

Forsvarsdepartementet  
Postboks 8126 Dep,  
0032 Oslo

Vår dato  
12.02.2019

Vår referanse  
2019-02-12

Deres dato  
12.11.2018

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Karl Walter Høyve, 99281217

## **HØRINGSSVAR FRA TELENOR NORGE AS - FORSLAG TIL NY LOV OM ETTERRETNINGSTJENESTEN**

Telenor Norge AS (heretter Telenor) viser til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 12. november 2018 vedrørende høring på forslag til ny Lov om Etterretningstjenesten (heretter Lov om E-tjenesten). Telenor gir herved sine kommentarer til denne.

Hoveddelen av høringssvaret fokuserer på risiko for formålsutglidning – herunder kontroll med E-tjenestens metodebruk, samt de foreslåtte reglene om tilretteleggingsplikt for tilbydere av kommunikasjonstjenester – herunder også krav til kostnadsdekning. Vi vil også vise til enkelte andre områder hvor vi anser at ytterligere presiseringer og avklaringer er nødvendige.

### **Innledning**

Telenor eier og forvalter samfunnskritisk infrastruktur, som sammen med våre tjenester innen mobil, fastnett og bredbånd er kritiske for at det norske samfunnet skal fungere. En vesentlig andel av all datatrafikk i Norge går gjennom vår infrastruktur. Det gir oss et betydelig samfunnsansvar og betyr at vi må levere stabile og trygge tjenester, samtidig som vi sikrer en mest mulig motstandsdyktig digital infrastruktur for å beskytte tjenester så vel som innhold. For Telenor er det viktig at vi ivaretar og sikrer personvernet til våre kunder. Respekt for menneskerettigheter, ytringsfrihet og retten til privatliv er en viktig del av Telenors forpliktelse til ansvarlig forretningsdrift.

Norske borgeres og virksomheters alminnelige bruk av kommunikasjonstjenester for innbyrdes kommunikasjon foregår i økende grad over utenlandske tjenester. Disse tjenestene har i utgangspunktet sin infrastruktur plassert i utlandet, selv om de i noen tilfeller utplasserer tjenesteneder hos norske ISP'er (Internet Service Provider) som kan rute deler av trafikken mellom norske brukere lokalt i Norge. Dette innebærer i praksis at norske borgere og virksomheter sin hverdagskommunikasjon seg imellom, det være seg på e-post, sosiale medier, meldings- og kommunikasjonstjenester ofte vil passere Norges grense. I tillegg kommer at også ekom-tilbydernes egne tjenester i økende grad baserer seg på fasiliteter utenfor Norges grenser jf. ekomforskriften § 7-5.

I høringsnotatet vektlegges det at lovens virkeområde i forhold til innsamling av elektronisk kommunikasjon er avgrenset til "grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon", jf. E-tjenestens mandat for utenlandsetterretning. Lovforslaget pålegger aktører innenfor elektronisk kommunikasjon å tilrettelegge for at all grensepasserende kommunikasjon blir kopiert til E-tjenesten. Telenor anser at høringsnotatet mangler synliggjøring og vurdering av bla. konsekvenser og forholdsmessigheten av det faktum at hoveddelen av dette volumet i realiteten er norske borgeres og virksomheters innbyrdes kommunikasjon. Vi anser at dette bør fremkomme tydelig, dvs. at kopiering av "grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon" i stor grad omfatter daglig innbyrdes kommunikasjon mellom norske borgere og virksomheter, sett bort fra innenlands tradisjonell taletelefoni og SMS.

### **Telenors kunder – tilrettelagt innhenting**

Telenor understreker at krav til løsning for tilrettelagt innhenting må stilles på en slik måte at det ikke påvirker kunders tjenester eller deres tilgang til disse. Telenor forutsetter at E-tjenesten etterlever reglene i ny E-lov med forskrift og kun benytter innhentet data når det foreligger hjemmel. Telenor understreker viktigheten av at EOS-utvalget skal føre styrket kontroll med E-tjenesten ved innføringen av tilrettelagt innhenting.

### **Teknisk løsning Telenor – tilrettelagt innhenting**

Det er viktig for Telenor at den tekniske løsningen for tilrettelagt innhenting ikke påvirker Telenors drift, utbygging eller utvikling av tjenester. Vi er av den oppfatning av at trafikken må termineres hos E-tjenesten på en slik måte at hverken hjemlet tapping av data eller transport av data til E-tjenesten påvirker Telenors produksjon, utbygging eller drift.

Videre mener vi at E-tjenesten ikke skal ha anledning til å installere eller operere utstyr i Telenors infrastruktur, nett eller tjenester. Det må være opp til Telenor selv å avgjøre hva slags utstyr som skal benyttes for å etterkomme tilretteleggingsplikten – dette sikrer god kompetanse på løsningen, gir stordriftsfordeler og et samlet reservedelslager. Telenor oppfatter at dette kan være prinsipper som også vil gjelde for andre virksomheter som faller inn under tilretteleggingsplikten, og anbefaler at Departementet i det videre arbeidet å presiserer dette ytterligere.

### **Kostnadsdekning (merutgifter / merkostnader) – tilretteleggingsplikten**

Det vises til høringsutkastet side 215 der departementet understreker at «det foreslås lovfestet at merutgifter knyttet til tilretteleggingsplikten skal dekkes av staten». Telenor mener en eventuell innføring av tilrettelagt innhenting bør skje på en måte som sikrer forutberegnelighet, og der dokumenterte og direkte påløpte utgifter til tilretteleggingsplikten fullt ut kan søkes kompensert av staten. Etter Telenors vurdering kan regulering i ekomloven med tilhørende forskrifter være hensiktsmessig her, for å sikre rettsenhet og forutsigbarhet i dialog med relevant sektormyndighet.

Telenor forutsetter at alle merkostnader til etablering, utbygging og drift knyttet til tilrettelagt innhenting dekkes av norske myndigheter, og at det ikke hersker tvil om hvilke kostnader kan tilordnes kategorien «merkostnader». Telenor anser at kostnader til eventuelt økte sikringsbehov av blant annet lokasjoner, økt ressursbruk og økt reservedelslager som følge av innføring av tilrettelagt innhenting dekkes av myndighetene, og at dette blir presisert i den endelige lovteksten.

Ved eventuell videreutvikling av løsning eller fremtidig utvidelse av antall transportveier for datatrafikk ut/inn av Norge må kostnader knyttet til utvidelse av løsningen for tilrettelagt innhenting på nye lokasjoner dekkes av myndighetene.

## **Overskuddsinformasjon | Formålsutglidning**

I høringsnotatets vurderinger legges det vekt på å unngå formålsutglidning. Samtidig er det inntatt hjemler for bruk av "overskuddsinformasjon" innhentet til formål knyttet til E-tjenestens virksomhet, til andre formål knyttet til det alminnelige politiets virksomhet. Telenor vil påpeke at det kan være et misforhold mellom slik hjemmel, og lovens overordnede formål, høringsnotatets tydelighet på behovet for tillit i befolkningen, ivaretagelse av rettssikkerhet og det uttalte ønsket om å hindre formålsutglidning.

Telenor viser videre til utvalgsrapporten (Lysne-II) punkt 9.4.3 særskilte omtale om formålsbegrensning på side 61 der det fremgår: «Brukt til overvåking av nordmenn i Norge har DGF et enormt potensial, og enhver formålsutglidning i retning av annen bruk enn til utenlandsetterretningsformål vil raskt støte mot hensynet til personvern, mot juridiske skranker i folkeretten og virke svekkende på myndighetenes tillit i befolkningen». Ekstraordinære fullmakter til overvåking krever ekstraordinære kontrollmekanismer.

"Overskuddsinformasjon" er per definisjon informasjon som har blitt samlet inn for E-tjenestens formål, men som har vist seg å likevel ikke ha verdi opp mot dette. Telenor anser tillitt i befolkningen, ivaretagelse av rettssikkerhet og ønsket om å hindre formålsutglidning som viktig. Telenor anbefaler derfor departementet å foreta en presisering av hvordan sletting av overskuddsinformasjon er tenkt utført, da Telenor tolker lovteksten dithen at det aktivt åpnes for søk i «overskuddsinformasjon».

Telenor anfører videre:

- Høringsnotatet, avsnitt 5.2.2

*"Muligheten for Etterretningstjenesten til å bistå politiet er likevel omhandlet i lovforslaget. Bestemmelsen er tatt inn for å klargjøre at slik bistand ikke strider mot forbudet mot at Etterretningstjenesten utfører oppgaver med politiformål og for å klargjøre at Etterretningstjenesten ikke kan bistå politiet med informasjon som stammer fra tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon."*

For Telenor fremstår det ikke klart at E-tjenesten ikke kan bistå politiet med informasjon som stammer herfra. § 4-4 2. ledd m.fl. synes å hjemle at E-tjenesten kan gjøre nettopp det. Telenor anbefaler Departementet å avklare dette nærmere.

- Høringsnotatet, avsnitt 5.2.4.3

Adgangen til avgivelse av «andre norske myndighetspersoner» til etterretningstjenesten synes i forhold til bruk av hjemlene for søk i og uthenting av «grenseoverskridende kommunikasjon» å gi et betydelig, og svært vanskelig kontrollerbart rom for formålsutglidning. Dette spesielt da avgitt personell vil være hjemmehørende i enheter og etater som ikke har slik hjemmel. Telenor

anbefaler Departementet å innta eksplisitt bestemmelse som avgrenser muligheten for avgitt personell fra å ha befattning med, herunder delta i, anmode om eller motta resultater fra, søk i eller uthenting av «grenseoverskridende kommunikasjon».

- Høringsnotatet, avsnitt 8.2.2.3 Overskuddsinformasjon

*"Av E-instruksen § 5 første ledd, forarbeidene 170 samt langvarig praksis følger det også at dersom Etterretningstjenesten i utførelsen av sine lovpålagte oppgaver mottar overskuddsinformasjon om norske personer som er av interesse for andre norske myndigheter, skal slik informasjon kunne overbringes rette myndigheter. Overskuddsinformasjon er informasjon om forhold som ligger utenfor tjenestens ansvarsområde, og som således er uten etterretningsverdi, men som tjenesten likevel kommer i besittelse av som følge av sin lovlige innhentingsaktivitet."*

Telenor viser til vår innledende vurdering av at loven på flere punkter hjemler formålsutglidning, hvorav dette er ett. Det blir her tydelig at alt som er innhentet med hjemler gitt E-tjenesten, for å understøtte deres formål og virke, kan gis videre til andre norske myndigheter. Dette står igjen i kontrast til høringsnotatets tydelighet på behovet for tillit i befolkningen, ivaretagelse av rettssikkerhet og det uttalte ønsket om å hindre formålsutglidning. Telenor henstiller til at Departementet avstemmer og avklarer dette misforholdet, samt utarbeider tydeligere regulering for slik utlevering.

- Høringsnotatet, avsnitt 8.10.2:

*"Departementet vektlegger derfor at Etterretningstjenesten må kunne dele informasjon som den har innhentet for etterretningsformål, med politiet eller andre norske myndigheter."*  
*[§4-4] "At informasjon innhentet for etterretningsformål også kan være relevant for politiet eller andre norske rettshåndhevende myndigheter, er ikke i strid med forbudet etter første ledd."*

Telenor oppfatter ordlyden i § 4-4 2. ledd som uklar og uten tydelig regulerende virkning, idet den kun påpeker at informasjonens relevans i seg selv ikke er lovstridig, mens det trolig har vært lovgivers intensjon å legitimere utlevering av overskuddsinformasjon.

Se for øvrig Telenors innspill vedrørende formålsutglidning over.

- Høringsnotatet, avsnitt 11.13.2.3:

*"Departementet vil understreke at utlevering av overskuddsinformasjon vil være en problemstilling som etter all sannsynlighet sjelden eller aldri vil aktualiseres. Selv om store mengder informasjon vil lagres, har de materielle og prosessuelle vilkårene for tilgang til lagrede data, i kombinasjon med de strenge kontrollordningene som foreslås, til hensikt nettopp å sikre at Etterretningstjenesten får tilgang til informasjon som er utenlandsk etterretningsrelevant. Det er derfor grunn til å understreke at mengden av overskuddsinformasjon som Etterretningstjenesten vil få tilgang til ved tilrettelagt innhenting er svært begrenset."*

Telenor antar at overskuddsinformasjon vil inneholde relativt omfattende materiale med kommunikasjonen til tusenvis av helt irrelevante personer, der hjemmelsgrunnlaget for

undersøkelse har vært E-tjenestens, mens potensielt bruk deretter - uten noen form for tidsavgrensning - er ethvert formål hjemlet i politiets eller andre utøvende myndigheters mandat.

Telenor oppfatter at det på bakgrunn av dette er en betydelig risiko for at søk i overskuddsinformasjon kan bli etablert praksis, og ser ikke grunnlag for Departementets vurdering av at dette sjelden eller aldri vil være aktuelt. Telenor legger derfor til grunn at adekvat avklaring av hjemmelsgrunnlag og sterke kontrolltiltak må komme på plass på plass – slik at formålsutglidning ikke forekommer.

- Høringsnotatet, avsnitt 11.13.3:

*"Bevisforbudet innebærer derimot ikke et forbud for retten eller påtalemyndigheten mot å bruke informasjon som stammer fra tilrettelagt innhenting som grunnlag for bruk av tvangsmidler. Departementet mener det ikke foreligger grunn til å forby slik bruk av informasjonen, da de strenge begrensningene på adgangen til å dele informasjon anses som tilstrekkelig for å forhindre at påtalemyndigheten innhenter informasjon via Etterretningstjenesten istedenfor å ta i bruk eget rettsgrunnlag."*

Telenor anser at dette kan åpne for en forenklet fremgangsmåte der politiet riktignok vil måtte gjøre egen innhenting gjennom egne tvangsmidler, men der hjemmelsgrunnlaget kan hentes fra lovhjemlet bruk av overskuddsinformasjon eller utlevering fra "utenlandsetterretning". Telenor legger til grunn at eskaleringen synes enkel til videre innhenting gjennom politiets tvangsmiddel hjemler til bruk i bevisførsel.

For Telenor fremstår det uklart hvilke "strenge begrensningene på adgangen til å dele informasjon" Departementet her mener å vise til. Telenor anbefaler Departementet å etablere kontrollmekanismer for å imøtekomme nevnte begrensninger til å dele informasjon.

## **Avslutning**

Telenor takker for muligheten til å komme med innspill, og bidrar gjerne med mer informasjon om Departementet ønsker det i sin videre behandling av saken.

Med hilsen  
Telenor Norge AS

Hanne Tangen Nilsen,  
Sikkerhetsdirektør