

KONTROLLUTVALGET FOR KOMMUNIKASJONSKONTROLL

Oppnevnt ved Kgl. resolusjon 26. april 2013 i medhold av straffeprosessloven § 216h

Utvalgets medlemmer:
Tingrettsdommer Finn Haugen, leder
Tingrettsdommer Randi Carlstedt
Professor ph. d. Jon Petter Rui
Professor Monica Martinussen (vara)
Advokat Thomas Randby (vara)

ÅRSRAPPORT 2014

1. MANDAT OG OPPNEVNING
2. UTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID
3. SAMMENDRAG AV FAKTISKE OPPLYSNINGER OM KOMMUNIKASJONSKONTROLL I NORGE I 2014
4. UTVALGETS VURDERING AV POLITIETS BRUK AV KOMMUNIKASJONSKONTROLL
5. UTVALGTE TEMAER
6. UTVALGETS OVERORDNEDE KONKLUSJON
7. UTVALGETS FREMTIDIGE ORGANISERING

1. MANDAT OG OPPNEVNING

Kommunikasjonskontroll (ofte omtalt som KK) er normalt skjult telefonavlytting og innhenting av trafikkdata dvs. hvilke telefoner som har vært i kontakt med hverandre, når og hvor. Særlig telefonavlytting har vært regnet som et vesentlig inngrep i personvernet, og politiets bruk av denne etterforskningsmetoden er derfor nøye lovregulert. Eventuelle utvidelser i bruk av skjulte metoder vil også bli ansett å være vesentlige inngrep i personvernet og må derfor forventes å bli detaljregulert.

Postadresse til utvalgets leder

Tingrettsdommer Finn Haugen personlig
c/o Oslo tingrett
postboks 8023 Dep, 0030 Oslo

Postadresse til utvalgets sekretær

Knut-Fredrik Haug-Hustad
c/o Justisdepartementet
postboks 8005 Dep, 0030 Oslo

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) har til oppgave å kontrollere at politiets bruk av kommunikasjonskontroll skjer på lovlig måte, at bruken begrenses mest mulig og at reglene for taushetsplikt, oppbevaring og tilintetgjøring blir fulgt. Hjemmelen for utvalgets arbeid er straffeprosessloven og kommunikasjonskontrollforskriften. Innenfor sitt arbeidsområde skal utvalget også kontrollere at informasjonssikkerhet og internkontroll er i samsvar med politiregisterlovens bestemmelser.

Kommunikasjonskontrollutvalget er oppnevnt av Kongen i statsråd. I april 2013 ble det oppnevnt utvalg for ny fireårsperiode. Utvalget arbeider fullstendig uavhengig og selvstendig. Etter lovendring i 2014 kan ikke lenger Kongen i statsråd gi utvalget instruks. Den tidligere instruksadgangen ble aldri benyttet. Alle i politiet og påtalemyndigheten har plikt til å forklare seg for utvalget.

Utvalget kan behandle alle former for kommunikasjonskontroll unntatt saker knyttet til rikets sikkerhet som behandles av EOS-utvalget.

I verserende enkeltsaker er det domstolene som tar standpunkt til politiets begjæring om kommunikasjonskontroll. Kommunikasjonskontrollutvalget foretar en mer helhetlig kontroll i ettertid. Dette skjer bl.a. ved gjennomgang av kommunikasjonskontrollrapportene fra politidistriktene til Riksadvokaten, inspeksjoner ute hos politiet og behandling av enkeltsaker på eget initiativ og etter klage fra enkeltpersoner eller advokater.

Siden oppnevningen av nytt utvalg i 2009 har utvalget lagt til grunn et økt aktivitetsnivå og større offentlig åpenhet om utvalgets arbeid. Dette innebærer bl.a. at det utføres et økt antall inspeksjoner, at årsrapporten er mer omfattende enn tidligere, og at rapporten i sin helhet er bygd opp slik at den er offentlig.

2. UTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID

Tingrettsdommer Finn Haugen (leder)

Tingrettsdommer Randi Carlstedt

Professor Jon Petter Rui

Advokat Thomas Randby (vara)

Professor Monica Martinussen (vara)

Utvalget har medlemmer som til daglig er dommere, professor i rettsvitenskap, professor i psykologi, forskere og advokat. Deres bakgrunn er i tillegg erfaring fra påtalemyndighet og politiledelse, som offentlig forsvarer og praksis fra egen advokatvirksomhet og offentlig administrasjon.

Lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling, Knut-Fredrik Haug-Hustad, er utvalgets sekretær.

Utvalget har i 2014 foretatt inspeksjoner i politidistrikter, gjennomgått et meget betydelig antall enkeltrapper om foretatt kommunikasjonskontroll, gjennomgått Riksadvokatens kvartalsrapporter og årsrapport, hatt sitt årlige møte med Riksadvokaten og behandlet et antall klagesaker. Utvalgets leder har i 2014 hatt et møte med justis- og beredskapsminister Anders Anundsen. I løpet av funksjonstiden på fire år har utvalget hatt minst én inspeksjon i alle landets 27 politidistrikter. Utvalget hadde i 2013 et erfaringsutvekslingsmøte med Säkerhets- och intergritetsskyddsämnden som er det organ i Sverige som utfører en del av de samme oppgavene som vårt utvalg. Utvalgets generelle aktivitet har fortsatt i 2015 slik at rapporten også bygger på utvalgets erfaringer i første kvartal 2015. Utvalgets rapport er som tidligere år utarbeidet i mai måned. Dette har sammenheng med at politidistriktene først skal foreta sin avsluttende årsrapportering til Riksadvokaten i første kvartal. Deretter skal Riksadvokaten bearbeide dette materialet og avgi sin årsrapport til Justisdepartementet. Utvalget avgir sin rapport først etter at dette materialet er mottatt og gjennomgått.

3. SAMMENDRAG AV FAKTISKE OPPLYSNINGER OM KOMMUNIKASJONSKONTROLL I NORGE I 2014

Det er i 2014 (tallene for 2013 i parentes) brukt kommunikasjonskontroll i medhold av straffeprosessloven i 164 (162) saker vedrørende 464 (487) mistenkte. Dette omfatter 1050 (1167) telefoner/andre kommunikasjonsanlegg – i stor grad mobiltelefoner. Tallene er relativt stabile fra år til år.

I 2014 er det 4 (9) saker der tingretten har avslått politiets begjæring om kommunikasjonskontroll. I én av de fire sakene er det gitt samtykke etter anke til lagmannsretten. Ingen forsvareranker er i 2014 tatt til følge av lagmannsretten.

Ved ca. 35 % (35 %) av telefonavlyttingene er det foretatt hurtigkobling etter beslutning av påtalemyndigheten. I 2 (5) saker har tingretten ikke ettergodkjent hurtigkoblingsordrene. I én av disse sakene ble godkjenning gitt av lagmannsretten.

Ca. 70 % (70 %) av avlyttingene i 2014 gjaldt narkotikakriminalitet. De øvrige avlyttingene gjaldt et bredt spekter av annen alvorlig kriminalitet bl.a. drap, organisert kriminalitet, seksuelle overgrep, grov menneskehandel, grov korrupsjon, ildspåsettelse, grove ran mv.

I noe under halvparten av sakene har kommunikasjonskontrollen etter politiets oppfatning gitt konkrete resultater i form av pågripelser, beslag eller annen viktig informasjon. Dette er på nivå som årene før. I noen av sakene er det fremkommet vesentlig overskuddsinformasjon, dvs. opplysninger om annen alvorlig kriminalitet enn den kommunikasjonskontrollen var knyttet til. Dette har bl.a. omfattet korrupsjon, tollovertredelser, narkotikaforbrytelser, skattekriminalitet mv. I 2014 har kommunikasjonskontrollene sammen med annen tilhørende

etterforskning medført beslag av meget store mengder narkotika, en rekke skytevåpen, store kontantbeløp og store mengder tyvegods. Avsluttede saker har for de skyldige ledet til lange fengselsstraffer.

Romavlytting er også i 2014 brukt i et begrenset antall saker og da kombinert med andre etterforskningsmetoder. I de fleste av disse sakene er det politiets vurdering at det har fremkommet verdifull informasjon.

Kortvarig bruk av politibasestasjon (IMSI-catcher) er skjedd i et begrenset antall saker, og alle etter at det er innhentet godkjenning av retten.

Nøddrett som påberopt hjemmel er brukt i 5 (7) saker knyttet til livstruende situasjoner som bortføring/kidnapping og for å avverge grovt ran.

Når det gjelder de nærmere enkeltheter og spesifikasjoner av det underliggende tallmaterialet, fremgår dette av Riksadvokatens årsrapport som er gradert strengt fortrolig. Sammenstillinger av tidligere års hovedtall fremgår av tidligere årsrapporter fra utvalget og NOU 2009:15 "Skjult informasjon – åpen kontroll".

4. UTVALGETS VURDERING AV POLITIETS BRUK AV KOMMUNIKASJONSKONTROLL

Etter utvalgets vurdering er fortsatt situasjonen at politiets bruk av kommunikasjonskontroll gjennomgående er forsvarlig og godt begrunnet. Dette er den samme konklusjonen som i rapportene for de siste årene. Denne konklusjonen er ytterligere forsterket gjennom utvalgets arbeid i første del av 2015. Situasjonen er for det ordinære politiet meget stabil.

Når utvalget kan trekke en slik konklusjon som i avsnittet foran, er dette på bakgrunn av et samvirke av en rekke faktorer, der utvalget vil vise til de viktigste av dem:

- Norge har generelt en høy faglig og etisk standard i politiet. Arbeidet med den alvorligste kriminaliteten og bruk av kommunikasjonskontroll som arbeidsredskap tiltrekker seg mange av de dyktigste personene i politiet. Gjennom inspeksjoner opplever utvalget høy faglig kompetanse og stor interesse for dette fagområdet hos dem som arbeider med kommunikasjonskontroll.
- Regelverket, saksbehandlingen og gjennomføringen er lagt opp slik at avgjørelsene om å begjære bruk av kommunikasjonskontroll blir behandlet og kvalitetssikret på flere nivåer i politiet. Etterforsker, etterforskningsleder, politijurist, og politimester eller visepolitimester er direkte involvert i beslutningsprosessen. Ansvaret ligger ikke bare formelt på politimesteren, men hver enkelt beslutning om kommunikasjonskontroll fattes av og undertegnes av politimesteren eller visepolitimesteren. Denne hierarkiske strukturen gjør at saken er bredt vurdert og med nødvendig avstand før det begjæres kommunikasjonskontroll.

- Politiet ønsker å ha en godt underbygd sak når det ber om rettens tillatelse. Ressursbruken i kommunikasjonskontrollsaker er meget stor. Det kreves betydelig etterforsningskapasitet for å lytte, til å bearbeide og forstå informasjonen, til å foreta oppfølgende ordinær etterforskning, til å spane og ofte påløper det meget betydelige tolkeutgifter. Kommunikasjonskontroll iverksettes derfor normalt i saker der politiet forventer et etterforskingsgjennombrudd med et resultat som kan forsvare ressursbruken.
- Alle kommunikasjonskontrollsaker knyttet til etterforskning behandles av domstol. Ved domstolsbehandlingen oppnevnes en skjult forsvarer som uttaler seg om saken, og som også har ankerett. I mange av de sakene som etterforskes, er det involvert flere telefoner og det lyttes i mer enn fire uker. Derved vil flere dommere få sakskomplekset til behandling.
- For å sette i gang avlytting krever dette medvirkning fra teleselskap som krever dokumentasjon for å iverksette avlyttingen.
- All kommunikasjonskontroll skal innrapporteres til Riksadvokaten både straks den finner sted og ved kvartalsrapporter. Høyeste påtalemyndighet fører derved en overordnet kontroll med kommunikasjonskontrollbruken i Norge. Denne kontrollen fra Riksadvokatens side er reell. Ved rundskriv legger Riksadvokaten føringer for hvordan slike saker skal behandles hos politi og påtalemyndighet. Verdien av dette kontroll-elementet er meget stor.
- Kommunikasjonskontrollutvalget foretar inspeksjoner i politidistriktene og gjennomgår da på stedet formelle og faktiske rutiner, tekniske anlegg og drøfter arbeidet med slike saker med dem som behandler dette til daglig. Utvalget gjennomgår også enkeltsaker som av ulike grunner oppfattes som interessante. Alle i politi og påtalemyndighet har forklaringsplikt for utvalget.

Samlet sett innebærer dette et strengt tiltaks- og kontrollregime som bidrar til en høy grad av rettssikkerhet i denne type saker. Det fremmes derfor stort sett bare begjæringer om avlytting i saker som politiets ledelse oppfatter som saker som forventes å føre til domfellelse og strenge straffer.

Når det gjelder hurtigkobling, dvs. at kommunikasjonskontroll blir iverksatt av politiet før det foreligger rettslig kjennelse, kan omfanget som utgjør ca. 35 %, synes noe høyt, men forklaringen er i realiteten knyttet til mobiltelefonbruken i narkotikasaker. Hurtigkobling kan etter loven skje der det er "stor fare for at etterforskningen vil lide" dersom man må avvente en rettslig kjennelse. Normalt innebærer dette inntil ett døgn forsinkelse. Etter utvalgets vurdering er en vesentlig del av forklaringen på antallet hurtigkoblinger at dette ofte brukes i narkotikasaker der et stort parti narkotika er under transport til Norge, og i saker der det allerede pågår avlytting og de involverte stadig tar i bruk nye telefonnumre. Også ved hurtigkobling foreligger det et element av kontroll idet beslutningen om hurtigkobling skal fattes skriftlig av politimester eller visepolitimester dvs. at etterforskingssenheten ikke på

egenhånd kan iverksette hurtigkobling. Ved hurtigkobling skal denne beslutningen forelegges retten innen 24 timer for ettergodkjennelse. Utvalget har ikke sett tilfeller av misbruk av ordningen, dvs. at det har vært iverksatt hurtigkobling der politiet måtte anta at retten ikke ville gi medhold, men det har forekommet saker der retten ikke har godkjent hurtigkoblingen fordi retten har vurdert grunnlaget annerledes enn politiet. I saker av prinsipiell karakter der det ikke har vært ansett å foreligge noe akutt tidspress, har politiet avventet domstolsbehandlingen.

Utvalget uttalte i tidligere årsrapporter at det synes å være en tydelig utvikling i retning av at avlytting skjer over kortere tidsperioder enn tidligere. De vesentligste faktorene for redusert tidsperiode antok utvalget var ressursbelastningen som en avlyttings sak innebærer, og en enda mer strukturert og målrettet etterforskning enn tidligere. Denne utviklingen har fortsatt i denne perioden.

Utvalget varslet i årsrapporten for 2009 at det i tiden fremover, i utvalgte saker vil sammenholde politiets grunnlagsrapporter som dannet fundamentet for rettens beslutning om å iverksette kommunikasjonskontroll, med resultatet av den samlede etterforskningen for å vurdere objektiviteten i de opprinnelige grunnlagsrapportene. Viktigheten av objektive grunnlagsrapporter har utvalget understreket ved alle de inspeksjoner som er foretatt. Dersom retten ikke kan legge til grunn at grunnlagsrapportene gir et tilnærmet korrekt sammendrag av saken, vil rettens saksbehandling måtte bli vesentlig mer detaljrettet med tilhørende problemer knyttet til å få raske avgjørelser. Utvalget er av den oppfatning at kvaliteten på grunnlagsrapportene de siste årene er blitt enda bedre og nå gjennomgående er meget tilfredsstillende. I inneværende periode ser utvalget nærmere på innholdet i begjæringene til retten.

Politiet har hatt reell nytteverdi av kommunikasjonskontrollen i nesten halvparten av sakene. Dette har omfattet pågrepser, beslag og/eller vesentlig informasjon av stor bevis- og etterforskningsmessig betydning. Dette må karakteriseres som tilfredsstillende. Noen av sakene har dessuten gitt grunnlag for ikke lenger å knytte enkeltpersoner til handlingene.

I årsrapporten for 2010 rettet utvalget alvorlig kritikk i ett konkret tilfelle, mens det i 2011, 2012 og 2013 ikke ble rettet alvorlig kritikk i noen enkeltsak, men det ble i 2013 konkret påpekt et klart forbedringspotensial ved ett politidistrikt. Heller ikke for 2014 er det rettet alvorlig kritikk i noen enkeltsak, men utvalget har hatt et eget møte med politimesteren i ett politidistrikt knyttet til at saksbehandlingen og dokumentasjonen i én avlyttings sak ikke var slik den burde ha vært. Dette gjaldt en sak der nødrett var påberopt som grunnlag, og avlytting som sådan etter utvalgtes vurdering var påkrevd. Politimesteren var enig i utvalgets vurdering av saksbehandlingen og ville foreta nødvendige endringer.

5. UTVALGTE TEMAER

Utvalget omtaler her noen av de temaene som utvalget mener er viktige i tiden fremover. De fleste av disse har vært omtalt også i tidligere årsrapporter, men gjentas siden det foreløpig ikke er skjedd ønskede endringer.

5.1. Nødrett

Kommunikasjonskontrollutvalget har tidligere påpekt det utvalget oppfatter som tvilsom bruk av nødrett som hjemmelsgrunnlag for å foreta avlytting. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) som er en del av norsk rett, fastslår i artikkel 8 bl.a. at inngrep krever lovhjemmel og at det er et nødvendig inngrep. Av EMD-praksis fremgår det at legalitetskravet skjerpes når det gjelder hemmelige inngrep. Nødrett er etter utvalgets oppfatning ikke slikt lovgrunnlag.

Bruk av nødrett som grunnlag innebærer at avlyttingen skjer uten noen form for domstolskontroll – verken før, under eller etter metodebruken. Dette kan gi grunnlag for misbruk. Utvalget har tidligere gitt uttrykk for at ordningen er lite tilfredsstillende og har derfor foreslått konkrete lovendringer.

Det er foreløpig ikke foretatt lovendringer for å regulere nødrett som hjemmelsgrunnlag for kommunikasjonskontroll.

Etter at utvalget i 2010 tok opp nødrettstemaet, har utvalget med tilfredshet merket seg at Riksadvokaten i rundskriv har gitt retningslinjer for behandling av slike saker.

Dette har resultert i at antallet saker med nødrett som anført grunnlag, nå er redusert til et minimum. De sakene der nødrett er påberopt, er saker der kommunikasjonskontroll har bidratt til å redusere risiko for liv og helse, og der formell hjemmel i lov burde ha foreligget. Det er i 2014 ikke avdekket noen nødrettsak der kommunikasjonskontroll burde ha vært unnlatt.

5.2. Straffeloven § 60 a

Innføringen av straffeloven § 60 a ("mafiaparagrafen") har gitt utvidet mulighet for telefonavlytting overfor bl.a. alvorlig vinningskriminalitet samt utvidet bruk av romavlytting. I den innledende fasen av en etterforskning er det etter utvalgets oppfatning normalt ikke nok faktisk informasjon i sakene til at politiet og deretter domstolen på forsvarlig grunnlag kan avgjøre om det er bevismessig dekning bruk av § 60 a. Etterforskningen har nettopp til hensikt å avklare om det foreligger organisert kriminalitet av en slik grad at § 60 a kan komme til anvendelse. Dette

innebærer at slike vurderinger på det innledende stadiet av etterforskningen i for stor grad blir usikker synsing.

Utvalget er derfor av den oppfatning at en henvisning til § 60 a ikke i seg selv bør gi grunnlag for avlytting, men utvalget ser at det kan være behov for kommunikasjonskontroll også i enkelte alvorlige saker med ordinær strafferamme under 10 år. Som påpekt i tidligere årsrapporter bør lovgiver ta uttrykkelig stilling til dette. Det er særlig i saker om frihetsberøvelse, menneskesmugling, hallikvirksomhet, forsikringsbedrageri, saker vedrørende såkalt «mobilt vinningskriminelle» og alvorlig økonomisk kriminalitet der det med lavere strafferamme enn 10 år synes å være et reelt behov for å kunne benytte kommunikasjonskontroll. Nytteverdien er antatt å være stor.

§ 60 a ble ved lov 21. juni 2013 nr. 85 endret til å omhandle straffbar handling utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe. Med organisert kriminell gruppe forstås «et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger». Bestemmelsen er med denne endringen gitt et noe videre virkeområde enn tidligere. Endringen må således antas å medføre at bestemmelsen over tid noe hyppigere vil bli påberopt i avlyttingsaker, men utvalgets prinsipielle innsigelser mot tidlig bruk av § 60 a vil fortsatt gjelde.

5.3. Annen skjult metodebruk

Etter utvalgets oppfatning bør alle saker med skjult metodebruk dvs. alle saker der metodebruken i kortere eller lengre tid hemmeligholdes overfor mistenkte, underlegges etterfølgende kontroll av et utvalg tilsvarende kommunikasjonskontrollutvalget. Dette gjelder for eksempel saker om hemmelig ransaking som kan være innbrudd i bolig med tilhørende ransaking som en periode holdes skjult for mistenkte. Også ved eventuell innføring av nye metoder som f.eks. dataavlesing dvs. skjult overvåking av aktiviteten på en datamaskin i sanntid, bør det skje en slik etterkontroll. Ved etterkontroll i et utvalg kan den konkrete metodebruken vurderes ut fra helheten i den ferdige saken – i motsetning til domstolsbehandlingen som er en straksavgjørelse ut fra situasjonen på dette tidspunkt. Også det faktum at andre skjulte metoder ikke krever bistand fra tredjeperson slik som kommunikasjonskontroll krever medvirkning fra et teleselskap, tilsier etterkontroll. Da antallet slike saker vil være begrenset, synes det urasjonelt med et nytt eget utvalg for dette. Sakene kan hensiktsmessig legges inn under kommunikasjonskontrollutvalget. En systematisering av disse sakene med henblikk på etterkontroll vil medføre noe merarbeid for politiet.

Som en del av kontrollregimet vedrørende enhver ny metodebruk er løpende rapportering til Riksadvokaten av meget stor reell betydning.

5.4. Sletting

Sletting av data for å ivareta personvernet samtidig som rettssikkerhetshensynene skal ivaretas, reiser særskilte problemstillinger. Med bakgrunn i krav knyttet til eventuell gjenåpning av straffesaker er det stor usikkerhet hos politiet om hvor langt man kan gå i sletting av avlyttingsopptak. Utvalget opplever at det er en gjengs oppfatning i politiet at regelverket for sletting er for komplisert og at dette medfører at lite blir slettet. Etter utvalgets oppfatning er det et klart behov for å endre/presisere dette regelverket. Foretatt sikkerhetskopiering og backupløsninger er også utfordringer i denne sammenheng idet sletting ett sted ikke nødvendigvis medfører sletting alle steder. Høyesterett har fastslått at opptak som omfatter samtaler med personer som ikke har vitneplikt (nærstående eller taushetsplikt), skal slettes så snart det er avklart at materialet faller inn under slettingsregelen. Men dette gjelder ikke dersom vedkommende selv mistenkes på en slik måte at dette kunne gitt selvstendig grunnlag for avlytting. Slettingsplikten omfatter samtalen i sin helhet.

Regjeringen har i Prop. 147 L (2012-2013) foreslått konkrete endringer vedrørende sletting og sperring av materiale innhentet ved skjult tvangsmiddelbruk. Lovforslagene er vedtatt, men har ennå ikke trådt i kraft. Utvalget finner det derfor ikke naturlig å gå nærmere inn på mulige virkninger av disse lovendringene før bestemmelsene har trådt i kraft og virket en stund.

5.5. Forsvarere

Det bør klargjøres i straffeprosessloven at alle skjulte forsvarere dvs. forsvarere som ikke gjøres kjent for den mistenkte i henhold til straffeprosessloven § 100 a, generelt har adgang til å ta kontakt med utvalget uten å være hindret av sin taushetsplikt.

Senest i tilknytning til at det blir tatt ut tiltale, får de tiltaltes forsvarere tilgang til lydopptakene og kan gjennomgå disse med sine klienter. Opptakene inneholder ofte sensitiv informasjon om andre personer uten betydning for straffesaken – opplysninger som av hensyn til personvernet normalt ikke ville ha kommet frem. Dette innebærer at slike opplysninger kan misbrukes til for eksempel utpressing i kriminelle miljøer. Det er også usikkerhet i politiet med hensyn til hvor langt man plikter å gi den skjulte forsvarer og den ordinære forsvarer dokumentinnsyn og på hvilken måte dette skal skje.

Det synes å foreligge en noe uensartet praksis hos påtalemyndighet og domstol med hensyn til hvordan forholdet til skjult forsvarer skal løses ved behandling av begjæring om forlengelse av kommunikasjonskontrollen. Utvalget antar at det både av forarbeidene og rettspraksis er slik at den første skjulte forsvarer som brukes, så vidt mulig skal følge saken videre eller utpeke sin stedfortreder.

5.6. Tolkebruk

Utvalget er fortsatt av den oppfatning at det bør utredes måter å redusere de samlede utgiftene til tolking i avlyttingssaker. Slike kostnader er sterkt økende. I dag er det ikke uvanlig at dagevis med avlytting som må tolkes, først blir tolket hos politiet minst én gang – ofte flere ganger på grunn av kvalitetssikringen. Dernest foretas det tolking for hver forsvarer som ikke uten videre har tillit til at den av politiet foretatte tolkingen har vært nyansert nok. I tillegg kan det bli tolking i retten. Deler av disse tolkingene omfatter dessuten uvesentlige telefonsamtaler med helt andre temaer enn kriminalitet.

Enkelte politidistrikter opplever vanskeligheter med å få tak i habile og dyktige tolker. I dag er det ikke en felles ordning for rekruttering av tolker. Utvalget mener det er fordelaktig om rekruttering av tolker gis oppmerksomhet med tanke på hvordan de enkelte politidistriktene skal gå frem for å få tak i tolker som ikke kan ha tilknytning til berørte miljøer, og som behersker tolkerollen godt nok.

5.7. Kommunikasjonskontrollforskriften

Kommunikasjonskontrollforskriften har behov for en forbedring og ajourføring. Eksempelvis inneholder den detaljerte regler om hvordan utvalget skal svare på forespørsler fra enkeltpersoner som hevder de har vært utsatt for kommunikasjonskontroll. Formuleringen som etter forskriften skal brukes overfor dem som ikke har vært avlyttet, er uegnet som avklarende informasjon idet de fleste vil oppfatte formuleringen som en indirekte bekreftelse på at det er foretatt kommunikasjonskontroll – hvilket da ikke er riktig. Utvalget har valgt en forenklet formulering. Forskriften omhandler ikke romavlytting. Også den nye forskriften til politiregisterloven må samordnes med kk-forskriften. Det synes naturlig at kk-forskriften undergis en helhetlig revisjon i forbindelse med det pågående arbeidet med å følge opp Metodekontrollutvalgets utredning.

5.8. Forholdet til Spesialenheten for politisaker

I noen saker kommer det klage til utvalget om den kommunikasjonskontrollen som har funnet sted, samtidig med at det blir inngitt politianmeldelse til Spesialenheten for politisaker om for eksempel grov uforstand i tjenesten. Bl.a. fordi utvalgets arbeid i stor grad er omfattet av beskyttelsesinstruksen, er det behov for regler for hvordan utvalget og spesialenheten kan samarbeide om å få frem fakta for å unngå unødvendig dobbeltarbeid og forsinkelser.

5.9. Offentlighet og gradering

Beskyttelsesinstruksen gjelder politidokumentene i kommunikasjonskontrollsaker som derved av politiet graderes "strengt fortrolig". Ved at beskyttelsesinstruksen gjelder for forvaltningen og ikke for domstolene, oppstår det uklarhet med hensyn til domstolens gradering, journalføring og saksbehandling av rettslige kjennelser i kommunikasjonskontrollsaker. Etter forskrift om offentlighet i rettspleien skal det ikke gis opplysning om rettsmøter i kommunikasjonskontrollsaker, og det skal ikke gis utskrift av kjennelser i disse sakene, men i tillegg synes beskyttelsesinstruksen praktisert av domstolene – formodentlig fordi man har sett et behov for gradering av rettens kjennelser og tilhørende saksbehandling. Utvalget anbefaler at regelverket blir gjennomgått med henblikk på en behovsvurdering og klargjøring.

Av personvern- og etterforskingshensyn lagres ikke enkeltavgjørelsene i domstolene. Flere av disse avgjørelsene kan ha prinsipiell betydning og være veiledende i andre saker med parallelt tilsnitt. Høyesterett har offentliggjort noen av sine avgjørelser anonymisert. Det er et behov for at også sentrale avgjørelser i tingrett og lagmannsrett i tilstrekkelig anonymisert form blir tilgjengelige på Lovdata.

5.10. Arbeidsverktøy og opplæring

Systemene som brukes til å gjennomføre og administrere kk-saker, bør fornyes. Arbeidet er påbegynt, men det er et uttrykt ønske hos dem som benytter systemet at nytt system kommer på plass så fort som mulig. Det er i dag ingen felles opplæring for de som skal benytte avlyttingsutstyret. Inntrykket er at opplæringen foregår internt i det enkelte politidistrikt ved at man lærer av hverandre. I møter med politidistriktene er det et uttalt ønske om et felles opplæringsopplegg for dem som skal benytte kk-utstyr.

Det har over tid vært utredet en løsning med nasjonal kk som vil kunne innebære at kommunikasjonskontrollen administreres fra ett sted f.eks. Kripos og at det bare er lyden som overføres til det politidistriktet som har ansvaret for etterforskingen. Utvalget har i flere tidligere årsrapporter gitt uttrykk for at dette vil være en meget god løsning. Utstyr, teknisk kunnskap, tolking og forsvarlig oppbevaring vil da være samlet ett sted i Norge, mens den operative bruken av innholdet fortsatt vil være lokal. Også ut fra kontrollhensyn vil en slik ordning være god. Det foreligger nå opplysninger om at reelle endringer er på trappene.

5.11. Overskuddsinformasjon

Tidligere kunne opplysninger som fremkom ved kommunikasjonskontroll, og som gjaldt andre straffbare forhold enn dem som kontrollen var rettet mot, bare brukes som bevis såfremt forholdet var så alvorlig at kommunikasjonskontroll kunne ha vært benyttet. Regjeringen har i

Prop. 147 L (2012-2013) punkt 5 vurdert spørsmålet om bruk av overskuddsinformasjon, og er kommet til «at det i større grad enn i dag bør åpnes for bruk av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll og romavlytting». Endringen av straffeprosessloven § 216 i første ledd bokstav d trådte i kraft 13. september 2013. Det er for tidlig å si noe sikkert om hvilke utslag disse endringene vil gi i praksis, men utvalget finner det naturlig i tiden fremover å følge med på eventuelle praktiske konsekvenser av at straffeprosessloven § 216 i er endret.

5.12. Stille sms

Stille sms, dvs. å sende en sms til en mobiltelefon der telefonen verken får melding eller lyd, men der telefonens nærmeste basestasjon blir registrert hos teleoperatøren, er lite brukt som metode i Norge. I kriminalsaker kreves det uansett domstolsavgjørelse i kk-saker. Utvalget har registrert at det er uenighet om hjemmelen for bruk av stille sms. For øvrig lagres i dag mye stedinformasjon på mange av de moderne smarttelefonene.

5.13. Falske basestasjoner (IMSI-catcher)

Basestasjoner er enkelt sagt antenneanlegg som fanger opp signaler fra mobiltelefoner til og fra teleoperatørens nett. Aftenposten har hatt flere store oppslag om mulige basestasjoner som ikke er knyttet til teleoperatørene, og som utenom teleoperatørens nett kunne fange opp mobilsignaler i visse sentrale deler av Oslo. Politiet har IMSI-catcher og kan med domstolsamtykke bruke dette som ledd i etterforskningen av enkelte saker. På bakgrunn av Aftenpostens omtale har utvalget foretatt undersøkelser, hatt møte med ledelsen i Oslo politidistrikt og gjennomgått dette politidistriktets IMSI-catcher-utstyr. På denne bakgrunn er det utvalgets konklusjon at eventuell bruk av IMSI-catcher slik som anført av Aftenposten, ikke er foretatt av Oslo politidistrikt .

5.14. Mobilregulerte soner

Utvalget har merket seg at Justis- og beredskapsdepartementet foreslår KK-utvalget som eksternt kontrollorgan for bruk av de foreslåtte virkemidlene. Dette er en oppgave utvalget stiller seg positiv til under forutsetning av at det blir mulig å utøve reell kontroll, og at det avsettes de budsjettmidler som måtte vise seg nødvendig.

6. UTVALGETS ORGANISERING

Utvalget er av den oppfatning at utvalgets organisering og arbeidsform bør endres. Dette særlig på bakgrunn av følgende:

Utvalgets oppgaver må forventes å bli utvidet. Det gjelder mobilregulerte soner, bruk av politibasestasjoner, eventuelt også dataavlesning mv. Kommunikasjonskontroll i dag er primært knyttet til telefonavlytting. Dette krever medvirkning fra en tredjepart – teleoperatøren. Kontrollen er derved ikke utelukkende avhengig av politiets egne rapporter, journaler og innrapporteringer, men kan skje også hos tredjepart som har en egeninteresse i ikke å medvirke til misbruk. De nyere formene for bruk av skjulte metoder vil innebære at det ikke involveres tredjepart. Dette stiller høye krav til organisering, notoritet, dokumentasjon, kvalitetssikring og internkontroll hos politiet. Svikt i denne sammenheng er vesentlig vanskeligere å oppdage enn med medvirkning fra tredjepart, og innebærer også at misbruk er lettere å skjule. Et eksempel med visse paralleller er telefonavlytting der nødrett ble brukt som grunnlag. Inntil utvalget oppdaget bruken av denne metoden og bevirket at den kom inn i ordnede, kontrollerbare former, var det en metode som i enkelte politidistrikter ble brukt for ofte.

Ved nye metoder som delvis er av forebyggende karakter, er det påkrevd med en tettere og raskere kontrolloppfølging enn det som lar seg gjøre ved et rent sidegjøremålbasert kontrollutvalg.

Med utvidet kontrollområde der det forventes rask saksbehandling, er det vanskelig å se for seg et forsvarlig arbeid uten at det etableres et utvalgssekretariat i egnede, sikre lokaler. Selve utvalget bør fortsatt være uavhengige personer som har vervet som sidegjøremål, men de daglige oppgavene må utføres av heltidsansatte i sekretariatet.

Hovedproblemet med en slik løsning er begrensede muligheter for samlokalisering. Utvalget skal etter lov og forskrift være helt uavhengig offentlige myndigheter. Samlokalisering med departement, påtalemyndighet eller politi er derved utelukket. Å få rekruttert egnede personer og skape et attraktivt og utviklende miljø vil være et problem med en isolert liten bemanning.

Samlokalisering med EOS-utvalget (slik det til en viss grad er organisert i Sverige) er etter utvalgets oppfatning et reelt alternativ for å skape et faglig miljø, men da slik at enkeltsakene holdes skjermet og atskilt.

Et kontrollelement som uansett metodebruk og organisering ikke under noen omstendighet må fjernes, er politidistriktenes løpende rapportering til Riksadvokaten. Respekten for dette embetet og dette embetets styring av påtalemyndigheten i Norge er – sammen med kontrollutvalget – den mest effektive måten å føre reell kontroll og forebygge misbruk.

7. UTVALGETS OVERORDNEDE KONKLUSJON

Kommunikasjonskontroll i form av avlytting og innhenting av trafikkdata er på den ene side fortsatt meget egnede metoder for å oppklare kriminalsaker og representerer på den annen side tyngende inngrep overfor enkeltpersoner.

Etter utvalgets vurdering er politiets bruk av kommunikasjonskontroll gjennomgående forsvarlig og godt begrunnet. Dette er samme konklusjonen som i rapportene for de siste årene. Denne konklusjonen er ytterligere forsterket gjennom utvalgets arbeid i første halvdel av 2015. Kommunikasjonskontroll er fortsatt viktig for resultatet av etterforskningen i mange saker.

Med innføring av nye metoder og et kontrollansvar for utvalget i denne sammenheng kan ikke utvalget foreta et forsvarlig arbeid uten en mulighet for mer løpende oppfølging. Dette innebærer at utvalget – som fortsatt bør være sammensatt av personer med utvalgsarbeidet som sidegjøremål – må ha et sekretariat med noen heltidsstillinger.

* * *

Et samlet utvalg står bak denne rapporten. Rapporten er sluttført kort tid etter at utvalget mottok det siste tallmaterialet for 2014 og omtaler derfor også utvalgsarbeid som ble sluttført i første del av 2015. Avsluttende utvalgsmøte vedrørende årsrapporten ble holdt den 8. juni 2015.

Oslo den 8. juni 2015
For utvalget

Finn Haugen
utvalgsleder

Rapporten er i henhold til kommunikasjonskontrollforskriften avgitt til Justisdepartementet. Kopi er sendt Riksadvokaten til orientering.

Utvalgets årsrapporter for 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014 finnes på nettet her:
www.regjeringen.no/kommunikasjonskontroll