

Utredning om forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten – uttalelse fra Post- og teletilsynet

Post- og teletilsynet (PT) mener det er positivt at det nå foreligger en utredning som kan vise vei framover for utviklingen innen nødkommunikasjon og økt samarbeide mellom nødetatene. Utredningen viser også at det er behov for videre utredninger før det kan vedtas endringer.

Utredningen viser til behovet for bedre samarbeid mellom nødetatene, spesielt i kritiske situasjoner som ved større ulykker. Felles syn på problemer og løsninger av dem er ofte nødvendig. PT vil vise til at det i løpende kontakt med nødetatene ofte er et problem at det ikke er en felles overordnet instans med god innsikt i nødetatenes behov og med myndighet til å beslutte hvordan konkrete forhold skal løses. Et eksempel er opprinnelsesmarkering, hvor vi en rekke ganger har anmodet om brukerkrav for å kunne ta opp med tjenesteleverandørene hvilke data og tekniske forutsetninger som eksisterer sett fra nødetatene. Ulike forutsetninger har bidratt til at nødetatene, kanskje også lokalt innen den enkelte etat, nytter ulike tekniske løsninger og dermed også har forskjellige muligheter for å tilpasse seg framtidige behov. Slike tilpasninger kan være knyttet til endringer i tjenestetilbud og tekniske løsninger innen elektronisk kommunikasjon. Dette gjelder også når det skal mottas opprinnelsesmarkering ved nye typer teknisk produksjon av telefontjeneste.

Til anbefalinger om veien videre har vi følgende merknader:

Anbefaling	Merknad
Overgang til bare ett nødnummer/felles tjeneste	Ett nødnummer kan være en fordel for publikum, men om fordelene blir reelle for nødetatene vil være avhengig av at funksjonsevnen i nødetatene opprettholdes. Også mange andre land har fortsatt flere nødnummer, det er få land som bare har nummer. Konsekvensene for nødetatene ved eventuell overgang til ett nødnummer synes ikke tilstrekkelig belyst i utredningen, blant annet fordi daglige oppgaver utenom akutt nød ikke er inkludert i vurderingene av oppgaver ved nødmeldesentralene. Vi har ikke preferanser mellom "Danmarksmodellen" og "Finlandsmodellen" eller andre muligheter. Konkrete modeller for Norge må vurderes videre, dersom det vedtas overgang til ett nødnummer og redusert antall nødmeldesentraler.
Ett organisatorisk tilknytningspunkt	Vår erfaring i kontakt med nødetatene og Justisdepartementet over mange år viser et vesentlig problem knyttet til samordning: Nødetatene har ulik organisatorisk forankring, og Samordningsrådet eller Justisdepartementet har små muligheter til å gjøre vedtak på vegne av alle tre nødetatene. Det kreves nå enighet mellom alle nødetatene for å kunne ta initiativ overfor andre parter. Vi har ikke oppfatninger om hvor og hvordan en slik organisatorisk tilknytning bør være.
Antall nødmeldesentraler	I og med at utredningen bare dekker deler av oppgavene som ivaretas av kommunikasjonssentraler i nødetatene, synes det ikke å være grunnlag i utredningen som kan gi konklusjoner om hvor mange nødmeldesentraler som kan være optimalt.
Veien videre	Det har vært gjort vurderinger om nødmeldesentraler, samarbeid og organisering gjennom mange år. Vi håper at den utredning som nå foreligger, med skissering av veien videre, vil kunne føre til at berørte departement blir enige om et mer forpliktende samarbeid som kan føre til forbedring av nødmeldetjenesten uten at dette går på bekostning av effektivitet og funksjonsevne i den enkelte nødetat.

Generelle merknader på grunnlag av rapporten

Rapporten fokuserer på forhold av betydning for publikums varsling av akutt nød gjennom anrop til nødnummer. Valg av løsning har også betydning for varsling (utalarmering) og koordinering av mannskap, prioritering av ressurser og mulige konflikter mellom prioriteringer sett fra nødmeldesentral og sett fra den enkelte nødetats lokale administrasjon. Vi antar at nødetatene vil omtale dette forholdet, men viser til at det også er telekommunikasjonsmessige sider av disse problemene som må inngå i videre vurderinger.

Spesielt synes kostnadsberegningene og tilhørende muligheter for besparelse å være basert på at nødmeldesentralene med tilhørende bemanning i hovedsak håndterer anrop til nødnummer, og på dette grunnlag kan man lett bevise at jo færre nødmeldesentraler jo lavere totale kostnader. Men hvis utredningene hadde inkludert all kommunikasjon som foregår internt i den enkelte nødetat og dels mellom etater og nødmeldesentraler for daglige oppgaver som er utenom håndtering av akutt nød, ville bildet kunne blitt et annet. Blant annet vil sambandsentraler og tilhørende kommunikasjonsnett kunne være nesten upåvirket av om svar på nødnummer sentraliseres. Enkelte typer kommunikasjon på dette området vil kunne ivaretas av et eventuelt nytt nødradionett, men dette er i hovedsak kommunikasjon med og mellom mobile enheter. Kommunikasjon mellom virksomheter i faste installasjoner vil fortsatt måtte foregå via andre løsninger og uavhengig av et nødradionett.

Spesielt om nødnummer og opprinnelsesmarkering

PT har spesielle oppgaver innen tilsyn med at regelverket om nett og tjenester for elektronisk kommunikasjon etterleves, og i å følge utviklingen innen teknologi og tjenester både i Norge og internasjonalt. Vi har derfor enkelte merknader knyttet til rapportens omtale av forhold på dette området.

PT vil vi vise til at:

- Felles europeisk nødnummer 112 ble fastsatt av EU i 1991 og kan eksistere parallelt med nasjonale nødnummer. Dette nødnummeret bør betjenes av personale som kan svare på flere språk. Nødnummer 112 skal være i stand til å betjene alle typer nødanrop, til brann, politi og ambulanse.
- Omtalen av plikten fra EU til å gi opprinnelsesmarkering er etter vår vurdering unøyaktig. Plikten i nevnte direktiv er en "bør"-bestemmelse, og en plikt forutsetter at egnede tekniske løsninger er tilgjengelig. Vi utelukker ikke at en "skal"-bestemmelse kan komme, når løsninger på flere områder er inntatt i aktuelle standarder.
- I norsk rett, jf ekomloven § 2-6, er krav om opprinnelsesmarkering innført som plikt, og PT vil i samarbeid med tjenestetilbydere og nødetater utrede muligheter for konkrete tekniske løsninger og praktisk etterlevelse av plikten på en måte som er hensiktsmessig for både tjenestetilbyderne og nødetatene og mest mulig uavhengig av de tekniske løsninger tilbyderne bruker for produksjon av telefontjenesten.

Når det gjelder opprinnelsesmarkering vil vi bemerke at vi etter samtaler med tjenestetilbydere må konstatere at:

- Enkelte tilbud på telefontjeneste via IP-nett, enten det gjelder internett eller dedikerte bedriftsinterne nett, ikke vil kunne gi (sikker) opprinnelsesmarkering. Dette kommer av at telefon i mange tilfeller er basert på hodesett og programvare i bærbar PC, som kan være mange steder i og utenfor en bedrift

- Ved anrop fra PC tilkoplek internett via trådløs sone (WLAN) med offentlig tilgjengelig tilkopling, vil ikke eier av trådløs sone vite at det foretas et telefonanrop og tilbyder på telefoni via internett vil ikke vite hvilke trådløs sone eller adresse anropet kommer fra
- Nødmeldesentralene kan måtte endre sine vurderinger av sikkerheten på opprinnelsesmarkering, for å kunne ta hensyn til at anrop fra enkelte tilbydere ikke vil kunne være ledsaget av opprinnelsesmarkering eller at eventuell opprinnelsesmarkering vil kunne være feil.
- Siden enkelte av tilbyderne eller løsningene på dette området ligger utenfor Norge, kan vi ikke gi pålegg som sikrer etterlevelse av ekomlovens plikt til å gi opprinnelsesmarkering for alle samtaler som teknisk kan gjennomføres til nødnummer.
- Også tradisjonelle telefoniløsninger innen bedrifter vil kunne gi feil opprinnelsesmarkering, spesielt hvis bedriften har flere geografiske lokasjoner.
- Utviklingen mot nye tekniske løsninger, blant annet innen IP-telefoni, går meget raskt og mange bruker derfor tjenester som i dag ikke gir opprinnelsesmarkering.
- Også innen IP-telefoni konstaterer vi at enkelte tjenesteleverandører vurderer muligheter for å gi opprinnelsesmarkering, mens andre foreløpig ikke synes å se slike muligheter.

Rapporten omtaler på side 38 opprinnelsesmarkering ved anrop fra mobiltelefoner. Senere informasjon fra nødetatene viser at landsdekkende løsninger på dette området er under fullføring fra begge de store mobiltilbyderne. Dagens løsninger for mobiltelefonnett og mobilapparater gir imidlertid som hovedløsning hvilken basestasjon oppringer er tilkoplek, og enkelte steder dekker en basestasjon et område på flere kvadratkilometer. I tettbygd strøk kan det selv med mindre dekningsområde pr basestasjon være usikkerhet om hvilken bygning eller gate anropet kommer fra.

Vi vil også nevne at PT har gjort vedtak som gir andre tilbydere plikt til å holde Telenor oppdatert om sluttbruker og adresser ved videresolgte abonnement, slik at Telenors løsning gir korrekt opprinnelsesmarkering i slike tilfeller (fasttelefon).

Om anrop til nødnummer som ikke er nød

Undersøkelser referert i utredningen viser at det forekommer mange feilanrop til nødnummer, og spesielt stor andel feilanrop går til nødnummer 112 (politiet). Det kan være mange årsaker til dette, men problemet synes i for liten grad å være tatt opp med tjenesteleverandørene. En del feilanrop skyldes at anrop fra mobiltelefon til 112 kan etableres med påslått tastelås og/eller uten SIM-kort. Misbruk, anrop fra anonyme brukere (jf anonyme kontantkort som ikke lenger er tillatt) og anrop fra utenlandske mobiltelefoner midlertidig i Norge (roaming mellom tilbydere) er andre årsaker. I vurderingen av muligheter for tiltak for å redusere antall feilanrop er det nødvendig å gjøre avveininger mellom muligheter for rask respons hos operatør på nødmeldesentral og tiltak som kan sikre at feilanrop siles ut før de føres fram til nødmeldesentral. En dialog om muligheter for tiltak må føres mellom nødetatene og tjenesteleverandørene.

Øverst på side 21 er det omtalt tekst fra personverndirektivet i EU, som sier at reservasjoner mot å vise A-nummer (calling line identification) ikke skal gjelde ved anrop til nødnummer. Dette er allerede ivare tatt både i teknisk løsning hos Telenor (som har nødmeldesentralene tilknyttet sine telefonsentraler) og ved konsesjonen fra Datatilsynet om bruk av A-nummer-visning også for personer som har hemmelig nummer eller har tilleggstjeneste om at deres nummer ikke skal vises hos dem de ringer til.

Til enkelte punkter i utredningen

Til punkt 10.3.1

Omtalen er i for seg korrekt, men ikke fullstendig. Det burde vært tatt med at PT etter initiativ fra Samordningsrådet hadde innledet et arbeid med deltakelse fra nødretter, tjenestetilbydere og andre interessenter, men at dette arbeidet stoppet opp på grunn av mangel på brukerkrav. PT skrev flere ganger og tok opp en rekke ganger i Samordningsrådet at nødrettene selv måtte utarbeide disse brukerkravene. Sosial- og helsedirektoratet tok omsider initiativ til etablering av en arbeidsgruppe, som er den som omtales.

Til punkt 10.3.2

Det omtales her et stadig tilbakevendende problem; uenighet mellom nødrettene og JD på den ene siden og SD og tjenesteleverandørene på den andre siden, hvem skal betale for tjenester og funksjoner som nødrettene ønsker knyttet til nødansrop. Vi viser til tidligere kommentar om behovet for avklaring på spørsmålet om kostnadsdekning på området. Statlig kjøp av tjenester fra aktuelle tilbydere kan være en løsning.

Til punkt 11.3.1

Vi er ikke enig i den sammenhengen som dette avsnittet viser, at vedtaket om 112 som felles europeisk nødnummer har direkte forårsaket færre nødmeldesentraler i andre land. Det er heller lokale vurderinger av utviklingen innen nødmeldetjenesten og det nødvendige samarbeidet mellom berørte etater som er avgjørende. Dette er likevel ikke til hinder for å kunne vurdere om utviklingen i våre naboland kan være basert på et grunnlag som også kan være aktuelt i Norge.

Til punkt 11.4.2

I EUs omtale av videre utvikling av nødmeldetjeneste, "enhanced 112-tjeneste" som også inkluderer opprinnelsesmarkering, er flerspråklighet hos personalet som besvarer anrop et poeng. Talebeskjeder som grunnlag for å taste et siffer for korrekt nødret er ikke en god løsning mht flerspråklighet (jf tekst under figur 15). Etter PTs vurdering tilsier dette at all vurdering av løsninger som inkluderer talemeldinger må falle bort.

Til punkt 12.1.5

Punktet omtaler teknisk tilgjengelighet. Med dagens tekniske muligheter kan det etableres løsninger som også gir økt teknisk tilgjengelighet i forhold til i dag. Jf blant annet

- dobbel opphengning av nødmeldesentraler (omtalt i rapporten)

- diversitet i kommunikasjonskanaler mellom nødmeldesentraler, både når det gjelder talekommunikasjon og overføring av nødvendige data, blant annet knyttet til opprinnelsesmarkering og informasjon som registreres i en nødmeldesentral og som bør videreformidles til andre berørte nødmeldesentraler.

Til punkt 12.6 og 12.6.1

Om kostnadsdekning for tilkopping mv for nødmeldesentral

Dagens rammevilkår på ekom-sektoren gir ikke klare bestemmelser om hvem som skal dekke konkrete kostnader, blant annet er det ikke konkrete krav om at tjenesteleverandører av offentlig telefontjeneste skal dekke kostnader knyttet til løsninger for tilkopping til nødmeldesentral og tiltak for å gi god tilgjengelighet og kommunikasjonssikkerhet. Det kan derfor være nødvendig at Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet bidrar til felles avklaring tilsvarende det som gjelder for kommunikasjonsskontroll, jf ekomloven § 2-8 og omtale av denne i ot-prop 58 (2002-2003).

Telenors kostnadsanslag gjelder kostnader knyttet til formidling av anrop fram til nødmeldesentral, inkludert det utstyr som nyttes i nødmeldesentralene. Beregningene gjelder således ikke kostnader til de interne kommunikasjonssystemene, som dels gjelder

- kommunikasjon fra nødmeldesentral til den eller de enheter som skal rykke ut for å avhjelpe den nød det meldes om
- kommunikasjon mellom berørte enheter under en aksjon

Spesielt vil det være slik at kostnadene Telenor har beregnet generelt vil bli lavere med færre nødmeldesentraler, mens kostnadene til kommunikasjon fra nødmeldesentral til utrykkende enhet blir høyere med færre sentraler. Det vil også kunne være spørsmål om i hvilken grad det er mulig å redusere andre kostnadskomponenter i nødmeldetjenesten, jf at det for flere nødmeldesentraler er slik at betjening av disse er integrert med betjening av andre funksjoner hos den aktuelle nødetat.

Til punkt 12.6.2 og 12.6.3

Den samme usikkerhet som er nevnt foran om investeringer gjelder også driftsutgifter.

Fordelene ved Storbritanniamodellen er at kommunikasjonssentralene hos nødetatene ikke blir belastet med feilanrop. En slik "siling" av nødanrop innebærer muligheter for en liten forsinkelse før anropet blir håndtert av noen som kan vurdere behovet for tiltak for avhjelpen nøden.

Tidligere nevnte usikkerheter mht kostnadsstruktur og -nivå er heller ikke tatt hensyn til i tabell 7 og tilhørende kommentarer.