



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

NCIS Norway

Pr post og e-post

Deres referanse:

Vår referanse:
201401872

Dato

19. januar 2015

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I POLITILOVEN OG EKOMLOVEN – MOBILREGULERTE SONER MV.

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 4. desember 2014, vedrørende endringer i politiloven og ekomloven. Forslaget til endringer går ut på å gi politiet mulighet til å etablere mobilregulerte soner som ledd i sin operative virksomhet.

I tilknytning til etterforskning har politiet i lengre tid hatt mulighet til å etablere mobilregulerte soner. Bruksområdet for regelverket har flere ganger vært forsøkt utvidet, sist ved tilføyelsen av ekomloven § 6-2a i 2013. Tidligere utvidelser har møtt motstand i høringsrundene, og løsningen i 2013 var en harmonisering mellom regelverket i straffeprosessloven/politiloven og regelverket i ekomloven, samt en begrenset mulighet til etablering av mobiltelefonfrie soner etter søknad.

Forslagene denne gangen går etter Kripas' oppfatning lenger enn det som tidligere har vært hørt, og reiser en rekke vanskelige problemstillinger. Kripos ser at det foreligger et behov for bruk av mobilregulerte soner som eget tiltak, eller som støtte til andre politioperative tiltak, men stiller spørsmål ved om løsningen som er valgt i forslaget er heldig.

KOMMENTARER TIL FORSLAGET

Det foreslås innført en ny bestemmelse i politiloven § 7b. Slik Kripos forstår forslaget skal denne bestemmelsen regulere bruk av mobilregulerte soner i følgende tilfeller;

- i nødrettstilfeller,
- som forebyggende tiltak,
- som støtte til andre politioperative tiltak, og
- som støtte til gjennomføring av enkelte bestemte straffeprosessuelle tvangsmidler.

Kripos mener dette er prinsipielt forskjellige situasjoner, som tradisjonelt har hatt forskjellige inngangsvilkår. Det kan særskilt vises til forskjellene mellom nødrett og forebyggende tiltak. Det gir noen utfordringer når slike situasjoner er søkt omfattet av en og samme

Kripas/

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo
Besøk: Brynsalléen 6, 0667 Oslo
www.politi.no/kripos

Telefon: (+47) 23 20 80 00
Telefaks: (+47) 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr: 974 760 827

lovbestemmelse. Kripos velger å kommentere de forskjellige situasjonene særskilt. Forebygging kommenteres til slutt.

Nødrett

Departementets vurdering er at politiets muligheter til inngrep bør lovreguleres fremfor å bygge på dagens ulovfestede nødrettsbegrep. Dette vil fremme klarhet og forutberegnelighet, samt gi politiet en klar hjemmel for et nødvendig virkemiddel. Kripos mener det kan stilles spørsmål ved om en lovregulering er en god løsning.

Nødrett er et innarbeidet institutt i norsk rett. Ved en kodifisering er det en risiko for at man lovfester et begrep med et annet innhold enn det som følger av tradisjonell nødrettslære. Vilåårene som stilles opp i den foreslåtte bestemmelsen fraviker fra de tradisjonelle vilåårene for nødrett. Kripos mener dette er uheldig.

I den foreslåtte bestemmelsen synes nødrett og forebygging å ha fått de samme inngangsvilåårene. I realiteten innebærer dette en utvidelse av rammene for nødrett, uten at dette er diskutert nærmere i høringsnotatet. Behandlingen av nødrett og forebygging sammen, gjør at bestemmelsen fremstår som uklar og lite presis. Høringsnotatet fremtrer heller ikke som klargjørende, men det følger av notatet at bestemmelsen også er ment å regulere situasjoner som ikke omfattes av tradisjonell nødrettslære.

Etablering av mobilregulerte soner, særlig ved bruk av identitetsfangning, kan gi politiet opplysninger av betydning for en eventuell fremtidig etterforskning. Det er ikke uvanlig at en nødrettssituasjon leder frem til en etterforskning, eller at en redningsaksjon og etterforskning innledningsvis går parallelt. Beslutninger tatt med grunnlag i nødrett er regnet som fullt ut rettmessige, og det er blant annet alminnelig antatt at opplysninger som er innsamlet etter en slik beslutning kan benyttes som bevis i en eventuell påfølgende straffesak. Dette har gode grunner for seg. Det er i høringsnotatet ikke tatt opp hvorvidt opplysninger som samles inn med hjemmel i § 7b, skal kunne benyttes som bevis i en eventuell straffesak. Slik regelen er foreslått utformet er dette et spørsmål som bør avklares i lovforarbeidene, slik at man ikke risikerer at praksis for videre bruk av opplysningene i en eventuell straffesak innskrenkes i forhold til dagens ordning.

Dersom lovgiver mener at kodifisering av nødrett er en god løsning bør man alternativt vurdere å gjøre dette i en separat bestemmelse avgrenset til det som følger av tradisjonell nødrettslære. I så fall bør det samtidig vurderes om det er hensiktsmessig å lage egne nødrettshjemler på slike relativt smale rettsområder.

Mobilregulerte soner som støtte til gjennomføring av enkelte bestemte straffeprosessuelle tvangsmidler

I bestemmelsens annet ledd er det tatt inn en hjemmel for bruk av mobilregulerte soner for gjennomføring av enkelte bestemte straffeprosessuelle tvangsmidler. Kripos ser at det foreligger et behov for dette, men stiller spørsmål ved om hjemlene ikke hører best hjemme i straffeprosessloven.

Bruk av mobilregulerte soner i forbindelse med gjennomføringen av straffeprosessuelle tvangsmidler er et inngrep som vil kunne ramme uskyldige tredjepersoner i det området tiltaket settes inn. Selv om det kan hevdes at inngrepet ikke er særlig stort, hører vurderingen av om det skal kunne benyttes best hjemme som del av forholdsmessighetsvurderingen rundt bruken av det aktuelle tvangsmiddelet. Det fremstår for Kripos som uoversiktlig å «spre» denne vurderingen over to regelsett. Kripos mener dette også kan bidra til usikkerhet hva gjelder ansvarlinjene i forhold til hva som er påtalemessige vurderinger med linjeansvar til riksadvokaten, og hva som hører i den politisære ansvarlinje.

Kripos mener et alternativ er å flytte reguleringen til de aktuelle tvangsmiddelbestemmelsene i straffeprosessloven. Til sammenligning vises det til adgangen til å gjøre innbrudd i tilknytning til bruk av romavlytting, jf straffeprosessloven § 216m, 5. ledd. Kripos kan ikke se tungtveiende grunner til å velge en annen lovteknisk løsning her.

Mobilregulerte soner som støtte til andre politioperative tiltak

I tillegg til nødrettstilfellene og som støtte til gjennomføring av bestemte straffeprosessuelle tvangsmidler, åpnes det i forslaget for å bruke mobilregulerte soner i forbindelse med iverksetting av andre politioperative tiltak. Forslaget omfatter politioperative tiltak som iverksettes etter politiloven § 7, som iverksettes for å uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, eller som iverksettes for gjennomføring av straffeprosessuelle tvangsmidler som pågripelse og ransaking.

I langt de fleste tilfeller, også de eksempler som brukes i høringsnotatet, vil man allerede ha hjemmel i nødretten eller i straffeprosessloven til å bruke mobilregulerte soner i forbindelse med de politioperative tiltak forslaget er ment å omfatte. Særlig gjelder dette når man også ser hen til hjemlene om avvergende etterforskning, og PST's hjemler i det forebyggende sporet. Kripos ser at det kan være et «restbehov» som bør reguleres, men mener at man også her bør tilstrebe å skille mellom gjennomføring av straffeprosessuelle tvangsmidler og gjennomføring av andre politioperative tiltak.

Når det gjelder bruk av mobilregulerte soner ved gjennomføring av straffeprosessuelle tvangsmidler, kan noe av «restbehovet» dekkes inn ved at straffeprosessloven § 216b endres for å klargjøre at jamming kan benyttes i forbindelse med for eksempel pågripelser og ransaking der vilkårene ellers er tilstede. I dag inneholder ikke straffeprosessloven § 216b en generell hjemmel for bruk av mobilregulerte soner. Politiet har også i lengre tid påpekt behovet for en utvidelse av anvendelsesområdet for straffeprosessloven § 222d om avvergende etterforskning. En slik utvidelse vil også kunne dekke noe av restbehovet i disse tilfellene.

Mobilregulerte soner som støtte til politioperative tiltak som ikke har sitt utspring i straffeprosessloven, og som ikke dekkes av nødretten, bør etter vår vurdering reguleres i en lovhjemmel. Antakelig mest hensiktsmessig i en hjemmel som også omfatter tiltak i de rent forebyggende situasjoner.

Mobilregulerte soner som forebyggende tiltak

Som nevnt over ser Kripos at det kan foreligge behov for tiltak også på dette området. Opprettelsen av en mobilregulert sone representerer et inngrep ovenfor blant annet brukere av offentlig tilgjengelige kommunikasjonsnett, og kan ha en innvirkning på nødkommunikasjon som går via kommersielle nett. Inngrepet er imidlertid avgrenset i tid og rom, og vil bare i få tilfeller omfatte identitetsfanging. Tiltaket (som tvangsmiddel) er strengt regulert i politiets etterforskningsspor og i PST's forebyggendespor. Dette tilsier en klar og presis hjemmel også for eventuell bruk som forebyggende politioperativt tiltak.

I høringsnotatet er det satt opp to alternative forslag til bestemmelse, hvor det i alternativ 2 stilles krav om at metoden kun kan benyttes til å forebygge «alvorlige straffbare handlinger som etter loven kan medføre en straff av fengsel i 3 år eller mer». I valget mellom de to alternativene er det Kripos' utgangspunkt at alternativ 2, i større grad enn alternativ 1, avspeiler inngrepets karakter og de krav som stilles for tilsvarende inngrep i andre situasjoner.

Vi reiser for øvrig spørsmål ved om det er riktig rent lovteknisk å innta en egen anførsel om forholdsmessighetsvurdering i forslaget til bestemmelsens 3. ledd, sett i lys av at politiloven allerede inneholder en alminnelig regel om slik vurdering i § 6, 2. ledd.

Kripos har ingen konkrete forslag til utforming av vilkårene for øvrig, men registrerer at man i Danmark har valgt en ordning med 6 års strafferamme og domstolskontroll. Spørsmålet om man også i Norge bør ha domstolskontroll av slike tiltak er i liten grad berørt i høringsnotatet. Spørsmålet er vanskelig og bør vurderes grundig av departementet før innføring av nye regler om bruk av mobilregulerte soner som et forebyggende tiltak.

Beslutningskompetanse

I forslaget legges det opp til at beslutningskompetansen legges til politimester eller visepolitimester med muligheter til delegering i særlige tilfeller.

Uavhengig av regelverkets konkrete utforming er det Kripos' vurdering at politimester/visepolitimester er et riktig beslutningsnivå for bruk av mobilregulerte soner som nødretts-, forebyggende eller rent politioperative tiltak. Et slikt nivå vil i seg selv gi en betryggende kontroll med bruken. Beslutninger etter straffeprosessloven må følge de regler som gjelder det enkelte tvangsmiddel.

Når det gjelder delegering av beslutningsmyndighet på dette området mener Kripos at det med fordel kan vises til reglene i strpl. § 216d, annet ledd.

Kontrollordning

Departementets forslag legger opp til at det ikke skal være domstolskontroll av tiltakene, men derimot en kontrollordning hvor KK-utvalget og EOS- utvalget er tiltenkt en rolle.

Det kan stilles spørsmål ved om en slik kontrollordning er nødvendig. Ettersom man har valgt å ikke foreslå domstolskontroll (som i Danmark), kan en slik utvalgskontroll fremstå som en naturlig «mellomløsning». Samtidig er det ikke slik at alle inngripende tiltak som politiet gjør fordrer en etterfølgende ekstern kontroll. Kommunikasjonskontroll som er iverksatt med hjemmel i nødrett er ikke underlagt etterfølgende domstolskontroll. All bruk av kommunikasjonskontroll i etterforskningssporet skal rapporteres til riksadvokaten uansett hvilken hjemmel som er brukt, men kommunikasjonskontroll iverksatt med hjemmel i nødrett, og som ikke går i etterforskningssporet, skal ikke rapporteres til riksadvokaten. Det kan her vises til Kommunikasjonskontrollutvalgets årsrapport fra 2009, riksadvokatens bemerkninger til denne av 7. september 2010 og til riksadvokatens brev av 1. oktober og 3. november 2009.

Det har som konsekvens at kommunikasjonskontroll som er blitt besluttet med hjemmel i nødrett, men som ikke er gjort i etterforskningssporet, ikke er underlagt etterfølgende kontroll etter dagens system. På den annen side; dersom lovgiver velger å kodifisere en egen nødrettshjemmel for mobilregulerte soner, og denne benyttes i etterforskningssporet, så vil beslutningen trolig allerede etter dagens regelverk være underlagt etterfølgende kontroll.

Avslutningsvis kan det her nevnes at man for innhenting av trafikkdata med hjemmel i nødretten, har foreslått en rapporteringsordning til Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet (for PST) i stedet for en særskilt etterfølgende kontrollordning. Det bør vurderes hvorvidt dette er en ordning som også kan benyttes her. Det vises til Samferdselsdepartementets høring av 26. april 2013 «Høring om datalagring – forslag til regler om kostnadsfordeling, nødrettssituasjoner og taushetsbelagte data».

Dersom det skal være en egen kontrollordning er Kripos enig i at den bør tillegges KK-utvalget og EOS- utvalget.

Varsling

I Høringsnotatet er det gjort grundige vurderinger rundt varsling av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (tidligere Post- og teletilsynet) og den enkelte rettighetshaver / teletilbyder.

Det foreligger allerede en varslingsplikt ved bruk av IMSI-catcher, jfr. ekomloven § 6-2a. Denne varslingsplikten ble presisert i retningslinjer fra Post- og teletilsynet i mai 2014.

Den foreliggende varslingsplikten er imidlertid problematisk sett i forhold til taushetsplikten i straffeprosessloven § 216i og politiloven § 17f. Av det foreliggende høringsnotatet, og i forarbeidene til ekomloven § 6-2a (Prop. 69 L (2012-2013 s. 84)) fremgår det at det ikke foreligger noen konflikt mellom ekomloven § 6-2a og straffeprosessloven § 216i, da spørsmålet løses i politiregisterloven med forskrifter. Kripos kan ikke se at dette medfører riktighet. Politiregisterloven avgrenser positivt mot taushetspliktreglene for kommunikasjonskontroll, jfr politiregisterloven § 23, siste ledd. Slik varslingsplikten er ment gjennomført etter retningslinjene fra Post- og teletilsynet, vil varsler stride mot taushetsplikten etter straffeprosessloven § 216i slik denne nå lyder.

Dette problemet vil også gjelde de foreslåtte endringene i varslingsreglene i ekomloven § 6-2a. En mulig løsning kan være at varselet som sendes gjøres noe mindre detaljert enn det som forutsettes i dagens lov og retningslinjer, og at det sammen med varselet oppgis en person i politiet som kan kontaktes ved behov. Det er imidlertid viktig at formålene bak de særskilte taushetspliktreglene for kommunikasjonskontroll hensyntas ved en eventuell lovendring.

For øvrig ser Kripos behov for en viss form for varsling til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (og tilbydere) i forbindelse med frekvensovertagelse, men er enig i de vurderinger som er gjort i høringsnotatet hva gjelder unntaksregler for varslingsplikten.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:

Padv Håvar Undeland

Tlf.: 23208583

Kopi:

Det nasjonale statsadvokatembetet