven § 361 første ledd bokstav b rammer den som rettsstridig bruker et ettergjort eller forfalsket dokument og lar det fremstå som ekte eller uforfalsket. Handlingen som rammes av det tilsvarende gjerningsalternativet i ny § 125 a andre ledd er altså allerede straffbar. Overtredelser av § 361 straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. Departementet antar at strafferammen i § 361 i noen tilfeller vil være for lav til å gjenspeile alvoret ved å bruke et ettergjort eller forfalsket dokument i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat.

Forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd er ikke begrenset til å gjelde illegalister, slik dette uttrykket er forklart i punkt 7.8.1 ovenfor. Også andre enn etterretningsagenter kan opptre på en måte som oppfyller vilkårene i forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd. Man kan for eksempel tenke seg at en norsk statsborger som er rekruttert av en fremmed etterretningstjeneste, opptrer med en annens identitet for å infiltrere en virksomhet, organisasjon, gruppe eller lignende der vedkommende kan få tilgang til sensitiv informasjon.

## 7.9 Skyldkravet

### 7.9.1 Innledning

Det fremgår av straffeloven § 21 at straffelovgivningen bare rammer forsettlige lovbrudd med mindre «annet er bestemt». Som utgangspunkt vil overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a dermed bare være straffbare dersom gjerningspersonen har forsett om å begå en handling som oppfyller alle de objektive vilkårene i ett eller flere av de gjerningsalternativene som foreslås i bestemmelsen. Departementet foreslår imidlertid i dette høringsnotatet også en bestemmelse som rammer enkelte grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a, se punkt 7.9.2 nedenfor. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for en slik bestemmelse, og om skyldkravet i så fall bør være simpel eller grov uaktsomhet.

### 7.9.2 Uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd

Forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd oppstiller i bokstav a til c tre gjerningsalternativer som retter seg mot ulike former for bidrag eller deltakelse i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Skyldkravet etter straffeloven § 121 om innsamling av statshemmeligheter er forsett, jf. straffeloven § 21. Uaktsomme overtredelser av bestemmelsen er ikke straffbare. Uaktsom avsløring av statshemmeligheter er imidlertid straffbart etter § 125, se nærmere om dette i punkt 3.1.3. I forarbeidene uttalte departementet at «den som etter rettsstridsreservasjonen ‘aktverdig grunn’ setter seg i besittelse av statshemmeligheter, [må] pålegges en aktsomhetsplikt for å sikre at opplysningene ikke avsløres», se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.3 side 140. Departementet mente at aktsomhetsplikten bør være forholdsvis streng fordi konsekvensene av en avsløring kan bli store, og kom på denne bakgrunn til at skyldkravet burde være simpel uaktsomhet.

Overtredelser av straffeloven 1902 § 91 a om såkalt flyktningspionasje og lov om forsvarshemmeligheter § 4 var straffbare dersom gjerningspersonen var uaktsom med hensyn til resultatet av virksomheten. Departementet uttalte at det «neppe [er] særlig sannsynlig at noen engasjerer seg i slik etterretningsvirksomhet uten å være klar over konsekvensene av den», og foreslo ikke uaktsomhet videreført som skyldform, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.9.4.3 side 140.

Det kan ikke utelukkes at det kan forekomme at noen oppfyller den objektive gjerningsbeskrivelsen i forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav a ved å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, med forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat, uten å være klar over at vedkommende derved bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Departementet antar likevel at vilkåret om at gjerningspersonen har forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat, innebærer at dette neppe vil være særlig praktisk. Departementet antar derfor at det praktiske behovet for å ramme uaktsomme overtredelser vil være størst for forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav b og c.

Forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav b rammer den som bidrar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat. Den begrunnelsen som departementet ga for å innføre straffeloven § 125 om uaktsom avsløring av statshemmeligheter, kan sies å ha en viss overføringsverdi til situasjoner der personer håndterer sensitiv informasjon som ikke er allment tilgjengelig, men som likevel ikke utgjør statshemmeligheter som nevnt i straffeloven § 121. Gitt dagens spente sikkerhetspolitiske situasjon, kan det argumenteres med at det er rimelig å forvente at befolkningen opptrer aktsomt for ikke å bidra eller delta i potensielt skadelig fremmedstatlig etterretningsvirksomhet ved å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige. Dette gjelder særlig innsidere som håndterer sensitiv informasjon som ikke er allment tilgjengelig, men det kan også gjelde andre. Det kan videre argumenteres for at den som lar seg rekruttere og utfører oppdrag som går ut på innhenting eller deling av opplysninger, jf. forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav c, handler straffverdig dersom vedkommende burde ha forstått at han eller hun derved bidrar eller deltar i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

På denne bakgrunn foreslår departementet i høringsnotatet her å kriminalisere uaktsomme overtredelser av straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav b og c, se forslaget til ny § 125 c. Departementet bemerker i denne sammenheng at en uaktsom overtredelse vil kunne ha like alvorlige konsekvenser som en forsettlig overtredelse.

Uaktsomheten kan i prinsippet knytte seg til alle vilkårene i gjerningsbeskrivelsen. Departementet antar likevel at uaktsomheten i praksis oftest vil knytte seg til den omstendighet at gjerningspersonen samhandler med noen som direkte representerer eller opptrer på vegne av en fremmed stat. Departementet påpeker i denne sammenheng at etterretningsoffiserer som forsøker å rekruttere kilder normalt opptre under dekke. Dette kommer blant annet til uttrykk i Borgarting lagmannsretts dom i LB-2023-27135:

«Etterretnings- og tiltaksrådgiver i PST, C, forklarte seg for lagmannsretten. Han forklarte at russiske etterretningsagenter aldri ville tilkjennegi at de var agenter, men at de gjerne ville opplyse at de jobbet som konsulenter for russiske interesser.»

En uaktsom overtredelse av den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven § 125 a første ledd bokstav b kan for eksempel bestå i å sende et internt notat som inneholder beslutningsgrunnlag for ledelse eller en intern risiko- og sårbarhetsanalyse, til noen vedkommende burde forstå at representerer fremmed

etterretning. En uaktsom overtredelse av første ledd bokstav c kan være å delta på og rapportere fra en åpen konferanse om nordområdepolitikk på oppdrag fra noen som vedkommende burde forstå at arbeider for fremmed etterretning. I begge tilfeller er det et krav at vedkommende burde forstå at handlingen innebærer et bidrag i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Departementet antar at det i en del tilfeller kan være vanskelig å føre tilstrekkelig bevis for at en gjerningsperson som deler informasjon med en representant for fremmed etterretning forstår hvem han eller hun samhandler med, selv i tilfeller der det samlet sett foreligger mange holdepunkter for at vedkommende måtte forstå det. Departementet bemerker at dersom uaktsomme overtredelser gjøres straffbare, vil det være lettere å ramme «skjult forsett».

Et argument mot å kriminalisere uaktsomme overtredelser er at det kan gi den foreslåtte nye straffebestemmelsen en utilsiktet nedkjølende effekt på ytrings- og informasjonsfriheten. Skyldkravet kan ha betydning for hvilke sikkerhetsmarginer den enkelte vil legge inn for å unngå å overtre straffebudet. Selv om det i dagens spente sikkerhetspolitiske situasjon er rimelig og positivt med økt årvåkenhet i befolkningen, bør dette hensynet ikke strekkes så langt at personer som har en legitim grunn til å dele informasjon med andre, unnlater å gjøre dette fordi det ikke kan utelukkes at en av mottakerne representerer fremmed etterretning. Departementet antar at flere av vilkårene i forslaget til straffeloven ny § 125 a begrenser risikoen for en slik utilsiktet virkning. Det vises blant annet til vilkårene om at om at informasjonsinnhentingen eller -delingen enten må gjelde opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, eller skje på oppdrag for en fremmed etterretningsaktør.

For å balansere hensynene som taler for og mot å kriminalisere uaktsomme overtredelser, foreslår departementet i høringsnotatet her å begrense straffansvaret etter forslaget til straffeloven ny § 125 c til grovt uaktsomme overtredelser. For å kunne straffes for en grovt uaktsom overtredelse, kreves det at handlingen er svært klanderverdig og at det er grunnlag for sterk bebreidelse, jf. straffeloven § 23 andre ledd. Som påpekt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 10.3.4 side 115 vil et krav om grov uaktsomhet bidra til at straff, som samfunnets sterkeste reaksjon, bare brukes på de mest klanderverdige, samfunnsskadelige handlingene.

### 7.9.3 Uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a andre ledd

Departementet antar at det er lite praktisk at en person uaktsomt overtrer hele den objektive gjerningsbeskrivelsen i forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd. Dette taler for at det at det ikke er behov for å foreslå at uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a andre ledd gjøres straffbare.

Det kan riktignok tenkes at en medvirker opptrer uaktsomt. Et mulig eksempel kan være at en medvirker utsteder falske identitetspapirer eller vitnemål til hovedgjerningspersonen og er uaktsom med hensyn til at vedkommende har til hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en

fremmed stat. Det å ettergjøre eller forfalske identitetspapirer eller vitnemål er i seg selv straffbart, uavhengig av hva den tiltenkte bruken av dokumentet er, jf. straffeloven § 361 første ledd bokstav a. Strafferammen i § 361 er den samme som i forslaget til ny § 125 c. Dette taler mot at det er behov for å foreslå at grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a gjøres straffbare.

Et annet mulig eksempel kan være at en medvirker gir råd om hvilke miljøer hovedgjerningspersonen bør søke innpass i for å innhente informasjon om et bestemt emne, og er uaktsom med hensyn til at hovedgjerningspersonen vil opptre under falsk identitet eller innhente opplysninger til fordel for en fremmed stat. En slik medvirkningshandling vil ikke kunne straffes dersom skyldkravet er forsett. Departementets foreløpige vurdering er likevel at muligheten for å kunne holde medvirkere strafferettslig ansvarlig for slike handlinger ikke alene er tilstrekkelig til at uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a andre ledd bør gjøres straffbare. Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet at kun forsettlige overtredelser av gjerningsbeskrivelsen i andre ledd kriminaliseres.

## 7.10 Strafferammer

### 7.10.1 Innledning

Forslaget til nye straffebestemmelser er begrunnet i at det kan være behov for et utvidet strafferettslig vern mot potensielt skadelig fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som truer norske og alliertes interesser, se punkt 7.1 ovenfor. Slik virksomhet har et stort skadepotensial for nasjonal sikkerhet og andre betydelige samfunnsinteresser, og dette bør gjenspeiles i strafferammene, se nærmere om utgangspunktene ved fastsettelsen av strafferammer i punkt 6.2 ovenfor.

I høringsnotatet her foreslår departementet at strafferammen for overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a – i likhet med strafferammene i § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 123 (avsløring av statshemmeligheter) – settes til bot eller fengsel inntil 6 år, se punkt 7.10.2 nedenfor. Videre foreslår departementet en egen straffebestemmelse som rammer grove overtredelser av forslaget til ny § 125 a, med en strafferamme på fengsel inntil 10 år, se forslag til ny § 125 b, som er nærmere omtalt i punkt 7.10.3. Strafferammen for grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav b og c foreslås satt til bot eller fengsel inntil 2 år, se forslag til ny § 125 c, som er behandlet i punkt 7.10.4 nedenfor.

Departementet antar imidlertid at det kan være et alternativ å sette de øvre strafferammene i forslagene til straffeloven ny §§ 125 a til 125 c lavere, se nærmere om dette i punkt 7.10.2 til 7.10.4 nedenfor.

### 7.10.2 Ordinære overtredelser av forslaget til ny § 125 a

Et typisk trekk ved etterretningsvirksomheten som foregår i dag, er at etterretningstjenestene samler inn store mengder data – både sikkerhetsgraderte opplysninger, andre opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, og opplysninger som er allment tilgjengelige – og analyserer disse med stor datakraft.

Forslaget til straffeloven § 125 a første ledd bokstav a rammer den som bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat. Forslaget til § 125 første ledd bokstav b rammer den som bidrar eller deltar i slik virksomhet ved å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat. Opplysningene som innhentes eller deles kan blant annet finnes i interne dokumenter og databaser hos både offentlige og private virksomheter, eller omhandle virksomhetsinterne uenigheter eller konflikter, intern misnøye eller andre sårbarheter. Basert på informasjon gitt av PST i brev 18. november 2025, legger departementet til grunn at en del slike opplysninger, enten alene eller når de sammenstilles med andre opplysninger, blant annet kan utnyttes til å forberede spionasje, rekruttere informanter, planlegge sabotasjehandlinger, styrke en fremmed stat militært, gjennomføre tiltak som kan svekke Norges forsvarsevne eller økonomiske og politiske handlefrihet eller svekke den europeiske evnen og viljen til fortsatt å forsvare demokratiske og rettsstatlige verdier, se nærmere i punkt 7.1 ovenfor. I lys av dagens spente sikkerhetspolitiske situasjon legger departementet til grunn at det foreligger en reell risiko for at overtredelser av den foreslåtte bestemmelsen blir etterfulgt av handlinger som kan skade betydelige samfunnsinteresser.

Som det fremgår av punkt 6.3.1, foreslår departementet i dette høringsnotatet at strafferammen i straffeloven § 121 (etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 123 (avsløring av statshemmeligheter) heves fra bot eller fengsel inntil 3 år til bot eller fengsel inntil 6 år. På bakgrunn av PSTs beskrivelse av fremmed etterretnings interesse for, og utbytte av, ulike typer sensitive opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, antar departementet at overtredelser av § 125 a første ledd bokstav a og b i lovforslaget kan være like alvorlige som overtredelser av straffeloven §§ 121 og 123. Departementet foreslår i høringsnotatet her i utgangspunktet at strafferammen for overtredelser av den foreslåtte bestemmelsen i § 125 a første ledd bokstav a og b også settes til bot eller fengsel inntil 6 år. Skyldkravet i den foreslåtte bestemmelsen er forsett, jf. straffeloven § 21. Ved en forsettlig overtredelse av forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav a og b må gjerningspersonens forsett blant annet omfatte at vedkommende bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Etter departementets syn er det svært straffverdig dersom noen handler med forsett om at slike interesser kan skades. Departementet antar videre at den økte etterretningstrusselen gjør det særlig viktig at

straffelovgivningen på området virker avskrekkende overfor personer som for eksempel av økonomiske eller ideologiske motiver overveier å delta eller bidra i skadelig fremmedstatlig etterretningsvirksomhet. Etter departementets vurdering tilsier derfor også hensynet til den foreslåtte bestemmelsens preventive effekt at en øvre strafferamme på fengsel inntil 6 år kan være passende.

Samtidig fremstår det etter departementets syn hensiktsmessig å beholde bot som et selvstendig straffalternativ. Det vises til at overtredelser av bestemmelsene kan variere mye i alvorsgrad, blant annet fordi uttrykket «betydelige samfunnsinteresser» er relativt vidtfavnende, se nærmere i punkt 7.5.3 ovenfor. Videre kan gjerningspersonens bidrag variere betydelig i karakter og omfang. Det vil for eksempel være relativt stor forskjell i alvorsgrad mellom et tilfelle der en ansatt ved en enkeltanledning bidrar eller deltar i den fremmede etterretningsvirksomheten ved å dele opplysninger om en virksomhetsintern konflikt, og der en person i en ledende stilling ved jevne mellomrom deler store mengder ulike virksomhetsinterne opplysninger. Se ellers nærmere om det å oppstille bot som et selvstendig straffalternativ ved siden av fengsel inntil 6 år i punkt 6.3.1 ovenfor.

Departementet foreslår også at strafferammen for overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav c settes til bot eller fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen rammer den som bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved å utføre oppdrag for en fremmed stat som går ut på innhenting eller deling av «andre opplysninger» uten aktverdig grunn. Dette gjerningsalternativet omfatter dermed innsamling og deling av opplysninger som er allment tilgjengelige.

Opplysninger som er allment tilgjengelige vil ofte kunne ha et mindre skadepotensial enn opplysninger som er hemmelige eller ikke allment tilgjengelige. PST har imidlertid, som det fremgår av punkt 7.7.1 ovenfor, opplyst at også opplysninger som er allment tilgjengelige kan utnyttes av fremmed etterretning på en skadelig måte, og at tilgang til slike opplysninger kan gjøre det norske samfunnet sårbart i den skjerpede sikkerhetspolitiske situasjonen. Det kan for eksempel dreie seg om opplysninger om kritisk infrastruktur som kan innhentes fra steder som er åpne for allmennheten, opplysninger om utvalgte enkeltpersoners bevegelser og livsmønstre eller informasjon fra åpne politiske eller faglige arrangementer. Ifølge PST kan fremmed etterretning ha stort utbytte av at personer stiller seg til disposisjon for å innhente slik informasjon. PST påpeker også at det kan være verdifullt å få supplert eller verifisert informasjon som allerede er kjent for fremmed etterretning. Antakelig kan informasjonen som innhentes ved overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c utnyttes på samme måte og etterfølges av den samme typen handlinger, som informasjon som omfattes av forslaget til første ledd bokstav a og b. Departementet antar på denne bakgrunnen at skadepotensialet ved overtredelser av

forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav c er stort, selv om det vil kunne være et relativt stort spenn i alvorsgraden ved ulike overtredelser.

Forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav c stiller, i likhet med forslaget til bokstav a og b, krav om at gjerningspersonen må ha forsett om å bidra eller delta i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Gjerningspersonens forsett må videre omfatte at vedkommende utfører oppdrag for en fremmed stat eller aktører som opptrer på vegne av en fremmed stat. Å stille seg til disposisjon for slik potensielt samfunnsskadelig virksomhet ved å påta seg å utføre oppdrag om å innhente eller dele opplysninger til fordel for en fremmed stat, er etter departements syn svært klanderverdig. Dette taler for å fastsette en relativt streng øvre strafferamme. For øvrig viser departementet til at hensynet til den nye straffebestemmelsens preventive effekt også her tilsier en relativt høy øvre strafferamme.

Videre foreslår departementet at også overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd skal kunne straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen rammer den som opptrer med en annens identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat.

Selv om det etter forslaget til ny § 125 a andre ledd ikke stilles krav om at gjerningspersonens handlinger innebærer bidrag eller deltakelse i virksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser, er også dette alternativet ment å beskytte slike interesser. Departementet antar at opplysninger innhentet ved opptreden som omfattes av forslaget til ny § 125 a andre ledd, har samme bruksområde for fremmede stater som opplysninger innhentet ved overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd. Også slike overtredelser kan dermed ha et stort skadepotensial.

Departementet bemerker videre at overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a andre ledd kan ha enkelte likhetstrekk med grovt bedrageri etter straffeloven § 372, jf. § 371. Strafferammen for grovt bedrageri er fengsel inntil 6 år, jf. straffeloven § 372. I vurderingen av om et bedrageri er grovt skal det blant annet legges særlig vekt på om det er begått ved flere anledninger eller over lengre tid (bokstav c), om det er begått av flere i fellesskap eller har et systematisk eller organisert preg (bokstav d), om gjerningspersonen har foregitt eller misbrukt stilling, verv eller oppdrag (bokstav e) eller om lovbryteren har forledet allmennheten eller en større krets av personer (bokstav g). Når en person opptrer under falsk identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument for å infiltrere en virksomhet eller et bestemt miljø, vil en eller flere av disse omstendighetene ofte kunne foreligge. Departementet antar videre at overtredelser av forslaget til ny § 125 a andre ledd i hovedsak vil begås av profesjonelle og trente etterretningsoffiserer eller understøttes av ressurssterke etterretningsorganisasjoner. I slike tilfeller vil gjerningspersonen antakelig ofte være utstyrt med svært autentiske identitetspapirer, og det kan ha blitt gjennomført omfattende skritt for å skjule gjerningspersonens reelle identitet. Med andre ord

kan overtredelser av § 125 a andre ledd i mange tilfeller tenkes å være ledd i en planlagt eller organisert virksomhet, noe som underbygger at en relativt streng strafferamme kan være passende.

På bakgrunn av det ovenstående er departementets foreløpige vurdering at en strafferamme på bot eller fengsel inntil 6 år i utgangspunktet fremstår passende for overtredelser av samtlige gjerningsalternativer i forslaget til straffeloven ny § 125 a. Departementet synliggjør likevel i lovforslaget at det kan være et alternativ å fastsette en lavere øvre strafferamme. Forslaget til ny § 125 a beskytter dels de samme interessene som straffeloven §§ 121 og 123, noe som kan tale for å foreslå lik strafferamme for overtredelser av disse bestemmelsene. Forslaget til ny § 125 a favner imidlertid betydelig videre enn §§ 121 og 123 ved at det ikke stilles krav om at den aktuelle informasjonen er «hemmelig» og av en slik karakter at «grunnleggende nasjonale interesser» knyttet til nærmere angitte forhold kan bli skadelidende dersom informasjonen blir avslørt. Det er tilstrekkelig at handlingen kan anses som deltakelse eller bidrag i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Disse forskjellene kan tilsi at handlingene som rammes av den foreslåtte nye bestemmelsen i noen tilfeller vil kunne sies å være noe mindre alvorlige enn overtredelser av §§ 121 og 123. Departementet ser det som et alternativ at strafferammen for overtredelser av forslaget til ny § 125 a bokstav a settes til bot eller fengsel inntil 3 år, i stedet for bot eller fengsel inntil 6 år. For å sikre domstolene tilstrekkelig fleksibilitet ved straffutmålingen i de alvorligste sakene, antar departementet i så fall at det vil være et stort behov for en bestemmelse som rammer grove overtredelser, se nærmere i punkt 7.10.3 nedenfor.

Hvorvidt den øvre strafferammen i forslaget til straffeloven ny § 125 a settes til fengsel i 3 eller 6 år, får betydning for om overtredelser av bestemmelsen kan lede til tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 a. Som nevnt i punkt 3.1.2 ovenfor, åpner statsborgerloven § 26 a for at den som har norsk og annet statsborgerskap på nærmere vilkår kan tape sitt norske statsborgerskap ved dom, blant annet dersom vedkommende straffes etter en bestemmelse i straffeloven kapittel 17 som kan føre til fengselsstraff i 6 år eller mer. Det er en forutsetning at gjerningspersonen har utvist fremferd «sterkt til skade for Norges vitale interesser» og at tap av statsborgerskap – gitt forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket – ikke vil være et uforholdsmessig inngrep overfor gjerningspersonen eller de nærmeste familiemedlemmene. Dersom den øvre strafferammen i forslaget til ny § 125 a settes til fengsel inntil 6 år, slik at bestemmelsen omfattes av statsborgerloven § 26 a, legger departementet til grunn at vilkårene for tap av statsborgerskap likevel ikke vil være oppfylt ved enhver overtredelse av det foreslåtte straffebudet.

### 7.10.3 Grove overtredelser av forslaget til ny § 125 a

Departementet antar at forslaget til strafferamme på bot eller fengsel inntil 6 år for overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a vil gi domstolene anledning til å fastsette en passende straff i de fleste sakene. Det er likevel ikke gitt at den foreslåtte strafferammen gir tilstrekkelig fleksibilitet ved straffeutmålingen i de mest alvorlige tilfellene. Hvorvidt det er grunn til å oppstille en egen straffebestemmelse for grove overtredelser beror særlig på om det må antas å være et slikt spenn i straffverdigheten av ulike overtredelser at det er hensiktsmessig med to forskjellige strafferammer, og om det er mulig å peke på konkrete omstendigheter som regelmessig vil bidra til å gjøre overtredelsene grove, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.4.4.3 side 123.

De ulike vilkårene i forslaget til straffeloven ny § 125 a innebærer at en overtredelse av bestemmelsen alltid vil ha et visst alvor. Departementet viser i den forbindelse for eksempel til vilkåret i første ledd om at gjerningspersonen bidrar eller deltar i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser. Som nevnt i punkt 7.10.2 antar departementet samtidig at overtredelser av det foreslåtte straffebudet likevel vil kunne variere mye i alvorsgrad. Dette kan tale for å innta en bestemmelse som rammer grove overtredelser.

Enkelte overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a vil kunne berede grunnen for angrep på de mest beskyttelsesverdige interessene, slik som samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv. Departementet viser til at flere stater, som påpekt i punkt 2.3, benytter sine etterretningstjenester til såkalte offensive operasjoner i andre stater. Dette inkluderer sabotasje mot kritisk infrastruktur, manipulasjon av valgprosesser og drap på enkeltpersoner stater. I ytterste konsekvens kan informasjonen som innhentes benyttes til en fremmed stats fordel i en eventuell fremtidig væpnet konflikt. Dersom en overtredelse har et særlig stort potensial for skade på den nasjonale sikkerheten eller andre betydelige samfunnsinteresser som forslaget til ny § 125 a er ment å verne, vil det tale for at overtredelsen er grov.

Også andre momenter kan tale for at en overtredelse er så alvorlig at den bør rammes av et straffebud som retter seg mot grove overtredelser. På samme måte som ved etterretningsvirksomhet rettet mot statshemmeligheter og avsløring av statshemmeligheter, vil overtredelser av forslaget til straffeloven § 125 a være særlig klanderverdige dersom gjerningspersonen er medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett, tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse, eller opplysningene er betrodd vedkommende i tjeneste eller arbeid.

I vurderingen av om en overtredelse av straffeloven § 130 (påvirkning fra fremmed etterretning) er grov, skal det særlig legges vekt på blant annet om gjerningspersonen har skaffet seg eller andre en betydelig vinning, jf. § 130 a bokstav d. Departementet antar at slike forhold regelmessig også vil gjøre en overtredelse av forslaget til § 125 a særlig alvorlig.

På denne bakgrunnen foreslår departementet i høringsnotatet her at det inntas en egen bestemmelse for grove overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a i ny § 125 b, der enkelte momenter som typisk vil kunne påvirke overtredelsens alvor og den bebreidelsen som kan rettes mot gjerningspersonen, nevnes særskilt. Disse momentene er ikke uttømmende, og hvorvidt en overtredelse er grov, vil bero på en helhetsvurdering.

Strafferammen for grove overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a, jf. forslaget til ny § 125 b foreslås i utgangspunktet satt til fengsel inntil 10 år. Departementet viser til at fremmed etterretningsvirksomhet som bestemmelsen skal beskytte mot, som nevnt kan true nasjonal sikkerhet og etterfølges av handlinger som for eksempel kan destabilisere samfunnsordenen eller føre til tap eller fare for tap av menneskeliv. Som det fremgår av punkt 6.2 ovenfor, er samfunnsordenen og enkeltpersoners liv omtalt som eksempler på «de mest beskyttelsesverdige interesser» i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 side 130. Dette tilsier at bidrag i slik virksomhet i særlig alvorlige tilfeller bør kunne straffes med fengsel inntil 10 år.

Som nevnt i punkt 7.10.2 ovenfor, antar departementet at det kan være et alternativ å fastsette den øvre strafferammen for overtredelser av den foreslåtte bestemmelsen i § 125 a til fengsel inntil 3 år i stedet for 6 år. Dersom en øvre strafferamme på fengsel inntil 3 år følges opp i en eventuell lovproposisjon, kan det vurderes om strafferammen i en mulig bestemmelse om grove overtredelser bør settes til fengsel inntil 6 år i stedet for 10 år.

Uavhengig av om strafferammen for grove overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a, jf. forslaget til ny § 125 b settes til fengsel inntil 6 eller 10 år, vil overtredelser på nærmere vilkår kunne lede til tap av statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 26 a, se nærmere omtale av bestemmelsen i punkt 3.1.2 og 7.10.2 ovenfor.

### 7.10.4 Grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til ny § 125 a første ledd bokstav b og c

Som det fremgår av punkt 7.9.2 ovenfor, foreslår departementet i høringsnotatet her at grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav b og c skal være straffbare, se forslaget til straffeloven ny § 125 c.

I vurderingen av hva som kan være en passende strafferamme i forslaget til ny § 125 c, har departementet sett hen til at en uaktsom overtredelse vil kunne utgjøre et angrep på de samme interessene, og ha like alvorlige konsekvenser, som en forsettlig overtredelse. Uaktsomme overtredelser må likevel normalt anses mindre klanderverdige enn forsettlige overtredelser. Dette taler for at strafferammen for grovt uaktsomme overtredelser bør være lavere enn for forsettlige overtredelser. Ytterligere et argument mot å fastsette en høy strafferamme i forslaget til ny § 125 c, er at det kan forsterke straffebudets eventuelle utilsiktede nedkjølende effekt på ytrings- og informasjonsfriheten.

I høringsnotatet her foreslås det å heve strafferammen for uaktsom avsløring av statshemmeligheter etter straffeloven § 125 fra bot eller fengsel inntil 2 år til bot eller fengsel inntil 3 år, se punkt 6.3.2. Etter departementets syn vil overtredelser av § 125 regelmessig kunne sies å være noe mer alvorlige enn handlingene som rammes av den foreslåtte nye bestemmelsen i § 125 c.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at strafferammen for grovt uaktsomme overtredelser av forslaget til straffeloven ny § 125 a første ledd bokstav b og c, jf. forslaget til ny § 125 c, settes til bot eller fengsel inntil 2 år. Departementet antar at dette vil gi domstolene tilstrekkelig handlingsrom til å fastsette en passende straff i det enkelte tilfellet. Dersom den øvre strafferammen for forsettlige overtredelser av forslaget til ny § 125 a settes til fengsel inntil 3 år, kan det være et alternativ å fastsette fengsel inntil 1 år som øvre strafferamme for grovt uaktsomme overtredelser som nevnt i forslaget til straffeloven ny § 125 c.

## 7.11 Forsøk og medvirkning

Som det er nærmere redegjort for i punkt 7.10, foreslår departementet at strafferammene i forslaget til straffeloven ny §§ 125 a og 125 b om ordinære og grove bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet, settes til henholdsvis bot eller fengsel inntil 6 år og fengsel inntil 10 år. Samtidig ser departementet det som et alternativ at strafferammene fastsettes til henholdsvis bot eller fengsel inntil 3 år og fengsel inntil 6 år. Alle disse strafferammene vil innebærer at forsøk vil være straffbart, jf. straffeloven § 16 første ledd, som fastsetter at «[d]en som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt». Departementet ser ingen grunn til at forsøk på overtredelser av de foreslåtte bestemmelsene i ny §§ 125 a og 125 b ikke skal gjøres straffbart. Siden gjerningspersonen må ha fullbyrdelsesforsett for å straffes for forsøk, vil den som «foretar noe som leder direkte mot utføringen» av en uaktsom overtredelse som nevnt i forslaget til ny § 125 c ikke kunne straffes.

Etter straffeloven § 15 rammer et straffebud også den som medvirker til overtredelsen med mindre noe annet er bestemt. Departementet antar at det bør være straffbart å medvirke til overtredelse av straffebestemmelsene som foreslås i høringsnotatet her. Straffansvar for medvirkning kan blant annet gjøre det mulig å straffe den som tilrettelegger for informasjonsinnhenting som nevnt i forslaget til straffeloven § 125 a første ledd, for eksempel ved å la noen disponere en strategisk plassert eiendom eller montere et overvåkingskamera på en husvegg. Et annen eksempel på en handling som kan omfattes av medvirkningsansvaret er å ettergjøre eller forfalske et pass eller vitnemål som en annen skal bruke i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat, jf. forslaget til § 125 a andre ledd. Ytterligere et eksempel er å medvirke psykisk til overtredelse av forslaget til § 125 a ved å gi hovedgjerningspersonen råd om hvordan vedkommende kan gå frem for å innhente sensitive opplysninger.

## 7.12 Handlingens tilknytning til Norge

Forslaget til straffeloven ny §§ 125 a til 125 c vil for det første ramme handlinger som rent faktisk finner sted i Norge eller i norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Dette gjelder også handlinger som nevnt i forslaget til ny § 125 a første ledd som kan skade betydelige samfunnsinteresser i andre stater, se punkt 7.5.4

De foreslåtte straffebudene vil også kunne ramme enkelte handlinger som rent faktisk er foretatt i utlandet. Etter forslaget til ny § 125 a første ledd avhenger straffbarheten av en inntrådt virkning i form av fare for skade på betydelige samfunnsinteresser. Som følge av straffeloven § 7 om handling som anses foretatt på flere steder, vil en handling som omfattes av forslaget til ny § 125 a første ledd anses foretatt i Norge i de tilfellene der virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser i Norge. Dette gjelder selv om handlingen rent faktisk er gjennomført i utlandet, for eksempel fra en datamaskin i en annen stat.

I hvilken utstrekning de foreslåtte straffebudene får anvendelse på handlinger som fullt ut må anses som foretatt i utlandet, beror på vilkårene i straffeloven § 5.

## 7.13 Konkurrens

Når en handling oppfyller gjerningsbeskrivelsen i flere straffebud, skal disse anvendes i konkurrens «når dette er nødvendig for å markere momenter ved den straffbare handling som ikke blir markert om man bare anvender ett straffebud», se Rt-2003-1376 avsnitt 28.

Innhenting og sammenstilling av informasjon som en fremmed etterretningsaktør kan bruke i sin påvirkningsvirksomhet, rammes allerede på nærmere vilkår av straffeloven § 130, se bestemmelsens spesialmerknader i Prop. 42 L (2023–2024) punkt 13.1 side 63. Innhenting og sammenstilling av informasjon for å forberede sabotasjehandlinger kan etter omstendighetene straffes som medvirkning til overtredelse av en straffebestemmelse som rammer den aktuelle sabotasjehandlingen, for eksempel straffeloven § 192 om anslag mot infrastrukturen. De ovennevnte bestemmelsene bør antakelig ikke anvendes i konkurrens med bestemmelsene som foreslås i høringsnotatet her på handlinger som består i innhenting og deling av informasjon, siden de fanger inn de samme aspektene ved slike handlinger.

Inngrep i forretningshemmeligheter er straffbart etter forretningshemmelighetsloven §§ 9 og 10, se punkt 3.2.3. I tilfeller der inngrep i forretningshemmeligheter samtidig innebærer en overtredelse av straffebestemmelsene som er foreslått i høringsnotatet her, antar departementet at bestemmelsene kan anvendes i konkurrens. Departementet viser til at forretningshemmelighetsloven og bestemmelsen som er foreslått i høringsnotatet her, verner ulike rettsgoder.

# 8 Bruk av skjulte tvangsmidler

## 8.1 Innledning

PST har i dag adgang til å benytte en rekke skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126. I dette punktet er spørsmålet i hvilken utstrekning PST bør gis adgang til å benytte skjulte tvangsmidler også i forbindelse med etterforskning, avverging og forebygging av overtredelser av straffebestemmelsene om bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet i lovforslaget §§ 125 a, 125 b og 125 c.

## 8.2 Gjeldende rett

### 8.2.1 Overordnet

PST skal, i likhet med det øvrige politiet, «forebygge og etterforske» straffbare handlinger, jf. politiloven § 17 b første ledd. De straffbare handlingene som PST har ansvaret for å forebygge og etterforske, har enkelte særtrekk. Som påpekt i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)* punkt 9.1 side 112 dreier det seg som regel om straffbare handlinger som truer sikkerheten i samfunnet eller grunnleggende samfunnsinstitusjoner, og som ofte begås av lukkede og profesjonelle miljøer. I tillegg er forebyggingsaspektet særdeles viktig – det sentrale er å oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, og helst lenge før hendelsesforløpet har kommet så langt at grensen for det straffbare er nådd.

I likhet med det øvrige politiet har PST adgang til å benytte tvangsmidler for å *etterforske* lovbrudd innenfor sitt ansvarsområde. Slik tvangsmiddelbruk reguleres av straffeprosesslovens regler, der utgangspunktet er at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om at det begås eller er begått et lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad. For skjulte tvangsmidler, det vil si metoder som benyttes uten at den tvangsmiddelet er rettet mot gjøres kjent med bruken mens den pågår, gjelder det normalt et strengt strafferammekrav som grunnvilkår for å ta i bruk tvangsmiddelet. For enkelte alvorlige lovbrudd med lavere strafferamme har lovgiver likevel funnet grunn til å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler uavhengig av strafferammen, typisk der slike tvangsmidler antas å ha særlig stor betydning for muligheten til å etterforske det aktuelle lovbruddet. Dette gjelder blant annet for etterretningsvirksomhet som nevnt i straffeloven §§ 121, 123, 125 og 126, se nærmere i punkt 8.2.2.

Lovgivningen åpner også for bruk av tvangsmidler for å *avverge* visse lovbrudd, det vil si før det er mistanke om at en straffbar handling begås eller er begått, jf. straffeprosessloven § 222 d første ledd. For PST gjelder dette i tillegg lovbrudd

som nevnt i bestemmelsens andre ledd. PST er også gitt adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å *forebygge* visse alvorlige lovbrudd, jf. politiloven § 17 d. Overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126 er blant de straffbare handlingene som PST kan benytte tvangsmidler for å avverge og forebygge, se nærmere i punkt 8.2.3 og 8.2.4. For å kunne benytte tvangsmidler som ledd i avvergende øyemed må den straffbare handlingen ikke ligge for langt frem i tid. Forebyggende tvangsmiddelbruk kan være aktuelt på et «langt tidligere tidspunkt», se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.1 side 60 og spesialmerknadene i punkt 13.1 side 149–150. PST er den eneste enheten i politiet som har adgang til å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed, blant annet fordi «PSTs virksomhet i stor grad skal være forebyggende, og at målet ofte vil være å sørge for at det ikke blir grunnlag for å iverksette etterforskning», se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.1 side 112.

Etter straffeprosessloven er det et grunnleggende utgangspunkt at et tvangsmiddel bare kan benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, jf. § 170 a første punktum. I dette ligger at tvangsmiddelbruken må være nødvendig, egnet for etterforskningsformålet og den minst inngripende metoden for å nå formålet. Videre kan et tvangsmiddel ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep, jf. § 170 a andre punktum. Denne begrensningen innebærer at det må foretas en avveining av behovet for tvangsmiddelet opp mot hvor inngripende det aktuelle tvangsmiddelet er. I tillegg til at lovgiver må foreta en vurdering av om det er forholdsmessig at loven åpner for bruk av skjulte tvangsmidler, må også påtalemyndigheten og retten i den enkelte sak foreta en slik forholdsmessighetsvurdering. Forholdsmessighetsprinsippet gjelder også ved forebyggende tvangsmiddelbruk etter politiloven, jf. politiloven § 17 d andre ledd.

Domstolene fører forhåndskontroll med bruk av skjulte tvangsmidler, det vil si at retten må gi tillatelse før tvangsmiddelet benyttes, med mindre loven på nærmere vilkår gir hastekompetanse til påtalemyndigheten. Den klare hovedregelen er at retten avgjør slike spørsmål ved kjennelse, som skal begrunnes, jf. straffeprosessloven § 52 første ledd første punktum. Etter straffeprosessloven § 100 a skal retten ved behandling av begjæringer om bruk av en rekke typer skjulte tvangsmidler oppnevne en offentlig advokat for mistenkte. Advokaten skal da, uten å sette seg i kontakt med mistenkte, ivareta den mistenktes og eventuelle tredjepersoners interesser i prosessen, jf. § 100 a andre ledd første punktum og tredje ledd første punktum. Dette gjelder også ved forebyggende tvangsmiddelbruk etter politiloven, jf. politiloven § 17 e andre ledd andre punktum.

For PST fører i tillegg Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) tilsyn med bruk av skjulte tvangsmidler i både forebyggende saker og etterforskningssaker, jf. EOS-kontrolloven § 6 fjerde ledd nr. 1. EOS-utvalgets kontroll gjøres ved bruk av stikkprøver i form av inspeksjoner og undersøkelser. Utvalget fører som utgangspunktet en etterkontroll,

men kan kreve innsyn i og uttale seg om løpende saker, jf. EOS-kontrolloven § 2 tredje ledd andre og fjerde punktum.

Forhåndskontrollen som skjer i domstolene og etterkontrollen som skjer i EOS-utvalget, er to sentrale rettssikkerhetsgarantier for å sikre at PSTs bruk av skjulte tvangsmidler er lovlig, og at den enkelte borger ikke blir overvåket i større grad enn nødvendig. PST har også interne kontrollmekanismer, rutiner og retningslinjer, samt en egen enhet med ansvar for internkontroll og risikostyring.

### 8.2.2 Tvangsmidler for å etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet

Ved etterforskning av overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126 kan PST ta i bruk ordinære tvangsmidler, slik som pågripelse, fengsling og ransaking, samt skjulte tvangsmidler som for eksempel skjult kameraovervåking som nevnt i straffeprosessloven §§ 202 d og 202 e.

For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 b), hemmelig utleveringspålegg fremover i tid (straffeprosessloven §§ 210 b og 210 c) og kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b), må strafferammen i utgangspunktet være fengsel i 5 år eller mer. Videre kreves det som utgangspunkt en strafferamme på fengsel i 10 år eller mer for å ta i bruk hemmelig ransaking (straffeprosessloven § 200 a), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten (straffeprosessloven § 202 f), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o). For samtlige av disse tvangsmidlene er det imidlertid gjort unntak fra strafferammekravet blant annet for bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121, 123, 125 og 126. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsene rammer handlinger med samfunnsskadelige konsekvenser, og at slike lovbrudd kan medføre særlige etterforskningsmessige utfordringer, se for eksempel Prop. 68 L (2015–2016) *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)* punkt 12.6.3.2 side 167 og punkt 14.8.5 side 268 om henholdsvis skjult kameraovervåking og dataavlesing.

Utleveringspålegg fremover i tid, kontroll av kommunikasjonsanlegg, hemmelig ransaking, personnær teknisk sporing, vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten, kommunikasjonsavlytting og dataavlesing krever tillatelse fra retten. Dersom det er «stor fare» for at etterforskningen vil lide ved opphold, kan likevel ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for tillatelse fra retten, bortsett fra ved utleveringspålegg fremover i tid (påtalemyndigheten har imidlertid kompetanse til å beslutte den utsatte underretningen til mistenkte om slikt utleveringspålegg etter reglene i § 210 c). Påtalemyndighetens beslutning skal da snarest mulig, og som utgangspunkt senest innen 24 timer etter at metodebruken

ble påbegynt, forelegges retten for godkjennelse. For teknisk sporing som nevnt i straffeprosessloven § 202 b er primærkompetansen tillagt påtalemyndigheten.

Som hovedregel skal den som har vært gjenstand for skjulte tvangsmidler, få underretning om at tvangsmidler har vært benyttet når tvangsmiddelbruken er avsluttet og senest når saken er avsluttet. Underretting kan likevel i visse tilfeller utsettes eller unnlates helt.

### 8.2.3 Tvangsmidler for å avverge ulovlig etterretningsvirksomhet

Etter straffeprosessloven § 222 d andre ledd har PST adgang til å ta i bruk tvangsmidler som nevnt i kapittel 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 16 d for å avverge overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126. Både åpne og skjulte tvangsmidler omfattes av straffeprosessloven § 222 d, men omtalen av bestemmelsen er ofte konsentrert rundt adgangen til å bruke skjulte metoder.

Tvangsmidler etter straffeprosessloven § 222 d brukes «som ledd i etterforskning», jf. første ledd. Etterforskning foretas når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224. Dette omfatter både tilfeller der et lovbrudd er begått, begås eller – dersom handlingen er av svært alvorlig karakter – er i ferd med å begås, se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.4.1.1.1 side 177. Inngangsvilkåret for å ta i bruk avvergende tvangsmidler etter straffeprosessloven § 222 d, er at det er «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå en handling som rammes av de opplistede straffebudene, jf. første og andre ledd. Vilkåret «rimelig grunn til å tro» innebærer at det må foreligge en viss grad av sannsynlighet for at det vil bli begått et lovbrudd som omfattes av bestemmelsen, men det kreves ikke sannsynlighetsovervekt, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 148. Mistankekravet er altså lavere enn ved bruk av tvangsmidler som bygger på skjellig grunn til mistanke om et forhold som begås eller er begått. I forarbeidene til bestemmelsen ga departementet uttrykk for at et lavere mistankekrav tilsa et skjerpet kriminalitetskrav, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.2.4 side 65–66.

I proposisjonen gikk departementet inn for at PST skulle kunne bruke tvangsmidler for å avverge overtredelser av straffeloven 1902 §§ 90, 91 og 91 a om ulovlig etterretningsvirksomhet, selv om de øvre strafferammene ikke var særlig høye. I begrunnelsen ble det vist til at behovet for å forhindre slike handlinger veier særlig tungt, og at ulovlig etterretningsvirksomhet regelmessig vil involvere svært profesjonelle aktører, blant annet fremmede staters etterretningstjenester, som opererer i et lukket miljø og er svært sikkerhetsbevisste, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.2 side 129.

Tillatelse til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed kan bare gis «dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort», jf. straffeprosessloven § 222 d tredje ledd første punktum. Kjernen i disse

vurderingstemaene er at tvangsmidler bare skal kunne anvendes der det er en viss sannsynlighet for at tvangsmiddelbruken vil gi opplysninger som kan bidra til å avverge en av de opplistede handlingene, og bare der det må antas at mindre inngripende etterforskningsmetoder vil komme til kort, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 149. Tvangsmiddelbruken må også være forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

For enkelte av de mest inngripende tvangsmidlene gjelder det tilleggsvilkår. Tillatelse til å benytte hemmelig ransaking, personnær teknisk sporing, vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten, kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing kan bare gis «når særlige grunner tilsier det», jf. straffeprosessloven § 222 d tredje ledd andre punktum. Vilkåret innebærer et skjerpet forholdsmessighetskrav, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.5.2 side 73. For så vidt gjelder romavlytting, jf. straffeprosessloven § 216 o, kan ikke dette benyttes ved alle de lovbruddene som PST i utgangspunktet kan bruke tvangsmidler for å avverge. PST kan bare gis tillatelse til romavlytting når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som nevnt i § 222 d tredje ledd tredje punktum. Straffeloven §§ 121 til 126 om ulovlig etterretningsvirksomhet er blant lovbruddene der det er åpnet for å ta i bruk romavlytting.

Dersom det ved opphold er «stor fare» for at en handling som nevnt i straffeprosessloven § 222 d første eller andre ledd ikke vil kunne avverges, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten, jf. § 222 d fjerde ledd første punktum. Beslutningen skal snarest mulig, og som utgangspunkt senest 24 timer etter at tvangsmiddelet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse, jf. § 222 d fjerde ledd andre punktum.

Opplysninger om avvergende tvangsmiddelbruk er underlagt den særlige taushetsplikten som er regulert i straffeprosessloven § 216 i, jf. § 222 d femte ledd andre punktum. Ellers gjelder saksbehandlingsreglene som hører til det enkelte tvangsmiddelet, herunder knyttet til underretning, «så langt de passer», jf. § 222 d femte ledd første punktum.

### 8.2.4 Tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet

Politiloven § 17 d gir PST hjemmel til å benytte skjulte tvangsmidler for å forebygge visse alvorlige lovbrudd under PSTs ansvarsområde, herunder overtredelser av bestemmelsene i straffeloven §§ 121 til 126 om ulovlig etterretningsvirksomhet. Inngangsvilkåret for å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed er at «det er grunn til å undersøke» om noen forbereder en straffbar handling som omfattes av bestemmelsen, jf. politiloven § 17 d første ledd. Vilkåret innebærer at PST må peke på konkrete objektive omstendigheter, slik som spanings- eller infiltrasjonsopplysninger, tips, dokumentfunn eller andre bevis, som indikerer at det er en viss sannsynlighet for at personen forbereder den aktuelle handlingen, se Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 9.2 side 34.

Bestemmelsen åpner for at PST etter kjennelse fra retten kan gis tillatelse til å benytte hemmelig ransaking (straffeprosessloven § 200 a), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på offentlig sted eller privat sted som er synlig for allmennheten (straffeprosessloven § 202 e), vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten (straffeprosessloven § 202 f), hemmelig beslag (straffeprosessloven § 208 a), hemmelig utleveringspålegg (straffeprosessloven § 210 a), hemmelig utleveringspålegg fremover i tid (straffeprosessloven § 210 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a), kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b), romavlytting (straffeprosessloven § 216 m) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o), jf. § 17 d første og andre ledd. Romavlytting av noens private hjem kan likevel ikke benyttes i forebyggende øyemed, jf. § 17 d andre ledd tredje punktum. PST kan også etter beslutning fra sjefen eller den assisterende sjefen for PST, eller den i ledende stilling i tjenesten som disse bemyndiger, benytte teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 b), skjult kameraovervåking som ikke er vedvarende eller regelmessig gjentatt mot personer på offentlig og privat sted (straffeprosessloven § 202 d) og deltakende eller samtykkebasert samtaleavlytting og -opptak (straffeprosessloven § 216 l), jf. § 17 d fjerde ledd.

Av rettssikkerhets- og personvernhensyn er det bare de mest alvorlige lovbruddene under PSTs ansvarsområde som hjemler bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208. Hjemmelen er ment som et begrenset supplement til den adgangen PST har etter straffeprosessloven § 222 d til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed, og skal kun brukes som et siste virkemiddel der disse reglene ikke er anvendbare, se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208:

«Departementet er av den oppfatning at det ikke kan være aktuelt at samtlige straffebud som kvalifiserer til tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed etter straffeprosessloven § 222 d annet ledd, også skal gi adgang til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed. Det er på det rene at lovgiver ønsket en snevrere adgang til å benytte sistnevnte inngrep. Under Justiskomiteens behandling av forslaget, ble det som nevnt understreket at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være en sikkerhetsventil, som bare kunne bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke var anvendbare, jf. Innst.O.nr.113 (2004–2005) punkt 9.2.»

Da politiloven § 17 d ble innført, gikk departementet inn for at bestemmelsen kun skulle hjemle tvangsmiddelbruk i tre typer saker der behovet for slike virkemidler ble ansett størst. Dette gjaldt terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre stater, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.1 side 128. Om behovet for bruk av forebyggende tvangsmidler i disse tilfellene uttalte departementet følgende i proposisjonen punkt 9.3.6.4 side 124:

«For noen få straffbare forhold vil det imidlertid være nødvendig å senke mistankekravet ytterligere i forhold til det som legges til grunn i forslaget til straffeprosessloven § 222 d, for at lovforslaget skal dekke PSTs behov for økt metodetilgang på en tilfredsstillende måte. Vilkåret om at det må være grunn til å tro at noen kommer til å begå en straffbar handling, vil neppe være oppfylt i eksemplene foran som gjelder terrorhandlinger og ulovlig etterretningsvirksomhet. Det samme vil ofte være tilfelle i saker som gjelder angrep på våre øverste statsmyndigheter. Forslaget til ny § 222 d vil derfor ikke fullt ut dekke PSTs behov for å anvende tvangsmidler for å forhindre disse straffbare handlingene, som har det til felles at de er svært alvorlige og typisk begås av gjerningspersoner som opptrer på en måte som gjør at handlingene er svært krevende å forhindre. I noen få saker vil det dessuten kunne være behov for å bruke tvangsmidler selv om det ikke er grunnlag for å iverksette etterforsking, dvs. selv om det ennå ikke er rimelig grunn til å undersøke om det allerede foreligger et straffbart forhold, jf straffeprosessloven § 224 første ledd.»

PST kan som utgangspunkt benytte alle tvangsmidlene nevnt i politiloven § 17 d første ledd ved forebygging av handlinger som rammes av straffeloven §§ 121 til 126 om ulovlig etterretningsvirksomhet, jf. politiloven § 17 d første ledd bokstav b. Det gjelder likevel et unntak for adgangen til å ransake noens private hjem og å gjøre innbrudd i noens private hjem for å installere dataavlesingsutstyr. Etter gjeldende rett kan slike tvangsmidler bare benyttes i forebyggende øyemed når det er grunn til å undersøke om noen forbereder en terrorhandling, terrorforbund eller en terrortrussel, jf. politiloven § 17 d andre ledd fjerde punktum. I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 19. desember 2025 om endringer i politiloven § 17 d er det foreslått at adgangen til å ransake og ved dataavlesing å gjøre innbrudd i private hjem skal utvides til også å gjelde ved forebygging av blant annet handlinger som rammes av straffeloven §§ 121 til 124 og § 126, se nærmere omtale av høringsnotatet i punkt 8.3 nedenfor.

Tillatelse til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed kan bare gis «dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen», at forebygging ellers «i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort» og inngrepet «etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig», jf. politiloven § 17 d andre ledd første punktum. For hemmelig ransaking, personnær teknisk sporing, vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten, kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing kan tillatelse dessuten bare gis når «særlige grunner» tilsier det, jf. § 17 d andre ledd andre punktum. De nevnte vilkårene skal forstås på samme måte som de tilsvarende vilkårene i henholdsvis straffeprosessloven § 222 d tredje ledd første og andre punktum og straffeprosessloven § 170 a, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.2 side 152.

Med unntak for romavlytting kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for PST tre i stedet for kjennelse av retten dersom det er «stor fare» for at muligheten for å forebygge et forhold som nevnt i politiloven § 17 d første ledd bokstav a eller d vil gå tapt, jf. tredje ledd første punktum. I Justis- og beredskapsdepartementets

høringsnotat 19. desember 2025 er det foreslått at hastekompetansen skal utvides til også å omfatte blant annet handlinger som nevnt i straffeloven §§ 121 til 124 og § 126, se nærmere omtale av høringsnotatet i punkt 8.3 nedenfor.

Det alminnelige kravet om underretning til den inngrepet retter seg mot, gjelder ikke ved bruk av forebyggende tvangsmiddelbruk, jf. politiloven § 17 e andre ledd tredje punktum. Særtrekkene ved den forebyggende virksomheten vil som regel gjøre det nødvendig å holde opplysninger om bruken av tvangsmiddelet og opplysningene som bruken resulterte i, hemmelig for den som ble utsatt for inngrepet, se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 1.9.2 side 12.

Det er egne tidsfrister for bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 e første ledd. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 4 eller 8 uker vil være uten betydning, jf. første ledd andre punktum. Bruken av tvangsmidler skal stanses før utløpet av rettens frist dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, eller dersom tvangsmiddelbruken ikke lenger anses hensiktsmessig, jf. første ledd tredje punktum.

Videre er det i politiloven § 17 f en egen regulering av taushetsplikt om opplysninger om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Formålene opplysningene kan brukes til uten hinder av taushetsplikten, er snevrere enn for opplysninger om bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, jf. henvisningen i straffeprosessloven § 222 d femte ledd andre punktum til straffeprosessloven § 216 i.

## 8.3 Høringsnotat 19. desember 2025 om endringer i politiloven § 17 d

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 19. desember 2025 på høring forslag om å utvide PSTs hjemler for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d, med høringsfrist 13. mars 2026. Forslagene ligger nå til behandling i departementet.

I høringsnotatet foreslo departementet blant annet at PST i saker som gjelder ulovlig etterretningsvirksomhet skal kunne gis tillatelse til å ransake private hjem eller gjøre innbrudd i private hjem for å installere dataavlesingsutstyr, jf. politiloven § 17 d andre ledd fjerde punktum. Det vises til begrunnelsen for forslaget i høringsnotatet punkt 6.4.2 side 42–44. I høringsnotatet ble det samtidig reist spørsmål om adgangen til slik tvangsmiddelbruk eventuelt burde begrenses til saker som gjelder grove overtredelser (straffeloven §§ 122 og 124), se høringsnotatet punkt 6.4.2 side 44 hvor følgende uttales:

«Fordi inngrep i private hjem regelmessig vil være svært inngripende, bør det vurderes om adgangen til ransaking og ved dataavlesing å gjøre innbrudd i private hjem i forebyggende øyemed, bør begrenses til saker som gjelder grove overtredelser, som rammes av straffeloven § 122 (grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter) og § 124 (grov avsløring av

statshemmeligheter). Disse straffebudene har en strafferamme på fengsel inntil henholdsvis 10 og 15 år, og inneholder kvalifiserende elementer det særlig skal legges vekt på. Skadepotensialet ved grove overtredelser er ofte større enn ved alminnelige overtredelser. Ved vurderingen av om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter er grov, skal det etter § 122 bokstav c legges særlig vekt på om en avsløring av de aktuelle opplysningene ville ha voldt betydelig skade. Ved vurdering av om en avsløring av statshemmeligheter er grov, skal det etter § 124 bokstav d legges særlig vekt på om betydelig skade er voldt. En avgrensning til straffeloven §§ 122 og 124 vil dermed i større grad reflektere forutsetningen i Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.5.4.1 s. 217 om at '[e]t inngrep i den enkelte borgers hjem bør forbeholdes de kvalifisert alvorligste lovbrudd.'»

Departementet gikk i høringsnotatet ikke inn for at det skal kunne gis tillatelse til å ransake private hjem og å gjøre innbrudd i private hjem for å installere dataavlesingsutstyr for å forebygge overtredelse av straffeloven § 125 om uaktsom avsløring av statshemmeligheter. Departementet uttalte at det synes å være for vidtrekkende å åpne for slik metodebruk for å forebygge uaktsomme lovbrudd, sett opp mot hvor inngripende tiltakene er, se høringsnotatet punkt 6.4.2 side 44.

I høringsnotatet foreslo departementet videre at sjefen og den assisterende sjefen for PST skal gis hastekompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed i saker som gjelder ulovlig etterretningsvirksomhet som nevnt i straffeloven §§ 121 til 124 og § 126, tilsvarende gjeldende rett i terrorsaker og ved nærmere bestemte lovbrudd rettet mot visse myndighetspersoner, jf. politiloven § 17 d tredje ledd. Det vises til begrunnelsen for forslaget i høringsnotatet punkt 6.5 side 47–49. Straffeloven § 125 om uaktsom avsløring av statshemmeligheter var unntatt også fra dette forslaget, ettersom det ble antatt å være mindre behov for hastekompetanse til å beslutte tvangsmiddelbruk for å forebygge uaktsomme overtredelser, se høringsnotatet punkt 6.5 side 48.

## 8.4 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

### 8.4.1 Retten til privatliv

Bruk av skjulte tvangsmidler kan gripe inn i den enkeltes rett til privatliv, som i norsk rett er beskyttet av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3 og § 3. Hverken Grunnloven § 102 første ledd første punktum eller SP artikkel 17 anses å gi et mer omfattende vern enn EMK artikkel 8. I det følgende begrenses derfor redegjørelsen til EMK. Når det gjelder husransakelse, gir Grunnloven § 102 første ledd andre punktum et særlig vern, som vil bli nærmere omtalt i punkt 8.4.2.

EMK artikkel 8 nr. 1 verner ikke bare den enkeltes privatliv, men også familieliv, hjem og korrespondanse. De enkelte rettighetene glir i stor grad over i hverandre, og EMD har i liten grad skilt de ulike rettighetene fra hverandre. Blant annet vil retten til privatliv og retten til korrespondanse kunne gli over i hverandre, og tilsvarende vil vernet av privatlivet og det private hjem i mange tilfeller være vanskelig å holde helt adskilt.

For at et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 skal være lovlig, må det være foreskrevet ved lov, forfølge ett eller flere nærmere angitte legitime formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 8 nr. 2. Hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, landets økonomiske velferd, forebygging av uorden og kriminalitet og beskyttelse av andres rettigheter og friheter er blant de legitime formålene et inngrep kan forfølge etter EMK artikkel 8 nr. 2. I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 5.2.2.3 side 40 la departementet til grunn at det ikke er tvilsomt at politiets og PSTs arbeid for å forhindre og forebygge alvorlig kriminalitet oppfyller flere av formålsangivelsene.

Lovkravet innebærer at inngrepet må være hjemlet i nasjonal rett, og at hjemmelen må være tilstrekkelig klar, forutsigbar og tilgjengelig. Hvilke krav som stilles til graden av presisjon, vil avhenge av arten og graden av inngrep, se for eksempel EMDs dom 27. oktober 2015 *R.E. mot Storbritannia* (sak nr. 62498/11) avsnitt 127. EMD har i flere saker understreket at det ikke kreves at den enkelte skal kunne forutse når det er sannsynlig at myndighetene vil benytte skjult etterforskning slik at vedkommende kan tilpasse sin handlemåte, men at «the law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to the secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence», se for eksempel EMDs plenumsdom 2. august 1984 *Malone mot Storbritannia* (sak nr. 8691/79) avsnitt 67. Lignende uttalelser finnes i EMDs dom *Big Brother Watch m.fl. mot Storbritannia* (sak nr. 58170/13, 62322/14 og 24960/15) avsnitt 333 og EMDs storkammerdom 4. desember 2015 *Roman Zakharov mot Russland* (sak nr. 47143/06) avsnitt 229 og 230. I tillegg må det være etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier som verner mot vilkårlig maktutøvelse, se for eksempel EMDs dom 12. januar 2010 *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (sak nr. 4158/05) avsnitt 87.

Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer etter EMDs praksis at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for det, og at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd, se blant annet EMDs dom 2. september 2010 *Uzun mot Tyskland* (sak nr. 35623/05) avsnitt 78. I dette ligger at det må foretas en avveining mellom individets interesse etter EMK artikkel 8 nr. 1 og statens behov for inngrepet. Det følger av EMDs praksis at skjult statlig overvåking bare kan tillates når det er «strictly necessary for safeguarding the democratic institutions», og at det må foreligge tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier som sikrer dette, se blant annet EMDs plenumsdom 6. september 1978 *Klass m.fl. mot Tyskland* (sak nr. 5029/71) avsnitt 42 og 49–50. EMD har samtidig gitt uttrykk for at statene har en viss skjønnsmargin til å bestemme hvilke virkemidler de vil tillate for å bekjempe alvorlig kriminalitet og ivareta offentlig sikkerhet, se EMDs dom 12. januar 2016 *Szabó og Vissy mot Ungarn* (sak nr. 37138/14) avsnitt 55 og 57. I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.2 side 172 viste departementet til at EMD i liten grad

overprøver statenes vurderinger av hvilke metoder som bør tillates for å bekjempe alvorlig kriminalitet, men at domstolen nokså inngående prøver om kompetansehjemlene er tilstrekkelig forutsigbare og tilgjengelige, herunder om det er etablert betryggende rettssikkerhetsgarantier.

### 8.4.2 Særlig om forbudet mot husransakelse

Som det fremgår av punkt 8.4.1 ovenfor, er vernet av privat- og familielivet etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum ikke absolutt. Grunnloven § 102 første ledd andre punktum gir derimot trolig et absolutt vern mot inngrep i privatlivet som er å anse som «husransakelse», unntatt i «kriminelle tilfeller». På samme måte som for andre inngrep i retten til privatliv, kan husransakelse bare foretas i «kriminelle tilfeller» dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.

Grunnloven § 102 første ledd andre punktum reiser ingen særlige spørsmål for adgangen til bruk av politimetoder som klart ikke kan anses som «husransakelse», slik som kommunikasjonskontroll, visitasjon og spaning. Politimetoder som er å anse som «husransakelse», kan imidlertid bare anvendes innenfor rammene av bestemmelsen, det vil si i «kriminelle tilfeller». For enkelte politimetoder, slik som romavlytting og innbrudd for å installere dataavlesingsutstyr, er rekkevidden av vernet mindre klart. Problemstillingen ble pekt på og vurdert kort i Prop. 68 L (2015–2016) punkt 5.1.3.2 side 35, uten at departementet tok endelig stilling til hvilke metoder som kan anses som «husransakelse».

Ordlyden «i kriminelle tilfeller» omfatter klart tilfeller der det er mistanke om at en straffbar handling allerede har funnet sted. Hvorvidt også forebygging og avverging av kriminalitet omfattes av unntaket, ble utførlig drøftet i Prop. 68 L (2015–2016) punkt 5.1.3.2 side 35–38. Departementet mente, i motsetning til Metodekontrollutvalgets flertall, at ordlyden i bestemmelsen «åpner for flere fortolkninger og at den ikke er til hinder for at det foretas undersøkelser med sikte på å forebygge eller avverge kriminalitet». Departementet uttalte at «en bør være tilbakeholden med å innfortolke begrensninger i Grunnloven som grunnlovskonsipistene neppe hadde gjort seg opp noen formening om ved valg av formulering, og som heller ikke følger klart av ordlyden». I proposisjonen ble det konkludert med at forebygging og avverging av kriminalitet omfattes av uttrykket «kriminelle tilfeller». Departementet understreket likevel at adgangen til å foreta inngrep i hjemmet for å forhindre fremtidig kriminalitet ikke er ubegrenset, se proposisjonen punkt 5.1.3.2 side 37.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har hatt et annet syn på forståelsen av forbudet mot husransakelse ved forebyggende og avvergende tvangsmiddelbruk enn det som ble lagt til grunn i Prop. 68 L (2015–2016), se *Temarapport 2016 – Grunnloven § 102: Hva må ikke finne sted, unntatt i hvilke tilfeller?* punkt 4 side 42 og Dokument 6 (2016–2017) side 118–119, der NIM anbefalte regjeringen å utrede i hvilken utstrekning slik tvangsmiddelbruk er

forenlig med Grunnloven § 102 første ledd andre punktum. I vedtak 13. juni 2017 nr. 882 anmodet Stortinget regjeringen om å gjennomgå NIMs anbefaling og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingen er fulgt opp. Departementet besvarte anmodningen i budsjettproposisjonen for 2019, Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019* punkt 2 side 71–72. Der uttalte departementet blant annet at «[d]epartementets oppfatning er at dei ulike syna på korleis Grunnlova § 102 skal tolkast på dette punktet, kjem av at ein har vurdert dei relevante rettskjeldene ulikt, ikkje at departementets vurdering byggjer på mangelfullt kunnskapsgrunnlag, slik rapporten frå NIM indikerer». NIM opprettholdt sin anbefaling i Dokument 6 (2017–2018) side 32–33, og i vedtak 4. desember 2018 nr. 93 anmodet Stortinget på nytt regjeringen om å gjennomgå anbefalingen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingen er fulgt opp. Departementet besvarte anmodningen i Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020* punkt 2 side 64. Det ble her blant annet gitt uttrykk for at forholdet til Grunnloven ble vurdert i Prop. 68 L (2015–2016).

### 8.4.3 Forholdet til ytringsfriheten

Som nevnt i punkt 4.3 vil anvendelse av straffebestemmelser om skadelig etterretningsvirksomhet som på nærmere vilkår rammer mottakelse eller deling av opplysninger, utgjøre et inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3 og § 3. I tillegg kan eksistensen av slike bestemmelser etter omstendighetene få en «nedkjølende effekt» på ytrings- og informasjonsfriheten. Risikoen for en slik nedkjølende effekt kan bli forsterket dersom det gis adgang til bruk av tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av bestemmelsene, ved at borgerne av frykt for å bli overvåket avstår fra legitim innhenting eller videreformidling av informasjon. Retten til å fritt kunne innhente og videreformidle informasjon uten risiko for å bli underlagt tvangsmidler, er også av sentral betydning for at pressen skal kunne utøve sin rolle som kontrollør av myndighetenes maktutøvelse.

Hvorvidt adgangen til å bruke skjulte tvangsmidler kan sies å ha en slik nedkjølende effekt på ytringsfriheten at det foreligger et inngrep, vil særlig bero på utformingen av gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsene. Det samme gjelder lovligheten av et eventuelt inngrep. Desto mer vidtrekkende og skjønnspreget gjerningsbeskrivelsen er, jo større er betenkelighetene ved å åpne for bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske og særlig for å avverge og forebygge overtredelser. For å begrense risikoen for at adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler kan forsterke en eventuell nedkjølende effekt, er det derfor av betydning at straffebestemmelsene er tilstrekkelig klart og presist avgrenset, se nærmere i punkt 4.3.3. Lovforslaget og departementets vurderinger knyttet til hvilke handlinger straffebestemmelsene skal ramme, fremgår av punkt 7.4 flg.

Bruk av skjulte tvangsmidler kan også ha sider til pressens kildevern. Kildevernet er en del av både informasjonsfriheten og pressefriheten etter EMK artikkel 10, se EMDs storkammerdom 14. september 2010 *Sanoma Uitgevers B.V. mot Nederland* (sak nr. 38224/03) avsnitt 50. Tilsidesettelse av kildevernet kan bare gjøres dersom vilkårene for inngrep i ytringsfriheten er oppfylt, se punkt 4.3.2 og 4.3.3, der det er nærmere redegjort for disse vilkårene. Det er etter EMDs praksis stilt særlig strenge krav ved bruk av skjulte tvangsmidler overfor journalister, se Prop. 42 L (2023–2024) punkt 6.3 side 22 med videre henvisninger. Både kravet til klar lovhjemmel og forhåndskontroll gjennom krav om rettens tillatelse er skjerpet. I den konkrete vurderingen av om inngrepet er nødvendig, synes EMD å ha en mindre restriktiv holdning i tilfeller hvor journalistiske kilder blir avdekket som en utilsiktet konsekvens av lovlig tvangsmiddelbruk i etterforskningen av andre kriminelle forhold, se blant annet EMDs avgjørelse 29. juni 2006 *Weber og Saravia mot Tyskland* (sak nr. 54934/00) avsnitt 151–152.

### 8.4.4 Kommunikasjonsverndirektivet

Bruk av enkelte skjulte tvangsmidler, slik som kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven kapittel 16 a, kan aktualisere kommunikasjonsvernet etter direktiv (EU) 2002/58/EF om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (kommunikasjonsverndirektivet). Kommunikasjonsverndirektivet inneholder blant annet regler om beskyttelse av personopplysninger ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom lov 13. desember 2024 nr. 76 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) med forskrifter.

Det følger av kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 nr. 1 at medlemsstatene gjennom nasjonal lovgivning plikter å sikre fortrolighet for kommunikasjon som foregår via offentlige kommunikasjonsnett og offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester, samt fortrolighet for trafikkdata knyttet til slik kommunikasjon. Videre følger det av artikkel 5 nr. 1 at medlemsstatene særlig skal forby enhver annen person enn brukerne å avlytte, registrere, lagre eller på andre måter oppfange eller overvåke kommunikasjonen og tilhørende trafikkdata uten samtykke fra brukeren, unntatt dersom dette er tillatt i henhold til lov i samsvar med artikkel 15 nr. 1.

Av direktivet artikkel 15 nr. 1 følger det at medlemsstatene kan vedta lovgivningstiltak for å begrense rekkevidden av rettighetene etter blant annet artikkel 5 av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet, offentlig sikkerhet eller forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av straffbare handlinger. Slike tiltak må være «necessary, appropriate and proportionate […] within a democratic society», jf. artikkel 15 nr. 1. Slik direktivet lyder i EU, er det angitt i artikkel 15 nr. 1 at tiltakene skal være i samsvar med de allmenne prinsippene i fellesskapsretten, herunder prinsippene i artikkel 6 nr. 1 og 2 i

traktaten om den Europeiske union, som refererer til EUs pakt om grunnleggende rettigheter og EMK. Slik direktivet er inntatt i EØS-avtalen, er denne passusen erstattet med «de allmenne prinsippene i EØS-retten», jf. EØS-komiteens beslutning nr. 80/2003 20. juni 2003.

I Prop. 167 L (2020–2021) *Endringer i ekomloven (lagring av IP-adresser mv.)*, som gjaldt forslag om innføring av en plikt for tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester til å lagre IP-adresser, er det redegjort nærmere for hvilke vurderingskriterier som er oppstilt i praksis fra EU-domstolen når det gjelder kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 nr. 1 og artikkel 15 nr. 1 i forbindelse med datalagringsregler og utlevering av data til kriminalitetsbekjempende formål, se proposisjonen punkt 5.4 side 20–23.

## 8.5 Departementets vurderinger og forslag

### 8.5.1 Innledning

Straffebestemmelsene om bidrag eller deltakelse i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som foreslås i dette høringsnotatet, rammer handlinger som kan ha et stort skadepotensial for nasjonal sikkerhet og andre betydelige samfunnsinteresser. Samfunnet har derfor en sterk interesse i at PST settes i stand til å etterforske, avverge og forebygge handlinger som rammes av de foreslåtte bestemmelsene. Spørsmålet i det følgende er i hvilken utstrekning PST skal gis adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å oppnå dette.

Som redegjort for i punkt 8.4.1 kan bruk av skjulte tvangsmidler gripe inn i retten til privatliv. En adgang for PST til å benytte skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av de foreslåtte straffebestemmelsene må derfor ligge innenfor rammene som Grunnloven 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 oppstiller. Rammene som følger av disse bestemmelsene er generelt omtalt i punkt 8.4.1 og 8.4.2. Når det gjelder forholdet til ytringsfriheten og kommunikasjonsvernet etter kommunikasjonsverndirektivet, vises det til punkt 8.4.3 og 8.4.4.

### 8.5.2 Bruk av skjulte tvangsmidler for å etterforske

PST har i dag adgang til å benytte en rekke skjulte tvangsmidler for å etterforske overtredelser av bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 121 til 126, også tvangsmidler som i utgangspunktet oppstiller høyere strafferammekrav, se omtalen av gjeldende rett i punkt 8.2.2. Under etterforskning kan PST blant annet ta i bruk hemmelig ransaking (straffeprosessloven § 200 a), teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 b), personnær teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c), vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåking mot personer på privat sted som ikke er synlig for allmennheten (straffeprosessloven § 202 f), hemmelig utleveringspålegg fremover i tid (straffeprosessloven §§ 210 b og 210 c), kommunikasjonsavlytting

(straffeprosessloven § 216 a), kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Departementet foreslår at PST skal gis en tilsvarende adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å etterforske overtredelser av bestemmelsene om bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet i forslaget til straffeloven ny §§ 125 a, 125 b og 125 c. Det vises til lovforslaget punkt 10.2. I likhet med straffeloven §§ 121 til 126 rammer de foreslåtte bestemmelsene i sin kjerne virksomhet som typisk involverer profesjonelle aktører, herunder fremmede staters etterretningstjenester, som opptrer i lukkede miljøer og er svært sikkerhetsbevisste. Videre har den teknologiske utviklingen gjort at fremmed etterretning kan drive ulovlig etterretningsvirksomhet langt mer effektivt enn tidligere, ved at virksomheten i stor grad skjer digitalt. Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at åpne etterforskningsmetoder som regel ikke vil være tilstrekkelige for at PST effektivt skal kunne etterforske overtredelser av bestemmelsene.

### 8.5.3 Bruk av skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed

Både straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d fraviker det alminnelige utgangspunktet om at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om overtredelse av et straffebud, med en viss strafferamme, for å kunne benytte skjulte tvangsmidler. Begge bestemmelsene åpner for bruk av skjulte tvangsmidler på et tidligere tidspunkt, det vil si før det er skjellig grunn til mistanke om at den straffbare handlingen er begått eller vil bli begått. På dette tidspunktet kan det være knyttet stor usikkerhet til det videre hendelsesforløpet. Selv om det legges til grunn at PST benytter seg av hjemlene på en forsvarlig måte, innenfor et regelverk med omfattende rettssikkerhetsgarantier, er det likevel en viss risiko for at uskyldige borgere kan bli overvåket. Rettssikkerhets- og personvernhensyn taler derfor for tilbakeholdenhet med å tillate slik tvangsmiddelbruk. Risikoen for at uskyldige rammes er større når tvangsmidler benyttes i forebyggende enn i avvergende øyemed, fordi man ofte vil befinne seg lenger unna handlingen som søkes forhindret. Derfor er det i lovforarbeidene understreket at adgangen til slik tvangsmiddelbruk bør forbeholdes de mest alvorlige straffbare handlingene som hører under PSTs ansvarsområde, se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.3.4 side 208.

Etter gjeldende rett er det åpnet for at PST kan benytte skjulte tvangsmidler både for å avverge og forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet som nevnt i straffeloven §§ 121 til 126. Om bakgrunnen for dette vises det til omtalen i punkt 8.2.3 og 8.2.4. Departementet legger til grunn at PST vil ha behov for en tilsvarende tvangsmiddeladgang dersom tjenesten skal ha en reell mulighet til å avverge og forebygge overtredelser av straffebestemmelsene om bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som foreslås i høringsnotatet her, se punkt 8.5.2 ovenfor. At PST vil ha behov for tilgang til skjulte tvangsmidler for å kunne avverge og

forebygge overtredelser, er imidlertid ikke tilstrekkelig til å begrunne en slik tvangsmiddeladgang, sett hen til de betenkelighetene denne inngripende formen for metodebruk har. Det avgjørende er om også de foreslåtte bestemmelsene rammer handlinger som så alvorlige at det er strengt nødvendig og forholdsmessig at PST, så langt det er mulig, settes i stand til å avverge og forebygge dem, herunder gjennom tilgang til skjulte tvangsmidler. Departementet viser her til omtalen av risikobildet i punkt 2.2, 2.3, 7.1 og 7.10.2. Som påpekt sistnevnte sted legger departementet til grunn det i lys av dagens spente sikkerhetspolitiske situasjon foreligger en reell risiko for at overtredelser av bestemmelsene kan bli etterfulgt av handlinger som kan skade betydelige samfunnsinteresser, slik som blant annet sabotasjehandlinger og tiltak som kan svekke Norges forsvarsevne eller økonomiske og politiske handlefrihet. Dette taler etter departementets syn med tyngde for at PST gis tilgang til de virkemidlene som er nødvendige for at overtredelser kan forhindres.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å åpne for at PST kan benytte skjulte tvangsmidler både for å avverge og forebygge overtredelser av de foreslåtte bestemmelsene, i samme utstrekning som for de eksisterende straffebudene i straffeloven §§ 121 til 126. Departementet foreslår imidlertid at tvangsmiddeladgangen skal begrenses til forsettlige overtredelser som nevnt i lovforslaget §§ 125 a og 125 b, slik at grovt uaktsomme overtredelser som nevnt i lovforslaget § 125 c holdes utenfor. En adgang til å ta i bruk avvergende og forebyggende tvangsmidler for grovt uaktsomme overtredelser som nevnt i lovforslaget § 125 c vil i mange tilfeller kunne være uforholdsmessig og ytterligere kunne forsterke den eventuelle utilsiktede nedkjølende effekten en slik straffebestemmelse kan ha på ytrings- og informasjonsfriheten, selv om departementet antar at risikoen for en slik utilsiktet effekt er begrenset, se punkt 7.9.3. Det vises til lovforslaget i punkt 10.2 og 10.3. Departementet bemerker at en mulighet også kan være å begrense tvangsmiddeladgangen ytterligere til å kun gjelde grove overtredelser som nevnt i lovforslaget § 125 b. Departementets foreløpige vurdering er imidlertid at handlingene som rammes av de foreslåtte bestemmelsene er så alvorlige at en slik begrensning ikke bør foreslås.

I lovforslaget punkt 10.3 foreslås formuleringen «straffeloven §§ 121 til 126 eller 130 a» i politiloven § 17 d første ledd bokstav b endret til «straffeloven §§ 121 til *125 a,* 126 eller 130 a». Endringsforslaget er utformet på denne måten for å avgrense mot forslaget til ny § 125 c om grovt uaktsomme overtredelser.

### 8.5.4 Adgangen til å ransake og ved dataavlesing å gjøre innbrudd i private hjem i forebyggende øyemed

Som redegjort for i punkt 8.3 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotat 19. desember 2025 å utvide adgangen etter politiloven § 17 d andre ledd fjerde punktum til å ransake private hjem eller gjøre innbrudd i private hjem for å installere dataavlesingsutstyr til også å gjelde ved forebygging av ulovlig etterretningsvirksomhet som nevnt i straffeloven §§ 121 til 124 og § 126.

Begrunnelsen for forslaget fremgår av høringsnotatet punkt 6.4.2 side 42–44. Departementet antar at behovet for en slik adgang etter omstendighetene kan være like stort der det er grunn til å undersøke om noen forbereder bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet som rammes av lovforslaget §§ 125 a og 125 b. I høringsnotatet her foreslår departementet derfor at politiloven § 17 d andre ledd fjerde punktum skal utvides ytterligere til også å omfatte handlinger som nevnt i lovforslaget §§ 125 a og 125 b. Det vises til lovforslaget punkt 10.3, der departementet har tatt utgangspunkt i forslaget som ble sendt på høring 19. desember 2025. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om adgangen eventuelt bør begrenses til forebygging av grove overtredelser som nevnt i lovforslaget § 125 b. Tilsvarende ble det i høringsnotatet 19. desember 2025 reist spørsmål om adgangen til å ransake og ved dataavlesing å gjøre inngrep i private hjem for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet burde begrenses til grove overtredelser som nevnt i straffeloven §§ 122 og 124, se nærmere om bakgrunnen for dette i punkt 8.3 ovenfor.

### 8.5.5 Hastekompetanse til å beslutte forebyggende tvangsmiddelbruk

I høringsnotatet 19. desember 2025 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at sjefen eller den assisterende sjefen for PST skal gis hastekompetanse etter politiloven § 17 d tredje ledd til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed i saker som gjelder ulovlig etterretningsvirksomhet som nevnt i straffeloven §§ 121 til 124 og § 126, se punkt 8.3 ovenfor. Departementet antar at PST også vil kunne ha behov for å iverksette tvangsmiddelbruk raskt når det gjelder forebygging av overtredelser som nevnt i lovforslaget §§ 125 a og 125 b. Departementet foreslår derfor at sjefen eller den assisterende sjefen for PST også skal gis hastekompetanse etter politiloven § 17 d tredje ledd til å beslutte bruk av tvangsmidler for å forebygge slike overtredelser. Det vises til lovforslaget punkt 10.3, der departementet har tatt utgangspunkt i forslaget som ble sendt på høring 19. desember 2025.

# 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

For PST vil de nye straffebudene som foreslås i høringsnotatet her medføre at tjenesten kan få økt saksmengde, ved at tjenesten skal forebygge og etterforske overtredelser av disse bestemmelsene, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1. Også forslagene til endringer i straffeprosessloven og politiloven knyttet til PSTs adgang til å benytte skjulte tvangsmidler for å etterforske, avverge og forebygge overtredelser av de nye straffebestemmelsene kan føre til økt saksmengde.

Håndteringen av de høyest prioriterte sakene som kommer som følge av de nye hjemlene må skje etter en helhetlig prioritering av PSTs ressurser innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer. Dette vil kunne medføre at lavere prioriterte saker i dagens oppgaveportefølje ikke vil bli prioritert, når forebygging og

etterforskning av sakene etter de nye straffebudene samlet sett gir best effekt og måloppnåelse.

Forslaget om å heve strafferammene i straffeloven §§ 121 til 123, 125 og 126 vil kunne føre til at personer som domfelles for overtredelser av disse bestemmelsene idømmes lengre fengselsstraffer. Dette kan igjen påvirke ressurssituasjonen i kriminalomsorgen. PST oppgir likevel at bare en person er domfelt for ulovlig innhenting eller avsløring av statshemmeligheter siden 1985 (Treholtsaken). Det er derfor grunn til å forvente at de økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte endringene i strafferammene vil være begrensede.

Over tid kan en styrket evne til effektivt å forebygge og avdekke potensielt skadelig etterretningsvirksomhet gi samfunnsmessige gevinster. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste dette nærmere. Kriminalisering vil i tillegg kunne ha en preventiv effekt og dermed lede til færre slike lovbrudd. Dersom skadelig aktivitet avdekkes på et tidlig tidspunkt, vil det også være mulig å sette inn effektive tiltak for å stoppe aktiviteten.

Eventuelle merkostnader vil dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammene.

# 10 Lovforslag

## 10.1 Straffeloven

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

§ 121 innledning skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil *6* år straffes den som til fordel for en fremmed stat, terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn samler inn eller setter seg i besittelse av en hemmelig opplysning som, om den blir kjent for en slik stat, terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder

§ 122 første punktum skal lyde:

Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter straffes med fengsel inntil *15* år.

§ 123 første punktum skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil *6* år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121.

§ 125 første ledd skal lyde:

Den som uaktsomt avslører en statshemmelighet, straffes med bot eller fengsel inntil *3* år.

Ny § 125 a skal lyde

**§ 125 a *Andre bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Med bot eller fengsel inntil 6 [ev. «3»] år straffes den som bidrar [ev. «deltar»] i etterretningsvirksomhet som kan skade betydelige samfunnsinteresser ved*

*a. å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med forsett om å dele opplysningene med en fremmed stat,*
*b. å dele opplysninger som ikke er allment tilgjengelige med en fremmed stat, eller*
*c. å utføre oppdrag for en fremmed stat som går ut på å samle inn, sette seg i besittelse av eller dele andre opplysninger uten aktverdig grunn.*

*På samme måte straffes den som opptrer med en annens identitet eller bruker et ettergjort eller forfalsket dokument i den hensikt å samle inn eller sette seg i besittelse av opplysninger til fordel for en fremmed stat.*

Ny § 125 b skal lyde:

**§ 125 b *Grove bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Grov overtredelse av § 125 a straffes med fengsel inntil 10 [ev. «6»] år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om*

*a. gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,*
*b. opplysningene er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,*
*c. opplysningene er egnet til å volde eller har voldt betydelig skade,*
*d. gjerningspersonen har skaffet seg selv eller andre en betydelig vinning.*

Ny § 125 c skal lyde:

**§ 125 c *Grovt uaktsomme bidrag i fremmedstatlig etterretningsvirksomhet***

*Den som grovt uaktsomt overtrer § 125 a første ledd bokstav b eller c, straffes med bot eller fengsel inntil 2 [ev. «1»] år.*

§ 126 innledningen skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil *6* år straffes den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon

## 10.2 Straffeprosessloven

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

§ 200 a første ledd skal lyde:

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

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 202 c første ledd innledningen skal lyde:

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

§ 202 f første ledd bokstav b skal lyde:

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

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

§ 210 b første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

b. som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, *125 a*, *125 c*, 126, 127 jf. 123, § 128 første punktum, §§ 129, 130, 136, 136 a, 136 b, 145, 146, 231, 254, 257, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231, eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5 eller av lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 108 femte ledd.

§ 216 b første ledd bokstav b skal lyde:

b. som rammes av straffeloven *§§ 125*, [*125 a*,] *125 c*, *127* jf. 123, § 128 første punktum, §§ 130, 146, 198, 231, 254, 266, 306, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231.

§ 216 o første ledd bokstav b skal lyde:

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

§ 222 d andre ledd bokstav a skal lyde:

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

§ 222 d tredje ledd tredje punktum skal lyde:

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

## 10.3 Politiloven

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

§ 17 d første ledd bokstav b skal lyde:

b. straffeloven §§ 121 til *125 a,* 126 eller 130 a,

§ 17 d andre ledd fjerde punktum skal lyde [lovforslaget tar utgangspunkt i forslaget som ble sendt på høring 19. desember 2025]:

Det kan bare gis tillatelse til å ransake eller ved dataavlesing å gjøre innbrudd i noens private hjem etter bestemmelsen her når det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som nevnt i første ledd bokstav a, straffeloven §§ 121, 123, *125 a* eller 126 eller første ledd bokstav e.

§ 17 d tredje ledd første punktum skal lyde [lovforslaget tar utgangspunkt i forslaget som ble sendt på høring 19. desember 2025]:

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd bokstav a, straffeloven §§ 121, 123, *125 a* eller 126, bokstav d eller e vil gå tapt, kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m.