Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Deres ref:
25/2152

Dato:
6.10.2025

Forslag om utlevering av IP-data til forebyggingsformål (ekomloven § 3-14)

1. Innledning

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Mediebedriftenes Landsforening og Forleggerforeningen takker for muligheten til å gi innspill og leverer her et felles høringssvar.

Forslaget om å utvide politiets hjemmel for å kreve utlevert IP-data til forebyggingsformål innebærer prinsipielle og alvorlige utfordringer for ytringsfriheten, herunder kildevernet. Bestemmelsen er vagt utformet, vidt utformet og mangler nødvendige rettssikkerhetsmekanismer. Samlet sett utgjør dette en betydelig risiko for at PST og politiet i praksis kan hente ut IP-data uten tilstrekkelig kontroll.

Etter vårt syn ivaretar forslaget overhodet ikke hensynet til kildevern. Hvis dette vedtas, vil det innebære en uakseptabel risiko for at anonyme kilder kan identifiseres. Dette kan ha en nedkjølende effekt på mulige kilders kontakt med journalister og forfattere, og det griper rett inn i muligheten til å gi korrekt og pålitelig informasjon og ivareta rollen som offentlighetens vaktbikkje.

Forslaget inneholder dessuten flere uklarheter som gjør det vanskelig å ta stilling til hvordan og i hvilket omfang tvangsbruken faktisk vil bli. Dette gjør det vanskelig å vurdere forholdsmessigheten av inngrepet. Vi savner også en bredere tilnærming til politiets metodebruk der en ser på totalen av politiet og PSTs bruk av denne type tvangsmidler.

Presseorganisasjonene og forlagsbransjen vil derfor på det sterkeste fraråde at forslaget fremmes slik det nå foreligger.

2. Forslaget innebærer et uforholdsmessig inngrep i kildevernet

Et effektivt kildevern er en forutsetning for at pressen kan fylle sin samfunnsrolle. Mange kilder våger kun å dele samfunnsviktig informasjon med journalister fordi de stoler på at deres identitet ikke kan avsløres. Dette vernet gjelder ikke bare mot direkte pålegg til journalister om å oppgi kilder, men også indirekte tiltak som gjør det mulig for myndighetene å spore hvem som har vært i kontakt med en journalist.

Utlevering av IP-data vil i praksis kunne brukes til å kartlegge hvem som står bak kommunikasjon med redaksjoner og forfattere, særlig når tips og varsler gis via digitale kanaler. Hvis slike opplysninger kan hentes ut uten rettslig kjennelse, og på et stadium hvor det ikke foreligger mistanke om straffbar handling, uthules kildevernet fundamentalt.
Da forslaget om lagring av IP-data til etterforskning av alvorlig kriminalitet (gjeldende ekomlov §§ 3-13 og 3-14) ble behandlet i 2021 (ref. 20/3645-1), påpekte flere av høringsinstansene mangelen på rettslige kontrollmekanismer og uklarheter i forholdet til kildevernet. Blant annet påpekte NIM at utlevering av IP-adresser vil kunne gripe inn i kildevernet, og at denne problemstillingen burde utredes nærmere (gjengitt i prop. 167 kap. 7.3.2).

Å innføre tvangsmidler som kan gripe inn i kildevernet uten uavhengige kontrollmekanismer vil, etter vårt syn, være i strid med EMDs klare praksis om at enhver innskrenkning av kildevernet må være strengt nødvendig, proporsjonal og underlagt særlig kontroll, jf. bl.a. Goodwin v. UK (1996) og Sanoma v. Nederland (2010).

3. Forslaget gir ikke en tilstrekkelig oversikt over omfang av tvangsbruk

Forslaget inneholder dessuten flere uklarheter som gjør det vanskelig å ta stilling til hvor omfattende tvangsbruken faktisk vil bli. Innhentingen er for eksempel ikke avgrenset opp mot hvordan politiet får tilgang til IP-adresser.

Høringsnotatet (nederst side 17) ramser opp ulike kilder der politiet kan få tilgang til IP-adresser: «Politiet kan få informasjon om IP-adresser på mange forskjellige måter, for eksempel i form av tips fra publikum og andre offentlige organer, informasjon fra samarbeidende tjenester (både innenlands og utenlands), eller de kan avdekkes som ledd i politiets egen virksomhet. (...) Tilsvarende informasjon kan politiet komme over gjennom åpen og skjult patruljering på internett gjort i forebyggende øyemed, eller ved tips fra andre».

Dette kan forstås slik at så lenge politiet har fått tilgang til en IP-adresse, uavhengig av på hvilken måte, kan denne brukes til å få ytterligere informasjon om abonnenten bak.

En slik tolkning vil innebære en svært vid fullmakt, og det har betydning for vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig. Dette burde vært grundigere utredet og presisert i høringsnotatet.

4. «Forebygging» er for vagt og skjønnspreget

Som også departementet erkjenner i høringsnotatet, er «forebygging» et svært vidt begrep som kan romme en rekke ulike situasjoner og handlinger (høringsnotatet s.21). Som departementet gjengir i høringsnotatet ble dette også fremhevet av flere instanser under høringen i 2021, som Datatilsynet og Advokatforeningen.

Vi er uenige med departementet i at «grunn til å undersøke» gir en tilstrekkelig avgrensning. Vi har kritisert denne begrepsbruken i forbindelse med politiregisterloven, som departementet viser til i høringsnotatet (s. 22). Slik vi ser det er det selve bruken av begrepet «forebygging» som i denne sammenheng er problematisk, fordi det gir et altfor skjønnsmessig og vidt grunnlag for innhenting av IP-data.

I høringsnotatet vises det til tilfeller der politiet ser en person bli «tiltakende radikalisert i diskusjonsfora på internett», «nærmer seg grensen for straffbare ytringer i kommentarfelter» og der «unge personer står i fare for å begå datainnbrudd gjennom sin aktivitet på internett» som eksempler på tilfeller der det kan være aktuelt å innhente IP-data.

Det åpner for uthenting av IP-data på svært tynt grunnlag, og uten at det foreligger en konkret mistanke om et straffbart forhold. Dette innebærer at inngrepet ikke bare kan ramme personer som planlegger alvorlige forbrytelser, men også lovlydige borgere som ytrer seg kritisk eller henvender seg til pressen.

Den usikkerheten som knytter seg til når og hvordan myndighetene vil bruke hjemmelen, er vanskelig å kontrollere og det vil skape en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Risikoen for at kildevernet undergraves vil kunne føre til at varslere og kilder avstår fra å kontakte journalister.

5. For mange straffebud som kan gi grunnlag for utlevering

Vi mener departementet legger opp til en altfor lav terskel for hvilke straffebud som skal kunne gi grunnlag for utlevering. Departementet viser til at tilgang til IP-data vurderes som særlig viktig for å forebygge handlinger. Selv om man anser IP-data som særlignyttig etterforskningsverktøy, må det veies opp mot inngrepets karakter og risiko for misbruk. Det er snakk om et verktøy som kan benyttes mot en person som verken har begått eller er mistenkt for å ha begått en straffbar handling. Dette bør føre til en ekstra høy terskel for når man kan ta dette verktøyet i bruk.

Å legge opp til at man kan innhente IP-data for å forebygge identitetskrenkelser, datainnbrudd og utpressing (§§ 201, 202,204 og 330) slik departementet foreslår i høringsnotatet s. 27, mener vi er en altfor lav terskel.

6. Manglende garantier og kontrollmekanismer

Forslaget legger opp til at IP-data skal kunne utleveres uten forhåndskontroll av domstol eller uavhengig organ. I høringsrunden i 2021 påpekte flere av høringsinstansene, inkludert presseorganisasjonene, at det manglet tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer mot misbruk. Vi fastholder dette synet, og mener verken rettstilstanden eller utformingen av dette forslaget gir grunnlag for at vi skal forandre syn.
Vi kan derfor ikke støtte departementets vurdering i punkt 6.3 om at det ikke er behov for forhåndskontroll, og mener rammene for utlevering må vurderes av en domstol.

Vi er uenige med departementet i at en slik tolkning vil være forenelig med EU-domstolens avgjørelse i de to La Quadrature du Net-dommene, siste fra 2024, La Quadrature du Net II (sak C-470/21 L). Departementet har ikke gitt en tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor EU-domstolens krav til rettsikkerhetsmekanismer ikke skal gjelde i denne sammenhengen.

Videre er vi ikke enige i at mangel på forhåndskontroll kan begrunnes med at slik kontroll heller ikke kreves for etterforskning. Tvert imot mener vi at alle former for utlevering av IP-data bør underlegges domstolskontroll – særlig ved forebyggende virksomhet, hvor inngrep skjer uten konkret mistanke.

Departementet viser selv i høringsnotatet (s. 22 punkt 6.2.1) til at forebyggende arbeid bygger på indikasjoner, bekymringer og risikovurderinger, og ikke på dokumenterte eller nært forestående straffbare handlinger. Departementet erkjenner også at det vil være vanskelig å påvise årsakssammenheng mellom IP-tilgang og faktisk forebygging, noe som ytterligere understreker behovet for uavhengig kontroll.

Dermed er også risikoen for at det skjer feil, større. Jo større usikkerhet som knytter seg til formålet, desto strengere må de prosessuelle garantiene være. Det finnes ingen tungtveiende argumenter mot å innføre domstolskontroll, da forebyggende arbeid sjelden krever den umiddelbare tidsbruk som kan være nødvendig under etterforskning.

Slik departementet forutsetter at tilgang til IP-data i forebyggende øyemed skal praktiseres, skal det altså – på et i utgangspunktet vanskelig grunnlag – foretas en «konkret vurdering av behovet for opplysningene, som må veies mot hensynet til kommunikasjonsvernet, og at det ikke skal anmodes om eller utleveres flere opplysninger enn det som trengs for formålet i det enkelte tilfellet» (sitat fra høringsnotatet s.23, avsnitt 6.2.1).

Departementene viser til at IP-data isolert sett ikke gir informasjon om innholdet i kommunikasjon. Dette argumentet overser realiteten: IP-data kan sammenstilles med annen informasjon og på den måten avsløre hvem som har kommunisert med pressen.

Slik sekundæridentifisering er nettopp det kildevernet skal beskytte mot. Uten en uavhengig, rettslig kontrollmekanisme vil det ikke være tilstrekkelige garantier mot misbruk eller utilsiktet uthuling av vernet.

7. Relevant rettspraksis

I høringsnotatets punkt 4.2 om «Ytringsfrihet, herunder pressens kildevern» heter det, med henvisning til Prop. 167 L (2020-2021) og EMDs praksis vedrørende ytringsfrihet og kildevern at «Departementene har ikke avdekket nyere rettspraksis av direkte relevans for forslagene i dette høringsnotatet.» Det kan kanskje sies å være strengt formelt korrekt, i den forstand at det – så langt vi kan se – ikke er relevant rettspraksis etter ekomlovens § 3-14.

Derimot finnes det fersk og relevant rettspraksis om kildevern og utlevering av IP-data etter den generelle utleveringshjemmelen i straffeprosesslovens § 210, en hjemmel som altså ikke bare omfatter «tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, og tilbyder av slik tjeneste» men i prinsippet hvem som helst som besitter IP-adresser.

Fædrelandsvennen (HR-2025-1188-A)
Høyesteretts ferske kjennelse **HR-2025-1188-A** (Fædrelandsvennen) illustrerer dette tydelig. Retten slo fast at utlevering av opplysninger om lesehistorikk og IP-adresser utgjør et inngrep i ytringsfriheten etter EMK art. 10, fordi det kan ha en «nedkjølende effekt» på både publikum og pressens samfunnsoppdrag. Høyesterett fremhevet at anonym nettbruk er en viktig forutsetning for den frie informasjonsflyten, og at selv begrensede pålegg må vurderes opp mot strenge forholdsmessighetskrav. Vi viser her til følgende i avsnitt 49:

«Ved vurderingen av om utleveringspålegget mot Fædrelandsvennen er et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1, tar jeg utgangspunkt i at retten til å formidle og motta informasjon ligger i kjernen av ytringsfriheten, slik at selv mer beskjedne tiltak kan utgjøre et inngrep. Det dreier seg i vår sak om bruk av et straffeprosessuelt tvangsmiddel rettet mot en avis. Politiet ber om bruk av tvang overfor avisen for å få opplyst om hvem som har valgt å gjøre seg kjent med et publisert materiale. Dette bryter med lesernes forventning om anonymitet når de oppsøker nyhetssaker. Jo mindre trygghet en leser har for å forbli anonym, jo lettere vil vedkommende kunne avstå fra å lese det pressen publiserer, og i så fall vil formidlingen og mottaket av informasjonen kunne bli hemmet.»

Dersom et målrettet pålegg i en alvorlig straffesak ble ansett uforholdsmessig, har vi problemer med å se at en generell hjemmel for utlevering til forebyggingsformål uten domstolskontroll anses lovlig og forholdsmessig.

Runestein-saken (HR-2021-797-A) trekker i samme retning. Der understreket Høyesterett at pressens kildevern har et særlig sterkt vern etter EMK art. 10, og at myndighetenes adgang til å gripe inn overfor journalister bare kan aksepteres dersom det foreligger tungtveiende samfunnsinteresser og tiltaket er strengt nødvendig og forholdsmessig. Saken gjaldt beslag av en runestein som ble overlevert til pressen, men premissene har generell rekkevidde: kildevernet kan ikke uthules gjennom indirekte inngrep eller omgåelser. Dette er direkte relevant for vurderingen av om utlevering av IP-data til forebyggingsformål kan aksepteres.

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 21. juni 2023 (23-091585SAK-BORG/04) gjaldt spørsmål om utlevering av et stort antall IP-adresser knyttet til en bestemt url hos Dagbladet.no. Påtalemyndigheten hadde bedt om innsyn i loggen, slik at det fremkom opplysninger om «navn/brukernavn og annen identifiserbar informasjon». Oslo tingrett tok begjæringen til følge, men Aller Media AS (som eier Dagbladet) anket saken til lagmannsretten, med Norsk Redaktørforening som partshjelper.

Vi nevner for ordens skyld, i og med at strafferamme/saksforhold er et vesentlig poeng i det foreliggende lovforslaget, at det underliggende saksforholdet i Dagbladet-saken gjaldt fremsettelse av en terrortrussel etter straffelovens § 134, en bestemmelse med en strafferamme på 10 år.

Lagmannsretten la uansett til grunn at det måtte «foretas en forholdsmessighetsvurdering etter EMK artikkel 10 nr 2 med utgangspunkt i om utleveringen vil kunne ha en 'chilling effect' på pressens ytringsfrihet». Selv om retten slo fast etterforskning av en trussel som nevnt «må anses begrunnet i tungtveiende offentlige sikkerhetshensyn», så tilsa at forholdsmessighetsvurderingen at begjæringen ikke burde tas til følge.

Vi vil også minne om EMDs storkammeravgjørelse **Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom** fra 2021 som ikke er kommentert i høringsnotatet. Her stiller EMD strenge krav om sikkerhetsmekanismer for at denne type inngrep ikke skal bryte med ytrings- og informasjonsfriheten, kildevernet, privatlivet og kommunikasjonsvernet.

8. Uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten

Forslaget innebærer inngrep både i retten til privatliv (Grl. § 102, EMK art. 8) og i ytringsfriheten (Grl. § 100, EMK art. 10). Når inngrepene skjer i fravær av mistanke om straffbare handlinger, skjerpes kravene til nødvendighet og forholdsmessighet.

Departementene har ikke dokumentert at eksisterende regelverk for utlevering av IP-data til etterforskning er utilstrekkelig. Det er heller ikke redegjort for hvorfor forebyggingsformål ikke kan ivaretas gjennom allerede etablerte virkemidler, som domstolskontrollerte tvangsmidler. Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1188-A viser at nettopp slike tiltak lett blir uforholdsmessige, og at terskelen for å akseptere inngrep i ytringsfriheten er svært høy.

Som nevnt fastslo Høyesterett i Runestein-saken (HR-2021-797-A) at inngrep som kan lede til avsløring av anonyme kilder krever særskilt tungtveiende grunner og en uavhengig domstolskontroll. Den avgjørelsen illustrerer at norsk høyesterettspraksis følger den samme linjen som EMD.

9. Konklusjon

Presseorganisasjonene og Forleggerforeningen konkluderer med at:

1. Forslaget ivaretar ikke kildevernet, og innebærer en uakseptabel risiko for avsløring av anonyme kilder.
2. Forslaget vil ha en nedkjølende effekt på kilder.
3. Begrepet «forebygging» er for vagt til å oppfylle kravene til klar lovhjemmel og åpner opp for en altfor omfattende, nærmest ubegrenset, innhenting av IP-data.
4. Manglende uavhengig forhåndskontroll gjør at rettssikkerhetsgarantier forsvinner.
5. Tiltaket utgjør et uforholdsmessig inngrep i både privatlivets fred, kommunikasjonsvernet og ytringsfriheten.
6. Forslaget er i strid med flere avgjørelser fra Høyesterett og EMD som underkjenner lignende inngrep som uforholdsmessige.

Presseorganisasjonene og forlagsbransjen anbefaler derfor at forslaget ikke fremmes i sin nåværende form. Dersom departementene likevel ønsker å gå videre, må kildevernet sikres eksplisitt i lovteksten, og det må etableres uavhengig domstolskontroll som absolutt vilkår for all utlevering av IP-data til forebyggende virksomhet.

Vi støtter for øvrig høringsuttalelsen til NRK.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund
Elin Floberghagen
generalsekretær

Norsk Redaktørforening
Reidun Kjelling Nybø
generalsekretær

Norsk Journalistlag
Ina Lindahl Nyrud
advokat

Mediebedriftenes Landsforening
Randi S. Øgrey
administrerende direktør

Forleggerforeningen
Trine Skei Grande
administrerende direktør