



Hovedredningssentralene

Vår saksbehandler:
Hans Vik

Vår dato:
20.09.2019

Deres dato:
13.06.2019

Vår referanse:
201901062-1

Deres referanse:
19/427

Til

Justis- og beredskapsdepartementet

HØRING – KOMMUNIKASJONSKONTROLL I NØDSSITUASJONER

Under henvisning til departementets høringsbrev og høringsnotat vil hovedredningssentralene bemerke følgende.

Innhold:

1. Innledning
2. De materielle reglene
3. De prosessuelle reglene
4. Økonomiske og administrative konsekvenser

1. Innledning.

HRS leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner¹, og utgjør dermed det øverste operasjonelle nivået i norsk redningstjeneste. Denne koordineringen skjer enten direkte fra vedkommende HRS, eller gjennom oppdrag til underlagte lokale redningssentraler (LRS). Den kongelige resolusjonen (Organisasjonsplanen) er forankret i politiloven § 27, 2.ledd og fastsetter redningstjenestens organisering, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver.

Ut fra så vel mandatet som utredningen synes høringen å gjelde *politiets* metodebruk. Det er viktig å være oppmerksom på at også HRS bruker nødrett som rettslig grunnlag for anmodning til teletilbydere om opplysninger. Dette gjelder i de tilfeller HRS selv koordinerer redningsaksjoner. Omfanget fremgår av utredningen side 25. Dermed oppstår spørsmålet om hvordan slike anmodninger skal reguleres og behandles.

Vårt anliggende i dette høringssvaret er dermed utelukkende redningstjeneste slik det er definert i Organisasjonsplan for redningstjenesten pkt. 1-2. Når det gjelder grensen mellom redningstjeneste og annen virksomhet, f.eks. etterforskning, så deler vi Strandbakkens synspunkter. Dette innebærer bl.a. at vi erkjenner at det finnes tilfeller som fremdeles må løses gjennom nødrett, jf. strl. § 17.

¹ Jf. kg.res. 19.6.2015/677, pkt. 2-1.

Når det gjelder behovet for regulering, så deler vi Strandbakkens vurderinger.

Vi vil allikevel fremheve at redningstjenestens bruk av kommunikasjonskontroll utelukkende har som formål å redde personer fra død eller alvorlig skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner². Etter dette ivaretar redningstjenesten gjennom sin innsats og metodebruk statens plikt etter EMK art. 2 slik Strandbakken utlegger den på side 16 og 17 i utredningen. Dette gjelder selvsagt også når det er politiet/Lokal redningssentral (LRS) som bruker metoden. Det avgjørende er om det er tale om et redningstilfelle. Inngrepet som kommunikasjonskontroll innebærer har dermed ikke kontroll/forfølgelse/sanksjoner som formål, men et livreddende formål. Dette taler for at så vel de materielle som de formelle vilkår for bruk av kommunikasjonskontroll ikke må være for strenge og omfattende. Vi kommer tilbake til dette under pkt 4.

Vi peker også på at det fra flere hold er tatt til orde for en redningslov. Dersom en slik lov skulle bli vedtatt så er det naturlig at lovreguleringen som foreslås i høringen forankres i en slik lov hva gjelder redningstjeneste.

2. Nærmere om de materielle reglene.

Under denne overskriften vil vi ta utgangspunkt i utkastet til ny politilov § 7b, heretter "utk".

Spørsmålet for redningstjenesten blir om utk omfatter redningstilfellene slik redningstjeneste er definert, jf. ovenfor. Vårt syn er at lovteksten må omfatte de tilfeller som er redningstjeneste. Av den grunn bør vilkåret være "skade" og ikke "alvorlig helseskade". Poenget er å harmonisere definisjon og vilkår i de mest praktiske – og oftest forekommende - tilfellene. Det kan presiseres i forarbeidene at kravet til skadegrad skjerpes i andre tilfeller enn i redningstilfellene eller kan stå i et eget punktum (setning) at redningstjenesten er omfattet.

Utk inneholder ikke noe krav til at faren skal være en akutt ulykkes- eller faresituasjon, slik redningstjeneste er avgrenset til. Så lenge utk tar opp i seg redningstilfellene, så er det tilstrekkelig for redningstjenesten.

Overskriften i utk. bruker ordet "redningsformål". Etter vår oppfatning er det upresist ettersom begrepet "redningstjeneste" har et definert innhold, jf. ovenfor. Begrepet "redningsformål" retter seg (også) mot den type redningshandlinger som er relevante i nødrettsspørsmål, og er ikke på noen måte feil. Når vi allikevel fraråder dette ordet, så er det for – i denne sammenheng – å reservere redningsbegrepet til de definerte redningstilfellene. Vårt forslag til overskrift blir derfor: "*§ 7b. Bruk av kommunikasjonskontroll i redningstjeneste eller til andre redningsformål*". Forslaget har den styrken i seg at de klargjør rekkevidden av bestemmelsen, samtidig som det avgrenses mot etterforskning og etterretning.

Aaserød³ foreslår å innarbeide en hjemmel i ekomloven §2-9, slik. Behovet for en klar og presis lovhjemmel taler med styrke for en slik løsning som dermed vil være spesielt utformet med tanke på redningstjeneste. Den avgjørende svakheten ved forslaget er imidlertid at bestemmelsen i ekomloven §2-9 ikke tar opp i seg like mange tiltak som strpl. §216b gjør. Aaserøds forslag må derfor i tilfelle suppleres med en utvidelse av virkeområdet for unntaket i ekomloven §2-9, 3.ledd. Dette er praktisk viktige tilfeller, f.eks. tiltaket som går ut på å lokalisere anlegg – mobiltelefoner – i et redningssøk, jf. strpl. §216b, 2.ledd, bokstav c. De nye redningshelikoptrene vil f.eks. ha utstyr som kan lokalisere telefoner.

² Jf. kgl. Res. 19.6.2015/677, pkt. 1-3.

³ Arild Aaserød: "Rettslige problemstillinger i redningstjenesten", Gyldendal, 2019; side 107.

En stor fordel med regulering i ekomloven vil være kontrollregimet knyttet til metodebruken som vil være langt enklere enn ved å følge straffeprosessens systematikk og metode. Se nedenfor for nærmere drøftelse av kontrollregimet.

3. De prosessuelle reglene.

Etter utk skal tiltakene omfatte "kommunikasjonskontroll og pålegg om utlevering etter strpl. § 210". Oppregningen av hvilke tiltak dette kan være fremgår av utredningen.

I utk fremgår det at det – etter modell fra straffeprosessloven – er politimesteren som skal ha kompetanse til å beslutte anvendelse av kommunikasjonskontroll. Dette er etter vår oppfatning et for strengt krav i *redningstjeneste*⁴, og det er nødvendig å stille ulike krav til beslutningskompetansen avhengig av hvilket tiltak det gjelder. Det avgjørende for beslutningsnivået bør være graden av inngrep det enkelte tiltak representerer.

Vi er enige i at kommunikasjonskontroll som består i å avlytte samtaler, jf. strpl. §216a, bør ligge hos politimesteren. Kompetansespørsmålet bør for øvrig reguleres på samme måte som i strpl. §216d, 2.ledd; med riksadvokatens presiseringer i brev av 24.6.2017.⁵ Dermed etableres det like regler for bruken av metodene uavhengig av hvilket materielt grunnlag det gjelder. Lovteksten bør henvise til at strpl. §216d, 2.ledd gjelder så langt den passer.

Spørsmålet blir videre hvem som skal ha kompetanse til å treffe beslutning om annen kommunikasjonskontroll, jf. strpl. §216b. Vi er ikke enige i at beslutningskompetansen skal ligge til politimesteren alene. Spørsmålet blir derfor hvilke roller som kan ta slike beslutninger. Det kreves både faglig innsikt og juridisk forståelse.

Dagens ordning går ut på at det er HRS som anmoder om kommunikasjonskontroll med hjemmel i nødrett i en pågående SAR⁶-hendelse. I alminnelighet fremmes slike anmodninger til HRS fra LRS/politiet. LRS skal etter organisasjonsplanen, pkt. 4-2, 2. avsnitt, uten opphold varsle HRS om mulige redningsaksjoner. Det er derfor allerede god sammenheng i ordningen, og HRS vil ikke fremme anmodning uten at det er registrert en SAR-hendelse i loggføringsvektøyet "SARA". Dermed er det notoritet over både grunnlag og beslutning.

Hvorvidt anmodninger om kommunikasjonskontroll fremdeles skal fremmes gjennom HRS er et praktisk spørsmål som først og fremst knytter seg til en rasjonell og effektiv organisering av redningstjenesten der unødig tidsbruk må unngås for å kunne iverksette tiltak raskest mulig.

Mandatet for utredningen – og selve utredningen – synes å rette det meste av oppmerksomheten mot *politiets* metodebruk, også i redningstilfellene. Derfor vil vi nedenfor følge denne systematikken og først drøfte spørsmålene knyttet til politiet. Deretter vil vi drøfte HRS' rolle.

Etter vår oppfatning vil operasjonsledere i politidistriktene kunne ta slike avgjørelser. De er gjennom døgnet ansvarlige for den operasjonelle ledelsen i politidistriktet og er vant til å ta stilling til både vanskelige og komplekse problemstillinger, ofte under tidspress. De står jevnlig overfor valg som kan få betydning for liv og helse. Dersom de skulle bli stilt overfor rettslige problemstillinger, har de jourhavende jurist i politidistriktet som kan og skal bistå med rettslige råd også utenom de påtalemessige. Likeledes vil det alltid være mulig å

⁴ Vi tar ikke stilling til de øvrige tilfellene.

⁵ Riksadvokatens brev til førstestatsadvokater og politimestre, ref. 2015/01924/008KAK006630

⁶ SearcAnd Rescue = "redningstilfelle".

forelegge spørsmål for politimesteren eller politimesterjourhavende⁷. Dermed er rettssikkerheten tilstrekkelig ivaretatt slik vi ser det. Sammenholdt med reglene om etterfølgende kontroll som vi kommenterer nedenfor, så anser vi dette for å være en god ordning.

Vi er heller ikke enige i at politimesteren skal beslutte pålegg om utlevering etter strpl. §210 slik utk legger opp til. Slik er det heller ikke etter nevnte bestemmelse idet ordre fra påtalemyndigheten er tilstrekkelig i hastetilfellene. Påtalemyndighet er irrelevant i disse tilfellene, men når det er sagt så er det behov for en viss juridisk kompetanse. Vi anser med tilsvarende begrunnelse som ovenfor at operasjonsleder bør ha kompetansen til å beslutte utleveringspålegg.

Når det gjelder andre tilfeller enn redningstjeneste – som faller utenfor vårt ansvarsområde - vil vi allikevel fremme de samme argumenter og forslag også i disse tilfellene. Når redningstilfellene gjerne er likeartede, ser vi at andre tilfeller kan inneholde mer komplekse faktum og by på mer krevende rettslige spørsmål. Etter vår oppfatning er det imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å endre vårt forslag. Vi vektlegger at operasjonsleder har både jourhavende jurist og politimester å søke råd hos; slik de også gjør ellers. Videre er det et selvstendig poeng at kompetansereglene er så like som mulig i de ulike tilfellene. Dette vil redusere risikoen for misforståelser og feil, og taler for vårt forslag.

Spesielt om personellet kompetanse ved HRS.

Det fremgår av utredningen at HRS sendte fram over 600 nødrettsanmodninger i 2017. Dette betyr at det er HRS som står for de fleste av nødrettsanmodningene i dag. Spørsmålet blir derfor hvordan de personelle kompetansespørsmål skal løses ved HRS.

Politimesteren er etter kgl. res. 19.6.2015/677⁸, pkt. 2-3 leder for HRS. Myndigheten omfatter både operative og administrative forhold.

Det er derfor ikke noe *rettslig* hinder for at politimesteren kan ta beslutningene som gjelder HRS.

Det sier seg imidlertid selv at politimesteren personlig ikke kan involveres i over 500 hendelser, døgnet rundt, pr år for HRS SN. En slik døgnkontinuerlig – og høy⁹ - beredskap gjennom året som oppgaven i realiteten vil innebære, er i strid med kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. aml. § 4-1 (1).

Når det gjelder beslutninger om kommunikasjonsavlytting, jf. strpl. §216a, bør det allikevel ligge til politimesteren tilsvarende som for politiet/LRS, jf. drøftelsen ovenfor. Dette er meget sjeldne saker, og kan lett håndteres innenfor kravet til et forsvarlig arbeidsmiljø og gjeldende vaktordninger for politimestrene i HRS.

Når det gjelder "annen kontroll", jf. strpl. §216b, stiller dette seg annerledes. Graden av inngripen er ikke like sterk som ved avlytting idet man ikke lytter til samtaler/kommunikasjon. De mest aktuelle kontrollformene vil være de som fremgår av strpl. § 216b, 2.ledd, bokstavene c) og d), og formålet vil i alminnelighet være å posisjonere savnede telefon eller komme i kontakt med personer som har vært i kontakt med savnede. Alt med det formål å redde savnede. Disse momentene taler for at det ikke er nødvendig at politimesteren treffer beslutning.

⁷ Politimesterjour er en ordning som de fleste politimestre har innført, og som går ut på at en av lederne på nivået under politimesteren har bestemte fullmakter til å utøve politimesterfunksjonen utenfor kontortid.

⁸ Heretter benevnt "organisasjonsplanen"

⁹ Sakene vil ofte haste, og dermed må kravet til tilgjengelighet på beslutningstaker være strengt.

Etter vår oppfatning er vakthavende redningsleder den personen som bør ha denne beslutningskompetansen slik som politiets operasjonsledere, jf. ovenfor.

På tilsvarende måte som politiets operasjonsledere er de gjennom døgnet ansvarlige for den operasjonelle koordineringen og ledelsen av redningstjenesten innenfor norsk ansvarsområde.

Det er en vakthavende redningsleder på hver HRS, og operasjonsrommet er vanligvis bemannet med en redningsleder i tillegg til vakthavende som er den ansvarlige. Det er i overkant av 40 personer – fordelt på de to HRS'ene – som har kompetanse til å gå som vakthavende redningsleder. Det er dermed enkelt å drive nødvendig (tilleggs)opplæring og etablere ensartet praksis. Også disse personene er vant til å ta stilling til både vanskelige og komplekse problemstillinger, ofte under tidspress. De står jevnlig overfor valg som kan få betydning for liv og helse. De skiller seg fra politiets operasjonsledere ved at de utelukkende arbeider med redningstjeneste. Det gir dem meget høy kompetanse og erfaring på dette området, men ikke den samme bredden i rettslige spørsmål som politiets operasjonsledere.

Av den grunn står de svakere enn operasjonslederne i slike spørsmål. Dette kan løses effektivt på tre måter. Det ene er å gi ytterligere opplæring i nødrettsspørsmål. Det andre er at redningsledere i kraft av overordningsforholdet til LRS¹⁰ kan be om råd og veiledning fra LRS. Det tredje er den muligheten de har til å kontakte sin overordnede politimester i HRS. Dermed er rettssikkerheten tilstrekkelig ivaretatt slik vi ser det også hva gjelder redningslederne i HRS. Sammenholdt med reglene som etterfølgende kontroll som vi kommenterer nedenfor, så anser vi dette for å være en god ordning.

Særlig om utleveringspålegg. Det antas å være meget sjelden det trengs å *gi pålegg* om utlevering av opplysninger i redningstjeneste ettersom de aller fleste uten videre ønsker å bidra til å redde andre mennesker. Det er imidlertid ingen grunn til å unnta metoden fra bruk i redningstjeneste, og vi mener at vakthavende redningsleder også her kan likestilles med politiets operasjonsleder.

Etter dette anbefaler vi at utkastet til ny politilov §7b, 1.ledd endres slik at det tar opp i seg våre forslag. Vi finner det ikke nødvendig å gi forslag til konkret lovtekst.

Merknader til utk. §7b, 2.ledd. Det naturlige er at beslutninger etter bestemmelsen loggføres i vedkommende loggføringssystem hos hhv HRS eller LRS/politiet. Politimesterens beslutninger og begrunnelse nedtegnes av den som mottar beslutningen.

Merknader til utk. §7b, 3.ledd. Vi er enige i at en regel som foreslått er nødvendig. Departementet bør gi nærmere regler om hvordan dette skal skje. En slik underretningsplikt vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på HRS, jf. nedenfor.

Det er imidlertid grunn til å reise spørsmål omkring omfanget av persongruppen "den som det er innhentet opplysninger om", jf. teksten i utk. Strandbakken drøfter dette i sine merknader til utkastet på side 36 i utredningen. For det tilfelle at et redningshelikopter i et søk identifiserer en rekke (også utenlandske) mobiltelefoner, vil det oppstå en meget omfattende varslingsplikt. Etter vår mening må denne personkretsen begrenses, og vi støtter Strandbakkens forslag om å gjøre det i forskrift. I denne sammenheng er det et viktig poeng at kontrollen kun omfatter søk mot *telefonnummer*, og ikke personopplysninger ettersom det er savnede telefon(nummer) man søker etter, og ikke navnet. I slike søk vil også telefonene til redningspersonell på bakken slå inn. Det vil være meningsløst å underrette dem om "kontrollen".

Etter dette er vårt forslag at varslingsplikten kun skal gjelde for den søket/redningsaksjonen

¹⁰ Jf. organisasjonsplanen pkt. 3-1, tredje avsnitt.

retter seg mot eller personer som enten blir a) identifisert ved navn og/eller b) på bakgrunn av kontrollen blir kontaktet av redningspersonell.

Spørsmålet om etterfølgende kontroll – utk. §7b, 4.ledd.

Vi begrenser drøftelsen av dette spørsmålet til kun å gjelde redningstilfeller. Vi har vanskelig for å se at samfunnets innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner må underlegges domstolskontroll i det hele tatt. Under henvisning til våre innledende bemerkninger, så er vårt utgangspunkt at vår redningstjeneste oppfyller statens *plikter overfor borgerne* etter EMK art. 2.

Slik vi forstår Strandbakken, utredningen øverst på s. 16, så har staten en relativt stor skjønnsmargin for å gripe inn i retten til privatliv. Inngrep i redningstilfellene har utelukkende som formål å ivareta livet som det øverste retts gode, og er dermed solid begrunnet i et konkret og legitimt behov, jf. EMK art. 8 (2). Det kan vanskelig tenkes bedre begrunnelser, og etter dette må skjønnsmarginen kunne utnyttes til ut mot yttergrensen. Dette taler også mot at domstolskontroll er nødvendig.

Samtidig ser vi at kommunikasjonskontroll kan være så inngripende at den som det er innhentet opplysninger om bør ha et sterkere vern enn administrative kontrollregimer.

Når det gjelder "avlytting", jf. strpl. §216a, 3.ledd, så er vi enige i at dette er så inngripende at domstolskontroll er nødvendig også i redningstilfellene.

Spørsmålet er om det er nødvendig med et slikt vern *for de øvrige tiltakene* all den tid forslaget innebærer at kontrollutvalget i strpl. §216h skal føre kontroll med politiets behandling av saker etter bestemmelsen. Kongen kan gjennom den foreslåtte forskriftshjemmelen, jf. utkastets 7.ledd, etablere rapporteringsordninger som ivaretar kontrollen gjennom kontrollutvalget. Likeledes vil LRS' bruk av kommunikasjonskontroll være underlagt tilsyn fra HRS, jf. organisasjonsplanen pkt. 2-6. Når kontrollutvalget fører kontroll med både HRS, LRS og politiets (øvrige) bruk av kommunikasjonskontroll; bør det i lys av redningstjenestens formål være tilstrekkelig.

Vår konklusjon på dette blir at vi ikke støtter forslaget hva gjelder disse tiltakene i redningstilfellene. Etterfølgende domstolskontroll som foreslått i kombinasjon med kontrollutvalget ivaretar etter vår oppfatning statens plikter etter EMK med god margin. Som vi påviser nedenfor vil også de økonomiske og administrative konsekvensene bli for omfattende når man veier disse opp mot formålet med redningstjeneste.

Nærmere om rapportering. I utredningen, s. 33, femte avsnitt, fremgår det at rapportering etter politiloven §7b skal gå til Politidirektoratet (POD), som skal "motta, vurdere og oversende det aktuelle materialet til Kommunikasjonskontrollutvalget".

Hva gjelder *redningstilfellene* er det ikke gitt at dette er riktig. Når politiet bruker kommunikasjonskontroll i redningstilfellene så er det i egenskap av å være LRS, og ettersom LRS er underlagt HRS i disse sakene, jf. organisasjonsplanen pkt. 3-1, 3.ledd så blir den korrekte rapporteringslinjen fra LRS til HRS. Dette taler mot at LRS/politiet skal rapportere til POD i disse tilfellene. Så er det slik at om politiet skal bruke kommunikasjonskontroll i *andre tilfeller* enn redningstilfellene, så vil POD være riktig overordnet myndighet. Dette kompliseres ved at HRS som etter dagens ordning og vårt forslag (fremdeles) skal kunne bruke kommunikasjonskontroll; rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet; og ikke i noe tilfelle til POD. Ytterligere komplisert blir dette om en tar inn at POD er underlagt statsråd Kallmyrs konstitusjonelle ansvar, mens HRS er underlagt statsråd Tybring-Gjeddes ansvar¹¹.

¹¹ Jf. "Offisielt fra statsråd" 3.5.2019, www.regjeringen.no

Løsningen på dette bør etter vår oppfatning være at så vel HRS som LRS/politiet rapporterer direkte til Kommunikasjonskontrollutvalget. Utvalget bør sende sine tilbakemeldinger til så vel JD som POD. På den måten vil overordnede organer være orientert om underliggende enheters tjenesteutøvelse.

Dagens ordning med at politiet rapporterer kommunikasjonskontroll til Riksadvokaten berøres ikke, men utgjør et viktig element i den samlede kontrollen med myndighetenes bruk av kommunikasjonskontroll.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser.

Vi begrenser vårt høringssvar til de konsekvenser som gjelder HRS' virksomhet.

Forslaget vil medføre nye oppgaver knyttet til

a) underretning til den som har rådighet over kommunikasjonskontrollanlegget, jf. utk. 2.ledd. Denne oppgaven antas utført av vakthavende redningsleder, og antas å ikke være særlig byrdefull.

b) varsling til den det er innhentet opplysninger om, jf. utk. 3.ledd. For HRS vil det trolig dreie seg om minst 500 saker pr år, og trolig flere ettersom utviklingen og mulighetene utvides. Det vil innebære minst to saker pr arbeidsdag. Ca 200 timeverk pr år? HRS har ingen administrative ressurser til å utføre dette.

c) behandling av begjæringer om etterfølgende kontroll, jf. utk. 4.ledd. Basert på erfaring fra straffesaker, så antas politimesteren å måtte bruke inntil en time pr begjæring. Klargjøring fra HRS' side vil trolig medføre noe tilsvarende.

Utredningen nevner ikke rettsmøter, ut over at utk. 4.ledd, siste punktum henviser til at reglene i straffeprosessloven får tilsvarende anvendelse så langt de passer. Det er ingen grunn til å tro at saker om etterfølgende kontroll ikke skal behandles i rettsmøte. Det vil være i statens interesse at sakene prosederes også fra statens side. Hva gjelder begjæringene ved HRS, så må politimesteren møte i retten. Det vil erfaringsmessig gå med tre timer pr rettsmøte. Det er ikke personell ved HRS som kan ivareta denne oppgaven.

Vi foreslår at det er tingretten på det sted hvor politimesteren eller HRS har kontoradresse som er kompetent domstol. Dertil kommer eventuelle anker.

d) arbeid knyttet til sletting, jf. utk. 5.ledd. Det er vanskelig å se hvor mye arbeid dette er, men det er ikke personell ved HRS som kan gjøre dette i dag.

e) kommunikasjon med kontrollutvalget, jf. utk. 6.ledd. Erfaringsmessig vil også dette medføre en del arbeid knyttet til rapportering og henvendelser fra utvalget. Avhengig av hvilke rutiner som etableres er det vanskelig å se for seg mindre enn 15 minutters arbeid med hver sak.



Hans Vik
Politimester
HRS Sør-Norge

Tone Vangen (sign)
Politimester
HRS Nord-Norge