

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	S.BEH.: HK
14 DES. 2007	
S.NR.: 07 / 1539-15	
ARKIV: 801.1	AVSKREVET:



Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Vår dato  
14.12.2007

Vår referanse

-

Deres dato  
31.10.2007

Deres referanse

-

Vår saksbehandler  
Finn Trosby

## TELENORS SVAR PÅ HØRING OM FORSKRIFT FOR MOBILREGULERTE SONER

### Innledning

Som det fremkommer av foreliggende høringsbrev av 31.10.07 fra Samferdselsdepartementet, innebærer etablering av mobilregulerte soner inngrep i konsesjoner og frekvenstillatelser som er tildelt andre. Telenors syn på foreliggende høringsutkast for forskrift om mobilregulerte soner, er at det inneholder elementer som er positive sammenliknet med hvor neglisjert ekominteressene i den tidligere saksbehandlingen så ut til å kunne bli, men at foreliggende utkast likevel er langt fra det Telenor synes er akseptabelt.

Lovforslaget om mobilregulerte soner fremkommer i Odelstingsproposisjon nr 72 (2006-2007). Dessverre er ikke ordlyden i foreliggende forslag til lovhjemmel gjenstand for høring. Fordi forskriften har nær sammenheng med hjemmelsloven, vil vi i dette høringssvar også kort kommentere Samferdselsdepartementets forslag til hjemmel om mobilregulerte soner.

Telenors prinsipielle syn på mobilregulerte soner er at dette må aksepteres når det anvendes som ledd i bekjempelse av terror og ekstrem kriminalitet. Utover dette må behovet avveies grundig mot de betydelige skadevirkninger på offentlig kommunikasjon – herunder nødansrop – som kan være konsekvensen.

Til grunn for ovennevnte avveining, må det foreligge en grundig konsekvensanalyse. Samferdselsdepartementet har erkjent at det var behov for en konsekvensutredning og inviterte de involverte parter til å delta i en arbeidsgruppe med blant annet dette som formål. Telenor aksepterte invitasjonen til å delta i arbeidet til denne gruppen, dog under forutsetning av at konsekvensene skulle utredes. Med beklagelse har vi dog måttet konstatere, at selv ikke et eneste forsøk på konsekvensanalyse har blitt gjennomført fra politiets side.

Betydelige prinsipielle spørsmål er fremdeles helt uavklarte. Relevante spørsmål i denne sammenheng er: Hva rommes i dag og i fremtiden det regulatoriske begrepet "frekvenstillatelse med eksklusive rettigheter"? Hva betyr innholdet av dette begrepet for incitamentene som må ligge i bunn på forretning basert på trådløs kommunikasjon og som krever massive investeringer i

infrastruktur? Hvilke normer for risiko – for eksempel når det gjelder nødanrop og alarmsystemer – synes myndighetene det er akseptabelt å pålagre det som til nå har vært betraktet som en relativt pålitelig form for kommunikasjon? Hvilke konsekvenser får det for den kommersielle relasjonen mellom (nett)operatør og storkunde eller tjenesteleverandør i fremtiden – en relasjon som telemyndigheten ved Post- og teletilsynet frem til nå har forsøkt å gjøre sterkere ved å oppdatere en mal for avtaler om tjenesteleveranser mellom operatør og storkunde / tjenesteleverandør (de såkalte SLA-avtalene)?

Telenor mener det er meget bekymringsfullt at myndighetene har introdusert konseptet ”mobilregulerte soner” uten noen som helst utredning av slike spørsmål.

## Proessen slik den har forløpt

Som kjent fremkom forslaget om å introdusere de såkalte ”mobilregulerte soner” ved revisjonen av ekomloven høsten 2006.

Samferdselsdepartementet la korrekt til grunn at politiet ikke kunne etablere mobilregulerte soner uten særskilt hjemmel i ekomloven. Vi viser også til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 31.10.07 s 1 der det fremkommer at Post- og teletilsynet har fulgt et prinsipp utledet av mange års forvaltningspraksis som innebærer at frekvenser tildelt for bruk av offentlige kommunikasjons-tjenester ikke samtidig skal kunne brukes av tredjepart.

Det er også på det rene at ved fastsettelsen av bestemmelsen i straffeprosessloven § 216 b) annet ledd, ble ikke de ulike problemstillinger i forhold til frekvensinnehaverne og uskyldige 3. parter løst, jfr følgende uttalelse i forarbeidene (Ot.prp. nr 60 2004-2006) fra Justisdepartementet:

*”Som Samferdselsdepartementet har pekt på under høringen, vil det imidlertid være behov for å foreta visse justeringer i lov om elektronisk kommunikasjon og i tildelte konsesjoner før den nye lovhjemmelen for identifisering tas i bruk.”*

I Odelstingsproposisjon nr 72 (2006-2007), der foreliggende forslag om lovhjemmel vedrørende mobilregulerte soner fremkommer, omtales arbeidsgruppens mandat uttrykkelig under pkt 4.7, s 23 (uthevet tekst her):

*”For å komme tilbyderne noe i møte i ønsket om en konsekvensutredning, har Samferdselsdepartementet i samarbeid med Justis- og politidepartementet iverksatt et utredningsarbeid om hvordan etablering av mobilregulerte soner skal kunne gjennomføres i praksis slik at både hensynet til kriminalitetsbekjempelse og kommunikasjonssikkerhet blir ivaretatt. Utredningen skal klargjøre justismyndighetenes og Forsvarets behov for å kunne etablere særlige mobilregulerte soner, og den skal klargjøre konsekvensene ved etablering av slike soner.”*

Telenor og andre operatører påpekte under hele prosessen at en konsekvensutredning må foreligge før fastsettelse av ordlyd i en lovhjemmel om mobilregulerte soner. Operatørene ga eksplisitt uttrykk for bekymring over at nevnte premisser om konsekvensutredning ikke ble oppfylt. Også foreliggende forslag til forskrift er fremlagt uten noen konsekvensutredning.

Telenor fremholdt at dersom lovutkast til § 6-2 ble vedtatt uten noen forutgående konsekvensutredning, må det som et minimum fastsettes en varslingsplikt overfor tilbyderne. I denne sammenheng viser vi til våre kommentarer til forskriften § 9 annet ledd nedenfor.

## Telenors kommentarer til enkelte punkter i høringsforslaget for forskrift

### §3 – Definisjoner

#### Mobilregulert sone

I høringsutkastet foreslås følgende definisjon for mobilregulert sone:

*En situasjon der kommunikasjon i elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon i et avgrenset geografisk område overvåkes, eventuelt fullstendig hindres, ved hjelp av identitetsfangning og / eller jamming.*

Telenor har følgende kommentarer til dette forslaget:

En mobilregulert sone er ikke en situasjon, det er en et radiomessig arrangement som er rettet mot et lite utvalg av brukere av offentlige mobilkommunikasjonstjenester, men som påvirker langt flere.

Når det gjelder begrepet "avgrenset geografisk område" mener Telenor at det er ønskelig å så langt som mulig presisere at det er snakk om et område som er begrenset i utstrekning (et jammesignal sendt ut i Oslo vil nødvendigvis ikke være merkbart i hele Norge), men det er ikke et skarpt avgrenset område. Utbredelsen av radiobølger er det ikke mulig å skarpt avgrense uten ved etablering av betydelige bygningsmessige arrangement, så som Faraday's bur, tykke betongvegger, etc. Slike arrangement er stort sett bare aktuelle i de tilfellene hvor Kriminalomsorgen vil anvende mobilregulerte soner. Telenor er av den mening at begrepet "begrenset" indikerer noe bedre enn "avgrenset" at det berørte området nødvendigvis må ha svært diffuse konturer. Dette faktum er av stor betydning når det gjelder å vurdere de utilsiktede skadevirkningene ved mobilregulerte soner.

Vedrørende teksten "*.. overvåkes, eventuelt fullstendig forhindres ..*" I diskusjonene om definisjonen av mobilregulerte soner har PT tidligere benyttet betegnelser som "manipuleres" og "ødelegges". Telenor foreslår at man skifter ut "overvåkes" med noe som er mer i tråd med PT's definisjon, fordi det eKom-spesifikke er det som er temaet her, ikke det datatilsynsmessige.

Telenor foreslår derfor følgende, alternative tekst for definisjonen av mobilregulert sone:

"Et radiomessig arrangement der kommunikasjon i elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon i et begrenset geografisk område påvirkes, eventuelt fullstendig hindres, ved hjelp av jamming og/eller identitetsfangning"

Dette er også i overensstemmelse med begrepsbruken i høringsutkastets påfølgende definisjon for jamming ('begrenset' i stedet for 'avgrenset').

## § 5 - Opprettelse av midlertidig mobilregulert sone etter søknad

Høringsforslagets tekst lyder som følger:

*Etter ekomlovens § 6-2 fjerde ledd kan det i særskilte tilfeller etter søknad fra politiet og Forsvaret gis tillatelse til bruk av frekvenser tildelt andre når det måtte anses nødvendig for oppfyllelse av viktige, tjenestelige behov.*

*Viktige tjenester kan være;*

- 1. tiltak av forebyggende karakter som for eksempel ved bekjempelse av terror, sikring av personer som ut fra en trusselvurdering trenger særlig beskyttelse og andre tilstedeværende ekstraordinære situasjoner samt politiets øvingsformål, og*
- 2. Forsvarets øvingsformål*

*Søknad om slik tillatelse må minst angi geografisk område og frekvensområde.*

*Ved behandling av søknad om opprettelse av mobilregulert sone i medhold av ekomloven § 6-2 fjerde ledd skal Post- og teletilsynet vurdere søkerens behov opp mot konsekvenser for elektronisk kommunikasjonsnett 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 således normalt høres før Post- og teletilsynet treffer vedtak og tilbyders uttalelse skal tillegges vekt.*

Telenor har hatt som premiss i diskusjonene frem til nå at mobilregulerte soner implementert av Forsvaret som her beskrevet skulle etableres på Forsvarets øvingsområder på tider og steder hvor sivil ferdsel normalt var utelukket; og at konsekvensene for det sivile samfunn således ikke var merkbare.

Telenor mener derfor at forskriftsteksten ikke skal åpne for tvil om disse premissene ved formuleringer så som "... og i hvilken grad tiltaket kan medføre ulempe for sluttbrukere. ...". Ytterligere til ettertanke og undring er setningen: "... Post- og teletilsynet bør i den enkelte sak vurdere å innhente kommentarer fra Datatilsynet vedrørende konsekvenser for personvernet. ...". Hva slags øvelser er det snakk om?

Telenor foreslår således følgende tekst i fjerde ledd:

"Ved behandling av søknad om opprettelse av mobilregulert sone i medhold av ekomloven § 6-2 fjerde ledd skal Post- og teletilsynet vurdere søkerens behov opp mot konsekvenser for elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon, dekningsgrad, sikkerhet og stabilitet. Post- og teletilsynet skal i disse vurderingene ha som utgangspunkt at tiltaket ikke skal medføre ulempe for sluttbrukerne."

## §7 "Tillatelse avgrenset til fengsler med høyt sikkerhetsnivå

Utkastet til tekst for paragraf 7 "Tillatelse avgrenset til fengsler med høyt sikkerhetsnivå" lyder som følger:

*Etter ekomlovens § 6-2 femte ledd kan kriminalomsorgen søke Post- og teletilsynet om tillatelse til bruk av frekvenser tildelt andre. Slik tillatelse kan gis innenfor det geografiske dekningsområdet som tilsvarer kriminalomsorgens fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Søknad må fremmes for hvert enkelt fengsel for at tillatelse skal kunne gis.*

*Valg av teknisk løsning gjøres i samråd med Post- og teletilsynet og berørte tilbydere. Mulighet for anvendelse av andre tiltak enn løsning som anvender radiofrekvenser skal vurderes. Varig mobilregulert sone skal etableres slik at den i minst mulig grad forårsaker skadelig interferens i tilbyders elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon med påfølgende ulemper for sluttbruker utenfor angjeldende fengsler.*

*Regler for behandling av søknad som for § 5 fjerde ledd gjelder tilsvarende.*

Telenors kommentar til dette er følgende:

I utforming av mobilregulerte soner for fengsler vil det kunne tenkes en rekke alternative løsninger som hver representerer ulike kostnadsnivå, og hvor det ofte vil være slik at de rimeligste innebærer størst risiko for forstyrrelser av den normale mobilkommunikasjonen utenfor fengselet. Forskriftsteksten bør derfor etter vår mening romme en føring som forhindrer at man salderer hensynet til den ordinære trafikken ut fra økonomiske hensyn. Dette er ikke minst viktig så lenge det ikke finnes mer konkrete restriksjoner på hvilken type fengsler hvor mobilregulerte soner kan implementeres utenom den mer allmenne ”fengsler med høyt sikkerhetsnivå”.

Telenor vil derfor foreslå følgende tekst som erstatning for siste setning i annet ledd:

”... Varig mobilregulert sone skal etableres slik at den i minst mulig grad forårsaker skadelig interferens i tilbyders elektroniske kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon med påfølgende ulemper for sluttbruker utenfor angjeldende fengsler. Spesielt skal ikke løsninger som er åpenbart mer skånsomme mot sistnevnte part enn andre, enklere løsninger forkastes fordi de er mer kostbare. ...”

## **§ 8 Tiltak i medhold av straffeprosessloven kapittel 16a**

Første ledd viser til at politiet med hjemmel i ekomloven § 6-2 sjette ledd uten tillatelse fra Post- og teletilsynet kan ta i bruk frekvenser som er tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c) er oppfylt.

Telenor understreker at foreliggende utkast til lovhjemmel og forskrift kun gir en henvisning til straffeprosessloven. Lovteknisk burde opplistingen av mulighetene for å etablere mobilregulerte soner, fremkomme av ekomlovens selv. Dersom dette ikke fastsettes i ekomloven, mener vi det som et minimum bør fremkomme i forskriften hvilke av straffelovens bestemmelser dette gjelder. Hvis dette ikke fastsettes i ekomloven/forskriften, risikerer man at opplistingen i Straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c) utvides gradvis og således undergraver formålet i ekomloven.

Når det gjelder rekkevidden av staffebestemmelsene som det henvises til i foreliggende forslag, så mener Telenor dette favner for vidt. Straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c) innebærer at det vil kunne etableres mobilregulerte soner i forbindelse med etterforskningen i en rekke saker av svært ulik karakter:

- Hvis handlingen / forsøket etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer.
- Hvis handlingen / forsøket rammes av følgende bestemmelser i straffeloven:
  - §§ 90 til 94 – omhandler "Forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet"
  - § 104 – gjelder forbrytelser mot "Norges statsforfatning og Statsoverhode"
  - § 162 – gjelder "Allmenfarlige forbrytelser (blant annet oppbevaring av eller omsetning av narkotika som straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år)
  - § 390 a) – gjelder "Den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred eller som medvirker hertil straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år".

Denne oppstillingen av mulighet for bruk i forhold til et meget vidt omfang av kriminalitet, er bakgrunnen for Telenors hovedinnvending om at ekom-siden vil kunne bli lidende. I ovennevnte liste av mulige grunnlag fremkommer "Forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet" og forbrytelser mot "Norges statsforfatning og Statsoverhode" sammen med "Almenfarlige forbrytelser" eller "skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd (som) krenker en annens fred". Begge de sistnevnte kategorier favner et meget vidt område for forbrytelser, ref at det straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Telenor mener det er helt uforsvarlig å lovhjemle så vidtfavnende mulighet til inngrep i andres frekvenser – uten på forhånd å ha utredet konsekvensene.

Telenor har gjentatte ganger uttrykt forståelse for at man i situasjoner preget av *forje majeure* – det vil si alt som ligger i helt øvre ende av skalaen nevnt ovenfor må kunne akseptere så drastiske inngrep som etablering av mobilregulerte soner. Imidlertid har Telenor også påpekt at i forhold som dette – hvor man åpner for en *risiko* for at uskyldig tredjepart får ødelagt sin mobilforbindelse – så vil *hyppigheten* av slike situasjoner være utslagsgivende for det totale skadeomfanget. Telenor har med bekymring konstatert at den stadige sammenblandingen av den svært alvorlige og den mindre alvorlige kriminalitet har holdt seg gjennom hele saksbehandlingen, med det resultat at det foreliggende kan bli en fullmakt som rommer langt mer enn det som kan berettige tilsidesettelse av gjeldende regelverk.

For ordens skyld viser vi til at foreliggende forslag til ny ekomlov § 6-2 viser til straffeprosesslov § 216 b annet ledd c. Overskriften i foreliggende forskriftsutkast § 8 viser til straffeprosessloven kapittel 16 a). Følgelig synes forskriften å favne videre enn ordlyden i loven. Vi legger til grunn at overskriften endres i tråd med innholdet i bestemmelsen.

## § 9 Underretning om tiltak

I høringsutkastet foreslås i § 9 annet ledd følgende:

*"Post- og teletilsynet skal underrette nøkkelpersonell hos tilbyder om at mobilregulerte soner er etablert dersom tilbyder har autorisert slikt personell i henhold til forskriften § 10"*

Vi undrestreker at etablering av mobilregulerte soner er et inngrep i frekvenser som er tildelt andre. Som det fremkommer ovenfor, har politiet ikke villet bidra til å utrede konsekvensene av slike inngrep i nettet. Foreliggende forslag til lovhjemmel innebærer derfor betydelig uforutsigbarhet for tilbyderne og deres sluttbrukere. Telenor fastholder derfor – slik som presisert i arbeidsgruppen – at det er et åpenbart behov for at justismyndighetene via Post- og teletilsynet varsler

frekvensinnehaverne om hvilke frekvenser som er tatt i bruk, når og hvor dette skjedde, samt hvilken metode som ble tatt i bruk.

Telenor foreslår derfor følgende presisering:

"Post- og teletilsynet skal underrette nøkkelpersonell hos tilbyder om hvilke av tilbyders frekvenser som er tatt i bruk gjennom mobilregulerte soner, når og hvor dette skjedde, samt hvilken metode som ble tatt i bruk, dersom tilbyder har autorisert slikt personell i henhold til forskriften § 10"

## Avsluttende kommentar

I Ot.prp.nr.72 (2006-2007) pkt 4.4 om rettstilstanden i andre land viser Samferdselsdepartementet til at det er en gjennomgående skepsis mot etablering av slike soner. Vi forstår det slik til at også norske telemyndigheter deler nevnte skepsis.

Telenor er av den oppfatning at foreliggende lovhjemmel angir et for vidt område for politiets rett til etablering av mobilregulerte soner. Ettersom ekomlovens formål er å "sikre" brukerne i hele landet gode og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, er det av avgjørende betydning at tilsynsmyndighetene følger utviklingen nøye og griper inn dersom lovens hensyn ikke ivaretas tilstrekkelig.

Når det gjelder den fremtidige utvikling, viser vi dessuten til at rent lovgivningsteknisk gir det betydelig uforutsigbarhet at § 6-2 er formulert som en henvisning til straffeprosessloven § § 216 b annet ledd bokstav c. For å sikre at omfanget av bruk av mobilregulerte soner ikke utvides ytterligere - ved kun å utvide bestemmelsen i straffeprosessloven – mener vi vilkårene for omfanget må fremkomme i ekomloven selv.

Som det fremkommer i dette høringsbrev, er det betydelig usikkerhet forbundet med hva foreliggende lovforslag vil innebære. Telenor tar derfor forbehold om å gi ytterligere kommentarer i fremtiden.

Med hilsen  
Telenor Mobil AS



Bjørn Løken  
direktør