



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo
June.Bellika@politiet.no

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
2014/01504-2 008

Sted, Dato
Oslo, 17.01.2015

HØRINGSINNSPILL - FORSLAG TIL ENDRING I POLITILOVEN OG EKOMLOVEN - MOBILREGULERTE SONER MV.

Det vises til e-post fra POD 14. januar d.å vedrørende hørings sak fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endring politiloven og ekomloven.

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer sammen med Samferdselsdepartementet et forslag som innebærer at det åpnes for at politiet i sin operative virksomhet skal kunne etablere mobilregulerte soner og foreta andre inngrep i frekvenser tildelt andre som operative tiltak i visse situasjoner som i dag ikke er lovregulert. I tillegg foreslås det endringer i ekomloven som innebærer at politiet i samråd med Post- og teletilsynet (PT) i særlig tilfeller kan beslutte at Post- og teletilsynet ikke skal varsle ekomtilbyderne om politiets bruk av metodene. Det påpekes i høringsnotatet at bakgrunnen for forslaget er at politiet har behov for ytterligere virkemidler. Samtidig er elektronisk kommunikasjon samfunnskritisk infrastruktur, og det er viktig for samfunnet at stabiliteten i offentlig kommunikasjon ivaretas slik at denne i minst mulig grad avbrytes eller forstyrres.

Justisdepartementet har utformet to alternative forslag til ny bestemmelse § 7 B i politiloven som gjelder hvilke situasjoner som begrunner etablering av mobilregulerte soner og jamming, og departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene. Politihøgskolens vurdering av disse følger nedenfor.

Den nye bestemmelsen gir politiet hjemmel til å etablere mobilregulerte soner og til å benytte jamming på andre frekvenser enn frekvenser som brukes til offentlig mobilkommunikasjon, dersom dette er nødvendig for å beskytte liv og helse. Politihøgskolen vil påpeke at forskjellene mellom de to alternativene er at *alvorlige ordensforstyrrelser* bare er nevnt i alternativ 1, og at forebygging av straffbare forhold i alternativ 2 er begrenset til forhold som etter loven kan medføre straff av fengsel i 3 år eller mer. I høringsnotatet bes det om tilbakemelding på om denne forslåtte terskelen er formålstjenlig. Politihøgskolen er av den oppfatning at gitt de aktuelle inngrepsmåtenes alvor tatt i betraktning, kan det være grunn til å lovfeste treårsgrensen. Samtidig synes det å være god grunn til at også *alvorlige ordensforstyrrelser* bør være uttrykkelig nevnt i lovteksten. Trolig vil denne inngreps situasjonen også kunne fanges opp av iverksette andre politioperative tiltak, som inngår i begge alternativene, men det beste vil være om ordensforstyrrelsene er uttrykkelig nevnt. På denne bakgrunn vil Politihøgskolen foreslå en kombinasjon av alternativ 1 og 2 slik

at lovbestemmelsens ordlyd blir som følger:

«Når det er nødvendig for å beskytte liv eller helse eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan politiet, i arbeidet med å forebygge alvorlige ordensforstyrrelser, forebygge straffbare forhold som etter loven kan medføre straff av fengsel i 3 år eller mer, eller iverksette andre politioperative tiltak, [...]».

Forslag til lovbestemmelse benytter uttrykket «straffbare forhold», selv om det under høringsnotatet punkt 4.1.2 Nærmere om hvilke situasjoner politiet kan gripe inn i kommunikasjon, fremgår at det ikke skal gjelde noe krav om at subjektive vilkår for straffbarhet skal være oppfylt. Politihøgskolen spør om det ikke kan være mer hensiktsmessig at lovteksten retter seg mot «lovbrudd». I politiloven § 7 første ledd nr. 3 brukes dette uttrykket nettopp for å få frem at inngrep kan benyttes uavhengig av (den potensielle) gjerningspersonens subjektive forhold. For så vidt gjelder de straffbare forhold (eventuelt lovbruddene) lovutkastet retter seg mot det å forebygge disse. I politiloven § 7 første ledd nr. 3 brukes uttrykket *avverge* lovbrudd, ikke *forebygge*. Man har fra lovgivers side tenkt seg at det å *avverge* skal være noe annet enn å *forebygge*, og forskjellen skal bestå i at *avverge* indikerer at lovbruddet må være nærmere forestående i tid enn ved forebygging jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven) (side 61). Tankegangen etter § 7 første ledd er altså at politiet forebygger ordensforstyrrelser, men avverger lovbrudd.

I denne sammenheng vises det også til NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern Politimetoder i et forebyggende øyemed, punkt 3.1.1 Forebygge, avverge, stanse og avdekke, hvor det fremgår at både forebyggende og avvergende tiltak i tid ligger forut for utførelsen av den straffbare handling, men at avverging ligger nærmere utførelsen enn det forebygging gjør. Under samme punkt er det anført: «Lengst i tid fra gjerningstidspunktet er politiets *forebyggende* virksomhet. Også når politiet griper inn *avvergende* kommer tiltakene forut for gjerningstidspunktet, men de kommer umiddelbart før handlingen ellers ville ha blitt begått». Samtidig har vel et skille mellom forebygging og avverging i realiteten neppe stor betydning. Ved *avverging* av lovbrudd kreves at hendelsen er *nært forestående*, mens det ved *forebygging* av fremtidige ordensforstyrrelser gjelder et krav om at «forstyrrelsene skal ikke ligge langt frem i tid» jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) (ibid). Spørsmålet om noe er *nært forestående* og spørsmålet om en fryktet hendelse ligger *langt frem i tid* eller ikke, vil være relativt, og variere med den fryktede situasjonens alvor, og faren for at den kommer ut av kontroll dersom det ikke gripes inn på et gitt tidspunkt. Jo mer alvorlig og farlig den fryktede hendelsen er, jo større vil behovet være for å gripe inn mot den på et tidlig stadium, og dette vil gjelde på samme måte, enten det er snakk om å forebygge ordensforstyrrelse eller å avverge lovbrudd. Grensen mellom avverging og forebygging er således vag og flytende.

Dette til tross, synes det ved utformingen av en ny § 7 b å være grunn til å forholde seg eksplisitt til det skille mellom forebygging og avverging som gjeldende § 7 og forarbeidene denne bygger på. Politihøgskolen kan ikke se at det i høringsnotatet er kommentert om man for eksempel tenker at «forebygge straffbare handlinger» i § 7 b som en utvidelse av adgangen til å gripe inn mot lovbrudd, hva gjelder nærhet i tid, sammenlignet med det som ligger i *avverge lovbrudd* i § 7 første ledd nr. 3. Er meningen at tidligste inngrepstidspunkt etter § 7 b skal være det samme som etter § 7 første ledd nr. 3, bør det skje en tilpasning av terminologien i § 7 b.

Politihøgskolen vil i tillegg stille spørsmål ved om det er tilsiktet at *stansing* av straffbare forhold ikke er tatt med i lovteksten. Vil det ikke også kunne være relevant å bruke de tiltak lovforslaget handler om for å stanse en pågående straffbar handling, dvs. å bruke dem også

etter at forsøkets nedre grense er overtrådt?

Vi registrerer at straffeprosessuell bruk av de aktuelle tiltakene også er foreslått regulert i politiloven. Dette finner vi etter omstendighetene ikke grunn til å reise innvendinger mot. Noe annet ville kreve en dobbeltregulering som synes lite hensiktsmessig. Det handler her om operative tiltak i forbindelse med gjennomføring av tvangsmiddelbruk, og på dette området er skillet mellom straffeprosessuelle tiltak og polititiltak av annen art ikke skarpt.

Politihøgskolen har også noen kommentarer til utformingen av lovforslaget sett i forhold til eksisterende hjemmel for identitetsfangning i straffeprosessloven § 216b annet ledd bokstav c. Denne bestemmelsen gjelder for etterforskning av straffbare handlinger, PSTs bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed og avvergende metodebruk, jf. henvisninger i politiloven § 17d, jf. strpl. § 222d. Høringsnotatet foreslår at metoden som sådan også skal kunne brukes for politioperative formål.

Høringsnotatets alternativ 1 og alternativ 2, begges bokstav a, gir adgang til å «etablere mobilregulerte soner, jf. ekomloven § 1-5 nr. 19, for et begrenset tidsrom». I følge den nevnte bestemmelsen i ekomloven omfatter mobilregulert sone *identitetsfangning* i tillegg til jamming. Videre følger det av samme bestemmelse nr. 20, at identitetsfangning gjelder «elektronisk identitet til terminalutstyr» (terminalutstyr betyr det samme som kommunikasjonsanlegg, f.eks. mobiltelefon, jf. høringsnotatet pkt. 4.1.3 siste avsnitt).

Under høringsnotatets punkt 4.1.2.1 annet avsnitt, fremgår det at identitetsfangning vil kunne avklare «om det i området er kommunikasjonsanlegg som politiet kan knytte til personer de har spesiell oppmerksomhet mot». Den korresponderende bestemmelsen i straffeprosessloven § 216b annet ledd bokstav c, gir ikke adgang til å bruke identitetsfangning for å lokalisere en mobiltelefon med tanke på å avdekke identiteten til personen som bærer telefonen på seg. Som kjent er identifikasjon av mobiltelefon (og andre kommunikasjonsanlegg) innen en bestemt sone ensbetydende med at mobiltelefonen lokaliseres til den bestemte sonen. Dersom politiet på forhånd vet at en mobiltelefon brukes i kriminell virksomhet, kan falsk basestasjon brukes for å få bekreftet at mobiltelefonen er i området, for så å kunne avdekke identiteten til mistenkte. Bruk av identitetsfangning for dette formål ligger utenfor det som strpl. § 216b annet ledd bokstav c gir hjemmel for. Det ble konstatert i Rt. 2009 s. 394 (K-2008-1). Høyesterett avviste uttrykkelig muligheten for utvidende fortolkning siden «kravet til klar lovhjemmel må stå sterkt på dette område – både ut fra det generelle legalitetsprinsippet i norsk rett og ut fra lovkravet i EMKs artikkel 8.

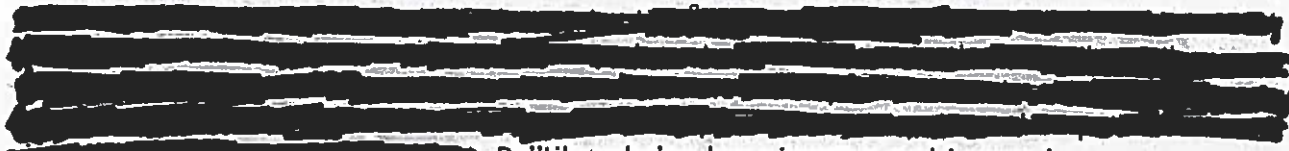
Teksten under punkt 4.1.2.1 nevnt i avsnittet overfor kan forstås slik at man tenker seg bruk av identitetsfangning også med sikte på å avdekke identiteten til personer som politiet har spesiell oppmerksomhet rettet mot. Det kan med andre ord leses slik at dersom politiet vet at en risikoperson finnes, uten å vite hvem vedkommende er, kan vedkommendes identitet avdekkes dersom personen bærer på seg en for politiet kjent mobiltelefon, som identifiseres (lokaliseres) med den falske basestasjonen. Dette synes å være en naturlig bruk av identitetsfangning. Informasjon om sonen som mobilkommunikasjonsutstyr befinner seg i sier nødvendigvis noe om lokalisering, i tillegg til at identiteten til mobiltelefonen avdekkes eller bekreftes. I Rt. 2009 side 394 ble det da også gitt uttrykk for at lovgiver nok hadde tillatt slik bruk av identitetsfangning, dersom man hadde tenkt på det. Tilsvarende forslag om endring ble fremsatt av Metodekontrollutvalget i NOU 2009:15 Skjult informasjon – åpen kontroll – Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker, kapittel 16.6 Kommunikasjonskontroll for å

avdekke identitet eller oppholdssted.

Av denne grunn bør den endelige lovteksten presiseres ytterligere. Det bør fremgå at identitetsfangning kan brukes både overfor kommunikasjonsanlegg som er ukjent for politiet, og overfor kommunikasjonsanlegg som alt er kjent, men som søkes lokalisert i sonen. Denne presiseringen gjelder uavhengig av hvilket alternativ som eventuelt fremmes til vedtakelse. For å unngå forskjell i rekkevidden av metodebruk som bygger på strpl. § 216b annet ledd bokstav c og henvisninger til denne, og de foreslåtte politioperative metoder, bør også ordlyden i den straffeprosessuelle bestemmelsen endres slik at den kommer på linje med ordlyden i bestemmelser fremsatt i medhold av dette notatet. Dette til tross for at det griper inn i det pågående arbeidet til straffeprosesslovutvalget.

Når det gjelder spørsmålet om vektingen av hensynet til effektivitet, personvern og rettssikkerhet, synes dette ivaretatt ved at beslutningskompetansen er lagt til øverste nivå i politietdistriktene/særorgan, og ved at kontrollfunksjonen ivaretas av tilsynsorganene.

Avslutningsvis vil Politihøgskolen nevne at de færreste tjenestemenn som er i arbeid i dag, er utdannet innen utnyttelse av teknologi for å sikre og utnytte databevis og ta i bruk metoder for jamming, identifisering av kommunikasjonsanlegg mv. Det siste høringsforslaget om mobilregulert sone, føyer seg inn i rekken av initiativ for å utvikle politiets metodebruk i takt med teknologiutviklingen. En konsekvens av dette er at politiet generelt bør heve kompetansen innenfor dette området. Dette har et viktig personvernrettslig aspekt, fordi kompetanse (både teori om lovens rammer og ferdighet til å bruke utstyret) er nødvendig for å utnytte metoden i medhold av loven, med godt skjønn og uten å få med unødig overskuddsinformasjon, som griper inn i personvernet til uskyldige individer.

 Politihøgskolen har gjennom endringene i Bachelorutdanningen fra 2014 gjort sikring og bruk av elektroniske spor obligatorisk. Tilbudet imidlertid tilpasset en generalistutdanning og det må derfor stilles realistiske forventninger til kompetansen tilegnet gjennom utdanningen på dette området.

Med hilsen

Nina Skarpenes
rektor

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:

Steinar Fredriksen Telefon: 23 19 98 01

Inger Marie Sunde Telefon: 23 19 97 61

Jorunn Lindhoit Telefon: 23 19 95 54