

Justis- og beredskapsdepartementet
Innsendt via regjeringen.no

Deres referanse: 25/7401
Vår referanse: 2025/243
Dato: 13.03.2026
Publikasjonsnr.: NIM-H-2026-008

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til endringer i politiloven § 17 d – utvidelse av PSTs hjemmel for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 19. desember 2025 med forslag til endringer i politiloven § 17 d. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) takker for muligheten til å gi innspill.

NIM har tidligere hatt merknader til bruk av skjulte tvangsmidler både som ledd i etterforskning og avverging, som gjør seg gjeldende også for politiloven § 17 d. Det vises i denne sammenheng til NIMs høringsuttalelse til NOU 2016: 24 (Ny straffeprosesslov)¹ samt høringsuttalelse om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet.² Departementet redegjør også i høringsnotatet for NIMs syn på forbudet mot husransakelse etter Grunnloven § 102, som står fast. NIM antar likevel at de generelle vilkårene i politiloven § 17 a ligger utenfor de spørsmålene som er på høring, og vi behandler ikke dette nærmere i dette høringssvaret.

2. Menneskerettslige utgangspunkter

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 verner retten til privat- og familieliv. Bruk av skjulte etterforsknings- og tvangsmidler innebærer klart nok inngrep i retten til privatliv, som innebærer at det må finnes hjemmel i lov, inngrepet må forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Som departementet redegjør for, har Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) rikholdig praksis om innholdet i disse vilkårene for bruk av slike tvangsmidler.³ Ved skjulte tvangsmidler skjerpes EMDs kontroll, og slike tiltak kan bare benyttes der det er strengt

¹ Høringssvaret er tilgjengelig [her](#).

² Høringssvaret er tilgjengelig [her](#).

³ *Klass m.fl. v. Tyskland*, (5029/71), avsn. 50–51, *Kruslin v. Frankrike*, (11801/85), avsn. 35; *Weber og Saravia v. Tyskland*, (54934/00), avsn. 93–95; *Roman Zakharov v. Russland*, (47143/06), avsn. 229–234.

nødvendig for å beskytte demokratiske institusjoner, se *Klass m. fl. v. Tyskland* (5029/71) avsn. 42.

Kravet til lovhjemmel er særlig strengt når det gjelder skjulte etterforskningsmidler. Det samme gjelder de rettssikkerhetsmessige rammene rundt tiltaket, siden det skjer uten den mistenktes viten. I *Roman Zakharov v. Russland* (47143/06) avsnitt 229-230, gir EMD en oppsummering av kravene til lovens kvalitet ved hemmelig overvåking. Lovgivning må i slike tilfeller være særlig presis og detaljert slik at befolkningen kan forstå i hvilke situasjoner og på hvilke vilkår hemmelig overvåking kan igangsettes. Det kreves dessuten at lovgivningen gir tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep, og hvilke sikkerhetsmekanismer tiltaket er ledsaget av er også relevant i forholdsmessighetsvurderingen, se avsnitt 231-232. Ettersom skjult overvåking per definisjon skjer uten den mistenktes kunnskap, er det sentralt at det finnes tilstrekkelige garantier mot misbruk, og EMD uttaler i avsn. 233 at det er å foretrekke at en domstol har ansvaret for å påse at tvangsmidlene skjer i tråd med lowerket.

3. Merknader til forslaget

3.1 Generelt om forebygging som inngangsvilkår

Forebygging må nødvendigvis basere seg på en vurdering av hva en person antas å ville foreta seg i fremtiden, en vurdering som naturlig nok er beheftet med usikkerhet. En rekke personer vil etter forslaget kunne bli gjenstand for tvangsmiddelbruk uten at de kommer til å begå, eller har intensjoner om å begå et straffbart forhold. Dette gjør tvangsmidler mer inngripende enn der det er snakk om *etterforskning*, hvor det i brorparten av tilfellene i alle fall er sikkert at en straffbar handling allerede er begått. Det er også mer inngripende enn *avverging*, hvor den eventuelle straffbare handlingen er nærere i tid, og det normalt foreligger sterkere holdepunkter for at den vil finne sted uten statlig inngripen.

Jo lenger fra en straffbar handling man befinner seg, jo sterkere rettssikkerhetsmessige betenkeligheter er det ved å benytte tvangsmidler eller overvåkingsmetoder. Sannsynligheten er stor for at man ved lovforslaget vil komme til å benytte tvangsmidler mot lovlydige borgere, med de personvernmessige konsekvenser dette medfører. Dette gjelder særlig dersom man vurderer også å ramme uaktsomme overtredelser, og etter NIMs syn vil koblingen til en potensiell straffbar handling for slike tilfeller være såpass usikker at det er høy risiko for uforholdsmessig tvangsmiddelbruk. NIM er enig med departementet at slike overtredelser primært bør søkes unngått gjennom andre tiltak, slik som veiledning.

Lovforslaget føyer seg for øvrig inn i en lengre rekke med ulike utvidelser eller lovhjemler de senere årene for å gripe inn mot borgere som ikke er mistenkt for å ha

begått noe kriminelt. Etter NIMs syn sees de ulike lovforslagene i liten grad i sammenheng når personvernmessige konsekvenser vurderes.

3.2 Straffbare handlinger i lovforslaget

3.2.1 Innledning

Det foreslås at politiloven § 17 d) utvides med visse straffbare handlinger, nemlig visse overtredelser av straffeloven som begås med sabotasjehensikt, samt visse overtredelser av eksportkontrollregelverket.

NIM har forståelse for at den geopolitiske situasjonen og kriminalitetsbildet kan skape behov for nye lovbestemmelser. NIM vil likevel nevne at de straffebud PST i dag kan benytte tvangsmidler for å forebygge, i større grad har karakter av å kunne medføre uopprettelig skade enn enkelte av de straffebudene lovforslaget her omhandler. Dette vil nødvendigvis måtte påvirke forholdsmessighetsvurderingen. Vi kommenterer dette noe nærmere nedenfor.

3.2.2 Handlinger med sabotasjehensikt

Når det gjelder sabotasje, vil det kunne være et vidt spenn i alvorlighetsgrad for handlinger som omfattes av forslaget. NIM deler departementets syn om at skaden for samfunnet vil kunne være den samme enten handlingen begås med terror- eller sabotasjehensikt. Hvor alvorlig handling det er tale om vil likevel nødvendigvis påvirke forholdsmessighetsvurderingen for bruk av skjulte tvangsmidler i enkelttilfeller. Etter NIMs syn bør det vurderes inntatt som et vilkår at det må være fare for uopprettelig eller svært betydelig skade for bruk av de mest inngripende skjulte tvangsmidlene for disse lovbruddene. Alternativt kan dette legges inn som en klar føring for forholdsmessighetsvurderingen i forarbeidene.

3.2.3 Brudd på eksportkontrollregelverket

Forslaget om å utvide virkeområdet til politiloven § 17 d) til å forebygge mulige brudd på eksportkontrollregelverket reiser noen særlige spørsmål om yringsfriheten og om klarhetskravet til lovhjemmelen.

I hørings svar til endringer i eksportkontrollforskriften i 2022 fremholdt NIM at den valgte lovtekniske metoden innebar at de foreslåtte bestemmelsene ga liten veiledning om anvendelsesområdet, og at kriteriene for lisensplikt og når mulig straffbarhet inntre, var uklare.⁴ NIM hadde også innspill knyttet til den akademiske friheten. Den endelige forskriften som ble vedtatt inneholdt visse endringer, blant annet at begrepet «kunnskapsoverføring» ble erstattet med «teknologioverføring». Videre ble det gjort unntak fra lisensplikt for grunnforskning og for teknologioverføring som finner sted i Norge og til statsborgere i EU-, EØS- og Nato-

⁴ NIMs hørings svar til endringer i eksportkontrollforskriften, 27. juni 2022, tilgjengelig [her](#).

land. Det er også publisert en veileder for eksport av teknologi som skal sette aktørene bedre i stand til å etterleve eksportkontrollregelverket.

Dette er endringer som til en viss grad hensyntar NIMs innspill, men NIM vil bemerke at reglene fortsatt er vanskelige å orientere seg i, illustrert ved at enkelte forskningsinstitusjoner nå har ansatt egne personer for å sikre etterfølgelse av regelverket.⁵

Som nevnt innebærer lovskravet for skjulte tvangsmidler at hjemmelsgrunnlaget må være særlig presist og forutsigbart. Den foreslåtte utvidelsen til § 5 første ledd i loven om eksportkontroll er særegen ved at denne bestemmelsen gjør det straffbart å utføre i strid med loven «eller forskrift som er gitt i medhold av den». Den omfatter også «tjenester» som ikke omtales i loven, overtredelse av «vilkår som er satt», samt en generell bestemmelse om «på annen måte» å overtre bestemmelser i loven «eller i medhold av denne lov». Ingen av de andre grunnlagene for forebyggende bruk av tvangsmidler omfatter overtredelse av forskrifter eller enkeltvedtak.

De uklarhetene som er beskrevet over skyldes dels at den operative reguleringen i stor grad skjer gjennom forskriften, mens eksportkontrollloven som hjemler forskriften er ganske kortfattet. Forskriften inneholder mange reguleringer ut over det som loven uttrykkelig omtaler, slik som sertifiseringer, kontroll, rapportering og oppfølging. Lovens § 1 gjelder direkte bare «utførsel» av varer og teknologi, men slik at bestemmelsen også åpnes for forskrifter til «utfylling og gjennomføring» av loven. I eksportkontrollforskriften § 1 står det at den gjelder eksport av varer og teknologi, slik som hjemmelsloven, men også «visse tjenester» og særregler for EØS-land.

De rettssikkerhetsmessige betenkelighetene ved at selve straffebestemmelsene er uklare vil etter NIMs syn kunne forsterkes dersom det også skal kunne benyttes skjulte tvangsmidler for å forebygge mulige overtredelser. Det blir på denne måten en «dobbel uklarhet» ved at det først er uklart hva som overhodet er straffbart, samtidig som man skal kunne gå inn på et tidlig tidspunkt i hendelsesforløpet med skjulte tvangsmidler, før man er sikker på at et straffbart forhold overhodet er under oppseiling. Etter NIMs syn er dette forhold som må vurderes grundig i hvert enkelttilfelle for å unngå uforholdsmessig tvangsmiddelbruk.

Etter NIMs syn bør det vurderes om en eventuell henvisning til eksportkontrollregelverket bør begrenses til visse handlinger, for eksempel utførsel av varer og teknologi uten særskilt tillatelse.

⁵ Se <https://www.khrono.no/tommel-opp-for-nye-regler-for-eksportkontroll/991878>

3.3 Ransaking og innbrudd for å plassere dataavlesingsutstyr i private hjem

Det foreslås en utvidelse av adgangen til å ransake eller ved dataavlesing å gjøre innbrudd i noens private hjem. I dag er denne avgrenset til forberedelse av handlinger som rammes av strl. §§ 131, 133 og 134, mens det i forslaget også vil utvides til å gjelde overtredelser av straffeloven §§ 121-124 og § 126 (etterrettningsvirksomhet) eller overtredelser som foreslått i nytt § 17 d) første ledd bokstav e) (diverse handlinger begått med sabotasjehensikt).

Som departementet er inne på, er slik tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed særlig inngripende, og bør forbeholdes de mest alvorlige lovbrudd. EMD har i flere saker om husransakelse lagt seg på en intensiv prøving, ettersom dette utgjør et sterkt inngrep i retten til privatliv. Når inngrepet skjer i det skjulte, øker inngrepsgraden, og det vises her til omtalen av prinsippene i *Roman Zakharov v. Russland* foran under pkt. 2.

Å utvide adgangen til denne typen inngrep i forebyggende øyemed reiser flere problemstillinger om forholdsmessighet, og NIM viser i hovedsak til de bekymringene som skisseres foran under pkt. 3.1. Selv om å utvide adgangen til disse tvangsmidlene neppe strider mot menneskerettighetene generelt sett, er det viktig at det gjøres en reell forholdsmessighetsprøving i praksis, og at inngrepet ledsages av sterke rettssikkerhetsmekanismer. Grunnet den særlig inngripende karakteren av disse tvangsmidlene mener NIM at de derfor ikke bør være gjenstand for hastekompetanse, jf. også nedenfor.

3.4 Kildevern og advokatkorrespondanse

Kildevernet omtales kort i høringsnotatet s. 26, hvor departementet oppsummerer at:

«Skulle det bli aktuelt å bruke av tvangsmidler overfor journalister må bruken vurderes grundig opp mot kildevernet i den enkelte sak. Hvis bruken av tvangsmidlet innebærer en risiko for at PST får tilgang til kildesensitivt materiale, vil det være et tungtveiende argument mot at det tas i bruk.»

Etter EMDs praksis kan det ikke gjøres inngrep i kildevernet med mindre det foreligger en «*overriding requirement in the public interest*», se blant annet *Becker v. Norge* avsn. 65-66. Det må i alle tilfeller foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor den demokratiske interessen av å sikre en fri presse avveies mot de formål som søkes oppnådd ved inngrepet. Kildevernet gjelder også der det er uklart om det rent faktisk vil avdekkes kildeforhold, se HR-2026-467-U avsn. 12 med videre henvisning til *Becker* avsn. 72.

Ved tvangsmidler i forebyggende øyemed vil man, som skissert foran, befinne seg lengre fra en straffbar handling enn dersom det er snakk om avverging eller etterforskning. Det er videre mer usikkert om en straffbar handling overhodet er i ferd med å bli begått. Dette tilsier etter NIMs syn at tvangsmidler som kan gripe inn i kildevernet i de fleste tilfeller vil være utelukket etter EMK artikkel 10 nr. 2. Det understrekes at forholdet til kildevernet ikke bare må vurderes der tvangsmidlene direkte retter seg mot journalister, men også der PST av andre grunner kan komme i besittelse av slikt materiale, eksempelvis ved telefonavlytting eller romavlytting der det kan tenkes at kilde sensitivt materiale inngår i informasjonen som blir innhentet.

Et annet hensyn er rettssikkerhetsmekanismene i forkant av et eventuelt inngrep. Avveininger som må gjøres etter kildevernet er sammensatte, og berører grunnleggende demokratiske og menneskerettslige verdier. Etter NIMs syn bør det derfor ikke benyttes hastekompetanse dersom det kan bli snakk om tilgang til kilde sensitivt materiale, og at det i slike tilfeller bør være domstolen som tar stilling til spørsmålet om tvangsmidler, jf. også nedenfor om delegasjonsadgang. Der siktede ikke selv er journalist, men det likevel kan oppstå spørsmål om kildevern, bør det oppnevnes en skyggeadvokat også på pressens vegne.

Mulig advokatkorrespondanse omtales ikke i høringsnotatet. NIM vil minne om at også slik korrespondanse har et særskilt vern etter EMK, og at det må foreligge særlige garantier til beskyttelse av fortroligheten mellom advokat og klient dersom det kan tenkes at PST ellers vil få kjennskap til dette, se *Saber v. Norge* (459/18). Som for kildevernet gjelder ikke dette bare der tvangsmiddelet retter seg mot en advokat, men også der PST ellers vil kunne få kjennskap til slik informasjon. Garantiene redegjort for i Riksadvokatens direktiv av 9. juni 2021 bør også gjelde informasjon innhentet i denne sammenheng.⁶

3.5 Hastekompetanse - delegasjonsadgang

Det foreslås at sjef eller assisterende sjef for PST skal kunne delegere hastekompetanse videre til saksansvarlig jurist i ny tilføyelse i § 17 d fjerde ledd.

Etter EMK artikkel 8 er det avgjørende om rettsregler og praksis inneholder tilstrekkelige og effektive rettssikkerhetsgarantier for å beskytte mot misbruk. For skjulte tvangsmidler gjør dette seg særlig gjeldende, da slike tvangsmidler er spesielt inngripende. EMDs praksis om inngripende tvangsmidler viser gjennomgående at forutgående rettslig kontroll er en vesentlig rettssikkerhetsgaranti, selv om dette ikke oppstilles noe absolutt krav i alle tilfeller.

⁶ Direktivet er tilgjengelig [her](#).

For skjulte tvangsmidler er domstolskontroll å foretrekke, jf. *Roman Zakharov v. Russland* avsn. 233.

Dette tilsier etter NIMs syn at det bør utvises varsomhet med ytterligere delegasjonsadgang enn det som nå er tilfellet. Dersom det likevel går videre med forslaget støtter NIM at det inntas i bestemmelsen at det må foreligge stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold ellers vil gå tapt, og at tillatelsen må forelegges både sjef/assisterende sjef PST snarest mulig. Avgjørelsen med begrunnelse for hvorfor vilkårene anses oppfylt bør nedtegnes for å sikre notoritet.

NIM mener dessuten at hastekompetanse ikke bør benyttes der det kan være snakk om tilgang til kilde sensitivt materiale, jf. foran.

4. Avslutning

NIM er tilgjengelige dersom det skulle være spørsmål eller behov for avklaringer.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Mathilde Wilhelmsen

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.