



KONTROLLUTVALGET FOR KOMMUNIKASJONSKONTROLL

Kontrollstrategi for Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll

Versjon	Dato	Endringer	Godkjent av
1.0	11.6.2018	Nytt dokument	KK-utvalget

Innhold

1. Formålet med dokumentet	4
2. Definisjoner	4
3. Formålet med kontrollvirksomheten	4
3.1. Formålet som uttrykt i lov og forskrift	4
3.2. KK-utvalgets forståelse av og presisering av formålet	5
4. Rammene og fullmaktene for kontrollvirksomheten	5
4.1. Rammene og fullmaktene som uttrykt i lov og forskrift	5
4.2. KK-utvalgets forståelse og presisering av rammene og fullmaktene	6
5. Overordnet målsetning med kontrollen	7
6. Tilnærming	7
7. Egenkompetanse	7
8. Stedlig kontroll	8
8.1. Forberedelse	8
8.2. Etterarbeid	8
8.3. Rapportering og tilbakemeldinger til kontrollobjekt	8
9. Reaksjoner	8
9.1. Reaksjoner som uttrykt i lov og forskrift	8
9.2. KK-utvalgets reaksjonsstrategi	9

1. Formålet med dokumentet

Denne kontrollstrategien danner utgangspunktet for Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) kontrollvirksomhet med politidistrikt, særorgan og påtalemyndigheten. Sammen med underordnede rutiner og maler er kontrollstrategien KK-utvalgets verktøy for å sikre at kontrollen på en effektiv måte bidrar til å fremme KK-utvalgets samfunnsoppdrag (pkt. 3 nedenfor).

Kontrollstrategien gjelder så langt ikke annet følger av gjeldende rett, herunder straffeprosessloven § 216 h og forskrift 9. september 2016 nr. 1047 om kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning (kommunikasjonskontrollforskriften).

2. Definisjoner

Kontroll brukes i dette dokumentet i betydningen tilsyn med at de som er underlagt krav, fastsatt i, eller i medhold av lov eller forskrift, etterlever disse. Kontrollarbeidet inkluderer planlegging av kontrollen, gjennomføringen, etterarbeid og eventuelle reaksjoner ved brudd.

Det avgrenses mot KK-utvalgets klagebehandling og oppgavene relatert til underretning om gjennomført kommunikasjonskontroll mv. Disse aktivitetene kan bidra med relevant informasjon til kontrollaktiviteten og være innganger til en kontrollsak, men anses i seg selv ikke som en del av kontrollvirksomheten.

*Skadepotensial*¹ er et mål på hvor skadelig en eventuell feilaktig bruk eller misbruk av en metode kan være for samfunnet eller de/den som utsettes for metoden. Skaden kan typisk være en ren integritetsmessig krenkelse for den enkelte (krenkelse av retten til privatliv m.m.), tap av omdømme, eller tap av økonomisk art. Det ligger ikke i begrepet at metodebruken eller virksomheten i seg selv nødvendigvis vurderes å være til skade.

3. Formålet med kontrollvirksomheten

3.1. Formålet som uttrykt i lov og forskrift

Det følger av straffeprosessloven § 216 h, som er en del av lovens kapittel 16a om «avlytting og annen kontroll av kommunikasjon», at «Kontrollutvalget skal føre kontroll med politiet og påtalemyndighetens behandling av saker etter dette kapittelet». Bestemmelsen er gitt tilsvarende gyldighet for romavlytting, jf. § 216 m, og dataavlesning, jf. § 216 o, og for bruk av disse tvangsmidlene i avvergende øyemed, jf. § 222d.

KK-utvalgets oppgaver er presisert i kommunikasjonskontrollforskriften § 14. Utvalget skal kontrollere at:

- politiets bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning skjer innenfor rammen av lov og instruksjer,
- tvangsmiddelbruken begrenses mest mulig,
- at [tvangsmiddelbruken] ikke skjer av hensyn til etterforskning i andre saker enn de som er nevnt i straffeprosessloven § 216 a, § 216 b, § 216 m og § 216 o,

¹ Begrepet brukes med en lignende betydning i Dok. 16 (2015-2016) - rapport til Stortinget fra Evalueringsutvalget for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) s. 232

- at de opplysningene som politiet har fått ved kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing bare blir brukt på lovlig måte,
- at lovens regler om oppbevaring og tilintetgjøring av materiale blir fulgt.

Utvalget skal «herunder særlig ha for øye den enkeltes rettssikkerhet», og skal «særlig legge vekt på forhold som har vært gjenstand for offentlig omtale eller kritikk», jf. kommunikasjonskontrollforskriften § 14.

3.2. KK-utvalgets forståelse av og presisering av formålet

Formålet med kontrollen er å bidra til etterlevelse av de straffeprosessuelle reglene om tvangsmidlene kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning (samlet omtalt som kommunikasjonskontroll mv.). I dette inngår også bruk av de samme metodene med hjemmel i nødrett samt eventuell testing og øvelser hvor de samme metoder blir tatt i bruk.

Utvalget forstår forskriftens henvisning til «den enkeltes rettssikkerhet» slik at kontrollen primært skal ha som formål å avdekke om det begås urett mot den enkelte. Uretten kan komme i form av uhjemlet kommunikasjonskontroll mv. og/eller rettsstridig etterfølgende behandling eller bruk av materiale fra slik tvangsmiddelbruk. Manglende eller forsinket underretning av tvangsmiddelbruken er også et rettssikkerhetsspørsmål som er underlagt kontroll.

Kontrollen har også som formål «å bidra til at tvangsmiddelbruken begrenses mest mulig». Det er straffeprosesslovens regler som regulerer adgangen til å ta i bruk tvangsmidlene i den enkelte sak, herunder at tvangsmidlene antas å være av vesentlig betydning for å oppklare/avverge den enkelte sak, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Det er påtalemyndigheten og domstolen som har den primære kontrollen med at vilkårene for bruk av tvangsmidlene er oppfylt. KK-utvalget er det eneste eksterne organet som fører kontroll med at kommunikasjonskontroll mv. avbrytes snarest hvor lovens vilkår ikke lenger er oppfylt, selv om man fremdeles er innenfor den periode hvor det er gitt tillatelse fra domstolen til å bruke metodene. Dette tilsier noe økt kontrollintensitet på dette området. På samme måte er KK-utvalget eneste eksterne organ som løpende kan vurdere effektiviteten til metodebruken over tid.

Bruken av opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. reguleres dels av straffeprosessloven og kommunikasjonskontrollforskriften, og dels av politiregisterloven med forskrift. Politiregisterloven med forskrift er nevnt eksplisitt i kommunikasjonskontrollforskriften, og utvalget anser at også påtalemyndighetenes etterlevelse av disse bestemmelsene – for opplysninger som stammer fra tvangsmidler innenfor kontrollområdet – er omfattet av utvalgets kontroll.

I følge kommunikasjonskontrollforskriften skal det særlig legges vekt på forhold som har vært gjenstand for «offentlig omtale eller kritikk». KK-utvalget forstår dette slik at kontrollen også har som formål å bidra til at allmennheten har tillitt til at tvangsmidlene bare benyttes innenfor lovens rammer. I den forbindelse er det sentralt i all aktivitet å kommunisere rammene for og begrensningene som ligger i kontrollen, og at ansvaret for metodebruken alltid ligger hos politiet og påtalemyndigheten.

4. Rammene og fullmaktene for kontrollvirksomheten

4.1. Rammene og fullmaktene som uttrykt i lov og forskrift

Det følger av straffeprosessloven § 216 h og kommunikasjonskontrollforskriften §§ 14-16 at:

- Politiet og påtalemyndigheten skal gi utvalget de opplysninger, dokumenter, lydopptak mv. om kommunikasjonskontroll som utvalget finner nødvendig av hensyn til sin kontrollfunksjon.
- Utvalget kan innkalle til avhør enhver av politiets og påtalemyndighetens tjenestemenn, og dessuten andre som bistår ved kommunikasjonskontroll, alle disse har plikt til å forklare seg for utvalget uten hensyn til taushetsplikt.
- Politiregisterloven § 60 første ledd første punktum og annet ledd kommer til anvendelse, Dette innebærer at utvalget kan gi pålegg om internkontroll og informasjonssikkerhet, jf. politiregisterloven § 15 og § 16.
- For andre forhold som er gjenstand for kontroll kan utvalget kun gi anmerkning,
- Utvalget kan for øvrig av eget tiltak ta opp enhver sak eller ethvert forhold i tilknytning til politi og påtalemyndighetens bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing som det finner grunn til å behandle,
- Utvalgets medlemmer, dets sekretærer og andre som utfører arbeid for utvalget, har taushetsplikt etter reglene i straffeprosessloven § 216i. Taushetsplikten skal gjelde også etter at saken er avsluttet, men skal ikke være til hinder for at opplysninger blir brukt som ledd i kontrollen, eller for å gi opplysninger i henhold til [reglene om opplysning om kommunikasjonskontroll mv.],
- Utvalget skal gå gjennom de innberetninger og rapporter som det mottar fra Riksadvokaten².

Kontrollen er avgrenset mot «saker som omfattes av lov om kontroll med etterretnings, overvåknings- og sikkerhetstjeneste», jf. straffeprosessloven § 216 h.

4.2. KK-utvalgets forståelse og presisering av rammene og fullmaktene

KK-utvalget har blitt gitt vide fullmakter til å innhente og motta informasjon. Adgangen til å innhente informasjon nødvendig for å ivareta kontrolloppgaven er dermed ingen reell begrensning for utvalgets arbeid. KK-utvalget skal periodisk vurdere om utnyttelse av og innretningen av informasjonstilgangen er hensiktsmessig, herunder vurdere behovet for kontrolltilgang til systemene hvor materiale innhentes og behandles. Hovedutfordringen for utvalget er å identifisere hvilken informasjon som er relevant, samt å løpende inneha kompetanse og kapasitet til å analysere informasjonen på en kvalitativ god måte.

Adgangen til å ta opp saker etter eget tiltak kan brukes både for enkeltspørsmål og hvor utvalget ønsker å undersøke mer systematiske forhold. I kraft av denne bestemmelsen kan og bør utvalget foreta tematiske kontroller på områder som medfører betydelig risiko. Eksempler på dette kan være hvor

² Antall saker hvor kommunikasjonskontroll, romavlytting eller dataavlesing har funnet sted eller er blitt begjært eller beordret, hva slags kontroll som har vært foretatt, hvor mange telefonnummer, IMEI-nummer, nettverksadresser eller andre identifiserte kommunikasjonsanlegg som er kontrollert, om det har funnet sted inntrengning i et datasystem, hvor mange datasystemer eller brukerkontoer som er avlest, hvilke politidistrikter som er ansvarlig for sakene og hvilke resultater som er oppnådd eller ventes oppnådd gjennom kontrollen.

- dokumentgjennomgang eller stedlige kontroller har vist utfordringer på tvers av politidistrikt/særorgan,
- nye metoder eller endret bruk av metoder medfører betydelig økt skadepotensial,
- den teknologiske utviklingen gir «nytt innhold» til etablerte metoder,
- i tilfeller der særskilte forhold har vært gjenstand for offentlig omtale eller kritikk.

5. Overordnet målsetning med kontrollen

KK-utvalget skal utføre sin kontrollvirksomhet på en slik måte at formålene oppfylles best mulig innenfor de rammer og fullmakter som er gitt.

6. Tilnærming

Elektronisk kommunikasjon er et område i rivende global utvikling. Måten det kommuniseres på og hvilke tjenester som tilbys i den sammenheng endrer seg raskt. Dette gjelder blant annet hvordan vi bruker tjenestene, hvordan de realiseres og hvem som er aktørene bak tjenesteproduksjonen. Tale, tekst, bilder og andre data fra brukere er tilgjengelig i systemene, og metodene for uthenting må ideelt sett være veldig presise for at metodebruken skal være målrettet. Jo mer kompleks kommunikasjonen og de ulike tjenestene er, jo mer kompleks blir uthenting av informasjon. Dette øker skadepotensialet ved kommunikasjonskontroll som metode.

KK-utvalget anser at oppfyllelse av kontrollfunksjonen oppfylles best ved en risikoorientert tilnærming. Dette innebærer at kontrollen innrettes tematisk og organisatorisk der hvor produktet av skadepotensialet og sannsynligheten for at det realiseres er størst. Internkontroll, høy grad av erfaring og god fagledelse er alle faktorer som kan bidra til å redusere sannsynligheten for at skadepotensialet realiseres. Motsetningsvis vil liten erfaring og/eller manglende opplæring på komplekse systemer i seg selv utgjøre en betydelig risiko.

En vellykket risikoorientert tilnærming til kontrollen krever at utvalget jevnlig analyserer skadepotensialet av metodebruken og faktorene som kan bidra til å hindre at dette realiseres. Analysen må gjøres på bakgrunn av et oppdatert bilde av den teknologiske utviklingen. Utvalget tar skadepotensialet og risikobildet opp til vurdering årlig, som grunnlag for årets kontrollaktivitet (vedlegg 1).

Utvalget skal ha en troverdig kapasitet til å etterprøve mottatte opplysninger og dokumenter, herunder skal de ha kapasitet til logganalyse o.l. fra relevante tekniske systemer.

Kontrollplanen for inneværende år legges i januar/februar. Utvalget setter i januar sine overordnede prioriteringer for året, og tar i februar stilling til sekretariatets forslag til kontrollaktiviteter for å møte prioriteringene. Kontrollplanen revideres ved behov.

Utvalget skal periodisk vurdere om rammene for oppgaveløsningen er tilstrekkelig, og ved behov ta dette opp med Justis- og beredskapsdepartementet.

7. Egenkompetanse

Kontrollmålene og -strategien innebærer at den samlede kompetansen i utvalget og sekretariatet må være av en slik karakter at det er god forståelse både for regelverket for kommunikasjonskontroll mv., hvordan de aktuelle tekniske systemene fungerer, og hvilket informasjonsmiljø de brukes i. Dette er viktig for kvaliteten av og uavhengigheten til den kontrollen utvalget er satt til å gjøre. Slik kompetanse er også nødvendig for å vurdere skadepotensialet og for å få en hensiktsmessig innrettingen av selve kontrollplanen, jf. avsnittet over.

8. Stedlig kontroll

8.1. Forberedelse

Kontrollplanen for året gir føringer for kontrollobjekt og tema i det inneværende året. Kontrollobjekt og tema pekes ut fra denne, eventuelt på bakgrunn av særlige omstendigheter som dukker opp i løpet av perioden, eksempelvis betydelig negativ medieomtale på området, dårlig kvalitet på rapporteringen etc.

Ved varslede kontroller tar sekretariatet uformell kontakt med politidistriktet/særorganet, og sjekker tilgjengelighet for kontrollen. Forberedelsene til kontrollen består for øvrig i:

- gjennomgang av årets/periodens innrapporterte saker,
- gjennomgang av tidligere erfaringer/kontroller fra aktuelt politidistrikt,
- vurdering av hvilke systemer som er i bruk, og behovet for uthenting uttrekk av data,
- vurdering av skadepotensialet.

Skriftlig varsel om kontroll sendes til politidistriktet/særorganet. Før den stedlige kontrollen starter, skal følgende være kommunisert til politidistriktet:

- Tid og ramme for kontrollen.
- Ønskede orienteringer.
- Hvem som må være tilstede/tilgjengelig for utvalget.
- Hva man ønsker å kontrollere.
- Innhenting av dokumentasjon.
- Antall fra utvalg/sekretariat på kontrollen.
- Andre praktiske forhold.

8.2. Etterarbeid

Det utarbeides en foreløpig kontrollrapport, som minst skal inneholde:

- Bakgrunn, mål og hensikt med kontrollen.
- Hvem som var tilstede/tilgjengelig for utvalget under kontrollen.
- Omfanget av kontrollen.
- Funn fra kontrollen.
- Krav og vurderingsnormer.
- Avvik, anmerkninger og andre forhold.
- Eventuell oppfølging.

Det skal gis tilstrekkelig frist til å komme med tilbakemeldinger på kontrollrapporten.

8.3. Rapportering og tilbakemeldinger til kontrollobjekt

Etter endelig behandling i KK-utvalget sendes kontrollrapporten til politidistriktet/særorganet ved leder. Utvalget vurderer fra sak til sak om eventuelle funn/avvik skal inngå i årsrapporten og/eller innberettes særskilt til Justis- og beredskapsdepartementet og Riksadvokaten, jf. kommunikasjonskontrollforskriften § 17 annet ledd.

9. Reaksjoner

9.1. Reaksjoner som uttrykt i lov og forskrift

Det følger av kommunikasjonskontrollforskriften § 14 og § 17 at

- (...) utvalget kan gi pålegg om internkontroll og informasjonssikkerhet, jf. politiregisterloven § 15 og § 16. For andre forhold som er gjenstand for kontroll kan utvalget kun gi anmerkning,
- i saker etter § 15 annet ledd skal utvalget gi den som har begjært kontroll underretning om resultatet av behandlingen i form av en ikke grunnlagt konklusjon som går ut på at begjæringen om kontroll enten gir eller ikke gir grunn til kritikk mot politiet eller påtalemyndigheten. Hvis utvalget finner grunn til å kritisere politiet eller påtalemyndigheten, skal saken innberettes til riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet.

9.2. KK-utvalgets reaksjonsstrategi

KK-utvalget anser at forskriftens bruk av henholdsvis «anmerkning» i kontrollsaker og «kritikk» i klagesaker ikke innebærer noen realitetsforskjell. Utvalget vil benytte disse reaksjonsformene hvor det er konstatert brudd på regelverket som utvalget kontrollerer, uavhengig av om bruddet kan karakteriseres som forsettlig, uaktsomt eller har oppstått som følge av systemfeil. Årsaken kan imidlertid ha betydning for hvordan kritikken formuleres, og hvem som løftes frem som «adressat» for den.

Påleggskompetansen for internkontroll og informasjonssikkerhet etter politiregisterloven brukes aktivt hvor utvalget anser at vurderte rutiner eller dokumentasjon utgjør brudd på krav, og dette medfører økt risiko for at skadepotensialet realiseres.

Vedlegg 1 – Utgangspunkter for vurdering av skadepotensial og risiko (internt arbeidsdokument)

Vedlegg 2 – Mal for kontrollrapport (internt arbeidsdokument)