

Stockholm den 16 oktober 2020

Telenors synpunkter i remiss av promemoria om registrering av kontantkort och verkställighet av hemliga tvångsmedel

Telenor Sverige AB (Telenor) lämnar följande synpunkter med anledning av remiss av Justitiedepartementets promemoria DS 2020:12.

Registrering av kontantkort

Telenor har förståelse för de brottsutredande myndigheternas utmaningar med anonyma kommunikationsvägar för kriminella aktörer. Det är emellertid långt ifrån självklart att ett registreringskrav för förbetalda elektroniska kommunikationstjänster över mobilnäten kommer att underlätta brottsutredningar, vilket naturligtvis påverkar den proportionalitetsbedömning som måste göras. Exempelvis bör en närmare analys göras av hur de kriminella förväntas anpassa sig till en ordning där mobil kommunikation kräver registrering. Om de kriminella idag använder anonyma tjänster för att undgå upptäckt så kommer de rimligen inte att göra det efter att registrering blivit verklighet. Det som återstår är då rena affektbrott och de få kriminella som registrerar sig och sen fortsätter att använda abonnemanget som om det vore anonymt.

När det gäller krav på registrering av förbetald internetaccess över mobilnät saknas enligt Telenor övertygande argumentation i promemorian. Telenor menar därför att förbetald internetaccess, som exempelvis anmäls som bredbandsuppkoppling i sommarstugor, husvagnar, bilar, surfplattor och bärbara datorer, inte ska omfattas av det föreslagna registreringskravet. Detta var också utredningens ursprungliga förslag som delgavs operatörerna innan den slutliga promemorian presenterades.

Det kan naturligtvis från de brottsutredande myndigheterna argumenteras för att det är bättre om så mycket som möjligt omfattas av registreringskravet, men det ankommer nu på regeringen att utföra en proportionalitetsbedömning. Med tanke på att en mobiltelefon redan utan SIM-kort kan kommunicera över publika WiFi-nät, som på bibliotek, McDonalds, ombord på tåg, etc. så skulle ju i princip även köp av en mobiltelefon eller en surfplatta behöva omfattas av registreringskravet.

Det är Telenors uppfattning att promemorian i flera avseende förminskar eller bortser från de problem och utmaningar som ligger på operatörssidan. Exempelvis påstås att mobiltelefoner och SIM-kort kan spärras relativt enkelt. Här bör anmärkas att det inte är alla operatörer som erbjuder sådan spärr och att det inte heller är ett regulatoriskt

krav att erbjuda spärr av terminal eller SIM-kort. Även om spärr erbjuds så är det inte säkert att den fungerar i andra nät än det egna. Om spärren genomförs i utländskt nät fungerar den som regel inte i svenska nät och vice versa. Detta är något som Telenor redovisade för utredningen men som promemorian inte ger uttryck för.

Om ett registreringskrav införs bör detta i rimlighetens namn inte göras mer ingripande och administrativt betungande än den registrering som sker för abonnemang som betalas i efterskott. Exempelvis förekommer inga krav på kopior på identitetshandlingar när en kund beställer ett vanligt abonnemang och det blir därför märkligt med en diskussion om detta i samband med förbetalda tjänster.

Reglerna om registrering vid överlåtelse visar på en problematik som utredningen inte lyckas lösa upp och som därmed kvarstår i lagförslaget. Eftersom sådan omregistrering vid överlåtelse inte förväntas ske i praktiken anges att den bestämmelsen istället har sitt främsta berättigande i att brottsutredande myndighet ska kunna kräva att operatören stänger ner abonnemanget. Oavsett vad som anförs i denna del i promemorian innebär ett sådant beslut om nedstängning riktat mot operaren, de facto en myndighetsutövning mot enskild och avstängning inom ramen för en brottsutredning blir i praktiken ett hemligt tvångsmedel. Det går inte att hävda att operatören redan p.g.a. registreringskravet har en skyldighet att stänga ner abonnemanget om det överlåtits utan omregistrering. Skyldigheten att stänga ner oregistrerade förbetalda abonnemang kan bara gälla sådana som inte registrerats inom sex månader efter att registreringskravet träder ikraft och kan inte åberopas för abonnemang som redan registrerats men som därefter överlåtits. Laglig grund för myndighets beslut mot en operatör om att stänga ner ett abonnemang förs istället lämpligen in i rättegångsbalken kapitel om hemliga tvångsmedel. Där finns för övrigt redan en bestämmelse som inom ramen för beslut om hemlig övervakning kan leda till att meddelanden från ett utpekat abonnemang inte ska kunna nå fram (RB 27 kap. 19 § 2st).

Av lagförslaget framgår att förbetald tjänst inte ska kräva registrering om den är en M2M-tjänst, dvs. där maskin kommunicerar med maskin. Men därefter konstateras att undantaget inte ska gälla om den förbetalda tjänsten som används för M2M erbjuder röst, meddelande eller internetaccesstjänst. Här saknas förståelse för hur M2M fungerar och skrivningen riskerar för allvarliga konsekvenser. Merparten av förbetalda tjänster som används till M2M-applikationer använder just meddelandetjänst och/eller internetaccess för att fungera. Dessa SIM-kort är installerade i tusentals utrustningar såsom larm, sensorer, mätinstrument, uppvärmningsanläggningar och olika hushållsapparater och många av dessa fyller helt avgörande roll för kritiska funktioner inom säkerhet och egendomsskydd.

Dessa utrustningar är inte konstruerade för att läsa och förstå inkommande sms från exempelvis operatören. Därmed kommer ett besked från operatören om att SIM-kortet kommer avaktiveras om det inte registreras gå obemärkt förbi. Viktiga funktioner kommer att sluta fungera när operatören avaktiverar tjänsten, utan att abonnenten fått någon förvarning. Det inkluderar olika larm och säkerhetslösningar som kommunicerar genom textkommandon över främst 2G-nätet. Konsekvenserna för dem som förlitar sig på dessa kritiska M2M-tjänster kan bli förödande. Telenor föreslår därför att kravet på att stänga ner oregistrerade abonnemang inte ska gälla för redan provisionerade förbetalda tjänster för M2M, även om de har stöd för meddelande- eller

internetaccessstjänst. Om regeringen ändå går vidare med lagförslaget i denna del, krävs en omfattande nationell informationskampanj som uppmanar alla som använder SIM-kort i larm, sensorer, mätinstrument, uppvärmningsanläggningar m.m. att se över vilken typ av abonnemang som används och att säkerställa att det är registrerat i enlighet med de nya lagkraven. Operatören har i många fall ingen möjlighet att komma i kontakt med dessa användare då utrustningarna normalt inte kan ta emot meddelanden från operatören och identiteten på användaren är okänd.

Verkställighet

Förslagen gällande format och tidsaspekter vid verkställighet är överlag otillräckligt motiverade och det är inte tydligt för Telenor varför dessa frågor valdes att hanteras parallellt med just frågan om registrering av kontantkort. Dessa viktiga frågor borde beredas separat så att tillbörlig utvärdering och analys kunnat genomföras. Det är i nuläget inte klart vilka faktiska negativa konsekvenser som förslagen avser åtgärda eller vilka de samlade effekterna blir för marknadens aktörer om förslagen omsätts i lagstiftning. Det går då inte heller att bilda sig en uppfattning om proportionaliteten i åtgärderna. Det finns flera hundra operatörer i Sverige med sådan verksamhet som träffas av lagförslaget. Verkställighet kräver i många fall noggranna överväganden från operatörens sida, både vad gäller bearbetning i operatörens databaser och bedömning av laglighet i begäran. De som expedierar begäran är specialister inom sitt område som är säkerhetsklassade för den aktuella hanteringen av känsliga uppgifter. Att forcera denna process kan ge upphov till onödiga säkerhetsbrister och bör endast övervägas om en grundlig utredning visar att skyndsamheten övertrumfar alla andra intressen och risker som står på spel.

Telenor kan stödja grundprincipen att verkställighet ska ske utan onödigt dröjsmål, men menar att det faktiska utförandet måste vara flexibelt, t.ex. genom i första hand överenskommelser mellan brottsutredande myndigheter och enskilda operatörer om hur verkställighet ska kunna ske så skyndsamt som möjligt utifrån aktuella omständigheter. Erfarenheterna visar att förfrågningar på nätter och helger är mycket sällsynta även hos de större operatörerna. Det gör att ett flexibelt och avtalsbaserat system framstår som mer ändamålsenligt, jämfört med mer rigida lösningar som direkt eller indirekt kräver personal på plats varje minut året om.

När det gäller skyndsamhetskravet kan Telenor således tillstyrka att det genomgående hänvisas till "utan dröjsmål" men att det inte görs något försök att sätta respons och verkställighetstider generellt i timmar och minuter. Förutsättningarna i de enskilda fallen för skyndsamheten skiljer sig åt och det måste finnas ett tillräckligt mått av flexibilitet. Det är också viktigt att begärande myndighet har standardiserade sätt att visa hur bråttom det är, så att operatören kan göra de prioriteringar som ger störst nytta. Om det exempelvis kommer in ett stort antal begäran på kort tid och alla har exakt samma krav på skyndsamhet så kan operatören inte prioritera de utlämningar som de facto är mest tidskritiska. Uppgifter som egentligen hade kunnat lämnas efter flera timmar fick nu expedieras före uppgifter som var extremt tidskritiska i ett akut läge, för att båda begäran slentrianmässigt hänvisade till "utan dröjsmål" och operatören därför fick ta dem i den ordning de kom in.

Det finns således ett uttalat behov av flexibilitet och hänsyn till omständigheter som kan råda i enskilda fall vid verkställighet. Uppmärksamhet behöver också riktas mot de åtgärder som de brottsutredande myndigheterna själva kan genomföra för att effektivisera processen. Många begäran är idag ofullständiga, saknar beskrivning av laglig grund eller kommer in i fel kanaler. Olika brottsutredande myndigheter tillämpar skilda rutiner och använder olika gränssnitt mot operatörerna. Detta skapar onödigt merarbete, tidsutdräkt och kostnader hos operatörerna.

Telenor är positivt till förslaget att all utlämning ska ge rätt till ersättning och omfattas av reglering via föreskrifter. Påståendet i utredningen om att utlämning och inkoppling kostar de brottsutredande myndigheterna stora pengar måste ställas i relation till de enorma belopp som denna verksamhet kostar operatörerna, både i investering i system, säkerhet, underhåll och specialiserad personal som betjänar myndigheterna. Det är rimligt att PTS anförtros att sätta de nivåer för ersättningar som ska tillämpas, och att detta sker i nära samarbete med berörda operatörer så att de reflekterar de kostnader som uppstår i operatörens verksamhet. Det är inte rimligt att verkställigheten ska medföra en stor ekonomisk börda för operatörerna.

När det gäller enhetliga format för lämnade uppgifter pågår för närvarande ett arbete mellan brottsutredande myndigheter och operatörerna. Projektet har utfallit mycket bra och Telenor ser därför inget uttalat behov av lagreglering på området.

Övrigt

Telenor står till regeringens förfogande om det uppstår frågor eller behov av kompletterande upplysningar med anledning av detta remissvar.

Telenor åberopar inte sekretess för lämnade uppgifter.

Telenor Sverige AB

Martin Sjöberg
Bolagsjurist