



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

PTS

HK

07 1539 - 27
301.1

Deres referanse
07/1539

Vår referanse
2007/00866-7 043

Dato
18.12.2007

Høring - forslag til forskrift om mobilregulert sone

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev av 31.10.2007 fra Samferdselsdepartementet vedrørende forslag til forskrift om mobilregulert sone. Høringsfristen er etter avtale med Heidi Karlsen utsatt fra 14.12.2007 til 18.12.2007.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripos og utvalgte politidistrikt. Vi har innen fristen mottatt svar fra Kripos og Oslo politidistrikt. Høringssvarene er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse. I andre sammenhenger er det henvist direkte til disse. Svaret fra underliggende instanser følger vedlagt i kopi.

Samferdselsdepartementet foreslår å fastsette i egen forskrift bestemmelser om hvordan etablering av mobilregulert sone skal skje, hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for behandling av søknad om opprettelse av mobilregulert sone og hvilke regler som skal gjelde for underretting ved etablering av mobilregulert sone når sone etableres i medhold av straffeprosessloven § 216b, 2. ledd bokstav c). Forskriften gis med hjemmel i ekomloven § 6-2, som gir politiet rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg ved bruk av teknisk utstyr etter straffeprosessloven § 116b, 2. ledd bokstav c foreligger, samt til formål av mer forebyggende karakter.

Politidirektoratet er positiv til departementets forslag om å forskriftsregulere etablering og bruk av mobilregulerte soner, idet dette vil gi politiet anledning til bruk av mobilregulerte soner ved oppfyllelse av viktig tjenestelige behov som tiltak av forebyggende karakter og politiets øvingsformål. Det er også viktig med en regulering som hindrer at andre, eksempelvis kriminelle, kan benytte seg av mobilregulerte soner.

Departementet ber om innspill på om reglene bør være egen forskrift eller inngå i ekomforskriften. Det er i høringsnotatet fremholdt at tilbyderne ønsker at bestemmelsene gis som en egen forskrift. Politidirektoratet har ikke grunnlag for å si at det fremstår som åpenbart mer ønskelig å ta utkastet inn som et eget kapittel ekomforskriften enn å holde frekvensreguleringen utenfor. Imidlertid ser vi, i likhet med Oslo politidistrikt, ikke bort i

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

fra at det - ikke minst av pedagogiske grunner - vil være en fordel å ha færrest mulig forskrifter til ekomloven.

I høringsbrevet side to heter det at: *"Det er primært tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og – tjenester for mobilkommunikasjon som vil bære kostnadene, og politiet, kriminalomsorgen og forsvaret som vil høste fordelene av at mobilregulert sone etableres"*.

Politidirektoratet vil til dette påpeke at det er samfunnet, herunder også tilbyderne, som høster fordelene ved bekjempelse av alvorlig kriminalitet og bekjempelse av terror. Videre medfører selvfølgelig etterforskning og bekjempelse av alvorlig kriminalitet, herunder ved bruk av utradisjonelle metoder, kostnader på politiets side, eksempelvis i form av menneskelige ressurser, teknisk utstyr m.v.

Også Oslo politidistrikt presiserer at "[...] vår virksomhet - formentlig i likhet med Forsvaret og Kriminalomsorgen – søker å ivareta fellesskapets interesser på beste måte, og selvsagt ikke egen sak."

Oslo politidistrikt påpeker i forlengelse av dette at:

"[...]Når det i høringsbrevet i tilknytning til spørsmålet om underretning om bl.a. politiets bruk av anvendelse av mobilregulert sone til tilbyderne, anføres at disse er *"pålagt å sikre høy kvalitet i nettene"*, i tillegg har *"avtaler med bedriftskunder"*, og at *"for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for mobilkommunikasjon vil det kunne representere et tap i større eller mindre omfang når mobilregulerte soner etableres"*, synes kommersielle hensyn å tillegges sterk vekt, mens nettopp fellesskapets interesser i en effektiv kriminalitetsbekjempelse tillegges atskillig mindre vekt. Dette støttes også av at det er angitt at *"hensynet til forholdsmessighet og hensynet til transparens, som er to viktige prinsipper bak ekomloven [tilsier] at andre rettighetshavere som hovedregel bør underrettes"*. Departementet foreslår derfor ut fra disse betraktningene at Post- og Teletilsynet skal underrette tilbyder. Politiet på sin side skal ivareta kriminalitetsbekjempelse, som riktignok ikke er regulert av ekomloven, men som utvilsomt også representerer en legitim interesse hvor også forholdsmessighet er viktig.

Det er i høringsbrevet heller ikke vist til hvilke internasjonale forpliktelser Norge er bundet av for så vidt gjelder kriminalitetsbekjempelse og terror, som for eksempel Europarådets konvensjon av 8. november 2001 om IKT-kriminalitet (Convention on Cybercrime), undertegnet av Norge 23. november 2001. Det synes heller ikke kommentert at det er lovgiver som har besluttet at politiet skal ha tilgang til de metoder det er tale om her, og at det er regulert i straffeprosessloven mv hvem som skal ha underretning om evt metodebruk. Slikt sett er det vanskelig å se at det er ekomloven med sin vektlegging av kommersielle hensyn som skal anses som lex specialis med forrang foran politiets lovpålagte oppgaver og det straffeprosessuelle regelverket.

Forskriftsforslaget er mer omfattende enn lovteksten, og er også i stor grad knyttet til det som er dagens aktuelle teknologi (GSM), som kanskje ikke er helt hensiktsmessig, jf under."

For øvrig når det gjelder underretning, viser vi til våre merknader til utkastets § 9.

Vi vil nedenfor under punkt 2 gi våre kommentarer til de enkelte bestemmelsene i forslaget til forskrift.

2. Kommentarer

Til § 1 Saklig virkeområde

Det fremgår av ekomloven § 6-2, 4. ledd at ”*Myndigheten kan gi forskrifter om bruk av frekvenser.*” Bestemmelsen inneholder ikke en nærmere avgrensning av hvilke saklige virkeområder hos ulike myndigheter forskriftshjemmelen gjelder for.

Politidirektoratet mener ut fra dette at det kan synes overflødig at forskriften skal inneholde en slik begrensning.

Oslo politidistrikt er enig i dette og påpeker at en ulempe med en slik bestemmelse er at fremtidig utvikling vil kreve forskriftsendringer, noe som synes unødvendig.

For øvrig viser vi til våre merknader til § 5.

Til § 2 Stedlig virkeområde

Samferdselsdepartementet har funnet grunn til å avgrense det stedlige virkeområde for forskriften noe fra det stedlige virkeområdet til ekomloven, jf. ekomloven § 1-3, og uttaler at ”*Det er vanskelig for departementet å se noen åpenbar anvendelse for mobilregulert sone om bord i luftfartøy.*”

Den samme innvending som i forhold til § 2, gjør seg gjeldende her. Politidirektoratet vil understreke at det er av stor betydning for politiet å kunne benytte mobilregulerte soner om bord i luftfartøy, herunder i politihelikopter, og i forbindelse med redningsaksjoner og beredskapssituasjoner. Det er derfor viktig at bestemmelsen også omfatter ”luftfartøyer”.

Oslo politidistrikt uttaler sammenfallende at ”[...] Her vil, for eksempel, ikke mobiltelefoner i fly være omfattet. Oslo politidistrikt er usikker på begrunnelsen for å medta en slik stedlig oppregning i forskriften overhodet.”

Til § 3 Definisjoner

Politidirektoratet ber om at det tas inn i bestemmelsen en henvisning til straffeprosessloven § 216a (kommunikasjonsavlytting for identifisering) og 216b (identifisering av kommunikasjonsanlegg).

For øvrig viser vi til uttalelsen fra Kripos og Oslo politidistrikt.

Til § 4 Forholdet til andre lover

Utkastets § 4 angir at forvaltningslovens (fvl.) unntak fra taushetsplikt, jf. fvl. § 13b nr 1 og reglene om partsinnsyn ikke gjelder når mobilregulert sone skal opprettes etter initiativ fra politiet. Det fremgår også at den som etablerer mobilregulert sone skal ta stilling til om opplysninger som fremkommer av tiltaket vil falle inn under personopplysningsloven.

Politidirektoratet slutter seg til Oslo politidistrikt når distriktet uttaler at: ”Hvem som egentlig etablerer, og hvilke konsekvenser en slik vurdering skal ha synes ikke helt klart, og etter Oslo politidistrikts oppfatning fremstår det som unaturlig at plikten til å vurdere hvilken status og vern personlig informasjon skal ha i forvaltningens hender, skal omhandles særskilt i denne forskriften. Disse pliktene vil følge av annet og mer sentralt regelverk.”

Til § 5 Opprettelse av midlertidig mobilregulert sone etter søknad

I utkastet til forskriftens § 5 fremgår det at søknad om opprettelse av midlertidig mobilregulert sone skal fremsettes overfor Post- og teletilsynet og behandles etter reglene i forvaltningsloven. Videre skal tilbyders uttalelse tillegges vekt, og Post- og teletilsynet bør vurdere å innhente kommentarer fra Datatilsynet.

Ifølge § 5, 1. ledd kan mobilregulert sone innføres når det anses ”nødvendig for oppfyllelse av viktige tjenestelige behov”. Det fremgår av utkastets § 5, 2. ledd nr 1 at dette kan være ”tiltak av forebyggende karakter som for eksempel ved bekjempelse av terror og sikring av personer som ut fra en trusselvurdering trenger særlig beskyttelse og i andre tilsvarende ekstraordinære situasjoner samt politiets øvingsformål”.

Forskriftshjemmelen i ekomloven § 6-2, 4. ledd inneholder ingen avgrensning av hva som anses som viktige tjenestelige behov. Det er viktig at avgrensningen i forskriften ikke er uttømmende. Vi vil herunder bemerke at det på området ”tiltak av forebyggende karakter som for eksempel bekjempelse av terror og sikring av personer som ut fra en trusselvurdering trenger særskilt beskyttelse”, kan oppstå nødsituasjoner. Vi legger til grunn at bestemmelsen ikke medfører innskrenkninger i forhold til akutt- og krisesituasjoner.

Det fremgår også at Post- og teletilsynet ved behandlingen skal vurdere ”søkerens behov opp mot konsekvenser for elektronisk mobilnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon, dekningsgrad, sikkerhet og stabilitet, og i hvilken grad tiltaket kan medføre ulempe for sluttbrukere. Post- og teletilsynet bør i den enkelte sak vurdere å innhente kommentarer fra Datatilsynet vedrørende konsekvenser for personvernet. Forvaltningsloven gjelder for behandling av søknad. Berørte parter skal normalt høres før Post- og teletilsynet treffer vedtak, og tilbyders uttalelse skal tillegges vekt.”

Det er politiets prosessuelle regelverk som regulerer politiets metodebruk og at de kvalifiserende momenter er tilstrekkelig ivaretatt. Politidirektoratet finner det vanskelig at Post- og teletilsynet skal kunne overprøve politiets vurderinger av hva som anses som viktige tjenestelige behov i forbindelse med en søknad om etablering av mobilregulert sone. Endelig vil vi bemerke at bestemmelsen ikke inneholder rutiner for behandling av hastesaker.

Oslo politidistrikt uttaler at ”det neppe er akseptabelt – eller grunnlag for - at Post- og teletilsynet skal overprøve politiets vurderinger. Ganske særlig siden det er de kommersielle interesser som alt i utgangspunktet eksplisitt er vektlagt tyngst. Det skal forskriftsfestes at tilbyders syn skal tillegges vekt – en rettighet politiet tilsynelatende må greie seg uten. Tilsvarende synes det overraskende at forskriften innskrenker forvaltningslovens adgang til å forhåndsvarsle med mer. Til tross for detaljeringsgraden vedr uttalelser og forhåndsvarsler, er det ikke angitt noen forpliktelser for Post- og teletilsynet, ikke engang når det gjelder saksbehandlingstid. Sakene kan haste, men ut fra regelverket er det ingen forpliktelser vedr saksbehandlingen (herunder klageadgang mv).”

§ 9 Underretning om tiltak i medhold av straffeprosessloven kapittel 16a

Forslagets § 9 pålegger politiet å så snart som mulig underrette Post- og teletilsynet om etablering av en mobilregulert sone, og Post- og teletilsynet skal etter samme bestemmelse underrette nøkkelpersonell hos tilbyder. Post og teletilsynet kan i samråd med politiet også avgjøre ”om og i tilfelle når andre rettighetsbavere skal underrettes om mobilregulert sone har vært benyttet”. Videre fastsetter bestemmelsen at ”Reglene om taushetsplikt i straffeprosessloven § 216i gjelder for håndtering av informasjon som politiet skal gi myndigheten etter anvendelse av tiltak etter ekomloven § 6-2 sjette ledd”.

Ved endring i straffeprosessloven (strpl) i august 2005, fikk politiet hjemmel til å foreta identifisering av mobiltelefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved bruk av peileutstyr eller andre tekniske innretninger, jf strpl § 216b annet ledd bokstav c. Identifisering av kommunikasjonsanlegg krever kjennelse fra retten, og det er ellers ingen andre begrensninger på bruken enn det som er regulert i straffeprosessloven. Forslaget til forskrift er således en innsnevring av den rett som ble gitt politiet ved lovendringen i 2005. Forslaget reiser videre spørsmål om forholdet til politiets taushetsplikt etter strpl § 216i. Objektet for taushetsplikten etter denne bestemmelsen er alle sider ved kommunikasjonskontrollen. Oslo politidistrikt uttaler herunder at distriktet ”er usikker på hvor treffende forskriftens formulering er opp mot den straffeprosessuelle bestemmelsen, og det formålet som er tenkt oppnådd med forslaget. Forskriften åpner for en ganske vid spredning av informasjon.”

Politidirektoratet stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten ved og behovet for en slik underretning. Kommunikasjonskontroll er en etterforskningsmetode underlagt streng regulering gjennom straffeprosesslovens bestemmelser. Når det gjelder bekymringen fra tilbydere om eventuell forstyrrelser i nettet ved politiets bruk av utstyr for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter strpl kapittel 16a, vil vi bemerke at kommunikasjonskontroll er en etterforskningsmetode som politiet må benytte på en slik måte det ikke blir avslørt at etterforskning pågår. Ekomloven med forskrifter regulerer foretningmessige forhold og har som formål blant annet å sikre bærekraftig konkurranse innen området for elektronisk kommunikasjon. Etter Politidirektoratets oppfatning må dette være underordnet formålet om bekjempelse av alvorlig kriminalitet, spesielt i disse sakene hvor politiet har rettens kjennelse til identifisering av kommunikasjonsanlegg.

Politidirektoratet forslår derfor at det ikke oppstilles en plikt til underretning, og i alle fall ikke en videre underretning til tilbydere. Ved kommunikasjonskontroll kan underretning til mistenkte gis i ettertid jf strpl § 216j. En mulig alternativ løsning kan være at Post- og teletilsynet/tilbyder i ettertid henvender seg til politiet med spørsmål dersom det har vært problemer i nettet man ikke identifiserer.

Oslo politidistrikt uttaler at forslaget til underretningsplikten går alt for langt med en for dårlig begrunnelse. ”Politiet har en omfattende varslingsplikt, og underlagt ditto kontrollrutiner. En varslingsplikt som angitt i forskriftsforslaget vil være så drøy at det er spørsmål om politiet vil unnlate å iverksette slik etterforskning av hensyn til spredning av informasjon som politiet ikke har noen kontroll med, og til parter som vanskelig kan pålegges noen straffesanksjonert taushetsplikt. Det er ikke engang angitt hvordan informasjonen skal håndteres internt i Post- og teletilsynet, og hvordan informasjonen skal sikres der.”

Til § 10 Håndtering av konfidensiell informasjon om mobilregulert sone hos tilbyder

Etter forskriftens § 10 kan tilbyder utnevne særlig autorisert personell til å motta informasjon om etablering og bruk av mobilregulerte soner. Bestemmelsen legger opp til at slikt personell skal være autorisert på samme måte som personell som i dag håndterer konfidensiell informasjon i forbindelse med kommunikasjonskontroll.

Problemet er at dagens regelverk i liten grad synes å være egnet til autorisasjon av personer som skal håndtere sensitiv informasjon fra politiet. Kommunikasjonskontrollsaker fra politiet (unntatt Politiets sikkerhetstjeneste) skal graderes ”strengt fortrolig” og behandles etter beskyttelsesinstruksen jf rundskriv fra Riksadvokaten Del II nr 2/1987.

Beskyttelsesinstruksen er gitt med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet og ikke med hjemmel i sikkerhetsloven. Det antas at sikkerhetsloven, som gir hjemmel for forutgående personkontroll og autorisasjon av personer som skal behandle sensitiv informasjon, ikke gjelder overfor tilbyderne i denne sammenheng. Iverksettelse av personkontroll er et sterkt inngrep i den personlige integritet, og ut fra dagens lovtekst synes det å legges til grunn at krav om personkontroll forutsetter at personen står i et avtalemessig forhold til det offentlige. En eventuell sikkerhetsklarering av tilbydere bør derfor ha klar hjemmel i lov, eksempelvis i forskrift, se sikkerhetsloven § 2 tredje ledd. Heller ikke bruk av politiattest er egnet i disse tilfellene. Selv om man skulle få hjemmel til å utferdige politiattest etter strafferegistreringsforskriften § 12, skal slik attest normalt utferdiges direkte til den attesten gjelder, jf strafferegistreringsforskriften § 13. Det er svært sensitiv informasjon som utveksles ved ordinær kommunikasjonskontroll og ved bruk av mobilregulerte soner.

Personer hos tilbydere bør derfor ha vært gjennom en form for autorisasjon eller klarering. Hvordan det skal være mulig å få til en autorisasjon for tilbydere, har vært et spørsmål over lang tid. Problemstillingen ble blant annet tatt opp av ”Aukrust-utvalget” i innstillingen fra 1996 ”Telefonkontroll og moderne telekommunikasjonssystemer” kapittel 4. Utvalget foreslår at en lovregulering av spørsmålet vurderes. Vi er ikke kjent med om slik vurdering har vært foretatt.

Til § 11 Oversikt over anvendelse av mobilregulert sone

Forskriftens § 11 pålegger Post- og teletilsynet å offentliggjøre årlig ”en oversikt over mobilregulerte soner som har blitt etablert foregående år.” Videre ”bør” det gis ”fylkesvis informasjon om antall etableringer og metode for anvendelse”.

Som påpekt av Kripos, bør unntak fra denne opplysningsplikten vurderes for soner som er opprettet i medhold av forskriften § 5, idet en opplysningsplikt knyttet til øvelser i regi av forsvaret og/eller politiet vil være med på å blottlegge hvilken kapasitet, utstyr og metodebruk som finnes og benyttes av de to etatene.

Politidirektoratet slutter seg til Kripos når særorganet uttaler at:

”Når det gjelder offentliggjøring av statistikk over politiets bruk av mobilregulerte soner i medhold av forskriften §§ 8 og 9, så mener vi at dette vil være med på å synliggjøre politiets metodebruk – ikke bare ovenfor allmennheten, men særlig ovenfor dem som begår slik kriminalitet som metoden er ment å bekjempe. Bestemmelsen om offentliggjøring skiller heller ikke mellom når metoden har vært brukt for å forebygge eller avverge og når den har

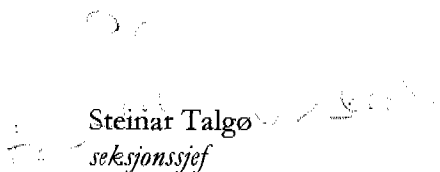
vært brukt for å oppklare straffbare handlinger. Terskelen for å offentliggjøre statistikk i tilknytning til sistnevnte tilfeller må ansees for å være mindre problematisk enn når metoden har vært brukt for å forebygge eller avverge kriminalitet fordi den siktede likevel vil kunne komme til kunnskap om bruken av metoden gjennom den generelle adgangen om innsyn i saksdokumentene. Tilsvarende gjelder ikke dersom politiet iverksetter metoden for å forebygge eller avverge at en straffbar handling blir gjennomført, og slik metodebruk må i størst mulig grad kunne beskyttes. Erfaringer så langt tyder for øvrig også på en svært begrenset bruk av metoden.

Opplysninger om hvor politiet har benyttet denne metoden i sitt arbeid, vil også kunne medføre at kriminelle kan sannsynliggjøre hvor de kan operere uten at de risikerer å bli utsatt for denne metodebruken. Spesielt skadelig for politiet er det at det skal opplyses hvilken metode som er benyttet, og hvor ofte hver enkelt metode benyttes. Totalt sett vil dette kunne gi de kriminelle en god oversikt over de totale ressurser politiet besitter innenfor dette feltet.”

Oslo politidistrikt uttaler i samme retning at distriktet ikke ser bort fra at det er ”nyttig eller hensiktsmessig med en slik oversikt, og kan heller ikke utelukke at det er hensiktsmessig at det er Post- og teletilsynet som skal gi den, og ikke påtalemyndigheten (for politiets saker), som formentlig har den beste rapporteringen, jf over. Igjen er det likevel en smule bekymringsfullt at Post- og teletilsynet, som skal ha tilgang til relativt omfattende informasjon, jf forslaget til forskrift § 5, men uten å ha noen kompetanse på etterforskning generelt, eller tilstrekkelig informasjon om den konkrete sak, ensidig skal legge frem offentlige oversikter. Det kan også pekes på at etter politiloven har politiet taushetsplikt vedr politimetoder. Forskriftsforslaget synes ikke uproblematisk i så måte.”

Med hilsen


Vidar Refvik
ass. politidirektør


Steinar Talgø
seksjonsjef

Vedlegg: 2

Kopi u/vedlegg: Justisdepartementet

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Tlf: 23364226