



07-1539-25
801.1

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
0505708-27 - 502

Vår dato:
14.12.2007

Deres ref.:
07/1539-HK

Deres dato:
31.10.2007

Saksbehandler:
Linda Must

www.npt.no

Høringssvar vedrørende forslag til forskrift om mobilregulerte soner

Post- og teletilsynet (PT) viser til brev av 31. oktober 2007 fra Samferdselsdepartementet vedrørende ovennevnte.

PT vil i det følgende kommentere forslaget til ny forskrift om mobilregulerte soner. Vi vil dels kommentere mer generelle forhold ved forslaget, dels materielt innhold, samt kort påpeke forholdet til lovgivningen om teknisk utstyr og til slutt knytte noen kommentarer til konsekvenser for PT.

1. Generelle forhold

For det første støtter PT forslaget om at det etableres en egen frittstående forskrift om mobilregulerte soner i stedet for at bestemmelsene innlemmes i ekomforskriften¹. Det vil kunne bidra til å øke tilgjengeligheten for brukerne av forskriften at den står på egne ben. Videre er PT enig med departementet i at ønsket fra mobiltilbyderne om at bestemmelsene vedtas i en egen forskrift bør vektlegges.

For det andre stiller PT spørsmål ved om forskriftshjemmelen i ekomloven § 6-2 siste (fjerde) ledd (som etter forslaget i Ot.prp. nr. 72 for 2006-2007 blir åttende og siste ledd) er spesifikk nok til at det i forskrift kan foretas en innsnevring av lovens virkeområde. Bestemmelsen lyder som følger:

"Myndigheten kan gi forskrifter om **bruk** av frekvenser." (vår utheving)

Myndigheten kan i sin tillatelsespraksis legge seg på en linje som i realiteten og i praksis innsnevrer lovens virkeområde, men det er etter vårt syn noe annet enn å frata tillatelsesmyndigheten ved forskrift den frihet som selve lovteksten innebærer.

For det tredje bemerker PT at det i forslaget til § 5 første ledd, for å sikre konsistens og sammenheng med forslaget i §§ 6, 7 og 8, bør presiseres hvem søknad skal fremmes overfor.

2. Kommentarer til det materielle innhold i forslaget

PT velger å kommentere forslaget til §§ 5, 8 og 9. I tillegg foreslår vi inntatt en definisjon i § 3 av begrepet "offentlig mobilnett".

¹ Forskrift 16. februar 2004 nr 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste

2.1. Forslag om ny definisjon i § 3

PT foreslår at "elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon" slik det er inntatt i forskriftsteksten flere steder erstattes med begrepet "offentlig mobilnett" og defineres som "elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon" i forslaget § 3. Det foreligger ingen definisjon av begrepet mobilnett i ekomloven eller noen anvendelse av ordet. Imidlertid brukes begrepet flere ganger i løpende tekst i ekomforskriften, jf. §§ 1-6, 2-2, 5-4. Å innta en definisjon av begrepet i forskriften vil innebære en forenkling av språket og lette lesbarheten.

Dersom departementet finner å kunne innta en slik definisjon vil det være nødvendig å endre ordlyden i forslaget § 3 nr. 3, § 5 fjerde ledd første setning og § 7 annet ledd tredje setning.

2.2. Midlertidig mobilregulert sone etter søknad fra politi og Forsvaret

Forslaget til § 5 i forskriften omhandler opprettelse av midlertidig mobilregulert sone etter søknad fra politiet og Forsvaret. Etter forslaget kan slik tillatelse gis i særskilte tilfeller når det må anses nødvendig for oppfyllelse av viktige, tjenestelige behov. I § 5 annet ledd er det listet opp i to punkter hva viktige tjenestelige behov kan være for henholdsvis politiet og Forsvaret.

PT bemerker at man ved å bruke ordlyden "kan være" i stedet for "er" åpner for en utvidelse av området for viktige, tjenestelige behov. PT stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å gi rom for en slik utvidelse av bruken uten at dette er tatt særskilt opp med de berørte parter. Vi foreslår på denne bakgrunn at ordlyden endres til følgende i annet ledd første setning:

"Viktige tjenestelige behov er;"

Når det gjelder forslaget § 5 fjerde ledd er det gitt anvisning på at det skal foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering av søkerens behov for å etablere mobilregulert sone opp mot konsekvenser for offentlige mobilnett, dekningsgrad, sikkerhet og stabilitet, i hvilken grad tiltaket kan medføre ulempe for sluttbrukerne, samt konsekvenser for personvern.

PT støtter forslaget om at det presiseres i forskrift at slik forholdsmessighetsvurdering skal skje. Selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i rettspraksis som et generelt prinsipp, er det i juridisk teori anført at det er grunnlag for å si at kravet til forholdsmessighet gjelder generelt og man kan derfor utlede noen generelle betraktninger om hva en slik forholdsmessighetsvurdering nærmere vil gå ut på.

Sentralt i forholdsmessighetsvurderingen vil etter PTs syn være om tiltaket er nødvendig for å oppnå det ønskede resultatet eller om det finnes andre mindre inngripende alternativer som oppnår samme resultat. Videre må det vurderes om ulempene ved tiltaket står i forhold til fordelene ved det som ønskes oppnådd. Verdien av resultatet må således veie tyngre enn det inngrepet representerer og det vil ikke være anledning til ensidig å legge vekt på én parts interesser.

Etablering av mobilregulerte soner vil påvirke pålitelighet, stabilitet og sikkerhet i kommunikasjon, og ettersom mange viktige brukere baserer seg helt eller delvis på mobilkommunikasjon, vil dette i visse tilfeller innebære en risiko for utenforstående tredjeparter. Det er særlig ved nødanrop (110, 112 og 113) samt mobile volds- og trygghetsalarmer at bruk av mobilregulert sone kan få negative konsekvenser da brukerne ikke vil kunne få kontakt med nødetatene. Dette gjelder spesielt der politiet oppretter en mobilregulert sone på bakgrunn av straffeprosessloven § 216 b) annet ledd bokstav c), men vil også kunne gjøre seg gjeldende der mobilregulerte soner er opprettet i medhold av forskriftsforslaget §§ 5, 6 og 7.

Konsekvensene og påvirkning for nødanrop og alarmtelefoner (trygghetsalarmer, voldsalarmer og lignende) er ikke eksplisitt nevnt i forskrift eller i merknader til forskrift. PT er bekymret for de alvorlige følger særlig jamming kan ha for bruk av nødnummer og finner det derfor hensiktsmessig å fremheve dette i forskriften som en del av den konkrete forholdsmessighetsvurdering i forskriften § 5 siste ledd. Etter vår vurdering vil det også være ønskelig om forskriften pålegger den som tar i

bruk jamming å gjøre en løpende vurdering i forhold til ulykker og lignende hendelser som kan inntreffe i det aktuelle området hvor jamming pågår, og om nødvendig avbryte jamming for å gjøre det mulig å ringe nødnummer fra mobiltelefon.

2.3. Frekvensbruk uten forhåndssøknad – straffeprosessloven § 216b)

I henhold til forslaget § 8 kan politiet uten tillatelse fra PT ta i bruk frekvenser tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven § 216 b) annet ledd bokstav c) er oppfylt.

PT har forståelse for politiets behov for raskt å opprette mobilregulerte soner, men forutsetter at etablering av mobilregulerte soner med hjemmel i § 8 vil være en sjelden foreteelse. Dersom det viser seg at metoden vil bli hyppig brukt vil PT som tilsynsorgan stille seg kritisk til dette. PT forutsetter også at den mest skånsomme metode for etablering av mobilregulert sone alltid benyttes der det er mulig.

Videre bemerker PT det uheldige i at man i arbeidsgruppen² ikke lyktes med å estimere det antall tilfeller der politiet kan tenkes å ha behov for å etablere mobilregulerte soner etter straffeprosessloven § 216 b). PT stiller spørsmål ved på hvilken måte tilsyn med bruken etter § 8 skal skje og hvilken oppfølging man tenker seg på sikt vedrørende dette. Den manglende beskrivelsen av hyppighet av bruken er i forskriften forsøkt avhjulpet ved den formulering som er inntatt i forslaget i § 8 første ledd, jf. forslag til ny ekomlov § 6-2 sjuende ledd, der det presiseres at etablering og bruk av mobilregulerte soner skal skje på en slik måte at eksisterende rettigheter til bruk av frekvenser i minst mulig grad innskrenkes eller påvirkes. Vi stiller også spørsmål ved forholdet mellom forslaget § 8 og ekomloven § 10-9 om stenging. Etter § 10-9 kan myndigheten uten forhåndsvarsel stenge elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste og stanse bruk av radio- og terminalutstyr dersom virksomheten kan medføre alvorlige trusler mot liv, helse eller sikkerhet eller forårsake skadelig interferens. Forslaget i § 8 innebærer i realiteten en uthuling av ekomloven § 10-9.

Siden det ikke foreligger informasjon om hvor mange antall saker som vil kunne falle inn under § 8 er PT av den oppfatning at det er viktig at man inntar i forskriften klare begrensninger for hvilket omfang etablering av mobilregulerte soner skal ha. PT støtter derfor inntatt i forskriften at bruk skal medføre "minst mulig skadelig interferens" og "så få og kortvarige kommunikasjonsavbrudd som mulig". Imidlertid bør ordlyden "skadelig" kunne utelates for å forhindre usikkerhet og ulike oppfatninger om hva som omfattes av ordlyden. Etter vår oppfatning er det således tilstrekkelig å innta i forskriften at bruken skal medføre "minst mulig interferens" og påføre sluttbrukerne "så få og kortvarige kommunikasjonsavbrudd som mulig".

PT stiller også spørsmål ved om det eventuelt bør inntas i forskriften § 8 et krav eller en forutsetning om at politiet sikrer at det finnes tilfredsstillende rutiner som ivaretar at det personell hos politiet som tar hånd om og anvender det tekniske utstyret som vil bli brukt med hjemmel i § 8, er navngitt og tilstrekkelig kvalifisert. PT mener at politiet selv må etablere en slik ordning for kvalifisering av eget personell. Slik identifikasjon er etter vår oppfatning hensiktsmessig for å forhindre eventuell uønsket og ikke-kvalifisert bruk av utstyret. Oppdaterte oversikter/lister over kvalifiserte personer bør sendes PT til orientering.

2.4. Underretning om tiltak

Videre kommenteres § 9 om underretning om tiltak i medhold av straffeprosessloven kapittel 16a. Det følger av ordlyden at politiet "så snart som mulig" skal underrette PT om at mobilregulert sone er etablert. Etter PTs syn bør formuleringen "så snart som mulig" erstattes av den rettslige standarden "uten ugrunnet opphold". Det har formodningen for seg at det med formuleringen "så snart som mulig" i altfor stor grad overlates til politiets eget skjønn hva som kan aksepteres som å ligge innenfor ordlyden. Ved å innta den rettslige standarden "uten ugrunnet opphold" overlates vurderingen i mindre grad til politiets skjønn da rettslige standarder har et mer

² Arbeidsgruppen som ble etablert av Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet bestående av politiet, Kriminalomsorgen, Forsvaret og et utvalg av tilbydere av ekomnett og –tjenester ble ledet av PT.

fastlagt og avgrenset innhold. Rettslige standarder kan endre seg over tid og variere etter hvilket rettsområde man befinner seg på. På området for underretning etter § 9 mener PT at "uten ugrunnet opphold" normalt innebærer ikke mer enn 24 timer, maksimum to dager og helt unntaksvis opp mot én uke forsinkelse. En slik forsinkelse fordrer at det er tale om ekstraordinære omstendigheter på politiets side.

PT anser det som viktig at tilbyder til enhver tid er oppdatert på begrensninger i nettet forårsaket av etablering av mobilregulerte soner. Dersom en operatør ikke kjenner til at det er opprettet mobilregulerte soner i et gitt område på et gitt tidspunkt, vil tilbyder kunne bruke unødvendige ressurser på å identifisere og rette ulike problemer forårsaket av mobilregulerte soner. Dette kan legge beslag på ressurser som bør brukes til å rette andre feil i nettet, og dersom en reell krisesituasjon skulle oppstå samtidig vil man kunne risikere at tilbyder ikke har tilstrekkelig beredskap til å håndtere den virkelige krisen.

Videre vil et varslingsystem som legger opp til at varsling skal gå gjennom flere ledd kunne medføre at det i forbindelse med helligdager og helger kan ta opptil flere dager før tilbyder blir informert om de faktiske forhold og som PT anser for å være svært uheldig.

På bakgrunn av dette mener vi at tilbydere som eier og drifter mobilnett bør få informasjon om bruk av mobilregulert sone samtidig med at dette opprettes, og at disse meldingene kan sendes direkte fra politiet til tilbyder. De store tilbyderne har allerede per dags dato personell som behandler konfidensielle opplysninger om kommunikasjonskontroll og bruk av trafikkdata, slik at det er lite trolig at politiets arbeid vil bli forringet av en slik samtidig varsling.

PT bør imidlertid også få underretning om tiltak med hjemmel i straffeprosessloven § 216 a) uten ugrunnet opphold etter at mobilregulert sone er etablert.

Det fremgår av § 9 annet ledd annen setning at PT i samråd med politiet kan avgjøre om og i tilfelle når andre rettighetshavere skal underrettes om at mobilregulert sone har vært benyttet. PT foreslår inntatt et krav om det skal foreligge saklig begrunnelse i de tilfeller underretning til tilbyder ikke gis. Vi mener et slikt krav er til fordel for en senere etterprøvnbarhet og revisjon av hvordan forskriftsbestemmelsen fungerer i praksis.

3. Forholdet til lovgivning om teknisk utstyr og konsekvenser for PT

PT vil i det følgende til slutt komme med noen betraktninger om forholdet til lovgivningen om teknisk utstyr, samt hva vi ser som konsekvenser for PT når det gjelder den foreslåtte forskriften.

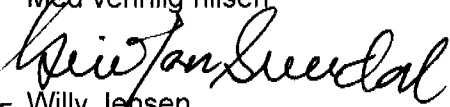
PT finner grunn til kort å ta med i sitt høringssvar at forskrift 20. juni 2000 nr. 628 om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr begrenser adgangen til bruk og omsetning av utstyr for å etablere særlige mobilregulerte soner. Begrensningen gjelder imidlertid ikke for utstyr som utelukkende brukes for å ivareta rikets eller annen offentlig sikkerhet, bruk av Forsvaret eller på strafferettens område. Forekomsten og etterspørselen av GSM-jammere har vært et problem i Europa i flere år. Saken har versert i diverse utstyrsfora, herunder TCAM³ som er den stående komiteen under R&TTE-direktivet. TCAM konkluderte i sin behandling av temaet med at det ikke finnes en "legal" GSM-jammer, det vil si som tilfredsstillende gjeldende regelverk. En GSM-jammer vil kunne tenkes å komme inn under det horisontale EMC-direktivet, eventuelt det vertikale R&TTE-direktivet. En GSM-jammers funksjonalitet er imidlertid av en slik karakter at den aldri vil kunne tilfredsstillende de grunnleggende krav til utstyr under disse direktivene. EU-Kommisjonen har derfor oppfordret alle medlemsland til å gjøre det som er mulig for å stanse omsetning av slikt utstyr. Det anses altså ikke mulig på legalt vis å CE-merke og fritt omsette utstyr av denne type. R&TTE-direktivet og vår tilhørende nasjonale forskrift om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr har imidlertid gjort et unntak for radio- og teleterminalutstyr som bare brukes for å ivareta rikets eller annen offentlig sikkerhet, bare brukes av forsvaret eller for statens tiltak på det strafferettslige området, jf. forskrift om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr § 2 tredje ledd bokstav e).

³ Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee

Registrerte leverandører kan på denne måten lovlig importere slikt utstyr, men da utelukkende for viderefremdling til politiet, Forsvaret eller andre for de formål som er angitt over.

Videre bemerker PT at det fremgår av de enkelte bestemmelser i forslaget til ny forskrift at PT vil bli pålagt flere oppgaver relatert til oppfølgingen av forskriften. Oppgaver som foreslås lagt til PT fremgår av § 5 fjerde ledd, 7 annet ledd, § 9 og § 11. Generelt er det vanskelig å estimere omfanget av de oppgavene som PT i fremtiden vil måtte utføre, men det er klart at arbeidet vil legge beslag på ressurser i vår organisasjon. Vi gjør derfor oppmerksom på at nye oppgaver vil kunne avstedkomme behov for en økning i vårt budsjett.

Med vennlig hilsen

for 
Willy Jensen
direktør

for 
Geir Jan Sundal
avdelingsdirektør