



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Påtalemyndighetens adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet etter straffeprosessloven § 222 d

Malin Valland

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, vår 2024

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Tema og problemstilling	3
1.2	Bakgrunn og aktualitet	5
1.3	Rettskildebildet og metode.....	8
1.4	Fremstillingen videre.....	10
2	Menneskerettighetene som konstitusjonell skranke for påtalemyndighetens bruk av tvangsmidler for å avverge lovbrudd	11
2.1	Statens plikt til å sikre og respektere menneskerettighetene	11
2.2	Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som skranke for påtalemyndighetens avvergende metodebruk	13
2.2.1	Inngrep i retten til privatliv krever grunnlag i lov.....	14
2.2.2	Inngrep i retten til privatliv må fremme et legitimt formål	16
2.2.3	Inngrep i retten til privatliv må være nødvendig i et demokratisk samfunn	16
3	Materielle og prosessuelle vilkår for å anvende skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed	19
3.1	Introduksjon	19
3.2	Grunnvilkåret «som ledd i etterforskning»	20
3.3	Mistankekravet – «rimelig grunn til tro»	25
3.4	Avverge – «... noen kommer til å begå»	29
3.4.1	Introduksjon	29
3.4.2	Nærmere om vilkåret «kommer til å begå» sett i lys av «avverge»-begrepet ..	29
3.4.3	Sondring mellom forebygging, avverging og etterforskning	32
3.5	Bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge at noen begår en handling som kan lede til forsøk på lovbrudd	33
3.6	Indikasjons- og subsidiaritetskravet	35
3.6.1	Inngrepet må antas å gi opplysninger av vesentlig betydning - indikasjonskravet.....	36

3.6.2	Avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort – subsidiaritetskravet	37
3.7	Forholdsmessighetskravet	38
3.8	Prosessuelle krav	41
3.8.1	Introduksjon	41
3.8.2	Forutgående domstolskontroll	41
3.8.3	Oppnevning av hemmelig offentlig advokat.....	42
3.8.4	Etterfølgende ekstern kontroll	42
3.8.5	Taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon.....	43
3.9	Bruken av- og vilkårene for påtalemyndighetens hastekompetanse	43
4	Den rettspolitiske dimensjonen ved bruken av skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed	46
5	Avsluttende oppsummering.....	51

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for avhandlingen er påtalemyndighetens adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet. Problemstillingen er hvilken adgang har påtalemyndigheten til å anvende skjulte tvangsmidler med hjemmel i straffeprosessloven¹ § 222 d med formål om å avverge lovbrudd, og hvordan skal bestemmelsens rekkevidde avgrenses mot politiets kriminalitetsforebyggende virksomhet og mot etterforskning?

Ifølge straffeprosessloven er hovedregelen for å anvende ordinære tvangsmidler² at det må foreligge «skjellig grunn til mistanke» om at en nærmere bestemt straffbar handling er begått.³ Påtalemyndigheten kan, på nærmere bestemte vilkår ta i bruk skjulte tvangsmidler under en etterforskning som har til formål å undersøke om det er *begått* eller begås en straffbar handling. Det følger blant annet av straffeprosesslovens regler om skjult kameraovervåkning og teknisk sporing, jf. strpl. §§ 202 a og 202 b.

Straffeprosessloven § 222 d, som hjemler politiets adgang til å anvende nærmere bestemte tvangsmidler med formål om å *avverge* straffbare handlinger, fremstår i så måte som et unntak fra den tradisjonelle tilnærmingen hvor politiet kan bruke skjulte tvangsmidler for å oppklare kriminalitet. Tradisjonelt har politiets adgang til å avverge lovbrudd vært regulert i politiloven⁴ kapittel II, som en polisier⁵ oppgave. Straffeprosessloven § 222 d representerer derfor også et avvik fra den tradisjonelle tilnærmingen hvor politiets avvergende virksomhet tidligere bare var regulert i politiloven. For å sikre at bruken av skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed ble underlagt en kvalitativ legalitetskontroll ble strpl. § 222 d plassert i straffeprosessloven, slik at påtalemyndigheten av prinsipielle og institusjonelle grunner har ansvaret og beslutningsmyndigheten og kan initiere bruken.⁶

¹ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven – strpl).

² Øyen (2022) s. 191: Øyen definerer et tvangsmiddel som «et tiltak mot en person eller en eiendom, som har et straffeprosessuelt formål, kan gjennomføres uten personens eller eierens samtykke og er så inngripende at tiltaket krever hjemmel i lov».

³ Se for eksempel strpl. §§ 171 og 192 om pågripelse og ransaking.

⁴ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven – pl).

⁵ Nilsen (2022) s. 37 «den delen av politiets virksomhet som har som formål å understøtte etatens primære ansvar knyttet til ivaretagelse av den offentlige ro og orden og vern om individets og allmennhetens sikkerhet, om nødvendig ved bruk av makt.».

⁶ NOU 2016: 24 s. 299-300.

Politiet skal i sin rolle som samfunnets ordensmakt være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd.⁷ Politiloven § 2 nr. 2 og 3 angir sentrale oppgaver i denne sammenheng. Politiet skal forebygge, avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold. Politiet har en plikt til å iverksette etterforskning for å avdekke kriminalitet og eventuelt forberede en straffeforfølgning.⁸ I den forbindelse kan politiet gripe inn for å «avverge» lovbrudd, og gjør best nytte for seg dersom de på forhånd lykkes i å «forebygge eller avverge lovbrudd (...)», jf. politiinstruksen⁹ § 2-1 annet ledd.¹⁰ Et av de sentrale målene med avhandlingen er å avklare hva som ligger i politiets avvergende virksomhet.

Adgangen til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed, må avgrenses mot kriminalitetsforebyggende virksomhet. Forebygging av kriminalitet er i pl. § 2 nr. 2 ansett som en polisiær oppgave. Politiets sikkerhetstjeneste (PST)¹¹ er, som eneste politiorgan, gitt adgang til å anvende tvangsmidler for å forebygge alvorlig kriminalitet, jf. pl. § 17 d. Avhandlingen vil avgrenses mot en inngående drøftelse av PSTs kompetanse til å forebygge og avverge lovbrudd etter pl. § 17 d og strpl. § 222 d annet ledd. For å få et fullstendig bilde og oversikt over påtalemyndighetens avvergende virksomhet er det imidlertid hensiktsmessig å redegjøre kort for grensen mellom PSTs kompetanse etter politiloven § 17 d og strpl. § 222 d første ledd. Det vil gjøres der det fremstår naturlig og er behov for å belyse rekkevidden av strpl. § 222 d første ledd.

Om politiets virksomhet skal betraktes som forebygging eller etterforskning, er avgjørende for hvilket regelsett som styrer metodebruken.¹² For polisiær virksomhet er det politiloven som kommer til anvendelse, mens politiets etterforskningsvirksomhet reguleres av straffeprosesslovens regler.¹³ Grensedragningen har betydning for politi- og påtalemyndighetens virksomhet, og gir anvisning på ledelses- og ansvarsforholdene i

⁷ Politiloven § 1 annet ledd.

⁸ Straffeprosessloven kapittel 18 om etterforskning.

⁹ Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).

¹⁰ Se pl. § 7 første ledd nr. 3 og strpl. § 222 d.

¹¹ PST er Norges etterretningstjeneste og har ansvar for å forebygge og etterforske angrep mot rikets sikkerhet, jf. pl. § 17 b.

¹² NOU 2004: 6 s. 31.

¹³ Riksadvokatens rundskriv RA-1999-3 punkt I.

justissektoren.¹⁴ Ansvar for straffesaksbehandling er tillagt påtalemyndigheten, jf. strpl. §§ 67 første ledd og 225 første ledd, med Riksadvokaten som øverste faglige ansvarlig, jf. strpl. § 56 annet ledd.¹⁵

Skjulte tvangsmidler kan anvendes i to henseender. Det ene er i forbindelse med tradisjonell etterforskning ved «skjellig grunn til mistanke» om at et lovbrudd er begått, og det andre forutsetter at påtalemyndigheten står i en etterforskning med formål om å avverge. Adgangen til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed, må følgelig avgrenses «mot etterforskning», hvor tvangsmidler benyttes i oppklarende øyemed. Det vil redegjøres nærmere for dette i punkt 3.2.

Samtidig som påtalemyndigheten disponerer ulike inngripende metoder for å overvåke og kontrollere kriminaliteten i Norge, fastsetter Grunnloven¹⁶ konstitusjonelle skranker for hvilke inngrep myndighetene kan gjøre overfor borgerne. Skjult tvangsmiddelbruk er integritetskrekkende og inngripende, noe som forutsetter at inngrepet må ha klar hjemmel i lov for å kunne godkjennes i medhold av legalitetsprinsippet, jf. Grl. § 113. Det vil ikke foretas en inngående redegjørelse av legalitetsprinsippet, da bruk av skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed er lovregulert i straffeprosesslovens fjerde del. Avhandlingens tema og problemstilling faller inn under rettsområdet straffeprosess og påtalemyndighetens virksomhet. Problemstillingen kaster lys over politi- og påtalemyndighetens dobbeltsidige forpliktelse til å sikre og respektere menneskerettighetene etter Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.¹⁷

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Politiets adgang til å anvende skjulte tvangsmidler er et tilbakevendende tema i norsk offentlighet. Bakgrunn for valg av tema er inspirasjon fra Lørenskog-saken.¹⁸ Temaet skjulte tvangsmidler ble viet betydelig oppmerksomhet, når det ble kjent for allmennheten at politiet anvendte flere ulike skjulte tvangsmidler i etterforskningen av en av de mest omtalte

¹⁴ Kriminalitetsforebygging og etterforskning gjenspeiler det tosporede system, hvor det overordnede ansvaret er fordelt mellom Justisdepartementet, herunder Politidirektoratet og Riksadvokaten som har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Mer om temaet, se Kjelby (2022) s. 262 flg.

¹⁵ Nærmere om påtalemyndighetens oppbygging og organisering, se Kjelby (2022) s. 183 flg.

¹⁶ Lov 17. mai 1814 om Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.).

¹⁷ FNs konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (heretter EMK).

¹⁸ Lørenskog-saken er en uoppklart forsvinnings sak, hvor Anne-Elisabeth Hagen er forsvunnet, og hennes ektemann Tom Hagen er siktet i saken. VG, *Etterforsket Tom Hagen i hemmelighet: Skjulte avgjørelser ga politiet grønt lys.* (lest 15. april 2024).

kriminalsakene i Norge. Det som imidlertid skiller Lørenskog-saken fra avhandlingens tema, er at skjulte tvangsmidler ble anvendt i etterforskningsøyemed, mens strpl. § 222 d åpner opp for å anvende skjulte tvangsmidler i tilfeller hvor det kun foreligger en prognosebasert mistanke om at noen i nær fremtid vil begå et lovbrudd.

Skjulte tvangsmidler har historisk vært, og er fremdeles et omstridt tema. Det skyldes den personverns- og rettsikkerhetsproblematikk som er knyttet til bruken av slike tvangsmidler.¹⁹ Frem til 1999 kunne påtalemyndigheten bare iverksette skjulte tvangsmidler ved etterforskning av narkotikaforbrytelser og i saker om rikets sikkerhet.²⁰ Etter 1999 fikk påtalemyndigheten adgang til å iverksette teknisk sporing, begjære utsatt underretning om ransaking, beslag og utleveringspålegg.²¹ I etterkant av terroranslagene mot USA 11. september 2001 ble adgangen utvidet ved at lovgiver kriminaliserte terrorhandlinger.²² Et fellestrekk for rettstilstanden før 1999 og frem til 2005 er at politiets adgang til å iverksette skjulte tvangsmidler knyttet seg til oppklaring av alvorlig kriminalitet. Det fantes imidlertid ikke hjemmel for å iverksette skjulte tvangsmidler på et tidligere tidspunkt i hendelsesforløpet, før det forelå skjellig grunn til mistanke om at noen begår eller har begått en straffbar handling.²³

Regelverket om skjulte tvangsmidler ble endret og utvidet ytterligere i 2005. Den negative utviklingen i kriminalitetsbildet var årsaken til at Justisdepartementet mente det var nødvendig å styrke politiets mulighet til å intervensere på et tidligere tidspunkt i hendelsesforløpet, med formål om å forhindre at alvorlig kriminalitet blir gjennomført.²⁴ Ved innføringen av strpl. § 222 d ble politiet gitt kompetanse til å iverksette skjulte tvangsmidler for å avverge visse former for alvorlig kriminalitet som ledd i en etterforskning.

Formålet med å utvide anvendelsesområdet for metodebruken var å gi politiet hjemmel til å anvende de mest inngripende etterforskningsmetodene i saker hvor straffeprosesslovens tidligere bestemmelser ikke var tilstrekkelig, men hvor det var et stort behov for å avverge

¹⁹ Prop.68 L (2015-2016) s. 13.

²⁰ Bruce/Haugland (2018) s. 18.

²¹ Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) s. 8-9.

²² Ot.prp.nr. 61 (2001-2002) s. 11: FN's sikkerhetsråd vedtok resolusjon 1373 som innførte en rekke tiltak med siktemål om å forhindre finansiering av terrorhandlinger, se eksempelvis innføringen av strl. § 147 a.

²³ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) side 7.

²⁴ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) side 7.

alvorlig kriminalitet.²⁵ Utvidelsen skulle blant annet styrke politiets adgang til å avverge terrorhandlinger.²⁶

Tilføyelsen av straffeprosessloven § 222 d markerer en kursendring med hensyn til hvordan lovgiver tidligere har vurdert anvendelsesområdet for skjulte tvangsmidler. Myndighetene beveger seg gradvis bort fra den tradisjonelle måten å påvirke atferd på ved å gå fra å sanksjonere en begått straffbar handling, til å rette tvangsmiddelbruken mot mistanke om en begått handling, jf. vilkåret «skjellig grunn». Kursendringen har medført at det tradisjonelle utgangspunktet i straffeprosessen om at skjulte tvangsmidler bare kan benyttes i den hensikt å oppklare kriminalitet, er fraveket. I stedet for å rette tvangsmiddelbruk mot en straffbar handling som har funnet sted, tillates politiet nå også å iverksette skjulte tvangsmidler på et tidligere tidspunkt i hendelsesforløpet for å avverge nærstående straffbare handlinger som ledd i etterforskning.

Kriminelle bruker stadig mer avanserte og profesjonelle metoder, noe som fremtvinger et økende behov for å gi politiet utvidet adgang til å benytte avanserte etterforskningsmetoder for å bekjempe kriminaliteten i Norge.²⁷ Den internasjonale og teknologiske utviklingen gjør politiets arbeid stadig mer komplisert.²⁸ For at politiet skal være i stand til å håndtere og utføre sine oppgaver er det avgjørende å ha effektive og velfungerende etterforskningsmetoder til disposisjon. Metodebruken må kontinuerlig tilpasses- og avspeile det aktuelle trusselbildet til enhver tid, slik at politiets etterforskningsmetoder evner å reflektere endringer i kriminalitetsbildet og samfunnsutviklingen.

Et viktig virkemiddel er overvåking av personer eller grupper som mistenkes for å planlegge terroraksjoner.²⁹ Stortinget har ved en rekke anledninger uttalt at bruken av skjulte tvangsmidler er avgjørende for politiets evne til å beskytte samfunnet mot alvorlig kriminalitet.³⁰ På bakgrunn av utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi har lovgiver har innført en rekke nye skjulte tvangsmidler de senere år, for eksempel dataavlesing som ble tilføyd i 2016.³¹

²⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 66.

²⁶ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 8.

²⁷ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 9.

²⁸ NOU 2009: 15 s. 100.

²⁹ Husabø (2018) s. 20.

³⁰ Bruce/Haugland (2018) s. 18; NOU 2009:15 s.101 flg.

³¹ Tilføyd ved lov 17 juni 2016 nr. 54 (ikr. 9 sep 2016 iflg. res. 9 sep 2016 nr. 1046).

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) gir i sin årsrapport oversikt over noen av de skjulte tvangsmidlene politiet har til disposisjon, herunder kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning. Rapporten for 2022 viser at 200 personer ble underlagt kommunikasjonskontroll.³² Videre ble 16 personer underlagt romavlytting, og dataavlesning ble benyttet i fire saker. Bruk av skjulte tvangsmidler har i 81% av sakene hatt betydning for resultatet av etterforskningen, og «ledet til at personer mistenkt for eksempelvis drap [og] drapsforsøk (...) har blitt lokalisert og pågrepet (...) raskt».³³ Statistikken tyder på at det er et stort behov for bruk av skjulte tvangsmidler.

Skjult tvangsmiddelbruk reiser imidlertid viktige prinsipielle spørsmål om hvordan hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse og samfunnsvern skal balanseres mot hensynet til rettssikkerhet og personvern. Det er grunn til å stille spørsmål om vi ser en utvikling hvor statens myndigheter i økt utstrekning innrømmes adgang til å bruke mer makt ovenfor sine borgere, for å redusere risiko for alvorlig kriminalitet, gjennom bruk av avvergende metoder.

1.3 Rettskildebildet og metode

Gjennom avhandlingen vil det foretas en rettsdogmatisk analyse av strpl. § 222 d.³⁴ Det vil anvendes juridisk metode for å belyse oppgavens tema og problemstilling. En metodisk utfordring er at rettspraksis, som utgjør rettens legalitetskontroll med bruken av tvangsmidlene, ikke er offentlig tilgjengelig. Rettens beslutninger om å gi politiet adgang til bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet i medhold av strpl. § 222 d er gradert og hemmelighetsstemplet. På denne bakgrunn er jeg avskåret fra innsikt i rettspraksis tilknyttet strpl. § 222 d.

Straffeprosessloven § 222 d med korresponderende forarbeider vil derfor utgjøre de sentrale rettskilder. Lovens ordlyd danner utgangspunktet for tolkningen, hvor formålet er å avklare rettsregelens innhold.³⁵ Forarbeidene gjenspeiler lovgivers intensjon, og er derfor en viktig argumentasjonsressurs for avhandlingens tema.³⁶ Videre vil det vises til juridisk litteratur og

³² Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, *Årsrapport for 2022* s.11: 44% av sakene gjaldt narkotikakriminalitet, og de resterende 56% dreide seg om annen alvorlig kriminalitet.

³³ KK-utvalget (2022) s. 12.

³⁴ Se Bernt/Doublet (1999) s. 243.

³⁵ Mæhle/Aarli (2022) s. 279.

³⁶ Mæhle/Aarli (2022) s. 229 flg.

rundskriv,³⁷ som har relevans som argumentasjonsressurser, men er ikke tungtveiende rettskildefaktorer.³⁸

Straffeprosessloven § 4 slår fast at lovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom vedtakelsen av menneskerettsloven³⁹ § 2 første ledd nr. 1. Ved en eventuell motstrid mellom EMK og intern lovgivning, fremgår det av mrl. § 3 at bestemmelsene i EMK går foran annen lovgivning. Påtalemyndighetens adgang til å anvende skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed må vurderes i lys av de konstitusjonelle og menneskerettslige skranker som kan utledes av Grunnloven. Grunnlovens menneskerettigheter tolket i lys av EMKs korresponderende bestemmelser, sammenholdt med avgjørelser fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) vil utgjøre sentrale rettslige skranker for den avvergende virksomheten.

I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ble menneskerettighetenes rolle i norsk rett ytterligere styrket gjennom vedtakelsen av det nye kapitlet om menneskerettigheter i Grunnloven.⁴⁰ Praksis fra EMD vil imidlertid ha stor betydning og vil kunne gi viktige bidrag for tolkningen og forståelsen av Grunnlovens menneskerettigheter.⁴¹ Ved tolking av EMK som rettskilde er ordlyden sentral. Det fremgår av Wien-konvensjonen artikkel 31 punkt 1 at konvensjoner skal tolkes i samsvar med alminnelig ordlydsforståelse i lys av formålet og konteksten.⁴² Det må foretas en dynamisk tolkning av konvensjonen, på bakgrunn av at den er et «living instrument».⁴³ En dynamisk tolkning skal bidra til at EMKs bestemmelser gis et riktig meningsinnhold og gir uttrykk for menneskerettigheter som avspeiler den globale og universelle samfunnsutviklingen.⁴⁴

³⁷ Nilsen (2022) s. 76 flg.

³⁸ Eckhoff (2001) s. 270. I utgangspunktet lav rettskildemessig vekt, sammenlignet med andre rettskilder.

³⁹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) heretter (mrl.).

⁴⁰ Grunnloven kapittel E. Høyesterett uttalte i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57 at vi står ovenfor et paradigmeskifte som følge av at menneskerettighetene nå er kodifisert i Grunnloven. Det er «Høyesterett (...) som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»

⁴¹ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

⁴² Nærmere om EMDs metode, se Kjølbrot (2023) s. 19-34 og Elgesem (2021) s. 441-487.

⁴³ *Tyrer mot Storbritannia* (5856/72) avsnitt 31.

⁴⁴ Nilsen (2022) s. 156.

1.4 Fremstillingen videre

Statens myndigheter har en plikt til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter.

Påtalemyndighetens adgang til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed kan i så måte ses på som et tiltak for å ivareta statens sikringsplikt. Jeg vil derfor i kapittel 2 starte med å redegjøre for statens plikt til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter. Videre vil forholdet til menneskerettighetene drøftes, herunder Grl. § 102 og EMK artikkel 8 som utgjør en rettslig skranke for bruken av skjulte tvangsmidler som anvendes med formål å avverge lovbrudd. Kapittel 3 utgjør oppgavens hoveddel, og det vil her foretas en analyse og drøftelse av de materielle og prosessuelle vilkår strpl. § 222 d oppstiller for å anvende skjulte tvangsmidler, med formål om å avverge alvorlig kriminalitet.

Bruken av skjulte tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d er strengt formålsregulert til kun å omfatte «avverging av» nærmere bestemte lovbrudd. I forbindelse med analysen av strpl. § 222 d vil jeg avklare hvilken del av politiets virksomhet som er å betrakte som avvergende virksomhet, og redegjøre for skillet mellom politiets forebyggende og avvergende virksomhet. Videre vil det i kapittel 4 drøftes de ulike rettspolitiske betenkeligheter forbundet med bruk av skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed, mot behovet politiet har for å kunne bruke skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet. Avslutningsvis vil det foretas en kort oppsummering i kapittel 5.

2 **Menneskerettighetene som konstitusjonell skranke for påtalemyndighetens bruk av tvangsmidler for å avverge lovbrudd**

2.1 **Statens plikt til å sikre og respektere menneskerettighetene**

Norges folkerettslige forpliktelser er av stor betydning for hvordan regelverket om skjult tvangsmiddelbruk bør og skal utformes. Konstitusjonelle menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser har berøringsflater mot avhandlingens problemstilling, og er av betydning for tolkningen av de materielle og prosessuelle vilkår i strpl. § 222 d. Justis- og beredskapsdepartementet har fremhevet at menneskerettslige forpliktelser ikke bare omfatter skranke og rettssikkerhetsgarantier. Det innebærer også en plikt for staten til å beslutte og gjennomføre effektive tiltak for å bekjempe alvorlig kriminalitet for å beskytte samfunnet og verne borgere mot overgrep fra andre.⁴⁵

Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter har en positiv plikt til å sikre og respektere menneskerettighetene. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter».

Plikten til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter kan også utledes av EMK artikkel 1 som foreskriver at medlemsstatene skal sikre («secure») konvensjonsrettighetene, herunder rettigheter («rights») og friheter («freedoms»)⁴⁶ Det følger av pl. § 1 andre ledd, jf. § 2 at politiets samfunnsmandat er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, og beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet. I kraft av politiets samfunnsmandat er politiet gitt i oppgave å forvalte sentrale deler av statens plikt til å *sikre* menneskerettigheter.⁴⁷ Samtidig foreligger det en korresponderende plikt for myndighetene til å *respektere* menneskerettighetene.⁴⁸ Politiets avvergende virksomhet utgjør en sentral del av statens tosidige plikt til å sikre og respektere menneskerettighetene. Ved utøvelsen av den avvergende virksomhet har ikke staten under noen omstendigheter adgang til å krenke menneskerettigheter for å ivareta sikringsplikten.

⁴⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 9.

⁴⁶ Se nærmere om sikringspliktens rekkevidde i Aall (2021) s. 23 flg., Nilsen (2022) s.147 flg., og Kjølbro (2023) s. 44 flg.

⁴⁷ Grunnloven § 92 og EMK artikkel 1 verner retten til liv, trygghet og sikkerhet; pl. § 1 annet ledd og § 2.

⁴⁸ Nilsen (2022) s. 20 og Aall (2021) s. 24.

Utgangspunktet er at alle mennesker er frie individer som beskyttes av et sett med grunnleggende menneskerettigheter. Blant disse er retten til privatliv og rettssikkerhet.⁴⁹ Staten har et ansvar for å opprettholde trygghet og sikkerhet for ethvert individ, som er to grunnleggende og basale behov for alle mennesker. For at staten skal etablere sikkerhet for et individ, er det en forutsetning at det må gis avkall på en viss frihet for å oppnå sikkerhet. En naturlig konsekvens av å «sikre» innebærer at staten må iverksette tiltak som forhindrer lovbrudd. Slike tiltak vil tradisjonelt gripe inn i individets rettsfære på en begrensende måte. Individet må følgelig til en viss grad tåle å bli utsatt for inngripende tiltak for at staten skal kunne sikre rettigheter.

For at staten skal kunne gjøre inngrep i grunnleggende rettigheter, må den kunne vise til et legitimt behov og påvise at behovet er så tungtveiende at inngrepet kan rettferdiggjøres.⁵⁰ Et eksempel på et formål som kan legitimere inngrep er behovet for å bekjempe kriminalitet.⁵¹ Ved utformingen av slike regler må inngangskriteriene for å anvende tvangsmidlene være strenge, men likevel sikre en tilfredsstillende avveining mellom samfunnets behov for beskyttelse og individets rett til personvern. Utviklingen viser at lovgiver sjeldent innskrenker bruken av tvangsmidler. Påtalemyndigheten får stadig flere tvangsmidler til disposisjon i tråd med samfunns- og kriminalitetsutviklingen.⁵²

Den videre fremstilling vil avgrenses til bestemmelser som er av særlig betydning for politiets⁵³ avvergende virksomhet, herunder Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 som verner retten til privatliv. Inngrep i rettigheten må følgelig vurderes i lys av Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 som oppstiller materielle og prosessuelle skranker for hvor langt en stat kan gå i å tillate inngripende etterforskningsmetoder ovenfor en borger.

⁴⁹ Prop.68 L (2015-2016) s. 186.

⁵⁰ Prop.68 L (2015-2016) s. 186. Behovs- og forholdsmessighetsprinsippet kan spores tilbake til et ulovfestet prinsipp som gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse, som på en rekke områder er kodifisert. Se eksempelvis pl. § 6 om grunnprinsippene om politiets myndighetsutøvelse.

⁵¹ EMK artikkel 8 nr. 2 «prevention of disorder or crime».

⁵² Se for eksempel innføring av dataavlesing, tilføyd ved lov 17. juni 2016 nr. 54 (ikr. 9. sep 2016 iflg. Res. 9. sep 2016 nr. 1046).

⁵³ Med «politiet» siktes det heretter til påtalemyndigheten i politiet, jf. strpl. § 55 a første ledd nr. 3. Det vil i den videre fremstilling benyttes lik tilnærming som er gjort i strpl. § 225 første ledd, jf. påtaleinstruksen § 7-5.

2.2 Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som skranke for påtalemyndighetens avvergende metodebruk

Det fremgår av Grunnloven § 102 første ledd at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.». Ordlyden inneholder ikke en eksplisitt adgang til å gjøre unntak fra, eller inngrep i, retten til privatliv. Høyesterett har imidlertid fastslått at Grl. § 102 er utformet etter mønster fra EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne.⁵⁴ Det fremgår av EMK artikkel 8 nr. 1 at «Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence». Retten til privatliv er et vidt og ubestemt begrep som blant annet omfatter en rett til å være i fred når det gjelder personlige forhold.⁵⁵ Det fremgår av ordlyden i Grl. § 102 første ledd at den enkeltes «hjem» og «kommunikasjon» skal innfortolkes i denne rettigheten. Videre omfattes de ulike elementer i den enkeltes identitet og personlige autonomi, herunder en persons fysiske og psykiske integritet.⁵⁶ I dette ligger en rett til å utvikle seg selv og personlige relasjoner med andre, uten offentlig innblanding.⁵⁷

Bruk av skjulte tvangsmidler mot en person som teoretisk sett er på det straffrie området, er et inngrep i den enkeltes personlige integritet og frihet. En person som er gjenstand for skjult tvangsmiddelbruk vil imidlertid ikke oppleve at hans rettigheter suspenderes, idet han ikke har kunnskap om metodebruken. Det betyr at skjulte tvangsmidler i utgangspunktet ikke «(...) suspenderer noen av individets rettigheter.»⁵⁸ Det gjelder imidlertid ikke et krav at om at tvangsmiddelbruken skal være merkbar, for at den skal anses som et inngrep.⁵⁹ Det følger av forarbeidene til straffeprosessloven at skjulte tvangsmidler utgjør et inngrep i retten til privatliv.⁶⁰ EMD har i en rekke avgjørelser slått fast at telefonavlytting og lignende tiltak er et alvorlig inngrep («interference») i privatlivet, uavhengig om avlyttingen foregår i privat eller offentlig rom.⁶¹

⁵⁴ Se Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57. Se også HR-2016-2554-P avsnitt 81 og HR-2020-2372-A avsnitt 38 hvor dette er videreført.

⁵⁵ Nærmere om straffeprosessuelle inngrep i privatlivet se Aall (2021) s. 101 flg.; Prop.68 L (2015-2016) s. 34.

⁵⁶ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 58; Kjølbro (2023) s. 861.

⁵⁷ Kjølbro (2023) s. 861 flg.

⁵⁸ Nilsen (2022) s. 287.

⁵⁹ Nilsen (2022) s. 287.

⁶⁰ Prop.68 L (2015-2016) s. 38. Se også Øyen (2022) s. 192; Aall (2021) s. 105.

⁶¹ Se blant annet *Klass m.fl. mot Tyskland* (5029/71) avsnitt 39-60, *Malone mot Storbritannia* (8691/79) og *Kopp mot Sveits* (23224/94).

En av de grunnleggende rettigheter ethvert menneske har, er frihet fra statens involvering i privatlivet og offentlig myndighetsforfølgning.⁶² En frykt for å bli overvåket gjennom skjulte tvangsmidler vil kunne påvirke retten til privatlivet på forskjellige måter.⁶³ Frykten kan for eksempel føre til selvsensur hos borgerne, der de begrenser sine handlinger, ytringer og interaksjon med andre for å unngå oppmerksomhet fra myndighetene. På denne måten utgjør skjult tvangsmiddelbruk et inngrep i individets personlige rettsfære. Dersom staten praktiserer en utstrakt bruk av skjulte tvangsmidler, vil overvåkingen gjøres kjent i samfunnet og kunne skape frykt blant borgerne. Dersom borgere opplever seg mistenkeliggjort og urettmessig overvåket, kan det resultere i svekkelse av borgernes tillit til myndighetene. Det skal som utgangspunkt ikke skje inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettigheten, jf. Grl. § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1.

Vernet etter Grl. § 102 og EMK artikkel 8 er imidlertid ikke absolutt. Det følger av EMK artikkel 8 nr. 2 at myndighetene, for å fremme nærmere angitte formål, kan gjøre inngrep i rettighetene dersom tiltaket er «in accordance with the law and necessary in a democratic society». Det kan utledes av Grl. § 102, sammenholdt med EMK artikkel 8 nr. 2 at det foreligger tre grunnleggende og ufravikelige vilkår som må være oppfylt, for å kunne sette til side individets menneskerettigheter. Inngrepet må ha grunnlag i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn.⁶⁴

2.2.1 Inngrep i retten til privatliv krever grunnlag i lov

En grunnleggende forutsetning for at statens myndigheter skal kunne gjøre inngrep i retten til privatliv er at inngrepet har «grunnlag i lov», jf. Grl. § 113. EMD oppstiller et korresponderende krav om at tiltaket må være «in accordance with the law». EMD har i *Sunday Times mot Storbritannia* utdypet hvordan kravet om lovhjemmel skal forstås.⁶⁵ Lovkravet etter EMK krever ikke hjemmel i formell lov, såfremt grunnlaget for inngrepet kan forankres i en rettsnorm som er anerkjent etter det nasjonale rettssystemet.⁶⁶

⁶² EMK artikkel 8 nr. 2 foreskriver at «There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right (...)».

⁶³ Prop.68 L (2015-2016) s. 34.

⁶⁴ Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28. Se også Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60 og HR-2016-1286-A avsnitt 25 hvor dette er videreført.

⁶⁵ *Sunday Times mot Storbritannia* (6538/74); Saken gjaldt inngrep etter EMK artikkel 10, men lovkravet gjelder tilsvarende for EMK artikkel 8, jf. Prop.68 L (2015-2016) s. 39 som viser til *Silver m.fl. mot Storbritannia* (5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 og 7136/75).

⁶⁶ Fause (2014) s. 49 og 50; Lovkravet i EMK kan være oppfylt gjennom rettsregler forankret i sedvane, rettspraksis og administrativ praksis, jf. *Sunday Times mot Storbritannia* avsnitt 47.

Menneskerettighetene gir imidlertid bare uttrykk for minimumsrettigheter. Etter norsk rett gjelder det et strengere krav om direkte forankring i lov, jf. Grl. § 113 som angir det nasjonale legalitetsprinsippet.⁶⁷ Ordlyden skal forstås slik at inngrepet må ha hjemmel i formell lov, eller i forskrift gitt med hjemmel i lov.⁶⁸ Det primære rettsgrunnlaget for myndighetenes tiltak må være en lovbestemmelse vedtatt i samsvar med ordinær lovgivningsprosedyre.⁶⁹ Vårt nasjonale lovskrav gir derfor et sterkere vern, sammenlignet med lovkravet i EMK.

Lovkravet består hovedsakelig av to elementer. Det stilles dels krav til regelens tilgjengelighet («accessibility») og dels krav til presisjon («foreseeability»)⁷⁰ Kravet om tilgjengelighet skal sikre borgeren en tilfredsstillende angivelse av hvilke rettsregler som gjelder i den konkrete saken, herunder om og under hvilke omstendigheter myndighetene kan påføre borgeren ulike inngripende tiltak.⁷¹ Kravet til presisjon innebærer at lovgivningen må være tydelig, slik at borgeren settes i stand til å forutse konsekvensene en lovovertrødelse kan medføre.⁷² Det er imidlertid ikke i strid med presisjonskravet å utforme straffebud noe vage eller generelle. En lov er tiltenkt å favne mange ulike tilfeller, slik at en viss fleksibilitet i utformingen må tillates.⁷³ For rigide krav til presisjon kan føre til at lovgivningen blir statisk, slik at den ikke evner å fange opp endringer i samfunnsutviklingen.⁷⁴ Ikke enhver av straffebudets konsekvenser trenger derfor å være «foreseeable with absolute certainty».⁷⁵

I situasjoner hvor politiet opererer fordekt har EMD akseptert at kravet til forutberegnelighet ikke kan praktiseres slik at informasjon om bruken er tilgjengelig for borgeren.⁷⁶ Metodens effektivitet beror på hemmelighold. Formålet med avvergende metodebruk er at politiet skal tilegne seg mest mulig informasjon om den mulige straffbare handlingen, uten forstyrrelse fra mistenkte eller andre. EMD har likevel uttalt at det på dette området er «essential to have

⁶⁷ Grl. § 96 angir legalitetsprinsippet på strafferettens område. HR-2016-1833-A og HR-2020-2137-A kan tas til inntekt for at lovkravet også gjelder på straffeprosessens område. Hvorvidt det kan legges til grunn at Grl. § 96 også gjelder på straffeprosessens område, vil likevel ikke ha betydning for utfallet av drøftelsen.

⁶⁸ Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 30.

⁶⁹ Vedtatt i henhold til prosedyrene i Grl. § 76 flg. Nærmere om legalitetsprinsippet, se Strandbakken (2004) s.166 flg. og Hopsnes/Solberg (2005) s. 77 flg.

⁷⁰ *Sunday Times mot Storbritannia* avsnitt 49; Grunnloven § 113 tolkes i samsvar med EMK, se Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 30.

⁷¹ Prop.68 L (2015-2016) s. 39.

⁷² *Munjaz mot The United Kingdom* (2913/06) avsnitt 88; Prop.68 L (2015-2016) s. 39.

⁷³ *Sunday Times mot Storbritannia* avsnitt 49.

⁷⁴ Nilsen (2022) s. 163.

⁷⁵ *Sunday Times mot Storbritannia* avsnitt 49.

⁷⁶ *Malone mot Storbritannia* (8691/79) avsnitt 67.

clear, detailed rules»,⁷⁷ fordi skjult tvangsmiddelbruk utgjør et stort inngrep i retten til privatliv, og fordi mistenkte eller samfunnet for øvrig ikke har adgang til å imøtegå bruken.⁷⁸ Tvangsmiddelbruken er forankret i strpl. § 222 d. Det legges til grunn at strpl. § 222 d både oppfyller legalitetsprinsippet lex scripta og lex certa-krav.⁷⁹

2.2.2 Inngrep i retten til privatliv må fremme et legitimt formål

For at myndighetene skal kunne gjøre inngrep i retten til privatliv må inngrepet begrunnes i et av de legitime formål EMK artikkel 8 nr. 2 foreskriver. For avvergende metodebruk i medhold av strpl. § 222 d gjør særlig formålet om å forebygge uorden eller kriminalitet «prevention of disorder or crime» og å fremme rikets sikkerhet «national security» seg gjeldende. Skjulte tvangsmidler anvendes med formål om å avverge kriminalitet. Kriminalitetsbekjempelse vil i enhver henseende anses som et legitimt formål i Grl. § 102 og EMK artikkel 8s forstand.⁸⁰ Det kan bemerkes at EMD er restriktive med å overprøve angitte formålsangivelser for inngripende tvangsmidler.⁸¹

2.2.3 Inngrep i retten til privatliv må være nødvendig i et demokratisk samfunn

EMD har innfortolket at ordlyden «necessary in a democratic society» gir uttrykk for at inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig.⁸² Et inngrep er dermed nødvendig⁸³ dersom det foreligger et tungtveiende samfunnsmessig behov for å iverksette det. EMD har ved flere anledninger utpenslet innholdet i vilkåret. Det fremgår av konsistent konvensjonspraksis at inngrepet må begrunnes i «a pressing social need», samtidig som det fremstår «proportionate to the legitimate aim pursued», slik kommunikasjonsavlytting kan være for å avverge kriminalitet.⁸⁴ I enhver henseende vil det å bruke inngripende tiltak på en risiko for at en straffbar handling vil begås, tidligere kunne bli vurdert som uforholdsmessig sammenlignet

⁷⁷ *Kruslin mot Frankrike* (11801/85) avsnitt 33; Se blant annet *Huvig mot Frankrike* (11105/84) hvor det ble konstatert konvensjonsstrid som følge av at hjemmelen var uklar.

⁷⁸ *Roman Zakharov mot Russland* (47143/06) avsnitt 229; *Malone mot Storbritannia* avsnitt 67.

⁷⁹ Lex scripta og lex certa gir uttrykk for kravet om hjemmel i formell lov og klarhetskravet. Nærmere om dette se Nilsen (2022) s. 115 og 120 flg.

⁸⁰ Prop.68 L (2015-2016) s. 172.

⁸¹ *Leander mot Sverige* (9248/81) avsnitt 49.

⁸² Se Rt. 2012 s. 2039 avsnitt 118 og *Sunday Times mot Storbritannia* avsnitt 49. Nærmere om EMK og EMD, se Kjølbro (2023) s. 35 flg.

⁸³ Se Auglend/Mæland (2016) s. 631 flg. Nødvendighetskravet inndeles i tre kumulative vilkår: subsidiaritet, tilstrekkelighet og adekvans.

⁸⁴ *Olsson mot Sverige* (10465/83) avsnitt 67.

med en begått straffbar handling. Dette temaet vil drøftes nærmere i den rettspolitiske analysen i punkt 4.

EMD har videre oppstilt et krav om at det må foretas en «middel-mål»-vurdering.⁸⁵ Det må være samsvar mellom tiltaket og tiltakets formål. Høyesterett har uttalt at forholdsmessighet innebærer et krav om proporsjonalitet mellom «de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».⁸⁶ I den forbindelse må det foretas en avveining mellom individets interesse etter EMK artikkel 8 nr. 1 og statens behov for å avverge kriminalitet etter EMK artikkel 8 nr. 2.⁸⁷ Enhver borger har en forventning om å kunne leve sitt liv uten statlig innblanding i privatlivet. Det kreves ikke at inngrepet er det eneste mulige eller at inngrepet er uunnværlig. EMD har uttalt at terskelen for inngrep befinner seg et sted mellom de to ytterpunktene.⁸⁸ Det er tilstrekkelig at det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov for å iverksette inngrepet. Det avgjørende er at staten må påvise at samfunnets interesser er vesentlig nok til å forsvare et inngrep i individets rettigheter.⁸⁹

EMD har tillagt statene en vid skjønnsmargin der inngrep begrunnes i kriminalitetsbekjempelse, og hvilke metoder som er nødvendige for å beskytte samfunnet.⁹⁰ Bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed omfattes av formålet.⁹¹ Skjult tvangsmiddelbruk for å avverge alvorlig kriminalitet handler i sin kjerne om å beskytte samfunnet og den nasjonale sikkerheten. EMD har i slike tilfeller vært restriktive med å overprøve statenes vurdering av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn. EMD uttaler i *Silver m.fl. mot Storbritannia* at statene vil:

«(...) enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation in the matter of the imposition of restrictions, but it is for the Court to give the final ruling on whether they are compatible with the Convention (...)»⁹²

⁸⁵ *Lindheim m.fl. mot Norge* (13221/08) avsnitt 119: «a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized».

⁸⁶ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60.

⁸⁷ Prop.68 L (2015-2016) s. 172.

⁸⁸ *Olsson mot Sverige* (10465/83) avsnitt 67.

⁸⁹ Aall (2021) s. 112; Ot.prp.nr. 22 (1994–1995) s. 18: «skaden eller uleiligheten forbundet med inngrepet, må [ikke] stå i misforhold til det som ønskes oppnådd».

⁹⁰ *Klass m.fl. mot Tyskland* avsnitt 49, og *Roman Zakharov mot Russland* avsnitt 232.

⁹¹ Prop.68 L (2015–2016) s. 172.

⁹² *Silver m.fl. mot Storbritannia* (sak 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 og 7136/75) avsnitt 97.

Skjønnsmarginen innebærer at EMD tillegger den enkelte stat en viss grad av skjønn til å tolke og anvende EMK i tråd med nasjonale vurderinger. Staten har imidlertid ikke en ubegrenset frihet til å tolke og anvende konvensjonen etter eget ønske. Rekkevidden av skjønnsmarginen beror på hvilken prøvingsintensitet EMD tillegger staten i den konkrete saken. EMD foretar en konkret helhetsvurdering av lovhjemmelen hvor utgangspunktet for vurderingen er selve inngrepet. Sentrale momenter i vurderingen er tiltakets art, omfang og varighet, samt formålet med bruken av tiltak.⁹³ For at et inngrep i privatlivet skal anses nødvendig i et demokratisk samfunn, må det foreligge tilfredsstillende og effektive garantier mot misbruk. Ved skjult tvangsmiddelbruk har EMD i stor grad lagt vekt på det prosessuelle, hvorvidt hjemmelen i tilstrekkelig grad oppstiller prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.⁹⁴

EMD-praksis viser at bruk av de skjulte etterforskningsmetoder straffeprosessloven fjerde del hjemler, sjeldent vil være i strid med EMK artikkel 8 nr. 2.⁹⁵ Politiets bruk av romavlytting og telefonavlytting har ved en rekke anledninger blitt godkjent av EMD som etterforskningsmetode.⁹⁶ Det er i vurderingen av inngrepet sentralt å se hen til hvilket kriminalitetskrav bestemmelsen oppstiller og alvorligheten av den straffbare handlingen.⁹⁷ Dersom inngrepet utelukkende rammer en person som rettmessig mistenkes for å forberede en straffbar handling eller har begått kriminalitet, taler det for at inngrepet er forholdsmessig.⁹⁸

EMD har uttalt at kontrollmekanismene i norsk rett med blant annet forutgående domstolsgodkjennelse av telefonavlytting og det tidligere Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten var å anse som tilfredsstillende og effektive rettssikkerhetsgarantier mot misbruk.⁹⁹ Ved skjult tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed oppstiller strpl. § 222 d krav om forutgående domstolskontroll av påtalemyndighetens begjæring om bruk av tvangsmidler.

⁹³ *Klass m.fl. mot Tyskland* avsnitt 50.

⁹⁴ *Klass m.fl. mot Tyskland* avsnitt 50; Aall (2021) s. 113.

⁹⁵ Prop.68 L (2015-2016) s. 41.

⁹⁶ *Malone mot Storbritannia* (8691/79) og *Khan mot Storbritannia* (35394/97) hvor romavlytting ble godkjent i relasjon til EMK artikkel 8. Se *Klass m.fl. mot Tyskland* og *Huvig mot Frankrike* (11105/84) om telefonavlytting.

⁹⁷ Prop.68 L (2015-2016) s. 42.

⁹⁸ *Teixeira de Castro mot Portugal* (25829/98) avsnitt 38.

⁹⁹ *L. mot Norge* (13564/88) og motsetningsvis *Lambert mot Frankrike* (23618/94) hvor det ble konstatert konvensjonsstrid som følge av manglende adgang til domstolsprøving.

3 Materielle og prosessuelle vilkår for å anvende skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed

3.1 Introduksjon

Påtalemyndighetens adgang til å iverksette tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet fremgår av strpl. § 222 d første ledd og har følgende ordlyd:

«Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til som ledd i etterforskning å nytte tvangsmidler som nevnt i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a. straffeloven §§ 131 eller 134,
- b. straffeloven § 275, eller
- c. straffeloven §§ 232 annet ledd eller 328, jf. § 79 c.»

Slik det fremgår av bestemmelsen er bruk av skjulte tvangsmidler knyttet til særskilt nevnte straffbare handlinger, som blant annet terrorhandlinger, drap og grov narkotikakriminalitet.¹⁰⁰ Det følger av strpl. § 226 første ledd bokstav c at når formålet med etterforskningen er å avverge alvorlig kriminalitet, kan påtalemyndigheten anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d.

Straffeprosessloven 222 d bruker begrepet «tvangsmidler», og viser til kapitler i straffeprosessloven som omhandler både åpne og skjulte tvangsmidler. Det er imidlertid lagt til grunn i forarbeidene, og slik forstått i teori at tvangsmidler etter strpl. § 222 d hovedsakelig forutsettes anvendt skjult i avvergende øyemed.¹⁰¹ Denne forståelsen må antas å være mer praktisk for å oppnå formålet med tvangsmiddelbruken – å gripe inn i forkant for å avverge alvorlig kriminalitet.¹⁰²

Med «skjulte tvangsmidler» forstås i denne sammenheng lovregulerte etterforskningsmetoder som settes i verk uten at mistenkte er klar over det.¹⁰³ Skjult bruk av tvangsmidler innebærer at politiet opererer fordekt. I den forbindelse gjøres det unntak fra utgangspunktet om at politiet har plikt til å gi underretning om bruken, slik som ellers gjelder for

¹⁰⁰ Nærmere om de konkrete straffebudene, se Matningsdal (2021) om strl. §§ 275, 232 annet ledd, § 328 og § 179 bokstav c og Husabø (2018) om strl. §§ 131 og 134.

¹⁰¹ Prop.42 L (2023-2024) s. 47; Bruce/Haugland (2018) s. 69 pkt. 4.5 flg.

¹⁰² Bruce/Haugland (2018) s. 72.

¹⁰³ Bruce/Haugland (2018) s. 15.

tvangsmiddelbruk.¹⁰⁴ Straffeprosessloven § 222 d første ledd angir en uttømmende oppregning av hvilke tvangsmidler som kan benyttes med formål om å avverge kriminalitet, herunder omfattes blant annet hemmelig ransaking, kommunikasjonskontroll, kameraovervåking og romavlytting.¹⁰⁵

Det må antas at en person som er gjenstand for avvergende metodebruk får status som mistenkt, ettersom det er iverksatt skjult etterforskning på personnivå mot vedkommende.¹⁰⁶ Begrepet «mistenkt» kan være misvisende i relasjon til strpl. § 222 d. Det kan stilles spørsmål ved om det er det naturlig å omtale en person som mistenkt, uten at vedkommende har begått kriminalitet. Det vil imidlertid ofte være samme person som er mistenkt for det straffbare forholdet som danner grunnlag for etterforskningen og det straffbare forholdet som skal avverges. I den videre fremstilling vil begrepet *mistenkte* anvendes i omtalen av den det er rimelig grunn til å tro at kommer til å begå en straffbar handling. Mistenkte får ikke status som siktet ved at det anvendes skjulte tvangsmidler mot vedkommende, jf. strpl. § 82 tredje ledd.¹⁰⁷ Det samme gjelder når påtalemyndigheten begjærer nekting av innsyn i den skjulte etterforskningen etter strpl. § 242 a.

3.2 Grunnvilkåret «som ledd i etterforskning»

Grunnvilkåret for å anvende tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet i medhold av strpl. § 222 d første ledd er at tvangsmiddelbruken må skje «som ledd i etterforskning». Med formuleringen «som ledd» oppstiller bestemmelsen krav om at informasjonen som danner grunnlag for mistanken må tilflytte politiet under en pågående etterforskning. Følgelig er adgangen til å anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d aksessorisk.

Som en konsekvens av plasseringen av strpl. § 222 d må vilkårene for å iverksette etterforskning være oppfylt for å kunne anvende tvangsmidler i avvergende øyemed. Det må følgelig være «rimelig grunn til å undersøke» om det foreligger et straffbart forhold som kan tjene som forberedelse til den handling som søkes avverget i medhold av strpl. § 222 d, jf.

¹⁰⁴ Bruce/Haugland (2018) s. 17; Se eksempelvis strpl. § 200 a tredje og fjerde ledd.

¹⁰⁵ Politiet kan anvende tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapittel 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d, jf. strpl. § 222 d første ledd.

¹⁰⁶ Bruce/Haugland (2018) s. 80.

¹⁰⁷ Unntaket i strpl. § 82 tredje ledd begrunnes med at formålet med skjult tvangsmiddelbruk vil forspilles dersom mistenkte skulle ha samme rettigheter som status som siktet medfører.

strpl. § 224 første ledd.¹⁰⁸ Ordlyden «rimelig grunn til å undersøke» tilsier et lavt indikasjonskrav som er basert på en konkret skjønnsvurdering – forankret i objektiv og verifiserbar informasjon av en slik kvalitet at kravet om saklig fundert myndighetsutøvelse etter GrL. § 98 annet ledd overholdes. Vilkåret er retrospektivt og forutsetter at de omstendigheter som danner grunnlag for å iverksette etterforskning peker på at «en straffbar handling» er i ferd med å begås eller er begått.¹⁰⁹

Med «straffbar handling» menes når en straffesanksjonert handling er fullbyrdet, samt ved forsøk. I andre sammenhenger vil også forberedelseshandlinger isolert sett være straffesanksjonert. Ytterligere finnes det eksempel på et straffebed med en gjerningsbeskrivelse som ytterligere straffesanksjonerer handlinger som tradisjonelt sett har vært ansett som forberedende, jf. strl. § 131 tredje ledd. Dette innebærer at hva som anses som avverging av et lovbrudd kan ha en vid tidshorison forutfor innslagstidspunktet for den fullbyrdede handling. Problemstillingen vil bli nærmere behandlet i punkt 3.5.

Det fremgår ikke av straffeprosesslovens regler hva som er å anse som etterforskning. Departementet har imidlertid anerkjent Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 som korrekt angivelse av etterforskningsbegrepets rettslige innhold.¹¹⁰ Med «etterforskning» menes en formålsrettet informasjonsinnhenting. Det er formålet med tiltakene eller informasjonsinnhenting som er avgjørende.¹¹¹ Det fremgår av forarbeidene at «Etterforskning er innhenting, sikring og analyse av informasjon med nærmere bestemte formål», blant annet «(...) for å avgjøre spørsmålet om tiltale, forberede domstolsbehandlingen eller sikre fullbyrding, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a, b, d og f».¹¹²

Etterforskningsbegrepet strekker seg imidlertid utover dette, idet undersøkelser i avvergende øyemed også omfattes.¹¹³ Når formålet med etterforskningen er å avverge en nærmere bestemt straffbar handling, kan politiet anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d for å fremskaffe nødvendige opplysninger, jf. strpl. § 226 første ledd bokstav c. Den sentrale

¹⁰⁸ Se korresponderende bestemmelser i forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) §§ 7-4 og 7-5.

¹⁰⁹ Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s. 829.

¹¹⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 42.

¹¹¹ Se Kjølby s. 265; RA-1999-3 punkt III; Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 42.

¹¹² NOU 2016: 24 s. 299.

¹¹³ NOU 2016: 24 s. 299; Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 43.

begrunnelsen for å åpne for etterforskning i avvergende hensikt, er den nære koblingen mellom slike undersøkelser og tradisjonell etterforskning.¹¹⁴ De opplysninger som innhentes av politiet som ledd i avvergende virksomhet, blir som regel ofte brukt som ledd i straffeforfølgningen.¹¹⁵

Grunnvilkåret «som ledd i etterforskning» i strpl. § 222 d forutsetter at det må foreligge rimelig grunn til å undersøke om det er begått eller er i ferd med å begås en straffbar handling, som kan tjene som forberedelse til en mer alvorlig straffbar handling som det er tale om å avverge.¹¹⁶ Et typisk eksempel på at strpl. § 222 d kommer til anvendelse, kan være når det er grunn til å undersøke om noen har inngått et forbund om å begå en straffbar handling som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe etter strl. § 198, samtidig som det foreligger rimelig grunn til å tro at de mistenkte vil begå grove narkotikalovbrudd som ledd i denne virksomheten.¹¹⁷

Det kan videre, under en pågående etterforskning, iverksettes skjult tvangsmiddelbruk på bakgrunn av at det er rimelig grunn til å undersøke om mistenkte har inngått et forbund med sikte på å begå en terrorhandling, jf. strl. § 133.¹¹⁸ Når det først er grunnlag for å anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d, vil det ofte være grunnlag for å mistenke noen for å ha begått en straffbar forberedelseshandling,¹¹⁹ sett i lys av hvilke handlinger som omfattes av strpl. § 222 d første ledd bokstav a til c.

I praksis vil det ofte være saklig sammenheng mellom det straffbare forholdet som etterforskes, og det som skal avverges etter strpl. § 222 d.¹²⁰ Det kan eksemplifiseres ved at politiet under etterforskningen får informasjon om at mistenkte har befatning med skytevåpen eller eksplosiver med det formål å begå en straffbar handling, jf. strl. §§ 191 a og 191 b. Det kan som ledd i etterforskningen iverksettes skjulte tvangsmidler for å avverge en fremtidig

¹¹⁴ NOU 2016: 24 s. 299.

¹¹⁵ NOU 2016: 24 s. 299; Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 43; Nærmere om etterforskningsbegrepet, se Riksadvokatens rundskriv (3/1999) del II punkt 2 og 5; Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) kapittel 4; Se også Myhrer (2015) s. 14 som påpeker at «undersøkelser som foregår i det skjulte (...) er å regne som etterforskning».

¹¹⁶ Prop.68 L (2015-2016) s. 177.

¹¹⁷ Bruce/Haugland (2018) s. 71.

¹¹⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 67.

¹¹⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 44.

¹²⁰ Andersson/Høgestøl/Lie s. 222.

terrorhandling etter strl. § 131. Etterforskningen vil da være parallell med situasjonen der skjulte tvangsmidler kan komme til anvendelse.

Departementet er imidlertid klar på at det ikke gjelder et kvalifisert krav om at det må være saklig «(...) sammenheng eller tilknytning mellom den straffbare handlingen som etterforskes, og den straffbare handlingen det er tale om å avverge (...)» utover at det må knytte seg til samme sak.¹²¹ Det kan således være tale om to ulike straffbare handlinger av helt forskjellig art. Etterforskning av en overtredelse av vegtrafikkloven¹²² kan teoretisk sett danne grunnlag for å anvende skjulte tvangsmidler for å avverge en terrorhandling.¹²³ Det er imidlertid ikke lovgivers intensjon at etterforskning av bagatellmessige lovbrudd skal benyttes som grunnlag for å iverksette skjulte tvangsmidler etter strpl. § 222 d.¹²⁴ Ifølge forarbeidene bør ikke en etterforskning av en bagatellmessig trafikkovertrjedelse mot en person tilknyttet et ransmiljø, danne grunnlag for å anvende tvangsmidler for å søke etter informasjon om eventuelle ransplaner etter strpl. § 222 d.¹²⁵ I lys av dette kan det følgelig ikke iverksettes etterforskning for å se om det er noe å avverge etter strpl. § 222 d.

Begrensningen som ligger i at avvergende tvangsmiddelbruk bare kan skje som ledd i etterforskning, var ment som en beskyttelse mot vilkårlig bruk av tvangsmidler.¹²⁶ Det kan stilles spørsmål ved om begrensningen gir en reell beskyttelse mot at bestemmelsen ikke misbrukes. Når det ikke stilles krav om sammenheng mellom handlingen som etterforskes og handlingen som søkes avverget, foreligger det en underliggende fare for at bestemmelsen kan brukes vilkårlig. Det kan tenkes at det kan foretas en strategisk utnyttelse av bestemmelsen, ved eksempelvis å overvåke medlemmer av kriminelle gjengnettverk, med det formål å undersøke om de planlegger alvorlig kriminalitet. Det kan gjøres ved å iverksette etterforskning basert på et mindre alvorlig lovbrudd, som ikke nødvendigvis har saklig sammenheng med eller tilknytning til den eventuelle handling påtalemyndigheten søker å avverge.

¹²¹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 67 og Prop.42 L (2023-2024) s. 48. På dette punkt er det foreslått et strengere tilknytningskrav, jf. NOU 2009: 15 s. 232.

¹²² Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven).

¹²³ Keiserud mfl., *Straffeprosessloven. Lovkommentar*, § 222 d, Juridika (lest 03. april 2024).

¹²⁴ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 67.

¹²⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 67.

¹²⁶ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 9-10.

Ved mistanke på personnivå stilles det ikke et uttrykkelig krav om at den som er mistenkt i medhold av strpl. § 222 d må være den samme personen som er under mistanke etter strpl. § 224. Ordlyden «som ledd i etterforskning» tilsier likevel at personen som er under etterforskning og personen som er gjenstand for skjult tvangsmiddelbruk rimeligvis må ha «en viss tilknytning til saken som etterforskes.»¹²⁷ Hvor sterk tilknytningen må være er ikke nærmere avklart, verken i forarbeidene eller av Høyesterett.¹²⁸ Politiet vil for eksempel kunne iverksette romavlytting som ledd i en etterforskning av om et bestemt miljø som driver med ulovlig våpenomsetning, for å komme i posisjon til å avverge et mulig drap i samme miljø. Det til tross for at det på dette tidspunkt ikke er grunnlag nok for å iverksette drapsetterforskning på selvstendig grunnlag.¹²⁹

Vilkåret «som ledd i etterforskning» gir en viss beskyttelse mot at lovlydige borgere rammes av tvangsmiddelbruk, idet vilkåret forutsetter at det må foreligge et strafferettslig grunnlag for å iverksette etterforskning. Som tidligere påpekt, må det foreligge enten mistanke om at en straffbar handling er begått, eller rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. strpl. § 224 første ledd. Et slikt krav minimerer risikoen for at personer uten tilknytning til en straffesak risikerer å bli overvåket gjennom bruk av skjulte tvangsmidler.¹³⁰ Et krav om at påtalemyndigheten må stå i en etterforskningssituasjon, bidrar til å forhindre vilkårlig metodebruk.

Som tidligere nevnt, behøver ikke den straffbare handlingen som er under etterforskning, å ha direkte tilknytning til handlingen som søkes avverget etter strpl. § 222 d. Dersom det eksempelvis foreligger opplysninger om at noen vil komme til å begå en terrorhandling, er det som regel også rimelig grunn til å undersøke om en annen straffbar handling er begått, ettersom straffeloven¹³¹ i vid utstrekning kriminaliserer forberedelseshandlinger.

Det er imidlertid ikke et krav at det mulige straffbare forholdet som danner grunnlag for etterforskningen, må være et *annet* straffbart forhold enn det den skjulte metodebruken har som formål å avverge.¹³² Ordlyden i strpl. § 222 d kan ikke tas til inntekt for at det gjelder et

¹²⁷ Prop.68 L (2015-2016) s. 177.

¹²⁸ Erik Keiserud mfl., Straffeprosessloven. Lovkommentar, § 222 d, Juridika (lest 16. mars 2024).

¹²⁹ Bruce/Haugland (2018) s. 71.

¹³⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 52.

¹³¹ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven – strl.).

¹³² Prop.68 L (2015-2016) s. 178-179.

slikt krav. I forbindelse med lovendringene i 2016, slo departementet fast at oppfatningen i juridisk teori om at det gjaldt et slikt krav, var uriktig.¹³³

«Dermed vil skjulte tvangsmidler kunne brukes i avvergende øyemed der det er rimelig grunn til å undersøke om en alvorlig straffbar handling er i ferd med å begås og det samtidig er rimelig grunn til å tro at handlingen vil gjennomføres. Dette vil først og fremst være aktuelt der det dreier seg om en handling som ligger nær i tid.»¹³⁴

Skjulte tvangsmidler kan anvendes for å avverge alvorlig kriminalitet i alle tilfeller hvor det allerede er innledet etterforskning og det i forbindelse med denne fremkommer opplysninger om at en person planlegger en nærmere bestemt straffbar handling som nevnt i strpl. § 222 d første ledd.¹³⁵ Det er imidlertid ikke et vilkår at det er innledet etterforskning på det tidspunkt politiet får holdepunkter om at noen kommer til å begå en handling som nevnt i strpl. § 222 d første ledd. Spørsmålet kommer sjeldent på spissen, da de fleste forberedelseshandlinger til de alvorlige lovbruddene som fremgår av strpl. § 222 d første ledd er kriminalisert.¹³⁶

3.3 Mistankekravet – «rimelig grunn til tro»

Formuleringen «rimelig grunn til å tro» i strpl. § 222 d første ledd angir kravet til mistanke. Politiet må under etterforskningen få informasjon som danner grunnlag for mistanke om at det i fremtiden vil begås en straffbar handling av en viss alvorlighet. Ordlyden «rimelig grunn» indikerer at det kreves mindre enn «skjellig» grunn. Det kreves med andre ord ikke sannsynlighetsovervekt for å iverksette tvangsmidler i avvergende øyemed. Det oppstilles dermed et lavere mistankekrav etter strpl. § 222 d enn ved ordinær tvangsmiddelbruk.

En for høy terskel for å avverge kriminalitet vil kunne undergrave metodebrukens effektivitet og stride mot samfunnets behov for at politiet har tilstrekkelige etterforskningsmetoder til disposisjon, for å avverge kriminalitet som truer viktige samfunnsinteresser. Krav om saklighet, sannsynlighet og proporsjonalitet vil imidlertid tjene som funksjon for å avgrense mot vilkårlig bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed.¹³⁷

Ordet «rimelig» som språklig sett modifierer kriteriet «grunn til å tro», ble tilføyd i lovteksten etter forslag fra Justiskomiteen som en pedagogisk synliggjøring og påminnelse

¹³³ Prop.68 L (2015-2016) s. 178-179.

¹³⁴ Bruce/Haugland (2018) s. 71.

¹³⁵ Bruce/Haugland (2018) s. 71.

¹³⁶ Prop.68 L (2015-2016) s. 178

¹³⁷ Innst. O. nr. 113 (2004-2005) s. 20.

om at ikke enhver grunn kan være tilstrekkelig for å tillate tvangsmiddelbruk etter strpl. § 222 d.¹³⁸ Ordlyden «rimelig grunn til å tro» tilsier at det må foreligge objektiv og etterprøvable informasjon som indikerer at man kan legge til grunn en oppfatning om fremtidige forhold. Forarbeidene foreskriver at mistankekravet «rimelig grunn til å tro» skal forstås på samme måte som strpl. §§ 222 a, 222 c og strl. § 57.¹³⁹ Mistanken må være forankret i objektive holdepunkter som med en viss styrke trekker i retning av at noen vil begå en straffbar handling, og ha en klar bevismessig forankring.¹⁴⁰ Det kan for eksempel være vitneforklaringer, dokumentbevis eller andre bevis som indikerer at en person har slike planer.¹⁴¹ En mer abstrakt mulighet for at noen vil begå en handling som nevnt i strpl. § 222 d første ledd, er ikke tilstrekkelig.

Mistanken må gi anvisning på at noe i det konkrete saksforholdet må gi informasjon om at «(...) den [tvangsmiddelbruken] skal rette seg mot, ellers vil begå en av de aktuelle handlingene (...)»¹⁴² Det kreves etter dette en viss grad av sannsynlighet for at en straffbar handling som nevnt i strpl. § 222 d vil begås. Det oppstilles likevel ikke krav om sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet er imidlertid ikke tilstrekkelig.¹⁴³ I dette ligger det en presisering av beviskravet, sammenlignet med tidligere rettspraksis.¹⁴⁴

Vurderingen av behovet for avvergende tiltak, må forankres i en risikovurdering som gjør rede for sider ved mistenktes atferd som underbygger en prognosebasert antakelse om at mistenkte vil begå et lovbrudd. Et eksempel kan være at politiet får konkret informasjon fra en troverdig kilde om at en person planlegger å gjennomføre en terrorhandling, men opplysningene kan verken verifiseres eller avkreftes. I det foreliggende tilfellet kan det vanskelig påvises sannsynlighetsovervekt for at vedkommende kommer til å gjennomføre terror, men vilkåret «rimelig grunn til å tro» kan likevel være oppfylt.

¹³⁸ Innst. O. nr. 113 (2004-2005) punkt 6.2; Geir Sunde Haugland, Norsk Lovkommentar: Straffeprosessloven, note 1770 til § 222 d, Rettsdata.no (lest 2. februar 2024). Ment som en ytterligere klargjøring av kravet til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet, men innebærer ingen realitetsendring fra det opprinnelige «grunn til å tro»-vilkåret.

¹³⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 148.

¹⁴⁰ NOU 2009:15 s. 226; Auglend/Mæland (2016) s. 389.

¹⁴¹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 148; Prop. 42 L (2023-2024) s. 48.

¹⁴² Ot.prp.nr. 109 (2001-2002) s. 44 om det tilsvarende vilkåret i § 222 a.

¹⁴³ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 148.

¹⁴⁴ HR-2004-1049-U avsnitt 16: formuleringen «grunn til å tro» i § 222 a ble valgt for å tydeliggjøre at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt.

Hvorvidt det foreligger «rimelig grunn til å tro» beror på en helhetsvurdering av sannsynligheten for at handlingen vil begås.¹⁴⁵ Sentralt i sannsynlighetsvurderingen er om mistenkte tidligere har begått handlinger av samme eller lignende art som den straffbare handlingen som søkes avverget.¹⁴⁶ Dersom mistenkte tidligere har hatt befatning med for eksempel terrorrelaterte handlinger, vil dette være et moment som taler for tvangsmiddelbruk. Det avgjørende er om det er rimelig grunn til å tro at mistenkte vil begå en handling som objektivt sett rammes av gjerningsbeskrivelsen i et av straffebudene opplistet i bestemmelsens første ledd bokstav a til c.¹⁴⁷ Det er ikke av betydning for vurderingen hvorvidt det også er grunn til å anta at mistenkte vil kunne straffes etter det aktuelle straffebudet. Skjulte tvangsmidler kan anvendes, til tross for om vedkommende er mindreårig og-/eller strafferettslig utilregnelig etter strl. § 20 eller har en annen form for strafferettslig immunitet.¹⁴⁸

Selv om det som utgangspunkt ikke skal tas stilling til mistenktes skyld, «(...) må det likevel være grunn til å tro at den aktuelle handlingen vil bli begått med forsett, eventuelt særskilt forsett/hensikt.»¹⁴⁹ sett i lys av hvilke straffbare handlinger det er tale om å avverge. Det er nærliggende å anta at mistankekravet «rimelig grunn til å tro» omfatter de særskilte skyldkrav, som for eksempel subjektive overskudd.¹⁵⁰ De lovbrudd som berettiger bruk av skjulte tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d kjennetegnes av at mistenkte har en spesiell hensikt eller forsett. For eksempel terrorhensikt, jf. strl. § 131 annet ledd. For det tilfellet at «rimelig grunn til å tro» ikke omfatter en slik hensikt, vil virkeområdet for metodebruken utvides markant. Det vil stride mot lovgivers uttalte intensjoner om en avgrenset og målrettet metodebruk.¹⁵¹

Forståelsen av «rimelig grunn til å tro», jf. strpl. § 222 d må også søkes avklart i forhold til pl. § 17 d som gir PST kompetanse til å anvende skjulte tvangsmidler for å *forebygge* alvorlig kriminalitet utenom etterforskning. Det følger av pl. § 17 d at det må foreligge «grunn til å

¹⁴⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 148.

¹⁴⁶ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 148.

¹⁴⁷ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149.

¹⁴⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149: Behovet for skjulte tvangsmidler forblir uendret, uavhengig av hvem som er strafferettslig ansvarlig for handlingen.

¹⁴⁹ Geir Sunde Haugland, Norsk lovkommentar: Straffeprosessloven, note 1772 til § 222 d, Rettsdata.no (lest 24. februar 2024).

¹⁵⁰ Se Auglend/Mæland (2016) s. 389 og Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s. 906 som legger til grunn den samme forståelse.

¹⁵¹ Auglend/Mæland (2016) s. 389 og Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s. 906.

undersøke». Hvor langt det som skal avverges må ha kommet, har betydning for hvorvidt det er forebyggende tiltak etter pl. § 17 d, eller avvergende tiltak etter strpl. § 222 d som må anvendes. Forskjellen og grensen mellom sannsynlighetsvurderingen i strpl. § 222 d («rimelig grunn til å tro») og § 17 d («grunn til å undersøke») danner premissene for drøftelsen nedenfor.

Terskelen for å iverksette skjulte tvangsmidler etter pl. § 17 d er lavere enn for strpl. § 222 d. Det begrunnes ved at tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed ikke er betinget av at vilkårene for å iverksette etterforskning må være oppfylt, og det stilles lavere krav til sannsynlighet for at noen kommer til å begå en straffbar handling.¹⁵² Metodebruk etter strpl. § 222 d kan iverksettes i situasjoner hvor det som ledd i en etterforskning fremkommer opplysninger som tyder på at mistenkte har gitt uttrykk for et fullbyrdelsesforsett, men ikke påbegynt fysiske forberedelser.¹⁵³ Et eksempel er at mistenkte gir uttrykk for at han ønsker å begå en terrorhandling, uten å ha foretatt seg noe praktisk for å tilrettelegge for handlingen.

Metodebruk etter pl. § 17 d vil kunne iverksettes også på det tidspunkt der det hersker tvil om fullbyrdelsesforsett foreligger, så fremt fullbyrdelsesforsettet kan knyttes til eksempelvis en terrorhandling.¹⁵⁴ Et eksempel på dette er dersom det er usikkerhet knyttet til om vedkommende faktisk kommer til å gjennomføre terrorhandlingen eller ikke, og det foreligger noen holdepunkter som knytter mistanken til en terrorhandling. Etter pl. § 17 d må det foretas en «(...) fremadskuende vurdering av om en person som ikke har krysset grensen for det straffbare, muligens planlegger å begå en slik handling.»¹⁵⁵ Straffeprosessloven § 222 d «forutsetter ikke at grensen for det straffbare er overtrådt, men omfatter situasjoner der det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å krysse denne grensen».¹⁵⁶

Politiloven § 17 d åpner for metodebruk på et tidligere stadium i en tenkt begivenhetsutvikling enn straffeprosesslovens regler. Formålet er å fange opp tilfeller hvor PST har behov for å undersøke et forhold nærmere, uten at vilkårene for å avverge i strpl. § 222 d er oppfylt. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om grensesnittet mellom pl. § 17 d

¹⁵² Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 226; Det ligger i forebyggende metoders natur at tiltak iverksettes på et tidligere tidspunkt hvor man er fjernere fra et tenkt fullbyrdelsestidspunkt, enn ved avvergende metodebruk.

¹⁵³ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 226.

¹⁵⁴ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 226.

¹⁵⁵ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 226.

¹⁵⁶ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 219.

og strpl. § 222 d kan utgjøre et rettslig tomrom, på bakgrunn av at terskelen for å iverksette skjulte tvangsmidler er lavere etter pl. § 17 d, enn for strpl. § 222 d. Det kan tenkes en situasjon hvor det ikke lengre kan iverksettes skjulte tvangsmidler mot mistenkte fordi det er iverksatt etterforskning, samtidig som vilkårene etter strpl. § 222 d ikke er oppfylt. I en gitt situasjon kan det tenkes at påtalemyndigheten derfor avventer å innlede etterforskning til de er sikre på at terskelen for å anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d er oppfylt.

Felles for strpl. § 222 d og pl. § 17 d er at det må foretas en fremtidsrettet vurdering av hva personen det er aktuelt å rette tvangsmidler mot planlegger å gjøre. Det kan imidlertid legges til grunn at formuleringen «rimelig grunn til å tro» i strpl. § 222 d oppstiller et strengere krav for hvor konkret og nærstående den straffbare handlingen må være, sammenlignet med «grunn til å undersøke» i pl. § 17 d som har en lavere terskel. I tillegg oppstiller strpl. § 222 d i motsetning til pl. § 17 d også et krav om at metodebruken må skje som ledd i en pågående etterforskning.

3.4 Avverge – «... noen kommer til å begå»

3.4.1 Introduksjon

Det er i grensesnittet mellom forebygging og avverging at sondringen mellom polisiær virksomhet og straffeforfølgning aktualiseres.¹⁵⁷ Politiets forebyggende og avvergende metoder har en felles grenseflate. Begge metoder kjennetegnes ved at tiltak iverksettes forutfor en straffbar handling, når vedkommende er på det straffrie området. Det vil i det følgende avklares hva som ligger i begrepet «avverge» i relasjon til strpl. § 222 d. I den forbindelse må det foretas en nærmere avgrensning mot henholdsvis den forebyggende virksomhet og straffeforfølgning i form av etterforskning. Det gjøres på bakgrunn av at politiets forebyggende virksomhet reguleres av politiloven kapittel II som omhandler den tradisjonelle polisiære virksomhet og pl. § 17 d som regulerer PSTs kompetanse til å iverksette skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed. I den grad metodebruken skal anses som etterforskning, er det den tradisjonelle tilnærmingen til etterforskning som skal vurderes.

3.4.2 Nærmere om vilkåret «kommer til å begå» sett i lys av «avverge»-begrepet

Mistankekravet knytter seg til at påtalemyndigheten må ha rimelig grunn til å tro at «... noen kommer til å begå» en straffbar handling, jf. strpl. § 222 d første ledd. Med «noen» oppstilles

¹⁵⁷ Nilsen (2022) s. 39.

det et krav om at mistanken må rette seg mot konkrete personer. Det sentrale er imidlertid om det er rimelig grunn til å tro at noen «kommer til å begå» en handling som oppfyller den objektive gjerningsbeskrivelsen i et av de nærmere bestemte straffebudene oppregnet i bokstav a til c.¹⁵⁸ Manglende skylddevne eller annen strafferettslig immunitet avskjærer ikke bruk av skjulte tvangsmidler, jf. redegjørelsen ovenfor i punkt 3.3.

Ordlyden «kommer til å begå» forutsetter at den straffbare handlingen ikke er begått, og reiser dermed spørsmål om hvor langt frem i tid den straffbare handlingen må skje. Det siktes til en handling eller atferd som aktualiserer bruk av tvangsmidler som avvergende tiltak, for å avverge lovbrudd. En tolkning av ordlyden må derfor skje i lys av begrepet «avverge» i overskriften til straffeprosessloven kapittel 17 b. I en avklaring av hva som ligger i formuleringen «kommer til å begå» etter strpl. § 222 d første ledd må det foretas en avgrensning av den avvergende virksomhet mot henholdsvis forebygging på den ene siden, og stansing og forfølgning på den andre siden.

Politoloven § 2 omhandler fire metoder for kriminalitetsbekjempelse, henholdsvis å forebygge, avdekke, stanse og forfølge kriminalitet. Metodebruken markerer et skille med hensyn til hvor man i tid befinner seg i forhold til fullbyrdelsestidspunktet for handlingen som søkes forhindret.¹⁵⁹ Forebyggende tiltak iverksettes i den tidligste fasen i en begivenhetsutvikling i forhold til et tenkt gjerningstidspunkt, mens eventuelle avvergende tiltak vil komme forutfor gjerningstidspunktet, men umiddelbart før lovbruddet finner sted.¹⁶⁰ Tiltak som har til formål å stanse forutsetter at den straffbare handlingen pågår, men ikke nødvendigvis er fullbyrdet. I den siste fasen gjenstår «forfølgningen» som er tiltak politiet gjennomfører etter at en straffbar handling er fullbyrdet, hvor tiltakenes formål er å avdekke eller oppklare en straffbar handling, det vil si iverksettelse av etterforskning.¹⁶¹

Termene forebygging og avverging benyttes flere steder i politilovgivningen og straffeprosessloven som materielle vilkår for inngripende myndighetsutøvelse, herunder strpl. § 222 d tredje ledd, politiloven § 7 første ledd nr. 3, politiregisterloven § 27 første ledd. Det fremgår av forarbeidene til straffeprosessloven § 222 d at:

¹⁵⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149.

¹⁵⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 60.

¹⁶⁰ Auglend/Mæland (2016) s. 749.

¹⁶¹ NOU 2009:15 s. 149; NOU 2004: 6 s. 31.

«Ordene «avverge» og «avverging» i tredje ledd første punktum er brukt for å markere at tvangsmiddelbruken må skje som ledd i etterforskning og at handlingen som fryktes begått, ikke må ligge for langt frem i tid».¹⁶²

Om vilkåret «avverge» i pl. § 7 første ledd nr. 3 er det i forarbeidene til politiloven uttalt følgende:

«Når det gjelder inngrep for å avverge lovbrudd, forutsettes det, (...) at det foreligger en konkret og nærliggende risiko. Ordet «avverge» er brukt i stedet for «forebygge» for å få frem at lovbruddet må være nært forestående»¹⁶³

Valg av formulering gir anvisning på at politiet skal gripe inn for å avverge i de situasjoner der det er nødvendig å handle raskt og effektivt for å hindre et nært forestående lovbrudd, og hjemler ikke politiinngrep med et generelt kriminalitetsforebyggende siktemål. Rt. 2012 s. 1180 illustrerer denne inngrepsadgangen. Bestemmelsen ble benyttet for å stenge et telefonnummer hvor formålet var å avverge et fortsatt salg av sprit til mindreårige.

Tilsvarende formulering følger av forarbeidene til politiregisterloven § 27 første ledd:

«Avverge krever både at man sitter på forholdsvis konkret og troverdig informasjon om at en straffbar handling vil bli begått, og at utførelsen kommer forholdsvis nær i tid.»¹⁶⁴

Det er sammenfall mellom forarbeidene i politilovgivningen og straffeprosessloven. Det kan basert på uttalelsene i forarbeidene utledes et nærmere krav til konkretisering til de situasjoner som aktualiserer avvergende tiltak. Avverging skal i relasjon til strpl. § 222 d forstås slik at nærmere bestemte tvangsmidler kan anvendes når politiet sitter på forholdsvis konkret og troverdig informasjon om at en alvorlig straffbar handling er i ferd med å begås, samt at utførelsen er nært forestående. Metodebruk som iverksettes når det foreligger en konkret og nærliggende risiko for et lovbrudd av et visst omfang, karakteriseres etter dette som avvergende. Det er i tråd med den avvergende virksomhetens primære formål - å hindre utførelsen av en straffbar handling som enda ikke har funnet sted.

¹⁶² Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149-150.

¹⁶³ Ot.prp.nr. 22 (1994-1995) s. 61.

¹⁶⁴ Ot.prp.nr. 108 (2008-2009) s. 306.

3.4.3 Sondring mellom forebygging, avverging og etterforskning

For å få en ytterligere dimensjon på avklaringen av hva som ligger i «kommer til å begå» og «avverge» er det naturlig å avgrense formuleringens rettslige innhold mot å «forebygge» og «etterforskning». Forebygging defineres som politiets primærstrategi og skal ligge til grunn for all oppgaveløsning i etaten.¹⁶⁵ Innenfor den preventive virksomheten må det imidlertid sondres mellom forebyggende og avvergende tiltak. Begrepet «forebygge» brukes som en fellesbetegnelse på tiltak som har et primært formål om å forebygge kriminalitet og tiltak som har kriminalitetsforebyggende effekt.¹⁶⁶ Rent språklig betyr «forebygging» å forsøke å hindre at noe uønsket inntreffer.¹⁶⁷ Det tilsier at forebyggende tiltak må iverksettes før den uønskede straffbare handlingen har inntruffet, når vedkommende er på det straffrie området, hvor formålet er å forhindre at kriminalitet oppstår i det hele tatt.¹⁶⁸

I kriminologisk litteratur er forebygging definert som å «(...) være i forkant og forhindre at noe negativt skjer.»¹⁶⁹ En slik forståelse tilsier at forebygging knytter seg til fraværet av kriminalitet. Strategier, metoder og tiltak som - basert på en risikovurdering hvor individets adferd er sammenholdt med en profilering av hva som anses som bekymringsfull adferd - iverksettes i en tidlig fase i en tenkt begivenhetsutvikling som antas å lede til et lovbrudd, karakteriseres etter dette som forebyggende.¹⁷⁰

Overskriften til straffeprosesslovens fjerde del kapittel 17 b er «Bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet». Verken straffeprosessloven eller politilovgivningen gir presise anvisninger om hva som menes med å «avverge». Ordlyden «avverge» tilsier å hindre noe negativt eller uønsket i å inntreffe. Med å «avverge» menes i den videre fremstilling å hindre et nært forestående alvorlig lovbrudd i å inntreffe.¹⁷¹ Politiets avvergende virksomhet etter strpl. § 222 d bygger på en prognosebasert frykt for at en alvorlig straffbar handling kan inntreffe, jf. «rimelig grunn til å tro». Politiets virksomhet «endrer karakter fra forebyggende til avvergende virksomhet når den forebyggende tjeneste blir konkret, og er basert på

¹⁶⁵ Politidirektoratet (2020) *I forkant av kriminaliteten, forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*, s. 3; pl. § 2 nr. 2.

¹⁶⁶ Politidirektoratet (2020) s. 3.

¹⁶⁷ NOU 2004: 6 s. 31.

¹⁶⁸ Lie (2015) s. 21.

¹⁶⁹ Lie (2015) s. 19.

¹⁷⁰ Spesialenheten for politisaker (2020) Årsrapport 2020 «*Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid – gode intensjoner, men svakt rettslig fundert*» s.10.

¹⁷¹ I tråd med Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149-150; Frøberg m.fl., Karnov lovkommentar, straffeprosessloven note 1 til § 222 d.

opplysninger om at straffbare handlinger planlegges utført.»¹⁷² Den avvergende virksomheten grenser mot etatens repressive virksomhet.¹⁷³

I vurderingen av om man skal gjøre bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed predikerer man fremtidige straffbare handlinger. Påtalemyndigheten griper inn på et tidlig stadium i hendelsesforløpet hvor vedkommende fremdeles kan være på det straffrie området. Det vil følgelig være naturlig å avgrense den avvergende virksomheten mot stansing, da stansing forutsetter at det pågår en straffbar handling. Stansing og forfølgning markerer overgangen til de tradisjonelle tvangsmidlene som krever skjellig grunn til mistanke, og strpl. § 222 d er i slike tilfeller ikke anvendelig.

3.5 Bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge at noen begår en handling som kan lede til forsøk på lovbrudd

Når påtalemyndigheten vurderer å iverksette avvergende metodebruk etter strpl. § 222 d er ikke innslagspunktet fullbyrdet handling. Det kan være innledet etterforskning rettet mot en straffbar forberedelseshandling, samtidig som det tas sikte på å avverge en mer alvorlig handling, jf. redegjørelsen i punkt 3.2. Straffeprosessloven § 222 d første ledd oppstiller krav om at den handling som politiet har rimelig grunn til å tro at personen kommer til å begå, må «rammes av» nærmere bestemte straffebud. Ordlyden «rammes av» kan forstås som «falle inn under». Det sentrale spørsmålet er hvorvidt en straffri forberedende handling, som kan lede til forsøk på overtredelse av angjeldende straffebud, rammes.

Det vil i det følgende vurderes om vilkåret «rammes av» også omfatter situasjoner hvor politiet under en etterforskning mottar informasjon om at en person har foretatt forberedende handlinger som det er rimelig grunn til å tro vil kunne lede til forsøk på et lovbrudd. Det kan eksempelvis være forberedende handlinger som leder til forsøk på terror. Mer presist – om vedkommende for eksempel har begynt å lese manualer på internett om hvordan man lager en bombe, som i utgangspunktet er en straffri forberedende handling. Straffeloven § 131 tredje ledd kan illustrere rekkevidden av strpl. § 222 d.

I medhold av strpl. § 224 kan påtalemyndigheten iverksette etterforskning når det er rimelig grunn til å undersøke om noen har begått, begår eller er i ferd med å begå en straffbar

¹⁷² Nilsen (2022) s. 38.

¹⁷³ NOU 2004: 6 s. 31.

forberedelseshandling etter strl. § 131 tredje ledd. Dersom politiet under den pågående etterforskningen får informasjon som medfører at det er «rimelig grunn til å tro» at mistenkte kommer til å begå en terrorhandling etter strl. § 131 første ledd, kan det anvendes skjulte tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d for å avverge at hovedhandlingen begås. Det som imidlertid er tvilsomt, er hvorvidt politiet har adgang til å anvende tvangsmidler i medhold av strpl. § 222 d for å avverge (at noen gjør en straffri forberedende handling som leder til) en straffbar forsøkshandling som rammes av strl. § 131 tredje ledd.

Straffeloven § 131 tredje ledd rammer den som «(...) har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd eller § 132, og foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen». Straffeprosessloven § 222 d viser til hele strl. § 131, ikke bare bestemmelsens første ledd. Det tilsier i utgangspunktet at skjulte tvangsmidler kan anvendes ikke bare for å avverge en terrorhandling, men også for å avverge en straffbar forsøkshandling etter strl. § 131 tredje ledd.

Dersom en slik forståelse legges til grunn, vil innslagstidspunktet være vesentlig tidligere i en tenkt begivenhetsutvikling. Det medfører at terskelen for å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed mot en person som er på det straffrie området er lavere, enn dersom tvangsmidler bare kan anvendes for å avverge hovedhandlingen. Det vil være lettere å konstatere «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å foreta handlinger som legger til rette for, og peker mot gjennomføringen av en terrorhandling, enn at noen faktisk kommer til å begå terrorhandlingen. Det store skadepotensialet forbundet med terrorhandlinger kan tale for en adgang til å avverge forberedelseshandlinger etter strpl. § 222 d. Legitime samfunnsbehov, som hensynet til kriminalitetsbekjempelse og samfunnsvern, kan ved mistanke om terrorhandlinger betraktes som mer beskyttelsesverdige, på bekostning av hensynet til mistenktes personlige integritet.

Straffeprosessloven § 222 d inneholder imidlertid ikke en uttrykkelig presisering av at forsøkshandlinger omfattes, slik det fremgår av øvrige bestemmelser om skjult tvangsmiddelbruk. Det kan stilles spørsmål om det er nødvendig med en slik presisering, da bestemmelsen allerede viser til konkrete straffebud, og ikke strafferammer.¹⁷⁴ Til dette kan det innvendes at det er problematisk om rekkevidden av strpl. § 222 d er uklar, da bruk av

¹⁷⁴ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 224.

skjulte tvangsmidler innebærer et alvorlig inngrep i mistenktes privatliv. Det kan leses av forarbeidene til strl. § 131 at innføringen av det utvidede forsøksansvaret i strl. § 131 tredje ledd ikke innebærer en utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed.¹⁷⁵

Rettsstilstanden på området må således anses uklar. Forarbeidene til straffeloven innskrenker adgangen til å anvende skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed.¹⁷⁶ Dette til tross for at ordlyden i strpl. § 222 d første ledd tilsier at også straffbare forsøkshandlinger etter strl. § 131 tredje ledd kan avverges. Sammenhengen i lovgivningen taler for at grensen for det straffbare er avgjørende for adgang til å benytte skjulte tvangsmidler. Av hensyn til mistenktes rettssikkerhet, hva gjelder forutberegnelighet og den enkeltes personlige integritet, kan det argumenteres *mot* at det bør være adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å avverge forsøkshandlinger etter strl. § 131 tredje ledd.¹⁷⁷

3.6 Indikasjons- og subsidiaritetskravet

Det fremgår av strpl. § 222 d tredje ledd første punktum at tillatelse til å iverksette bruk av tvangsmidler 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». Dette omtales i forarbeidene som et indikasjonskrav og subsidiaritetskrav,¹⁷⁸ og gir uttrykk for en skjerpelse av nødvendighetskravet. Vilkårene er selvstendige, men glir over i hverandre. I dette ligger det at tvangsmiddelbruken bør begrenses til situasjoner hvor påtalemyndigheten kan dokumentere et konkret behov.¹⁷⁹

Det sentrale i vurderingstemaene er at tvangsmidler bare skal benyttes når det foreligger en viss sannsynlighet for at tvangsmidlene vil gi opplysninger som er egnet til å avverge en straffbar handling. Tvangsmidlene bør bare anvendes når det må antas at mindre inngripende etterforskningsmetoder vil komme til kort.¹⁸⁰ De legislative hensyn bak indikasjons- og

¹⁷⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 65: Det samme er lagt til grunn i forarbeidene til den tilsvarende formuleringen i strl. § 145 annet ledd, som omfattes av PSTs kompetanse til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed, jf. strpl. § 222 d annet ledd.

¹⁷⁶ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 224.

¹⁷⁷ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 225.

¹⁷⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149.

¹⁷⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 70.

¹⁸⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 149.

subsidiaritetskravet har til hensikt å beskytte borgere mot overdreven inngripende og ubegrunnet metodebruk.

3.6.1 Inngrepet må antas å gi opplysninger av vesentlig betydning - indikasjonskravet

I ordlyden «antas» ligger et krav om at det må være en rimelig mulighet for at tiltaket vil kunne gi vesentlige opplysninger for å kunne avverge handlingen.¹⁸¹ Det må foreligge en viss grad av sannsynlighet for at metodebruken vil bidra med opplysninger av betydning for å avverge den straffbare handlingen.¹⁸² Påtalemyndigheten må ha mer enn bare en formodning om at tvangsmiddelbruken vil gi de virkningene loven krever. Det kreves likevel ikke sannsynlighetsovervekt.¹⁸³

Indikasjonskravet stiller krav til både kvaliteten og relevansen av opplysningene som innhentes, jf. ordlyden «av vesentlig betydning». Indikasjonskravet fungerer som en sikkerhetsventil for å styrke rettssikkerheten til mistenkte, ved at kvaliteten på opplysningene som innhentes må være av en viss standard. I dette ligger en forutsetning om at metodebruken må stanse når «vesentlige» opplysninger er innhentet. Øvrige opplysninger som ikke anses «vesentlige», kan ikke innhentes uten ny tillatelse. Indikasjonskravet setter søkelys på politiets behov for å lykkes i sitt arbeid med å avverge kriminalitet gjennom bruk av skjulte tvangsmidler.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvorvidt det i praksis er mulig å oppfylle vilkåret i strpl. § 222 d tredje ledd. Det må vurderes hvorvidt det på forhånd er mulig å forutse om tvangsmiddelbruken vil være egnet til å frembringe vesentlige opplysninger av betydning for å avverge den straffbare handlingen. Det er vanskelig å si med noen grad av sikkerhet, hvorvidt den avvergende metodebruken faktisk vil kunne frembringe slik informasjon, som er av betydning for å kunne avverge handlingen eller ikke. Oslo statsadvokatembeter deler dette synspunktet, og har om den tilsvarende formuleringen i pl. § 17 d uttalt at loven oppstiller et vesentlighetskrav som «må være nesten umulig å oppfylle».¹⁸⁴

Vesentlighetskravet baserer seg på en hypotetisk vurdering av hvilket tvangsmiddel som anses mest hensiktsmessig i det foreliggende tilfellet. Tatt i betraktning at påtalemyndigheten

¹⁸¹ NOU 2004: 6 s. 107.

¹⁸² Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 70.

¹⁸³ Prop.68 L (2016-2016) s. 200.

¹⁸⁴ Prop.68 L (2015-2016) s. 219.

har en avgrenset tidsperiode til å avverge en mulig straffbar handling, innebærer indikasjonskravet vanskelige og hypotetiske vurderinger for påtalemyndigheten. Som tidligere påpekt, stilles det imidlertid ikke krav om sannsynlighetsovervekt. Det må dermed legges til grunn at vesentlighetsvilkåret kan oppfylles, uten at det kreves nøyaktige holdepunkter for om tvangsmiddelbruken faktisk vil gi vesentlige opplysninger av betydning for å avverge handlingen. Sannsynligheten vil likevel inngå i helhetsvurderingen, hvor også andre momenter er av betydning, se forholdsmessighetsvurderingen i punkt 3.7.¹⁸⁵

3.6.2 Avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort – subsidiaritetskravet

Subsidiaritetskravet innebærer at «inngrepene metodebruk bare skal finne sted når mindre inngrepene metoder ikke anses anvendelige.»¹⁸⁶ I dette ligger at avvergende metodebruk ikke bør tillates dersom det er mulig å innhente de samme opplysningene på en mindre integritetskrenkende måte. Subsidiaritetskravet er noe nyansert ved at domstolen kan ta hensyn til en fornuftig ressursanvendelse, slik at mulige ulemper knyttet til en alternativ informasjonsinnhenting kan avhjelpe ved en mindre restriktiv vurdering.¹⁸⁷ I enkelte tilfeller vil retten kunne tillate bruk av skjulte tvangsmidler, til tross for at tilsvarende opplysninger kunne vært fremskaffet ved eksempelvis bruk av omfattende og ressurskrevende spaning.¹⁸⁸

Retten skal ta hensyn til omstendighetene rundt tvangsmiddelbruken. For eksempel er det relevant å se hen til om politiet har begrenset tid til rådighet for å avverge handlingen, og om alternative metoder vil kunne utgjøre en fare for noens liv og helse.¹⁸⁹ For noen av de mest integritetskrenkende tvangsmidler som kan anvendes i medhold av strpl. § 222 d oppstiller bestemmelsen et skjerpet forholdsmessighetskrav, jf. «særlige grunner» i strpl. § 222 d tredje ledd annet punktum. Tilleggsvilkåret «særlige grunner» markerer at det skal mer til enn ellers for å tillate bruk av særlig integritetskrenkende tvangsmidler i avvergende øyemed, og hever terskelen for bruk av skjulte tvangsmidler.¹⁹⁰

Felles for indikasjons- og subsidiaritetskravet er at domstolens kontrollfunksjon blir satt på prøve. Det kan stilles spørsmål ved om domstolen i realiteten har begrensede muligheter til å

¹⁸⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 71.

¹⁸⁶ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 71.

¹⁸⁷ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 71.

¹⁸⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 72; NOU 2009:15 s. 227.

¹⁸⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 72.

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 73; Prop.68 L (2015-2016) s. 200; Tilleggsvilkåret «særlige grunner» gjelder særskilt for strpl. §§ 200 a, 202 a annet ledd, 202 c, 216 a, 216 m og 216 o.

foreta en reell overprøving av grunnlaget påtalemyndigheten baserer begjæringen på. Påtalemyndighetens begjæring er basert på fremtidsrettede og hypotetiske vurderinger, som kan være utfordrende for en domstol å overprøve. Flere dommere har gitt uttrykk for at det kan være vanskelig å foreta en reell overprøving uten mulighet for kontradiksjon, eller tilgang til å etterspørre bakgrunnsinformasjon.¹⁹¹

For en reell kontroll av lov, formåls- og forholdsmessigheten av skjulte tvangsmidler forutsettes ikke bare juridisk, men også teknisk innsikt.¹⁹² Påtalemyndighetens beslutninger bygger på politi- og påtalefaglige vurderinger som ikke nødvendigvis kan forventes at domstolen har inngående kunnskap om. Dersom domstolen skal kunne gi avslag på en begjæring om å anvende tvangsmidler, på grunnlag av at det foreligger mindre inngripende alternativer til disposisjon som kan gi tilsvarende resultat, må dommeren ha særskilt fagkunnskap om politiets etterforskningsmetoder.

Dersom et alternativ er å delegere forhåndskontrollen til påtalemyndigheten internt, synes forutgående domstolskontroll fortsatt å være den mest hensiktsmessige løsningen. Rettssikkerheten styrkes ved at det foretas kontroll med bruken av en uavhengig instans, slik at fordelene med forutgående domstolskontroll oppveier ulempene.¹⁹³ Den viktigste funksjonen domstolene har ved avvergende metodebruk er trolig å utelukke bruk av tvangsmidler på bakgrunn av at de er «for inngripende», eller fordi det skjerpede forholdsmessighetskravet «særlig grunner» ikke er oppfylt.¹⁹⁴ Det må antas at forhåndstillatelsen har en disiplinerende og kontrollerende effekt på påtalemyndigheten. Rettssikkerheten søkes ytterligere ivaretatt gjennom etterfølgende legalitetskontroll med den avvergende metodebruken.¹⁹⁵

3.7 Forholdsmessighetskravet

Adgangen til å iverksette avvergende metodebruk er underlagt en ytterligere begrensning gjennom forholdsmessighetskravet i strpl. § 170 a som gjelder for all tvangsmiddelbruk. Forholdsmessighetsvurderingen har en grenseflate mot vurderingene som foretas i relasjon til

¹⁹¹ NOU 2009: 15 s. 138 og 165.

¹⁹² Aall (2021) s. 126: Med teknisk innsikt menes i denne sammenheng de særlige politi- og påtalefaglige vurderinger som bygger på kompetanse og erfaring i yrket.

¹⁹³ Prop.68 L (2015-2016) s. 201.

¹⁹⁴ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 133.

¹⁹⁵ Prop.68 L (2015-2016) s. 186.

indikasjonskravet og subsidiaritetskravet.¹⁹⁶ Til tross for at de materielle vilkår i strpl. § 222 d er oppfylt, må det vurderes om det konkrete inngrepet er forholdsmessig.

Straffeprosessloven § 170 a foreskriver at et tvangsmiddel kan bare brukes når det er «tilstrekkelig grunn» til det. Ordlyden «tilstrekkelig grunn» angir en hensiktsmessighetsbegrensning, som forutsetter at tvangsmiddelet bare brukes når det er nødvendig. I dette ligger en forutsetning om at inngrepet må være egnet til å realisere det aktuelle etterforskningsformålet.¹⁹⁷ Det kan eksempelvis være å frembringe informasjon som er egnet til å avverge handlingen. Forholdsmessighetskravet forutsetter videre at det må være samsvar mellom mål og middel.¹⁹⁸ Bruken av tvangsmidler må derfor opphøre når den tilsiktede virkning er oppnådd. Tvangsmiddelet må ikke være sterkere enn påkrevd hva gjelder tid og intensitet. Når flere alternative virkemidler står til disposisjon, er utgangspunktet at det minst inngripende middelet og den lempeligste fremgangsmåten skal velges, jf. redegjørelsen ovenfor om subsidiaritetskravet.

Dersom tvangsmiddelet etter «sakens art» og «forholdene ellers» vil være et uforholdsmessig inngrep, kan det likevel ikke benyttes. Det siktes her til en konkret helhetsvurdering hvor det må ses hen til blant annet hvilket tvangsmiddel det er tale om, varigheten av tvangsmiddelbruken og om det foreligger forhold som gjør inngrepet særlig belastende for den som rammes.¹⁹⁹ Sentrale momenter i vurderingen av hvorvidt et tvangsmiddel er «uforholdsmessig» er blant annet hvor stort behovet for å anvende tvangsmiddelet er og hvor inngripende bruken av tvangsmiddelet er, sett i lys av hva som jevnt over er situasjonen.

Mistankens styrke er et sentralt moment i vurderingen av forholdsmessigheten. Dersom det foreligger en sterk indikasjon på at en alvorlig straffbar handling kommer til å bli begått, vil det sjelden være uforholdsmessig å tillate bruk av tvangsmidler for å søke å avverge handlingen.²⁰⁰ Et annet vesentlig moment i vurderingen er alvorret i forbrytelsen som fryktes begått. Det kan innvendes at strpl. § 222 d bare omfatter alvorlige forbrytelser, men også blant

¹⁹⁶ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 73.

¹⁹⁷ Frøberg m.fl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 2 til § 170 a (lest 31. mars 2024).

¹⁹⁸ Se redegjørelsen av “nødvendig i et demokratisk samfunn” i punkt 2.2.3.

¹⁹⁹ Frøberg m.fl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 3 til § 170 a (lest 31. mars 2024).

²⁰⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s.73.

de alvorlige lovbrudd er det grunnlag for en viss differensiering.²⁰¹ Det må følgelig foretas en konkret helhetsvurdering i ethvert tilfelle hvor påtalemyndigheten skal anvende tvangsmidler.

Ytterligere er det også av betydning for vurderingen hvem som rammes av tvangsmiddelbruken. Straffeprosessloven § 222 d er utformet slik at metodebruken som regel rammer personer som har kriminell tilknytning. Det er sjeldent at den avvergende metodebruken rammer personer uten noe form for tilknytning til kriminelle miljøer. Unntaksvis må det for slike tilfeller praktiseres et strengt forholdsmessighetskrav. Det begrunnes med at personer uten kriminell tilknytning i større grad bør skånes fra inngripende metodebruk, såfremt det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har begått en alvorlig straffbar handling.²⁰²

Det kan innvendes at forholdsmessighetsprinsippet bør praktiseres strengere ved bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, sammenlignet med i oppklaringsøyemed. Det begrunnes med at handlingen som søkes avverget fremdeles ikke er begått, og det ikke med sikkerhet kan sies at handlingen faktisk vil begås. Det er imidlertid større nytte i å avverge en alvorlig straffbar handling, enn å oppklare en allerede begått handling. Adgangen til å anvende tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet etter strpl § 222 d er klart avgrenset, med hensyn til hvilke skjulte tvangsmidler som kan iverksettes og alvorlighetsgraden av lovbruddet som søkes avverget.²⁰³

Det kan argumenteres for at lovgiver allerede har foretatt en overordnet forholdsmessighetsprøving av skjult tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed, ved å begrense bruken til å omfatte alvorlige lovbrudd. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering av forholdsmessigheten i den enkelte sak, hvor forholdsmessighetsvurderingen fungerer som en sikkerhetsventil og begrensende skranke for inngripende myndighetsutøvelse. Forholdsmessighetskravet utgjør på denne måten en ytterligere rettssikkerhetsskranke, idet kravet sikrer at tillatelse bare gis når det er nødvendig, og bidrar til at utenforstående uskyldige personer i minst mulig grad utsettes for metodebruk. Begrensningen som ligger i at

²⁰¹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s.73.

²⁰² Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s.73.

²⁰³ Prop.68 L (2015-2016) s.186.

tvangsmiddelbruken må være forholdsmessig sikrer at skjult tvangsmiddelbruk skjer innenfor rammene av retten til privatliv i Grl. § 102, jf. EMK artikkel 8.²⁰⁴

3.8 Prosessuelle krav

3.8.1 Introduksjon

Felles for skjulte tvangsmidler som kan benyttes i avvergende øyemed er at det er etablert en rekke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier med formål om å hindre myndighetsmisbruk og ivareta rettssikkerheten for den enkelte. Det oppstilles rettssikkerhetsgarantier i form av krav om forutgående domstolsbehandling, tidsbegrensning for bruken, oppnevning av hemmelig advokat, en særskilt taushetsplikt, regler som regulerer den videre bruken av informasjonen som er innhentet gjennom skjult tvangsmiddelbruk, og sletting av innhentede opplysninger.²⁰⁵

3.8.2 Forutgående domstolskontroll

Kravet om forutgående domstolskontroll innebærer at påtalemyndigheten ikke kan anvende skjulte tvangsmidler med mindre det foreligger godkjennelse fra tingretten. Formålet med kontrollen er å motvirke vilkårlighet og maktmisbruk.²⁰⁶ Det fremgår av strpl. § 222 d første ledd at tillatelse til å iverksette skjulte tvangsmidler skal gis av retten, som treffer avgjørelse ved kjennelse. Den subjektive og primære kompetanse til å fatte vedtak tilligger retten. Med «retten» menes tingretten, jf. strpl. § 5. Nærmere bestemt hvilken tingrett som er kompetent til å behandle begjæringen, avgjøres etter strpl. § 12 som foreskriver at den som regel foretas «i den rettskrets der (...) den ting som rettshandlingen gjelder, antas å være».

Påtalemyndigheten må som hovedregel fremsette en skriftlig begjæring til retten. Det kan imidlertid gjøres unntak fra hovedregelen om forutgående domstolsgodkjennelse i hastetilfeller, se redegjørelse for påtalemyndighetens hastekompetanse i punkt 3.9. Det er en grunnleggende forutsetning at tvangsmiddelbruk etter strpl. § 222 d skal være underlagt domstolskontroll i form av forutgående eller etterfølgende legalitetskontroll. Det er en viktig sikkerhetsventil for at befolkningen skal ha tillit til at misbruk av tvangsmidler ikke skjer.

²⁰⁴ Prop.68 L (2015-2016) s. 269.

²⁰⁵ Straffeprosessloven § 216 g flg. regulerer blant annet sletting og sperring av materiale som er innhentet gjennom kommunikasjonskontroll.

²⁰⁶ NOU 2009: 15 s. 67.

Gjennom forutgående domstolskontroll tilfredsstilles kravet til uavhengighet, objektivitet og saklighet, og ivaretar rettssikkerhetsaspektet på best mulig måte.²⁰⁷

Tillatelse til å anvende tvangsmidler gis for et bestemt tidsrom, og må ikke være lengre enn det som er strengt nødvendig og forholdsmessig i den konkrete saken.²⁰⁸ Dersom det viser seg å være nødvendig å anvende tvangsmidler for en lengre periode enn opprinnelig fastsatt, må begjæring om forlengelse inngis til domstolen. Det sikrer jevnlig legalitetskontroll med at vilkårene for tvangsmiddelbruken er oppfylt. Påtalemyndigheten skal på eget initiativ avslutte tvangsmiddelbruken dersom vilkårene ikke lengre er oppfylt.²⁰⁹

3.8.3 Oppnevning av hemmelig offentlig advokat

I lys av manglende underretning og kontradiksjon ved skjult tvangsmiddelbruk er det etablert kompensierende rettssikkerhetsgarantier av hensyn til mistenktes forsvar. Ved skjult tvangsmiddelbruk oppnevnes en hemmelig offentlig advokat for mistenkte etter straffeprosessloven strpl. § 100 a, en såkalt «skyggeadvokat». Benevnelsen skyggeadvokat baserer seg på situasjonen forsvareren befinner seg i. Forsvareren opererer i skyggen, og har ikke adgang til å kommunisere med mistenkte, jf. strpl. § 100 a tredje ledd.

Advokaten skal ivareta mistenkte og eventuelle tredjepersoners interesser i forbindelse med rettens behandling av begjæringen. Advokaten skal gjøres kjent med påtalemyndighetens grunnlag for tvangsmiddelbruken og har krav på innsyn i sakens dokumenter, med de særlige begrensninger som følger av §§ 242 og 242 a om unntak fra dokumentinnsyn og taushetsplikt, jf. § 100 a annet ledd. På denne måten skal advokaten styrke kontrollen med påtalemyndighetens begjæringer om bruk av skjulte tvangsmidler, og sikre at rettens behandling av disse skal bli reell.²¹⁰

3.8.4 Etterfølgende ekstern kontroll

Metodekontrollutvalget ble oppnevnt i 2008 og utvalgets mandat er å føre etterkontroll og evaluere påtalemyndighetens behandling av reglene om skjulte etterforskningsmetoder. Utvalget innehar særkompetanse på området, og skal påse at hensynet til personvern og rettssikkerhet for mistenkte og andre berørte er tilstrekkelig ivaretatt.²¹¹ Utvalget kom i 2009

²⁰⁷ NOU 2009: 15 s. 165.

²⁰⁸ Retten angir tidsbegrensning for bruken av tvangsmidler, se eksempelvis strpl. §§ 216 f og 216 m sjette ledd.

²⁰⁹ Øyen (2022) s. 197.

²¹⁰ NOU 2009:15 s. 168.

²¹¹ NOU 2009: 15 s. 15.

med en evaluering av lovgivningen om påtalemyndighetens bruk av skjulte tvangsmidler.²¹² Påtalemyndigheten har det overordnede ansvaret for avvergende metodebruk, og fører løpende og etterfølgende organintern kontroll med bruken.²¹³ I tillegg skal KK-utvalget føre kontroll med påtalemyndighetens bruk av kommunikasjonskontroll, herunder kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing. Utvalget skal kontrollere at tvangsmidlene benyttes innenfor rammene av lov og instruks, og at bruken begrenses mest mulig og i enhver henseende er nødvendig, slik at individets rettssikkerhetsaspekt ivaretas, jf. kommunikasjonskontrollforskriften § 14 første ledd.²¹⁴

3.8.5 Taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon

Straffeprosessloven § 222 d femte ledd annet punktum foreskriver at strpl. § 216 i gjelder for *alle* tvangsmidler som iverksettes i medhold av strpl. § 222 d. Straffeprosessloven § 216 i første ledd foreskriver at alle involverte plikter å bevare taushet om at det er begjært eller besluttet metodebruk etter strpl. § 222 d. Taushetsplikten omfatter samtlige opplysninger som fremkommer gjennom skjult tvangsmiddelbruk.²¹⁵ Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysningene brukes i tilfeller som oppregnet i § 216 i første ledd tredje punktum. Opplysningene kan for eksempel brukes som ledd i etterforskningen av et straffbart forhold. I noen tilfeller kan det oppstå en plikt for påtalemyndigheten til å avverge et lovbrudd eller varsle om at en uskyldig eller tiltalt er dømt, dersom opplysningene tilsier at det er nødvendig.²¹⁶ Den videre behandling av opplysninger, herunder sletting, sperring og avlevering av opplysninger som er innhentet gjennom bruk av skjulte tvangsmidler etter strpl. § 222 d, reguleres av politiregisterloven § 50.

3.9 Bruken av- og vilkårene for påtalemyndighetens hastekompetanse

Den avvergende virksomheten stiller krav om at det må foreligge en konkret og nærliggende risiko for en alvorlig straffbar handling. Det peker således på at det i mange saker haster med å iverksette skjulte tvangsmidler, for at viktig informasjon ikke skal gå tapt i påvente av rettens avgjørelse.²¹⁷ Bruken av tvangsmidler vil forfeile dersom det oppstilles et ubetinget

²¹² NOU 2009:15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*.

²¹³ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 54.

²¹⁴ Forskrift av 9. september 2016 nr. 1047 om kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing (kommunikasjonskontrollforskriften); Om KK-utvalgets mandat se strpl. § 216 h første ledd.

²¹⁵ Strpl. § 216 i første ledd annet punktum, se også annet ledd som presiserer at opplysninger om noens private forhold som aktørene gjøres kjent med, også er underlagt taushetsplikt.

²¹⁶ Strpl. § 216 i bokstav e og f. Se strl. § 196 om den alminnelige plikten til å avverge et straffbart forhold og § 226 om plikt til å opplyse om uriktig tiltale/domfellelse.

²¹⁷ Prop.68 L (2015-2016) s. 50.

krav om forutgående domstolskontroll. I realiteten vil man i enkelte tilfeller kunne komme i situasjoner hvor den aksessoriske kompetansen blir primærkompetansen, slik at unntaket snarere kan bli hovedregelen. Det oppstilles imidlertid krav om umiddelbar etterhåndskontroll, slik at domstolen eventuelt kan justere kursen.

Straffeprosessloven § 222 d første ledd tillegger domstolen primærkompetanse til å gi påtalemyndigheten adgang til å beslutte bruk av tvangsmidler. En slik kompetansefordeling sikrer borgernes rettssikkerhet ved at påtalemyndighetens bruk av skjulte tvangsmidler undergis en forhåndslegalitetskontroll. Det er imidlertid gjort unntak fra denne hovedregelen i strpl. § 222 d fjerde ledd. Påtalemyndigheten, ved politimesteren eller visepolitimesteren, innehar på nærmere bestemte vilkår sekundærkompetanse til å beslutte avvergende metodebruk.²¹⁸ Ordre fra påtalemyndigheten kan tre i stedet for rettens kjennelse, dersom det ved opphold er stor fare for at en handling som nevnt i strpl. § 222 d første ledd ikke vil kunne avverges, jf. strpl. § 222 d tredje ledd første setning.²¹⁹

Henvisningen til § 216 d innebærer at beslutningen snarest mulig, og senest innen 24 timer etter at tvangsmidlene ble iverksatt, skal forelegges retten for godkjenning, og påtalemyndigheten må begrunne hvorfor hastekompetanse ble benyttet.²²⁰ Beslutningen skal «så vidt mulig» være skriftlig. Dersom det ikke er mulig, må den muntlige beslutningen snarest mulig nedtegnes av hensyn til å sikre notoritet. I hastetilfeller sikres borgernes rettssikkerhet ved at det oppstilles krav om etterfølgende legalitetskontroll av metodebruken. Legalitetskontrollen forskyves av hensyn til de legislative hensyn bak bestemmelsen om å avverge alvorlig kriminalitet. Det kan innvendes at ved bruk av hastekompetansen vil ikke retten – når den får saken til etterfølgende kontroll – kunne forhindre inngrepet dersom metodebruken ikke godkjennes.²²¹ Undersøkelser viser imidlertid at det ikke foreligger

²¹⁸ Nærmere om reglene for kompetansefordelingen i påtalemyndigheten, se strpl. § 216 d annet ledd.

²¹⁹ Nærmere om påtalemyndighetens hastekompetanse se Bruce/Haugland (2018) s. 215-216 og Frøberg m.fl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 1-3 til strpl. § 216 d; HR-2023-805-A avsnitt 40-43 om den lignende formuleringen i strpl. § 197 annet ledd.

²²⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 150: Reglene i § 216 d første ledd tredje til femte punktum og annet ledd gjelder tilsvarende for metodebruk etter § 222 d, jf. bestemmelsens fjerde ledd femte punktum. Se også Frøberg m.fl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 9 til § 202 a (lest 28. mars 2024).

²²¹ Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) s. 63.

grunnlag for å mistenke at hastekompetansen benyttes ugrunnet.²²² Departementet mener at det er et klart behov for at ordningen med hastekompetanse må opprettholdes.

Hastemomentet må ikke undergraves verken oppad eller nedad i betydning. Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti at det foretas en forutgående legalitetskontroll med påtalemyndighetens begjæringer om skjult tvangsmiddelbruk av retten. Det er imidlertid like vesentlig for politiet å ha adgang til å beslutte metodebruk i hastetilfeller, når det er grunn til å frykte at handlingen det er tale om å avverge, kan bli begått i påvente av rettens godkjenning.

Formålet med hastekompetansen er å fange opp tilfeller der det fremstår nødvendig å umiddelbart komme i gang med for eksempel telefonavlytting eller dataavlesing, idet politiet har opplysninger om at en alvorlig straffbar handling er nært forestående.²²³ Det vil i praksis være nødvendig for politiet å effektivere tvangsmiddelbruken hurtig for å hindre at viktig informasjon går tapt. Hastekompetansen reflekterer nødvendighetens krav.²²⁴ Et eksempel på dette kan være telefonavlytting, da telefonsamtaler kan gå tapt dersom ikke avlyttingen igangsettes i tide. Bruk av hastekompetansen vil særlig være aktuelt i tidsrom utenom rettens ordinære kontortid, som lørdager, søndager og helligdager.

²²² Prop.68 L (2015–2016) s. 50: Svært få hastebeslutninger underkjennes ved domstolens etterkontroll, det er i snitt tale om cirka en prosent i året.

²²³ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 150; Geir Sunde Haugland, Norsk lovkommentar: Straffeprosessloven, note 1792 til § 222 d, Rettsdata.no (lest 1. februar 2024).

²²⁴ NOU 2016: 24 s. 313.

4 Den rettspolitiske dimensjonen ved bruken av skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed

Det er forbundet klare betenkeligheter med å åpne for at påtalemyndigheten skal kunne iverksette skjulte tvangsmidler uten at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har gjort noe straffbart.²²⁵ Staten har en plikt til å sikre grunnleggende menneskerettigheter, denne plikten trer inn på det avvergende stadiet når det foreligger en konkret og nærliggende risiko for at noen vil begå alvorlig kriminalitet. For å sikre viktige samfunnsinteresser i form av den allmenne sikkerhet, er det grunnlag for å intervensere på et tidligere tidspunkt, med formål om å avverge et konkret og nært forestående lovbrudd som er under «oppseiling». Metodebruken reiser imidlertid kompliserte personverns- og rettssikkerhetsspørsmål.

Straffeprosessloven § 222 d bygger på en avveining av behovet for bekjempelse av alvorlig kriminalitet og samfunnsvern mot hensynet til enkeltpersoners integritet og rettssikkerhet. Slike hensyn rommer verdier som er fundamentale i en rettsstat. Det forutsetter at både lovgiver og påtalemyndigheten plikter å avveie disse hensyn på en tilfredsstillende måte. En beslutning om å anvende skjulte tvangsmidler krever ikke at det foreligger bevis utover enhver rimelig tvil, slik som det kreves for å straffe noen. Det innebærer at regelverket medfører en risiko for at personer som aldri har begått eller aldri vil begå straffbare handlinger, kan bli utsatt for skjult tvangsmiddelbruk. Det er en «kalkulert risiko fra lovgivers side, som er søkt begrenset gjennom de materielle og prosessuelle vilkår som gjelder for bruken».²²⁶

Innvendingene mot å tillate skjult tvangsmiddelbruk ovenfor personer som ikke har krysset grensen for den straffbare handlingen som søkes avverget, knytter seg til at vurderingen av om det er «rimelig grunn til å tro» at en person kommer til å begå alvorlig kriminalitet, kan være beheftet med stor usikkerhet. Det kan være usikkerhet med hensyn til om den mistenkte faktisk kommer til å begå en alvorlig straffbar handling, da det fremdeles er mulighet for at vedkommende ombestemmer seg.²²⁷ Risikoen vil være enda større dersom strpl. § 222 d kan

²²⁵ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 65.

²²⁶ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 227.

²²⁷ Andersson/Høgestøl/Lie (2018) s. 228.

benyttes for å avverge straffbare forberedelseshandlinger etter strl. § 131 tredje ledd, jf. redegjørelsen i punkt 3.5.

I lys av utviklingen av alvorlig kriminalitet, kan det spores en kursendring i politiets rolle. Det kan argumenteres for at det er viktigere å avverge en alvorlig straffbar handling, enn å oppklare den i ettertid.²²⁸ Det er imidlertid mer betenkelig å gripe inn for å avverge enn for å oppklare, fordi risikoen for feiltreff øker. Med feiltreff menes tvangsmidler som rettes mot uskyldige. Når påtalemyndigheten skal iverksette inngripende tvangsmidler på bakgrunn av en prognosebasert antakelse om at en straffbar handling vil begås, må beviskravet senkes. Som en konsekvens av å senke beviskravet, øker risikoen for feiltreff parallelt med muligheten til å avverge kriminalitet. Faren for feiltreff ville imidlertid vært betydelig større dersom påtalemyndigheten hadde fått adgang til å anvende skjulte tvangsmidler, også utenfor etterforskning.

All den tid mistenkte befinner seg på det straffrie området, vil det også være vanskelig å evaluere effektiviteten av påtalemyndighetens tvangsmiddelbruk retrospektivt. Selv om det kan konstateres fravær av kriminalitet, er det vanskelig å kvalitetssikre om fraværet skyldes påtalemyndighetens avvergende metodebruk, eller om den straffbare handlingen ikke ville ha funnet sted uavhengig av påtalemyndighetens inngripen. Det er en utfordring at man på forhånd ikke kan si med noen grad av sikkerhet om nytteeffekten ved skjult tvangsmiddelbruk.

Det kan imidlertid innvendes at strpl. § 222 d ikke har et vidt nedslagsfelt, da avvergende tvangsmiddelbruk er forbeholdt alvorlig kriminalitet. Det innebærer at lovgiver har latt hensynet til privatlivet veie tyngre enn hensynet til bekjempelse av mindre alvorlig kriminalitet. De lovbrudd som berettiger påtalemyndigheten adgang til avvergende metodebruk, er klare og avgrensede. Avgrensningen medfører at metodebruken vil være målrettet mot de forbrytelseskategorier som er viktigst å avverge. Videre vil personkretsen som risikerer å bli overvåket på det straffrie området begrenses. Det sikrer forutberegnelighet for borgere.

Politiets plikt til å beskytte samfunnet ved å bekjempe alvorlig kriminalitet, gjør at personer som velger å ha befattning med kriminelle miljøer, har et mindre beskyttelsesverdig behov enn

²²⁸ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 8.

lovlydige borgere. Personer som planlegger å begå en alvorlig straffbar handling som nevnt i strpl. § 222 d må i større grad enn andre kunne forvente og finne seg i at samfunnet holder dem under oppsikt.²²⁹ Det er i tråd med lovgivers intensjon med innføringen av strpl. § 222 d at bruken av slike tvangsmidler skulle ramme tunge og organiserte kriminelle miljøer.²³⁰ Når tvangsmiddelbruken foregår skjult, øker også faren for misbruk av tvangsmiddelet, og forventningene om en rettssikkerhetsmessig respons tilsvarende.

Alminnelige straffeprosessuelle prinsipper som for eksempel underretning, dokumentinnsyn og kontradiksjon skal sikre forutberegnelighet. Formålet med skjult tvangsmiddelbruk står i veien for at slike rettssikkerhetsgarantier kan gis. Da er det avgjørende med adekvate rettssikkerhetsgarantier, som ivaretar mistenkte på annen måte. Ved avvergende metodebruk har lovgiver etablert en rekke rettssikkerhetsgarantier for bruk av tvangsmidler som sikrer prosessuell rettssikkerhet. Det omfatter blant annet regler om beslutningskompetanse, taushetsplikt, tidsbegrensning for bruken, behandling av opplysninger, offentlig oppnevnt forsvarer, samt intern og ekstern legalitetskontroll med bruken på ethvert trinn av saken. Det foreligger dermed en rekke kompensierende rettsikkerhetsgarantier som må antas å være tilstrekkelige for å ivareta rettssikkerheten til mistenkte ved avvergende metodebruk.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om strpl. § 222 d bør undergis et mer konkret tilknytningskrav mellom handlingen som etterforskes og handlingen som søkes avverget. Begrensningen som ligger i at tvangsmidlene må anvendes som ledd i etterforskning, sikrer et minimum av tilknytning mellom den mistenkte, og den straffbare handlingen som skal avverges. Som tidligere påpekt, stilles det imidlertid et krav om at personen som etterforskes, og personen den skjulte tvangsmiddelbruken retter seg mot må ha en «viss tilknytning» til saken som etterforskes. Formålet er å minimere risikoen for at metodebruken rammer personer uten tilknytning til en straffesak.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) foreslo i sin rapport at den fremtidige handlingen må inngå i samme handlingskompleks eller virksomhet som den straffbare handlingen som mistenkes begått.²³¹ Et slikt krav kan tenkes å være fornuftig med hensyn til å redusere risikoen for misbruk. Det kan imidlertid føre til en uheldig

²²⁹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 66.

²³⁰ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 66.

²³¹ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (2016) «*Grunnloven § 102: Hva må ikke finne sted, unntatt i hvilke tilfeller?*» s. 39.

innskrenkning, hvor påtalemyndigheten avskjæres fra å gripe inn i tilfeller hvor det foreligger et reelt og beskyttelsesverdig behov for avverging, på bakgrunn av at det ikke er tilstrekkelig tilknytning.

Utvidelsen av påtalemyndighetens adgang til å iverksette inngripende metoder for å avverge kriminalitet reflekterer et endret samfunnsbehov i tråd med utviklingen i kriminalitetsbildet. I Europa og Norge har trusselen fra organisert kriminalitet aldri vært høyere, og kriminalitetsbildet er i stadig utvikling.²³² Det skyldes blant annet økt profesjonalisering, grensekryssende samarbeid og stadig mer komplekse forretningsmodeller.²³³ Frykten og faren for alvorlig kriminalitet, og særlig terrorangrep, har økt betraktelig den senere tid. I de senere år har flere europeiske land blitt hardt rammet av terrorhandlinger, deriblant Norge.²³⁴

Terrortrusselen mot Norge ble i 2023 vurdert som reell.²³⁵ PST vurderer det som mulig at det vil bli forsøkt gjennomført terrorhandlinger i Norge i 2024 og anser terrortrusselen mot Norge som skjerpet i 2024 sammenlignet med i fjor.²³⁶ Denne utviklingen medfører at politiets lovpålagte oppgaver stadig blir mer omfattende og komplekse. En forutsetning for at politiet skal kunne imøtegå og bekjempe denne typen alvorlig kriminalitet, er at politiet har adgang til å anvende effektive og velfungerende etterforskningsmetoder. Dersom politiets etterforskningsmetoder avspeiler endringer i kriminalitetsbildet og samfunnsutviklingen, vil metodene utgjøre et avgjørende fundament i den avvergende virksomheten.

Samfunnet og lovgiver aksepterer at påtalemyndigheten skal ha adgang til å avverge alvorlig kriminalitet. Det kan tolkes i retning av at behovet for å bekjempe alvorlig kriminalitet, som for eksempel terror, veier tungt. Alvorlig kriminalitet er ikke bare skadelig i seg selv, men kan også ha en destabiliserende effekt på samfunnet. Dersom borgere opplever at trusselen om kriminalitet er for stor, kan det skape en utrygghetsfølelse i samfunnet. Det kan medføre at

²³² Politiets trusselvurdering (2024) s. 10.

²³³ Politiets trusselvurdering (2024) s. 10.

²³⁴ VG, *Slik skjedde angrepene 22. juli*; Nettavisen, *Zaniar Matapour tiltalt for grov terror etter masseskytingen i Oslo*; og senest NRK, *Terror i Brussel oktober 2023*. (lest 2. mars 2024).

²³⁵ PSTs trusselvurdering (2023) s. 26: «Angrepet i juni 2022 og de avvergede angrepene viser at terrortrusselen i Norge er reell.»

²³⁶ PSTs trusselvurdering (2024) s. 28-30. Begrepet «mulig» er av PSTs gradert som 40-60% i sannsynlighetsgrad for at det vil skje terrorhandlinger i Norge i 2024.

befolkningens tillit til staten kan svekkes, og tillit er en vesentlig forutsetning for vår samfunnsorden og en demokratisk rettsstat.²³⁷

Verken kriminalitetsbildet eller personvernsfeltet er imidlertid statisk. Samfunnets behov for beskyttelse defineres av risikoen for kriminalitet.²³⁸ De siste tiårene har den teknologiske utviklingen hatt stor progresjon, og det må forventes at utviklingen vil fortsette fremover. Bruk av krypteringsløsninger har medført at selv enkelte skjulte tvangsmidler kommer til kort.²³⁹ Styrkeforholdet mellom politiet og den trusselen kriminelle representerer må ikke forrykkes i negativ retning, tvert imot bør politiets etterforskningsmetoder styrkes for å bekjempe alvorlig kriminalitet i tråd med utviklingen i kriminalitetsbildet.²⁴⁰

En sentral målsetting for påtalemyndigheten bør være foreta en målrettet og effektiv informasjonsinnhenting, samtidig som personvern hensyn og rettssikkerhetsidealer ikke settes under et for stort press.²⁴¹ Det kan medføre at borgernes autonomi kompromitteres. Skjulte tvangsmidler tillates bare brukt i avvergende øyemed dersom tvangsmiddelet er effektivt, og mindre inngripende metoder vil komme til kort. Skjult tvangsmiddelbruk kan lettere rettferdiggjøres når bruken er nødvendig for å avverge en handling som kan forårsake uopprettelige skader, enten for samfunnet som helhet eller for offeret for handlingen.²⁴² I flere tilfeller kan alvoret i seg selv rettferdiggjøre bruk av skjulte tvangsmidler. Det belyser viktigheten av at lovgiver og påtalemyndigheten evner å utveksle informasjon til borgerne om hvilke utfordringer politiet står ovenfor, og betydningen avvergende metodebruk har i den sammenheng.²⁴³

Når metodebruken er målrettet og avgrenset, er risikoen for at den rammer utenforstående personer begrenset. Indikasjons- og subsidiaritetskravene samt forholdsmessighetskravet innsnevrer personkretsen ytterligere. Vilkårene forutsetter en konsekvensvurdering av inngrepet, og dersom inngrepet ut fra en helhetsvurdering anses uforholdsmessig, vil ikke påtalemyndigheten ha adgang til å anvende tvangsmidler. Dette sammenholdt med prosessuelle regler som ivaretar rettssikkerhetsaspektet, gjør at ordningen synes forsvarlig.

²³⁷ Prop.68 L (2015-2016) s. 21.

²³⁸ Prop.68 L (2015-2016) s. 186.

²³⁹ Prop.68 L (2015-2016) s. 12.

²⁴⁰ Prop.68 L (2015-2016) s. 23.

²⁴¹ Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) s. 52.

²⁴² NOU 2009: 15 s. 101.

²⁴³ Bruce/Haugland (2018) s. 34.

5 Avsluttende oppsummering

Det er i avhandlingen redegjort for hvilken adgang påtalemyndigheten har til å anvende skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet med hjemmel i strpl. § 222 d. Bruken av skjulte tvangsmidler er strengt avgrenset til formål om å avverge nærmere bestemte lovbrudd. I lys av dette gis det derfor ikke anledning til å iverksette slike tiltak i kriminalitetsforebyggende virksomhet, eller primært for å etterforske. Avhandlingen har vist at personvern, rettssikkerhet og samfunnets behov for beskyttelse mot alvorlig kriminalitet utgjør grunnleggende verdier som er avgjørende for en demokratisk rettsstat.

I utgangspunktet fremstår det betenkelig å gi politiet utvidede fullmakter til å anvende skjulte tvangsmidler i avvergende øyemed, når beviskravet må senkes for at metodebruken skal ha en realitet og være effektiv, som redegjort for ovenfor. Det synes imidlertid å være anlagt en rekke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier som gjør at bruken fremstår som forsvarlig. Bruk av skjulte tvangsmidler med formål om å avverge, er etter min vurdering nødvendig for at politiet skal være i stand til å forhindre at denne typen alvorlig kriminalitet begås. Når det er nødvendig, vil det være i tråd med politiets plikt til å sikre og beskytte menneskerettighetene å iverksette skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet. Det er en forutsetning at tvangsmiddelbruken er formålstjenlig, nødvendig og forholdsmessig. Samlet sett legges det til grunn at bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet i medhold av strpl. § 222 d kan rettferdiggjøres innenfor rammene av en demokratisk rettsstat.

Referanseliste

Litteratur:

- Aall (2021) Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter 2*. Fagbokforlaget 2021.
- Andersson/Høgestøl/Lie (2018) Andersson, Anna., Sofie A.E. Høgestøl & Anne Christine Lie. *Fremmedkrigere - Forebygging, straffeforfølgning og rehabilitering*. Ingvild Bruce, *Politiets adgang til overvåking i fremmedkrigersaker etter norsk rett* (s. 211-233). Gyldendal Norsk Forlag 2018.
- Auglend/Mæland (2016) Auglend, Ragnar L. & Mæland, Henry John. *Politirett*, 3. utgave. Gyldendal Juridisk 2016.
- Bernt/Doublet (1999) Bernt, Jan Fridthjof og David R. Doublet. *Juss, samfunn og rettsanvendelse*. En introduksjon til rettsvitenskapen, 2 utgave. AD Notam 1999.
- Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) Bjerke, Hans Kristian, og Keiserud, Erik, Sæther, Knut Erik. *Straffeprosessloven – kommentarutgave, Bind I og II*, 5. utgave. Universitetsforlaget 2011.
- Bruce/Haugland (2018) Bruce, Ingvild, & Geir Sunde Haugland. *Skjulte tvangsmidler*. Universitetsforlaget 2018.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære* 5. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget 2001.
- Elgesem (2021) Elgesem, Frode. «*Tolking av den europeiske menneskerettighetskonvensjon*», *Jussens Venner* 2021/6 vol 56, nr. 6 s. 441-487. (lest i Juridika.no).
- Fause (2014) Fause, Anett Beatrix Osnes. *Kravet til legalitet, nødvendighet og proporsjonalitet når det utøves polisiær eller påtalemessig myndighet som griper inn i vernet etter EMK art. 8 nr. 1*, *Tidsskrift for norsk strafferett* 01/2014 (Volum 14), s. 46-60. (lest på Idunn.no).
- Hopsnes/Solberg (2005) Hopsnes, Roald & Raymond Solberg. *Legalitetsprinsippet*, *Jussens Venner* 2005/2, Årgang 40, s. 77–155 (lest i Juridika.no).

Husabø (2018)	Husabø, Erling Johannes. <i>Terrorisme i norsk strafferett: Ein analyse av straffelova kapittel 18</i> . Fagbokforlaget 2018.
Kjelby (2022)	Kjelby, Johan. Gert. <i>Påtalerett 3. utgave</i> . Cappelen Damm AS 2022.
Kjølbros (2023)	Kjølbros, Jon Fridrik. <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere</i> , 6. utgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2023.
Lie (2015)	Lie, Elisabeth Myhre. <i>I forkant - Kriminalitetsforebyggende politiarbeid</i> , 2. utgave. Gyldendal 2015.
Matningsdal (2021)	Matningsdal, Magnus. <i>Norsk spesiell strafferett 3. utgave</i> . Fagbokforlaget 2021.
Mæhle/Aarli (2022)	Mæhle, Synne Sæther & Ragna Aarli. <i>Fra lov til rett 3. utgave</i> . Gyldendal 2022.
Nilsen (2022)	Nilsen, John Reidar. <i>Politirett og rettsstat: Sentrale menneskerettslige skranker for den polisiære myndighetsutøvelsen</i> . Gyldendal 2022.
Strandbakken (2004)	Strandbakken, Asbjørn. (2004) <i>Grunnloven § 96, Jussens Venner 2004/3–4, Årgang 39, side 166–215</i> (lest i Juridika.no).
Øyen (2022)	Øyen, Ørnulf. <i>Straffeprosess 3. utgave</i> . Fagbokforlaget 2022.
Lover og forskrifter:	
Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
Vegtrafikkloven	Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven).
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergang i straffesaker (straffeprosessloven).
Politoloven	Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politoloven).
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
Politiregisterloven	Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).
Påtaleinstruksen	Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen).
Politiinstruksen	Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
Kommunikasjonskontrollforskriften	Forskrift av 9. september 2016 nr. 1047 om kommunikasjonsavlytting, romavlytting og dataavlesing (kommunikasjonskontrollforskriften).

Lovforarbeider:

Norges offentlige utredninger - NOU

NOU 2004: 6	<i>Mellom effektivitet og personvern – Politimetoder i forebyggende øyemed</i>
NOU 2009: 15	<i>Skjult informasjon - åpen kontroll</i>
NOU 2016: 24	<i>Ny straffeprosesslov</i>

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp.nr. 22 (1994-1995)	<i>Om lov om politiet (politiloven)</i>
Ot.prp.nr. 64 (1998-1999)	<i>Om lov om endringer i straffeprosessloven m v (etterforskningsmetoder m v)</i>
Ot.prp.nr. 61 (2001-2002)	<i>Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001.</i>
Ot.prp.nr. 109 (2001-2002)	<i>Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd</i>
Ot.prp.nr. 60 (2004-2005)	<i>Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)</i>

Ot.prp.nr. 108 (2008-2009)	<i>Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)</i>
Prop.131 L (2012-2013)	<i>Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)</i>
Prop.68 L (2015-2016)	<i>Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)</i>
Prop.42 L (2023-2024)	<i>Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)</i>

Stortingsmeldinger

Innst. O. nr. 113 (2004-2005)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)</i>
Innst. 306 S (2014–2015)	<i>Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)</i>

Internasjonale konvensjoner:

EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen), Roma, 04.11.1950.
Wien-konvensjonen	The Vienna Convention on the law of treaties (with annex) Concluded at Vienna, 23.05.1969.

Høyesterett:

Rt. 2012 s. 1180
Rt. 2012 s. 2039
Rt. 2015 s. 93
HR-2004-1049-U
HR-2016-1286-A.
HR-2016-1833-A
HR-2020-2137-A
HR-2023-805-A

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD):

<i>Munjaz mot The United Kingdom</i>	17.07.2012 (sak 2913/06)
<i>Sunday Times mot Storbritannia</i>	26.04.1979 (sak 6538/74)
<i>Malone mot Storbritannia</i>	02.08.1984 (sak 8691/79)
<i>Leander mot Sverige</i>	26.03.1987 (sak 9248/81)
<i>Olsson mot Sverige</i>	24.08.1988 (sak 10465/83)
<i>Silver m.fl. mot Storbritannia</i>	25.03.1983 (sak 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 og 7136/75).
<i>Teixeira de Castro mot Portugal</i>	09.06.1998 (sak 25829/98)
<i>Lindheim m.fl. mot Norge</i>	12.06.2012 (sak 13221/08)
<i>Lambert mot Frankrike</i>	24.08.1998 (sak 23618/94)
<i>L mot Norge</i>	08.06.1990 (sak 13564/88)
<i>Klass m.fl. mot Tyskland</i>	06.09.1978 (sak 5029/7)
<i>Tyrer mot Storbritannia</i>	25.04.1978 (sak 5856/72)
<i>Kopp mot Sveits</i>	25.03.1998 (sak 23224/94)
<i>Khan mot Storbritannia</i>	12.05.2000 (sak 35394/97)
<i>Kruslin mot Frankrike</i>	24.04.1990 (sak 11801/85)
<i>Huvig mot Frankrike</i>	24.04.1990 (sak 11105/84)
<i>Roman Zakharov mot Russland</i>	04.12.2015 (sak 47143/06)

Lovkommentarer:

Haugland	Geir Sunde Haugland. Norsk lovkommentar: Straffeprosessloven, note 1772, Rettsdata.no (lest 24. februar 2024)
Keiserud m.fl.	Erik Keiserud mfl., <i>Straffeprosessloven. Lovkommentar</i> , § 222 d, Juridika (lest 16. mars 2024)
Frøberg m.fl.	Thomas Frøberg m.fl., <i>Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar</i> , note 6 til § 208 a (lest 28. mars 2024)
Frøberg m.fl.	Thomas Frøberg m.fl., <i>Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar</i> , note 9 til § 202 a (lest 28. mars 2024)

Rundskriv:

Riksadvokaten (1999)	Riksadvokaten. <i>Etterforskning</i> , 22. desember 1999. Rundskriv nr. 3/1999.
----------------------	---

Rapporter:

Myhrer, T-G. (2015)	<i>Kvalitet i etterforskningen: særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning: delrapport i</i>
---------------------	--

	<p>"Etterforskningsprosjektet" (Vol. 2015:1). Politihøgskolen. https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/282259/kvalitet_i_etterforskningen.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p>
NIM (2016)	<p>Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter: <i>Grunnloven § 102: Hva må ikke finne sted, unntatt i hvilke tilfeller?</i> 2016. https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/10/Temarapport-2016-Grunnloven-%C2%A7-102.-Hva-m%C3%A5-ikke-finne-sted-unntatt-i-hvilke-tilfeller.pdf</p>
Politidirektoratet (2020)	<p>Politidirektoratet. <i>I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)</i>, 2020. https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf</p>
Spesialenheten for politisaker (2020)	<p>Spesialenheten. Årsrapport 2020 «<i>Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid – gode intensjoner, men svakt rettslig fundert</i>». https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/arsrapporter/2020/index.html</p>
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (2022)	<p>Årsrapport 2022. https://d71tvbqkyamo.cloudfront.net/KK-utvalget/KKutvalget_a%CC%8Arsrapport_2022.pdf</p>
Politiet (2023)	<p>Politiets trusselvurdering 2023: https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2023.pdf</p>
Politiet (2024)	<p>Politiets trusselvurdering 2024: https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2024.pdf</p>
PST (2024)	<p>PSTs trusselvurdering 2024: <i>Nasjonal trusselvurdering</i>. https://www.pst.no/globalassets/2024/ntv2024/nasjonal-trusselvurdering-2024_uuweb.pdf</p>

Andre kilder:

- Nettavisen *Zaniar Matapour tiltalt for grov terror etter masseskytingen i Oslo.*
<https://www.nettavisen.no/nyheter/zaniar-matapour-tiltalt-for-grov-terror-etter-masseskytingen-i-oslo/s/5-95-1447363> (lest 2.mars 2024).
- VG *Slik skjedde angrepene 22. juli.*
<https://www.vg.no/spesial/2011/22-juli/slik-skjedde-angrepene.php> (lest 2. mars 2024).
- NRK *Terror i Brussel oktober 2023.*
<https://www.nrk.no/nyheter/terror-i-brussel-oktober-2023-1.16610062> (lest 2. mars 2024).
- VG *Etterforsket Tom Hagen i hemmelighet: Skjulte avgjørelser ga politiet grønt lys.*
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/2GWQGx/etterforsket-tom-hagen-i-hemmelighet-skjulte-avgjoerelser-ga-politiet-groent-lys> (lest 15. april 2024).

