



Justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 23. januar 2015

Sendes per e-post til: postmottak@jd.dep.no, nina.nordby@jd.dep.no og kurt-arne.sandvik@sd.dep.no

TELE2S KOMMENTARER TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I POLITILOVEN OG EKOMLOVEN – MOBILREGULERTE SONER

1 Bakgrunn

Tele2 Norge AS ("**Tele2 Norge**") og Network Norway AS ("**Network Norway**") viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet ("JB") og Samferdselsdepartementet ("SD") 4. desember 2014 vedlagt forslag til endring av reglene for mobilregulerte soner ("**Høringsnotatet**" eller "**Forslaget**"). Vi har fått frist til 23. januar 2015 med å kommentere innholdet.

Tele2s norske virksomhet omfatter Network Norway AS, Mobile Norway AS og Tele2 Norge AS. Dette høringsinnspillet er å anse som et innspill på vegne av samtlige selskap, heretter omtalt som **Tele2**.

2 TeliaSonera ABs oppkjøp av Tele2s norske virksomhet

Tele2 AB inngikk 7. juli 2014 avtale med TeliaSonera AB om salg av Tele2s norske virksomhet. Oppkjøpet forutsetter godkjenning av norske konkurransemyndigheter. Partene vil ikke gjennomføre transaksjonen før en godkjenning eventuelt foreligger. Frem til dette tidspunktet vil med andre ord Tele2 fortsette å opptre som et uavhengig foretak.

3 Sammendrag av de foreslåtte endringene

Departementet foreslår dels å lovfeste, dels å utvide politiets adgang til å etablere mobilregulerte soner og til å foreta andre operative inngrep i frekvenser tildelt andre. Høringsnotatet har politiet for ytterligere virkemidler for bedre å ivareta sine oppgaver.

Samtidig fremholder departementene at det er viktig å ivareta stabiliteten i offentlig kommunikasjon slik at denne i minst mulig grad avbrytes eller forstyrres.

Departementene foreslår en ny bestemmelse i politiloven § 7 b som gir politiet hjemmel til å etablere mobilregulerte soner. Politiet skal også kunne benytte jamming på andre frekvenser enn frekvenser som brukes til offentlig mobilkommunikasjon, dersom dette er nødvendig for å beskytte liv og helse eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det. Mobilregulert sone innebærer at bruk av offentlig mobilkommunikasjon i et begrenset geografisk område påvirkes eller hindres ved hjelp av lovlig identitetsfangning og/eller jamming, jf. ekomloven § 3 nr. 19.

I tillegg foreslår departementene å åpne for at politiet kan innstille eller avbryte overføring av samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra bestemte telefoner, datamaskiner, andre bestemte kommunikasjonsanlegg eller andre anlegg som kan benyttes til sending av elektromagnetiske bølger, eller stenge denne typen anlegg for kommunikasjon.

Det foreslås to alternativer når det gjelder hvilke situasjoner som politiet kan benytte slike tiltak;

- Alternativ 1 innebærer at politiet skal kunne benytte mobilregulerte soner og jamming i arbeidet med å forebygge og stanse alvorlige ordensforstyrrelser, forebygge straffbare forhold eller iverksette andre politioperative tiltak. Dette forutsetter at inngrepet er nødvendig for å beskytte liv og helse eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn. I tillegg foreslår departementene å åpne for etablering av mobilregulerte soner og jamming for å gjennomføre tvangsmidler i medhold av straffeprosessloven §§ 200 a, 202 b, 202 c eller 216 m (hemmelig ransaking, teknisk sporing og romavlytting).
- Alternativ 2 gir politiet hjemmel til å etablere mobilregulerte soner og jamme frekvenser for å forebygge straffbare forhold som etter loven kan medføre straff av fengsel i tre år eller mer eller iverksette andre politioperative tiltak, når det er nødvendig for å beskytte liv og helse eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det. I tillegg foreslår departementene å åpne for etablering av mobilregulerte soner og jamming for å gjennomføre tvangsmidler i medhold av straffeprosessloven §§ 200 a, 202 b, 202 c eller 216 m.

Kompetansen til å iverksette tiltakene legges til politimester og visepolitimester, samt sjef PST og assisterende sjef PST. I tillegg foreslås det å åpne for at myndigheten i særlige tilfeller kan delegeres.

Videre foreslår departementene at kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) gis tilsynskompetanse for henholdsvis det ordinære politis og PSTs bruk av metodene i politiloven § 7 b.

I tillegg foreslås det endringer i ekomloven slik at politiet kan beslutte å unnlate å varsle Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") om jamming mv., eller utsette varslingen, dersom unnlatt eller utsatt varsling etter en konkret vurdering er nødvendig av hensyn til samarbeidende tjenester, eller det er helt nødvendig av hensyn til gjennomføringen av tiltak som nevnt i politiloven § 7 b. Endelig foreslås det at politiet kan beslutte at ekomtilbyderne ikke skal varsles dersom det er av avgjørende betydning for gjennomføringen av tiltaket. Det foreslås at slike beslutninger skal nedtegnes og begrunnes skriftlig.

4 Tele2s overordnede kommentarer til Forslaget

4.1 Tele2 er positiv til kodifisering av nødrett

På side 7 i Høringsnotatet fremgår det at adgangen til å gripe inn i elektronisk kommunikasjon utenfor straffeprosesslovens område hittil ikke har vært regulert i særlovgivningen. Politiet har likevel grepet inn i særskilte tilfeller på nødrettslig grunnlag.

Tele2 mener denne praksisen er uheldig.

Straffeloven § 47 legger opp til en komplisert skjønnsmessig vurdering av den konkrete faren samt forholdsmessigheten ved å gripe inn. Mobiloperatører som Tele2 har ingen forutsetning for å etterprøve om vilkårene er oppfylt. Rapporter fra Kontrollutvalget for kommunikasjonsskontroll viser at politiet ved flere anledninger har gjennomført uhjemlede inngrep på dette grunnlaget.

Videre er politiets praksis ulikeartet. Det foreligger ikke en standardisert, ensartet praksis for når det er aktuelt å gripe inn samt på hvilket grunnlag.

Regelverket stiller for øvrig ingen prosessuelle krav til varsling, vurdering av konsekvenser mv. Dette åpner for at politiet kan gjøre store inngrep i elektronisk kommunikasjon på sviktende faktisk grunnlag. Skulle for eksempel hele eller deler av mobilnettet stenges ned på kort varsel ved en mer eller mindre dokumentert frykt for terroranslag vil dette kunne føre til personskader og dødsfall som følge av at befolkningen ikke får varslet nødetatene. Inngrep på bakgrunn av nødrett kan dermed gjøre mer skade enn godt, ved at konsekvensene av inngrepet blir like alvorlige som den situasjonen man skal avverge

Tele2 stiller seg på bakgrunn av dette positiv til at lovgiver trekker opp tydelige grenser for hvilke inngrep politiet kan gjøre i elektronisk kommunikasjon og hvordan de i så fall må gå frem.

4.2 Departementene må dokumentere behovet for å utvide dagens hjemler

Departementet foreslår en betydelig utvidelse av myndighetenes adgang til å gripe inn i elektronisk kommunikasjon. Samtidig foreslår myndighetene å løse opp på kravene om varsling av Nkom og berørte tilbydere. Departementene begrunner forslaget med at "politiet har behov for ytterligere virkemidler for bedre å ivareta sine oppgaver" (side 1).

En rekke steder peker Høringsnotatet på at de nye hjemlene vil gjøre det mulig å motvirke potensielt farlige hendelser slik som:

- fjernutløsning av sprengladninger (side 13);
- gisselsituasjoner (side 13);
- "situasjoner der det er behov for å avverge drap" (side 13) og
- selvmordsbomber (side 14)

Det er videre nødvendig å gripe inn i "kritiske politioperasjoner", for eksempel ved å;

- jemme terminaler før en aksjon,
- forhindre detektering av polititjenestemenn og
- avbryte bruk av UAV.

Tele2 legger til grunn at politiet og øvrige myndigheter har opparbeidet seg et betydelig erfaringsgrunnlag knyttet til risikoen for de ulike hendelsene samt behovet for særskilte inngrep.

Høringsnotatet viser likevel ikke til noen konkrete hendelser som skulle tilsa at det er behov for å utvide politiets hjemler på området.

Utstrakt bruk av jamming mv. vil kunne skade viktige samfunnsinteresser. I verste fall vil liv kunne gå tapt. Overvåkning av kommunikasjon ved bruk av IMSI-catchere og liknende utstyr vil dessuten være et tyngende inngrep i borgernes personvern. Politiet vil i et slikt tilfelle få informasjon om et stort antall personer som ikke er gjenstand for etterforskning.

Tele2 er i lys av dette kritisk til at lovgiver utvider adgang til å gripe inn i elektronisk kommunikasjon i tråd med Forslaget. Dette forutsetter som et minimum at Departementet dokumenterer behovet for ulike tiltak i forkant.

4.3 Departementene må gjennomføre en reell utredning av de samfunnsmessige konsekvensene

Kapittel 5 i Høringsnotatet inneholder en kort, summarisk oppsummering av administrative kostnader mv. Departementet knytter dessuten enkelte kommentarer til hvilke konsekvenser mer utstrakt bruk av mobilregulerte soner mv. vil få andre steder i Høringsnotatet. Det synes som om vurderingene i liten grad baserer seg på konkrete eksempler og dokumentasjon.

Tele2 mener dette ikke er tilstrekkelig. Vil vi, som i 2006, peke på at lovendringen kan få såpass store negative virkninger for samfunnet at departementene må gjennomføre en grundig og tillitsvekkende vurdering av konsekvensen i samarbeid med bransjen.

Bruk av de foreslåtte hjemlene vil føre til hyppige kommunikasjonsavbrudd som reduserer oppetid og kvaliteten på brukernes tjenester. Jamming og tilsvarende tiltak vil ramme nødetater og samfunnskritiske kunder like hardt som vanlige brukere. Tele2 mener blant annet departementene må vurdere konkret om samfunnets behov for å forebygge/avverge straffbare handlinger er viktigere enn hensynet til borgernes liv, helse og vern av økonomiske interesser.

Slik forslaget er utformet mener Tele2 politiet for eksempel vil ha adgang til å blokkere all mobilkommunikasjon i et avgrenset byområde for å "hindre ulovlig etterretningsvirksomhet" (side 25), gjennomføre "hemmelig ransaking" eller avverge voldelige demonstrasjoner. Dette vil med sikkerhet hindre privatpersoner å skaffe legehjelp, varsle brann, informere politiet om forestående kriminalitet mv. Erfaringsmessig fører manglende varsling til tap av menneskeliv og personskader. Slik Tele2 ser det er det foreslåtte kravet om forholdsmessighet ikke tilstrekkelig for å bøte på denne risikoen.

4.4 Departementet må se lovendringen i sammenheng med revidert forslag om datalagring (Datalagringsdirektivet)

Bruk av mobilregulerte soner til å overvåke elektronisk kommunikasjon er et tyngende inngrep i borgernes personvern. Gjennom bruk av f.eks. IMSI-catchere vil politiet innhente sensitiv informasjon om et stort antall personer som ikke er gjenstand for etterforskning. Etter hva vi forstår vil departementene legge frem et revidert forslag til gjennomføring av datalagringsdirektivet, eller et justert alternativ til datalagringsdirektivet, første eller andre kvartal 2015. Blir dette en realitet vil også dette

tiltaket gi politiet betydelig mer informasjon om borgernes bruk av elektronisk kommunikasjon enn det de har hjemmel til å innhente i dag.

Høringsnotatet inneholder få, om ingen, vurderinger av de samlede konsekvensene de to tiltakene vil få.

Tele2 mener et såpass omfattende inngrep i borgernes personvern er svært betenkelig. Vi kan heller ikke se at departementene dokumenterer noe konkret behov for å la politiet innhente store mengder data om personer som ikke er gjenstand for etterforskning i den operative virksomheten. Adgang til en slik massiv, løpende overvåkning av befolkningen vil i ytterste konsekvens kunne føre til at befolkningen moderer sine ytringer av frykt for sanksjoner. Vide hjemler til å overvåke alle former for elektronisk kommunikasjon uavhengig av skyld vil dessuten også svekke tilliten til tjenestene.

Tele2 ber departementene om å gjøre en samlet vurdering av de to tiltakene. Personvern hensyn taler med styrke for at de to tiltakene modereres.

5 Kommentarer til utvalgte deler av Forslaget

5.1 Lovgiver bør velge det minst inngripende alternativet

På side 15 i Høringsnotatet foreslår departementet to alternative hjemmelsbestemmelser. Høringsinstansene oppfordres til å gi innspill på hvilket som er best egnet samt om tersklene er formålstjenlige.

Tele2 mener begge alternativer gir politiet for vide hjemler til å gripe inn. Etablering av mobilregulerte soner og jamming bør være forbeholdt de virkelig alvorlige handlingene slik som drap, planlegging av terroraksjoner, mordbrann o.l. Det bør derfor være et grunnleggende vilkår at det må være snakk om straffbare forhold med en vesentlig lengre strafferamme enn 3 år.

Sett i lys av at inngrep i den elektroniske kommunikasjonen vil kunne føre til at liv går tapt bør ikke mindre alvorlige forbrytelser som grove trusler og trusler mot offentlig tjenestemann gi rett til å blokkere eller manipulerer elektronisk kommunikasjon. Det samme gjelder inngrep som har til formål å effektivisere kommunikasjonskontroll og andre etterforskningsskritt.

Dersom terskelen for inngrep ikke høynes, mener *Tele2* at departementene må velge alternativ 2, som er det minst inngripende tiltaket.

5.2 Politiet må pålegges å varsle tilsynsmyndighetene uansett inngrep

Departementene foreslår at politiet som den klare hovedregel har plikt til å varsle Nkom "uten ugrunnet opphold etter at frekvensene er tildelt andre". Likevel åpnes det for en "sikkerhetsventil" i ekomloven § 6-2a annet ledd. Politiet kan i "særlige tilfeller" beslutte å unnlate eller utsette slik varsling (side 23):

"Det foreslås i tillegg at politiet kan beslutte at varsling til Post- og teletilsynet kan unnlates i helt spesielle situasjoner, jf. pkt. 4.2.2 nedenfor. I disse tilfellene vil hensynet til at operasjonen holdes hemmelig være så tungtveiende at Post- og teletilsynet ikke kan informeres. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnes. Det understrekes at dette kun vil være aktuelt i helt unntaksvis og spesielle tilfeller. Normalt skal varsling til PT alltid skje."

Tele2 er uenig i forslaget. Vi ber om at lovgiver viderefører dagens system som pålegger politiet en ubetinget plikt til å varsle fagmyndighetene ved opprettelse av mobilregulerte soner.

Nkom har lang erfaring med forvaltning av frekvensressurser. Tilsynet har videre et bevisst forhold til sikkerhet og beredskap samt kunnskap om hvilke konsekvenser bruk av jammere o.l. kan få for samfunnet.

Det vil alltid være en risiko for at politimyndighetene feiltolker data eller ikke overskuer de samfunnsmessige konsekvenser av å gripe inn. Varsling av fagmyndighetene vil kunne redusere denne risikoen..

Tele2 kan for øvrig ikke se at det er behov for noen sikkerhetsventil. Ansatte i Nkom er underlagt taushetsplikt. En rekke sentrale personer er dessuten sikkerhetsklarert. Vi er ikke kjent med at ansatte hos tilsynet tidligere har lekket opplysninger som har skadet pågående etterforskninger.

5.3 Nødvendig med krav om varsling av mobiloperatører

På side 22 i Høringsnotatet foreslår departementene at "politiet i særlige tilfeller og i samråd med Nkom kan beslutte at det ikke skal varsles videre til ekomtilbyderne, jf. pkt. 4.2.1 nedenfor, dersom det er av avgjørende betydning for å oppnå formålene med etablering av mobilregulert sone."

Videre fremgår det:

"Som hovedregel vil politiet ikke ha innvendinger mot at de aktuelle ekomtilbyderne varsles. I de tilfeller der myndigheten (PT) varsler ekomtilbyderne, legger departementet til grunn at de negative konsekvensene for ekomtilbyderne vil være begrensede. Politiet plikter å søke å hindre at tiltakene medfører unødige forstyrrelser i nettet, både av hensyn til ekomtilbyderne og brukerne av nettet. Politiet vil også ha en egen interesse i å begrense virkningene av tiltakene for å hindre at politiets bruk av mobilregulerte soner blir kjent av taktiske årsaker."

Tele2 er uenig i disse vurderingene. Vi ber om at politimyndighetene pålegges en ubetinget plikt til å varsle tilbydere om inngrep som påvirker nettet.

Som det fremgår i punkt 5.2 er teknisk innsikt viktig for å hindre at tiltaket får negative konsekvenser for samfunnet. Mobiloperatørene besitter langt mer kunnskap om nettverket, samfunnskritiske kunder, mv. enn Nkom, politiet og andre myndigheter. Dette erfaringsmaterialet vil ofte være nødvendig for at bruken av mobilregulerte soner og jamming skal være vellykket.

Hemmelighold overfor bransjen vil dessuten kunne føre til at tilbyderne selv uforvarende avslører pågående etterforskningsskrift slik som IMSI-catchere og jamming. Mobiloperatørene overvåker nettverket kontinuerlig og vil aktivt forsøke å rette innrapporterte feil. Regelverket pålegger dessuten tilbyderne å aktivt varsle egne kunder om utfall.

5.4 KK- og EOS-utvalgets etterfølgende tilsyn er ikke tilstrekkelig for å ivareta mobiloperatørens og borgernes interesser

Departementene foreslår at det kun er Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenesten som skal føre tilsyn med bruk av hjemlene (side 24):

"Departementet foreslår at KK-utvalget gis tilsynskompetanse for de tiltakene som foreslås i dette høringsnotatet for det ordinære politi. Det foreslås at EOS-utvalget gis tilsynskompetanse for PSTs bruk av metodene."

Departementene stiller seg kritisk til å la de ordinære domstolene etterprøve praksisen (side 23):

"Departementet ser det som vanskelig praktisk gjennomførbart at de operative tiltakene skal forelegges domstolene for godkjenning før iverksettelse. I praksis vil det kunne være vanskelig å innhente domstolens beslutning på forhånd, da det normalt vil være for kort tid mellom beslutning om bruk av det aktuelle tiltaket og til det må iverksettes."

Tele2 er uenig med departementene på dette punktet. Uansett hvilke vilkår lovgiver stiller til bruk av mobilregulerte soner og jamming, bør praksisen være gjenstand for domstolskontroll.

De foreslåtte kontrolltiltakene er ikke tilstrekkelige. Utvalgene fører ikke løpende tilsyn med etterforskningsskritt, men oppsummerer egne vurderinger i rapporter. Dette skjer normalt lenge etter at tiltaket er avsluttet. Utvalgene kan dessuten rette kritikk mot de aktuelle organene, men har ikke mandat til å stanse uhjemlet eller uønsket praksis. Slik Tele2 ser det vil ikke Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenesten være i stand til å effektivt følge opp politimyndighetens praksis.

Tele2 er enig i at det kan være vanskelig å innhente en beslutning fra domstolen på forhånd i alle saker. Dette er likevel ikke til hinder for bruk av denne kontrollmekanismen. Bestemmelsen kan for eksempel legge opp til en beslutning på forhånd der det er mulig og etterskuddsvis kontroll i særtilfeller.

Domstolskontroll i etterkant gjør det naturligvis ikke mulig å avverge det konkrete uhjemlede inngrepet. Men en slik mekanisme vil likevel føre til at politiet kan korrigere egen praksis i fremtidige saker. Domstolskontrollen er dessuten egnet til å gi forholdsvis raske tilbakemeldinger. Tele2 mener for øvrig at domstolene er bedre egnet til å vurdere de skjønnsmessige vilkårene departementene legger opp til i de to alternative forslagene til endring av politiloven.

Avslutningsvis ber Tele2 om å åpne for at tilbyderne kan bringe lovligheten inn for domstolene. Dette er særlig aktuelt ved inngrep av lengre varighet.

6 Avslutning

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen
Tele2 Norge AS og Network Norway AS

Frode Lillebakken
Juridisk direktør