

HØRINGSUTTALELSE
VEDRØRENDE

FORSLAG TIL FREMTIDIG
ORGANISERING
AV NØDMELDETJENESTEN

ØSTFOLD POLITIDISTRIKT

Innledning

Østfold politidistrikt har tatt utgangspunkt i høringsbrevene fra Justisdepartementet og Politidirektoratet, samt fremlagt rapport fra den interdepartementale arbeidsgruppen. Det er forståelse for at man ønsker å få til et samsvar mellom den norske og den felleseuropeiske nødmeldetjenesten. Likeledes ønsket om å få denne tjenesten så enkel, trygg og effektiv som mulig.

Rapporten fra arbeidsgruppen fremstår som gjennomarbeidet og oversiktlig. Politidistriktet ønsker allikevel å knytte noen kommentarer til enkelte punkter og konklusjoner i rapporten. Det fremstår som nødvendig med enkelte grenseoppganger i forhold til ansvarsområder som en 112-sentral, og politiets operasjonssentral (OPS), skal ha.

Man savner også en grundigere gjennomgang av hvordan politispesifikke nødannonser skal håndteres slik at de politisjære forhold ivaretas.

Høringssvaret refererer til de momenter som Politidirektoratet ønsker belyst i sitt brev av 4.8.2009, samt noen andre momenter politidistriktet har kommentarer til.

Forholdet mellom 112-sentralene og redningstjenesten.

Rapporten redegjør i kap. 7 for hvordan redningstjenesten er organisert, og omtaler i den forbindelse at det er de lokale redningssentralene (LRS) som leder og koordinerer søke- og redningsaksjoner. På s. 57 uttales...*"i praksis innebærer det at aksjonen ledes fra operasjonssentralen i politidistriktet."*

Det virker som om arbeidsgruppen har god oversikt over og kunnskap om oppbyggingen av redningstjenesten.

Imidlertid er det flere steder i rapporten benyttet ord som samordning og koordinering om 112-sentralens funksjon. Bl.a. på s. 106 under omtale av modell C...*"god samordning av innsatsen til alle de involverte etatene."*

Dersom ovennevnte er å forstå slik at operatørene på 112-sentralen skal samordne alle etatenes ressurser og innsats, strider dette mot vår forståelse av oppbyggingen av redningstjenesten. Politimesteren er leder av LRS og har således det totale ansvaret for å lede, koordinere og samordne en redningsaksjon. I de fleste tilfellene ivaretar imidlertid politidistriktets operasjonssentral denne funksjonen etter fullmakt.

For at politiet skal kunne ivareta disse oppgavene er det avgjørende viktig at man har kontroll og styring med ressursene, kontakt med meldere og hele tiden tilgang til oppdatert informasjon om utviklingen på et skadested.

Under rapportens kap. 10 om arbeidsgruppens føringer og kriterier på s. 92 sies *"En operatør, en mottager av informasjon er derfor en forutsetning for en effektiv og samordnet brukerrettet nødmeldetjeneste."* Dette forsterkes ytterligere i kap. 11 på s. 97, hvor gruppen presenterer noen felles forutsetninger for valg av modell *"112-operatøren må ha tilstrekkelig fagkompetanse til å lede samtalen med innringeren frem til oppdraget er avsluttet."*

Det åpnes imidlertid for at samtalen kan settes over til relevant fagperson om nødvendig, og operatøren skal vurdere behovet for å ta med andre i en telefonkonferanse, deriblant politiet. Politidistriktet mener at det er avgjørende at politiet får hånd om ledelse og styring straks det er snakk om en redningsaksjon. Dette innebærer også direkte kontakt med melder og eventuelle vitner som kontakter 112. I dagens situasjon med 3 ulike nødnummer, er det vanlig at publikum ringer alle etatene ved en alvorlig hendelse. Informasjonen når da raskt frem til nødetatene. Selv om informasjonen er noe ulik, vil man kunne sammenholde sine opplysninger underveis og i etterkant. Imidlertid sørger dette for at man er klar over at en hendelse har oppstått eller er under utvikling. Vurderingen om hvilke tiltak som skal iverksettes kan straks begynne, og politiet kan ta hånd om sin funksjon på et tidlig stadium.

Østfold politidistrikt ser på dette som en avgjørende faktor for å kunne utføre sine oppgaver med å lede, koordinere og samordne aksjonen på en god og profesjonell måte. Om man oppretter et felles nødnummer, vil i utgangspunktet all informasjon komme dit, og politiet vil være avhengig av at dette viderefremmes.

Gruppens hovedregel om at en 112-operatør skal lede og følge samtalen, samt at samme operatør skal vurdere om politiet skal varsles, kan bli problematisk i forhold til ovennevnte. Dette kan føre til unødig tidsspille i startfasen av en oppstått hendelse og føre til at politiet kommer sent inn, og derigjennom får et dårligere utgangspunkt for å ivareta sine funksjoner. I noen situasjoner er tidsfaktorene avgjørende for et godt resultat, og ordningen må sikre at politiet raskt får tilgang til meldere/vitner. Politiets fagkompetanse tilsier at man vil ha andre spørsmål og vinklinger i mottaksfasen – dette for å sikre en best mulig løsning på et redningsoppdrag. I tillegg til å redde liv og helse, vil man ivareta mange andre oppgaver – for eksempel å hindre situasjonen i å eskalere, kontakt mot HRS, redningsmannskapenes sikkerhet, etterforskning m.m.

Grunnet personvern hensyn legges det også til grunn at man ikke samtidig kan ha et ansettelsesforhold på 112-sentralen og i politiet. Likeledes sier rapporten på s. 109 om kompetansekrav til operatørene *"Det vil være ønskelig at en vesentlig andel av operatørene har helsefaglig utdanning."*

Imidlertid forutsetter man fagkompetanse fra alle de tre etatenes ansvarsområder.

Hovedinntrykket av rapporten er at den fokuserer på helserelaterte nødsituasjoner, og i mindre grad drøfter hvorledes politiet skal kunne ivareta sin rolle som leder av redningstjenesten. Østfold politidistrikt nærer en bekymring for at forutsetningen for å drive en profesjonell og effektiv ledelse i en redningssituasjon blir vanskeliggjort med gruppens forslag til operatørkompetanse, ansvarsområde, arbeidsmetodikk og samordnings- og koordineringsfunksjoner. Denne bekymringen er størst rundt de forhold som krever innsats fra alle tre etatene.

Forholdet rundt samarbeid politi og brannvesen.

Østfold politidistrikt har i dag et meget godt samarbeid med brannvesenet. Man forholder seg til en 110-sentral som har ansvaret for hele distriktet. Dette fremstår som ukomplisert og rasjonelt når situasjoner oppstår. De kommunale samarbeidsformene håndteres av 110-sentralen, og dette oppleves som en god orden sett fra politiets ståsted. Politiet får også verdifull bistand til viderefremming av ikke nødrelaterte meldinger som for eksempel trygghetsalarmer, brøytevakter, vann og avløp m.m.

I forbindelse med redningsaksjoner er politiet godt kjent med de kommunale strukturene vedrørende økonomi når det gjelder brannvesenets bistand. I vårt distrikt har en kommunes brannvesen spesialisert seg på dykkertjenester, og bistand til annen kommune utløser refusjon. Politidistriktet ser ikke at innføringen av et felles nødnummer vil endre på disse forholdene, verken praktisk eller økonomisk.

Politispesifikke forhold/nødanrop.

Rapporten omhandler i liten grad de rene politisære nødanropene, eller de forhold som åpenbart krever innsats fra både helsevesenet og politiet. Imidlertid uttaler gruppen under kap. 11 s. 106 *"...må forklare seg om situasjonen flere ganger. Et unntak gjelder politisaker hvor anropet vil kunne bli satt over til politiets operasjonssentral."*

Østfold politidistrikt tolker dette som om operatøren på 112-sentralen skal vurdere om samtalen skal settes over til politiet. Ordlyden "vil kunne bli satt over" indikerer at gruppen mener at 112-operatøren skal ta imot meldinger som er rettet til politiet, men at innringer noen ganger settes over. Dette sammenholdt med gruppens uttalte forutsetning for å få til en effektiv og samordnet nødmeldetjeneste "en operatør, en mottager av informasjon..." utløser bekymring for hvordan politispesifikke situasjoner håndteres i en startfase. Likeledes ønsket om at en vesentlig del av operatørene har helsefaglig utdanning, og at operatøren ikke kan ha ansettelsesforhold i politiet samtidig.

Det virker som hovedfokus under utarbeidelsen av rapporten har vært de helsefaglige forholdene, basert på at dagens 113-sentraler har de fleste reelle nødandropene. Politidistriktet er imidlertid også opptatt av de forholdene hvor det er avgjørende viktig for oppdragsløsningen, at politiet har førstehåndskunnskap om en situasjon. Man spør seg om man kan få til en forsvarlig håndtering av slike nødandrop med de føringer og forutsetninger rapporten skisserer.

Dersom det innkommer melding om en knivstukket person på et kjøpesenter, vil det være en rekke tiltak som må iverksettes. Hovedfokus for 112-operatøren vil åpenbart være å yte den tilskadekomne rask og kyndig hjelp. Med tidligere nevnte hovedfokus – helsefaglig utdanning, en mottager av informasjon, samordning, koordinering, ressursoversikt, ikke ansatte fra politiet m.m. – vil en 112-sentral kunne ivareta totaliteten i oppdraget? Hva med gjerningsmannen, sikkerheten til redningsmannskap, melder og vitner, bevæpning, etterforskning for senere iretteføring m.m. Med dagens 3 nødnumre ville mest sannsynlig både politiet og AMK mottatt meldinger samtidig og kunne agert på et tidlig tidspunkt. Politiet kunne gjennom samarbeid med AMK ha ledet og koordinert oppdraget fra begynnelsen.

I en slik dramatisk hendelse vil det være rask utvikling av gjerningsmann og offer sin plassering og opptreden. Tilstedeværende vil høyst sannsynlig melde dette via nødtelefon, og vil politiet da være sikret å få denne informasjonen uten forsinkelse?

Østfold politidistrikt mener det må utredes nærmere hvordan slike situasjoner håndteres, og at man må finne arbeidsformer, tekniske løsninger og retningslinjer som sikrer politiet førstehåndskontakt og informasjon fra innringer. Bekymringen er størst i forhold til de nødandropene hvor det kreves iverksettelse av tiltak både fra helse og politi. Med gruppens forslag til organisering er man redd for at de polisierere sidene ved en hendelse ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. De rene politioppdragene, som for eksempel væpnet ran uten personskade, vil formentlig ikke by på de samme utfordringene. Man forutsetter at 112-sentralen ikke skal samordne eller koordinere en slik hendelse, men setter over anrop til OPS umiddelbart.

Eventuelle endringer i politiloven, politiinstruksen m.m.

Arbeidsgruppen anfører i rapporten at det ved den anbefalte modellen kun er nødvendig med begrensede endringer i politiloven. For å videreføre politiets styrings- og samordningsansvar må det forutsettes at politilovens § 27 ikke endres.

Daglige og periodiske samarbeidsrutiner mellom 112-sentralen og OPS.

Den daglige kontakten mellom 112-sentralen og OPS vil formentlig ikke bli ulik dagens situasjon hvor hyppigheten er hendelsesstyrt. Dersom gruppens forslag om to eller tre 112-sentraler i Helseregion Sør-Øst legges til grunn, vil man få sentraler som dekker flere politidistrikt. Dette vil kunne by på utfordringer i forhold til kunnskap om lokale forhold, men politidistriktet slutter seg til gruppens uttalelse på s. 107 "…vil tilstrekkelig gode IKT-verktøy kunne kompensere for manglende lokalkunnskap."

Den periodiske kontakten velger politidistriktet å se i sammenheng med punktet om *hvordan sikre kunnskap om politiet på 112-sentralene* i høringsbrevet.

Gruppen uttaler på s. 97 "...kan i utgangspunktet personellet ikke ha samtidig ansettelsesforhold i 112-sentralene og politiet." Det begrunnes med hensynet til personvernet. Østfold politidistrikt ser imidlertid et klart behov for å ha politiutdannet personell ansatt på 112-sentralen, men har forståelse for at vedkommende ikke kan ha funksjon som operatør. Man må finne en organisering hvor det er rom for politifaglig kompetanse på 112-sentralen, det kan for eksempel være deltagelse i 112-sentralens ledelse. I rapporten forutsettes det at operatørene skal ha fagkompetanse fra alle de tre etaters ansvarsområder, og ansatt politipersonell vil kunne bidra med kunnskap og opplæring. Likeledes vil vedkommende kunne fungere som kontaktpunkt mellom politidistriktene og 112-sentralene. Det vil utvilsomt være behov for tett dialog og samarbeid om etablering av gode rutiner for håndtering av ulike situasjoner. Erfaring tilsier at dette vil være en stadig pågående prosess, og at politiet har en faglig forankring på 112-sentralen ansees som nødvendig for å lykkes med dette. Eventuelle uenigheter og konflikter mellom etatene, vil kunne håndteres smidigere om politiet er representert.

For øvrig vil felles kurs og seminarer for ansatte på 112-sentralen og OPS kunne bidra til gode samarbeidsrutiner.

Kommunikasjon med ressurser fra brann og helse ved bistand.

Politidistriktet ser ikke for seg at kommunikasjonen med disse ressursene blir annerledes enn i dag. Det fremstår ikke som praktisk eller funksjonelt at OPS har direkte kontakt med brann og helse sine ressurser. Kontakten bør være mellom OPS og 112-sentralen, som igjen forholder seg til egne mannskaper. Selv om nytt nødnett innføres, vil det i liten grad være aktuell kommunikasjonskanal fra OPS til disse enhetene.

Antall 112-sentraler og plassering av disse.

Østfold politidistrikt har merket seg gruppens forslag om 2 eller 3 sentraler innenfor Helseregion Sør-Øst. Dette vil formentlig føre til at en sentral vil favne flere politidistrikt, og et forholdsvis stort befolkningsgrunnlag. En slik organisering vil kunne fungere godt om man hensyntar de utfordringer en slik modell vil føre med seg med tanke på mindre lokalkunnskap. Plasseringen av sentralene innenfor helseregionen er ikke nevnt i rapporten, og politidistriktet har ikke tatt stilling til dette. Imidlertid ser man det som nødvendig at hele politidistriktet faller inn under samme 112-sentral.

Falske/unødige nødalarmer.

Politidistriktet mener at terskelen for å få snakke med politiet må være lav. Dersom innringer på 112 ytrer ønske om å snakke med politiet, må samtalen settes over uten opphold. Personell på OPS vil foreta en politifaglig vurdering om vedkommende er i en nødsituasjon, og eventuelt henvise til politiets opplysningsnummer. Likeledes må 112-operatøren sette over samtaler til politiet der hvor det er tvil om det dreier seg om en nødsituasjon. Politiet besitter registre som vil kunne gi verdifull informasjon om innringer selv om denne ikke uttrykker dette i samtalen. Østfold politidistrikt har hatt tilfeller hvor innringer på nødlinjen ikke har pratet, men har vært holdt innesperret i en bil og blitt utsatt for vold og grove trusler. Gjennom registersøk fant man ut at innringer tidligere hadde vært i samme situasjon, og hadde i løpet av kort tid mye opplysninger om antatt gjerningsperson. Det vil være en svekkelse av publikums sikkerhet om en operatør med bakgrunn fra helse eller brann, skal avgjøre om vedkommende kvalifiserer til å få kontakt med politiet ved å ringe nødnummeret.

Ved eventuell opprettelse av felles nødmeldetjeneste er det særdeles viktig at man besørger tekniske løsninger for overføring av opprinnelsesmarkering. Man må ikke komme i en slik situasjon at opprinnelsesmarkeringen faller ut ved overføring fra 112-sentralen til OPS. I dagens situasjon hvor nødmeldingen kommer direkte til politiet er dette et viktig hjelpemiddel. I ovennevnte hendelse var dette en avgjørende faktor for hvordan politiet agerte.

Praktisk og sikker kommunikasjon mellom OPS og 112-sentral, og mellom politiets mobile enheter og 112-sentral.

Kommunikasjonen mellom 112-sentralen og OPS i en nødsituasjon bør foregå som i dag med dedikerte telefonnummer mellom nødsentralene. Erfaringen er at dette fungerer godt. Det er vanskelig å se for seg en annen kommunikasjonsform med samme presisjon og sikkerhet.

Politidistriktet er sterkt kritisk til at det skal være direkte kommunikasjon mellom politiets patruljer og 112-sentralen. For å holde oversikt over og kontroll med hva egne ressurser bedriver, er det avgjørende viktig at all rapportering går gjennom OPS. Totaliteten og oversikten er det kun operasjonssentralen som har. Om patruljene har direkte kontakt med 112-sentralen vil dette bli utfordret.

Man ser heller ingen gevinst for 112-sentralen med direkte kontakt med patruljene.

Under kap. 11 s. 97 skriver gruppen *"Både 112-sentralene og de etatsvise sentralene skal ha tilgang til kartsystemer som viser geografisk posisjon til alle etatenes ressurser."* Dette er en av forutsetningene som er lagt til grunn for valg av modell.

Østfold politidistrikt ønsker ikke en slik løsning. Verdien for 112-sentralen av å se politiets kjøretøyer vil være særdeles begrenset, og ofte misvisende. Vårt politidistrikt har over 30 kjøretøyer med innmontert posisjoneringsutstyr (VTS), og dette antallet vil øke i tiden fremover. Som gruppen korrekt påpeker i rapporten er antallet reelle nødmeldinger en liten del av politiets portefølje. Visualiserte kjøretøy vil kunne være i svært ulike situasjoner, og helt uaktuelle for innsats i en nødssituasjon. Om 112-sentralen fokuserer på en enhet fra politiet som er gunstig plassert i forhold til en situasjon, vil man kunne oppleve unødig tidsspille dersom denne ikke er tilgjengelig.

Det vil kun være OPS som har oversikt over kompetanse og tilgjengelighet på de ulike enhetene, og vil raskt kunne respondere på anmodning fra 112-sentralen.

Likeledes har ikke politiet ønske om å få visualisert de andre aktørenes enheter i kartet, dels med samme begrunnelse, men også på grunn av operatørenes og de tekniske løsningenes kapasitet. Politiet har flere viktige funksjoner i kartet utenom ressursstyring, bl.a. mobile voldsalarmer. Om man i tillegg skal visualisere enheter fra brann og helse, vil dette fremstå som forstyrrende.

Hvordan forvalte taushetsreglene mellom politiet og 112-sentralen.

Under oppsummeringen av de andre nordiske landenes nødmeldetjeneste sier rapporten på s. 90 *"Personvern synes ikke å oppfattes som noe problem for mottak av 112-anrop eller for samarbeidet mellom etatene."* Imidlertid kan en ikke se at gruppen har drøftet gjeldene regelverk rundt personvern i de ulike landene.

Håndteringen av taushetsbelagte opplysninger mellom politiet og 112-sentralen, vil formentlig by på utfordringer. Selv om man har felles mål om å yte best mulig tilpasset hjelp i de ulike nødsituasjonene, har man ulike regelsett man må forholde seg til. Gruppen skriver på s. 65 *"Det er arbeidsgruppens inntrykk at det er noe uklarhet om tolkning og praktisering av taushetspliktsreglene. Konsekvensen av dette kan være underrapportering av informasjon mellom etatene."*

Østfold politidistrikt har samme inntrykk hva gjelder informasjonsutvekslingen mellom politiet og de ulike helseforetakene. Tidvis har man situasjoner hvor politiet ikke får tilgang til informasjon man mener er påkrevd for å håndtere en oppstått situasjon. Politiet mener omspurte informasjon kan utgis uten å være i strid med regelverket, mens vedkommende helsearbeider helt klart mener det motsatte. Det vil alltid være rom for den enkelte å vurdere hvor grensen går for utveksling av informasjon, og således også mulighet for rigid praktisering i enkelttilfeller. I en nødsituasjon hvor tidsfaktoren kan være avgjørende, er dette helt klart uheldig.

Østfold politidistrikt har formaliserte møter mellom lederne av de tre nødsentralene, og ulike tolkninger av taushetsreglene i konkrete situasjoner diskuteres. Erfaringen er imidlertid at politiets opplysnings- og rapporteringsplikt kommer i konflikt med helsevesenets taushetsplikt.

I dagens situasjon er det ikke uvanlig at OPS blir kontaktet av media og opplyst om en situasjon, for eksempel en ulykke. De har informasjon om hva, hvor, skadeomfang m.m. som de har fått tilgang til ved å høre på samband mellom AMK-sentralen og ambulansene. Politiet er imidlertid ikke varslet under henvisning til taushetsplikten.

Ved et felles nødnummer, vil innringer møte en operatør underlagt helsevesenets taushetsregler. Dersom operatøren skal sette denne videre eller ta med politiet i konferanse, vil man samtale med to personer med ulikt regelsett hva angår taushetsplikt. I dagens situasjon vet innringer til 112 at han prater med politiet. Ved et felles nødnummer vil man kunne få grensetilfeller som kan bli en utfordring å håndtere. Dette sett i lys av gruppens uttalelse om forutsetningene for en effektiv og samordnet brukerrettet nødmeldetjeneste s. 92 *"En operatør, en mottager av informasjon..."* Politidistriktet nærer en viss bekymring for at man vil miste viktig informasjon ved at alle nødsamtaler håndteres av operatører underlagt helsevesenets taushetsregler.

Østfold politidistrikt slutter seg til gruppens vurdering av at en felles nødmeldetjeneste vil aktualisere håndteringen av taushetspliktsreglene, og ser nødvendigheten av s. 65 *"...vil det derfor være behov for en gjennomgang av reglene for å klargjøre eventuelle utfordringer knyttet til tolkning av bestemmelsene."*

Dokumentasjonsrutiner/medhør/samtaleopptak med rutiner for avspilling.

All telefoni og samband på OPS i vårt politidistrikt blir lagret på lydlogg. Avspilling og bruk av materiale som er lagret, er regulert i egen instruks. Instruksen er tilpasset den polisiære benyttelsen, og hensynet til taushetsreglene som gjelder for politiet. En antar at helsevesenet har samme ordning, men at etterbruken reguleres i forhold til helsevesenets taushetsregler. Man vil kunne komme i situasjoner hvor det oppstår uklarheter om tilgang til dokumentasjon. For øvrig henvises til punktet om forvaltning av taushetsreglene, og nødvendigheten av en gjennomgang og klargjøring av regelverket.

Får kvalitetskravene til 112-operatørene noe innflytelse på kvalitetskrav til OPS-personell?

Med de innvendinger Østfold politidistrikt har til rapportens konklusjon, ser en ikke at kvalitetskravene for personell på OPS blir berørt. Som nevnt er reelle nødsamtaler en mindre del av politiets totale portefølje, og politiets rolle i redningstjenesten forblir som i dag, regulert i ggl. res. av 4. juli 1980.

Prinsipielle forskjeller mellom dagens samarbeid mellom OPS og 110 og 113, og de foreslåtte 112-sentralene.

Politidistriktet ser ikke de store prinsipielle forskjellene på samarbeidet med dagens nødsentraler og en 112-sentral. Dette under forutsetning av at de innspill som er fremkommet i høringssvaret hensyntas. Imidlertid vil det som tidligere nevnt, bli utfordringer i forhold til at en ekstern operatør/etat skal vurdere om politiet skal komme til kunnskap om innkommet nødsamtale, og eventuelt på hvilket tidspunkt.

Bruken av GIS mellom OPS og 112-sentralene – tekniske utfordringer.

Østfold politidistrikt benytter ikke GIS-løsninger. Dagens tilgjengelige digitale kartverk er geopol med sentrale leveranser fra PDMT. Det tør være kjent at politiet i mange år har hatt problemer med å få implementert oppdatert og funksjonelt kartverk i sine systemer. Dette i seg selv er en stor utfordring, og det vil formentlig kreve aktiv og fremsynt planlegging for å få felles plattform med 112-sentralene. De tre nødetatene vil ha ulike behov for kartverk, men man understreker viktigheten av en felles plattform for å unngå misforståelser og tidsspille ved akutte nødsituasjoner.