

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar – promemorian Registrering av kontantkort m.m. (Ds 2020:12)

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom området för elektronisk kommunikation. Enligt 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) är PTS tillsynsmyndighet enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområden följande synpunkter.

Inledning

Utredningen lämnar dels förslag på en skyldighet att registrera uppgifter om abonnemang för kontantkort i syfte att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga för brottsbekämpande ändamål, dels övervägs vissa förtydliganden och införande av regler gällande tre olika verkställighetsfrågor.

När det gäller behovet av registrering av kontantkort kan PTS konstatera att utredningen för ett utförligt resonemang kring varför en registreringsplikt bör införas. PTS ifrågasätter inte att de brottsbekämpande myndigheterna har ett påtagligt behov av dessa uppgifter. Samtidigt innebär en registrering att en möjlighet att kommunicera anonymt försvinner. Operatörerna har dock en straffbelagd tystnadsplikt för de uppgifter de behandlar och som utredningen konstaterar innebär inte en registreringsskyldighet i sig att den enskilde kontantkortsinnehavarens identitet röjs. PTS bedömning är att operatörernas arbete för att skydda behandlade uppgifter kan antas bli än viktigare om en registreringsskyldighet införs eftersom ett ökat antal abonnenter kan antas vilja ha s.k. hemligt nummer, vilket innebär att de inte samtycker till att deras uppgifter lämnas ut för vissa ändamål såsom till exempel nummerupplysnings-

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

ändamål. PTS har tidigare inlett tillsyn i fall där incidenter inträffat och kunduppgifter felaktigt publicerats på webbplatser som Eniro.se och Hitta.se trots att dessa telefonnummer angivits som hemliga och därmed inte skulle vara synliga på webbplatser för nummerupplysning. PTS har härvid konstaterat att röjandet av hemliga nummer kan resultera i allvarliga konsekvenser för den enskilda individen.

När det gäller verkställighetsfrågor ser PTS positivt på utredningens förslag att reglera krav på enhetligt format, skyndsamhet och ersättning i samband med utlämnande av uppgifter.

Utredningens författningsförslag

Registreringsplikt för kontantkort

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse om förbetalda tjänster införs i 6 kap. 23 a § LEK. Bestämmelsen innehåller bland annat krav på registrering av uppgifter om abonnemang och identifiering. Om en registreringsplikt införs delar PTS utredningens bedömning att registreringskyldigheten bör regleras i LEK – detta bland annat eftersom frågor om mobiloperatörernas lagring och övriga behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation huvudsakligen regleras i LEK, som utgör en speciallag i förhållande till Dataskyddsförordningens (GDPR) mer generella reglering.

Identifiering och dokumentationskontroll

PTS håller med om att en identifiering inte bara bör kunna ske i samband med besök i en fysisk butik. Identifiering bör följaktligen även kunna ske genom en tillförlitlig elektronisk identifiering, till exempel genom användning av e-legitimationer. Det är enligt PTS bedömning viktigt att hitta en balans mellan rimliga krav på identifiering och de kostnader som en sådan kan medföra för operatörerna och deras samarbetspartners. Samtidigt är det, som utredningen konstaterar, av stor vikt att enskilda inte utesluts från möjligheterna att använda kontantkort på grund av att de inte har tillgång till en viss identitetshandling.

Såsom utredningen anför kan det också finnas behov av att på myndighetsnivå kunna meddela närmare föreskrifter om genomförande och dokumentation m.m. vid identitetskontroll. PTS bör få denna föreskriftsrätt. Dessa frågor angränsar till bestämmelserna i LEK som innebär en skyldighet att skydda behandlade uppgifter och avgränsningen mellan dessa olika regler sker lämpligen inom en och samma myndighet.

Avbrytande av förbetald tjänst i samband med överlåtelse

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i 6 kap. 23 b § som innebär att om en förbetald tjänst som har registrerats enligt 6 kap. 23 a § har överlåtit till någon annan utan att en ny registrering skett så ska tillhandahållandet av

tjänsten avbrytas. Detta gäller dock inte bland annat om överlåtelsen skett till en närstående.

Som utredningen konstaterar kommer det att vara svårt för såväl berörda operatörer som för PTS i egenskap av tillsynsmyndighet att kunna kontrollera om det är den registrerade abonnenten som också är den som verkligen använder tjänsten. Det finns inget enkelt sätt på vilket man kan kontrollera detta. Som anges av utredningen torde regleringen därmed främst innebära en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att uppmärksamma operatörerna på de fall där det inom ramen för utredningar/förundersökningar framkommer att en förbetald tjänst används av någon annan än den registrerade abonnenten. Det kan antas att bestämmelsen mot denna bakgrund kommer att ha en relativt begränsad användning.

Vissa frågor om PTS nummerplansbeslut och användningen av nummerserier

Utredningen anger på sid. 51 att kontantkort även kan användas i surfplattor, just för att surfa, men inte för att ringa eller skicka SMS. Av PTS nummerplansbeslut från 2016 (Dnr 15-10583) framgår att PTS även tillåter samtal i 071 0-serien (avser nummer för mobila bredband), men det är inte krav på detta. I beslutet står följande ”Syftet med nummerserien 071 0 är att den ska användas för abonnemang eller kontantkort där mobilt bredband är den primära tjänsten. Den mobila bredbandstjänsten kan dock innehålla olika typer av tilläggstjänster som t. ex. sms, mms eller samtal. Detta beslut innebär emellertid inte något krav på att tillhandahålla tilläggstjänster i nummerserien 071 0. Oavsett om tilläggstjänster tillhandahålls eller ej ska tilldelning av nummer för mobila bredbandstjänster endast ske i nummerserie 071 0.”

Övergångsregler i samband med införande av registreringsplikt

Utredningen föreslår att skyldigheten att registrera abonnemangsuppgifter för förbetalda tjänster även ska omfatta tjänster som har tillhandahållits innan registreringskyldigheten trädde i kraft. För att möjliggöra en registrering av befintliga kunder föreslår utredningen att övergångsbestämmelserna i denna del ska innebära att det ska vara möjligt att använda ett oregistrerat kontantkort i ytterligare sex månader – fram till den 1 juli 2022 . Därefter ska tillhandahållandet av tjänsten avbrytas. En viktig aspekt i detta sammanhang är frågan hur befintliga kontantkortskunder ska få information om att deras kort måste registreras inom sex månader. Ett enkelt sätt att få ut informationen skulle kunna vara att skicka sms till alla kunder med oregistrerade kontantkort. I detta sammanhang är det viktigt att beakta att inte alla abonnenter har svenska som modersmål. Det är olyckligt om ovetande kunder plötsligt står utan telefoni.

Utredningens förslag vad gäller registreringsplikt och identitetskontroll m.m. för kontantkort kommer att innebära att PTS kommer att få ökade kostnader i form av föreskriftsarbete och tillkommande tillsynsinsatser.

Gemensamma format

PTS ser positivt på utredningens förslag att bestämmelsen i 6 kap. 19 § andra stycket LEK ska föreskriva att de uppgifter som ska lämnas ut enligt 6 kap. 20 § ska ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör det möjligt att enkelt ta hand om dem.

Ett sätt att uppfylla kravet på ordnat och enhetligt format som enkelt kan tas om hand är att använda sig av etablerade standarder och i förväg överenskomna format baserade på standarder. Som utredningen redovisar pågår ett arbete som berör bland annat de fyra största mobiloperatörerna med att ta fram ett standardiserat format som kan användas i samband med utlämnande av vissa uppgifter om elektronisk kommunikation. Det kan antas ligga i såväl de brottsbekämpande myndigheternas som berörda operatörers intresse att ett enhetligt format används i samband med utlämnandet av uppgifter.

PTS anser det vidare lämpligt att PTS får en föreskriftsrätt när det gäller det format som ska användas

Krav på skyndsamhet

PTS delar utredningens bedömning att ett krav på skyndsamhet vid utlämnande bör omfatta de uppgiftstyper som omfattas av kravet på enhetligt format (realtidsuppgifter, historiska trafik- och lokaliseringssuppgifter och abonnentuppgifter). Utredningen anger att rekvisitet ”utan dröjsmål” bör tolkas mot bakgrund av hur stort behovet av skyndsamhet är och de tekniska förutsättningarna för ett snabbt utlämnande i det enskilda fallet. PTS delar denna syn – eftersom bestämmelsen omfattar en mängd olika typer av verksamheter från stora operatörer med rikstäckande verksamhet och miljontals kunder till mindre stadsnät med betydligt färre kunder kan såväl tekniska som administrativa förutsättningar samt antalet förfrågningar variera stort. Som framförts av utredningen kan de brottsbekämpande myndigheterna också tydligt ange hur snabbt svar de behöver i det enskilda fallet – vilket kan underlätta för den berörda operatören att prioritera sitt arbete med utlämnande.

PTS bedömer det också ändamålsenligt att myndigheten får en föreskriftsrätt.

Ersättning för utlämnade uppgifter

Som utredningen framför har PTS vid flera tillfällen påpekat att det vore mer ändamålsenligt att, på motsvarande sätt som gäller för ersättning vid utlämnande av uppgifter som lagras för brottsbekämpande ändamål, reglera

ersättningen även vid utlämnande av uppgifter som behandlas på annan grund. PTS har också föreslagit att myndigheten ges mandat att besluta om ersättningen.

PTS välkomnar därför utredningens förslag att på ett enhetligt sätt reglera ersättningen i samband med utlämnanden av de aktuella uppgifterna och att PTS ges en rätt att genom föreskrifter fastställa ersättningen vid utlämnanden av uppgifter om elektronisk kommunikation i aktuella utlämnandesituationer.

PTS har inga synpunkter på utredningens övriga författningsförslag.

Överväganden i övrigt

Utredningen konstaterar på sid 166 ff. att de samlade förslagen innebär att PTS kommer att få ett utökat tillsynsområde och möjlighet att meddela föreskrifter i fler situationer än vad som sker idag. Utredningen bedömer dock att dessa tillkommande arbetsuppgifter inte medför behov av ökade anslag. PTS vill i detta sammanhang förtydliga att dessa nya arbetsuppgifter kommer att kräva ökade resurser, vilka i förlängningen torde finansieras genom att PTS tar ut avgifter från marknadens aktörer. På så vis kommer de förslagna ändringarna innebära konsekvenser för de företag som verkar inom sektorn.

Utredningen konstaterar att bestämmelsen om anpassningsskyldighetens omfattning i 6 kap. 19 § första stycket LEK är ålderdomlig och att det finns goda skäl att förenkla regleringen. Utredningen konstaterar vidare att regelverket på området för elektronisk kommunikation är komplicerat och kräver en fördjupad analys som på grund av utredningens uppdragsbeskrivning inte kan göras inom ramen för utredningen.

PTS har förståelse för att utredningen inte kunnat ta ett helhetsgrepp vad gäller dessa frågor men vill samtidigt påpeka att det även om utredningens förslag genomförs finns ett fortsatt påtagligt behov av att de olika delarna av regelverket ses över gemensamt i ett sammanhang.

Som PTS påpekat tidigare saknas det en gemensam systematik för reglerna om integritetsskydd, och lagring respektive inhämtning av uppgifter. Till exempel saknas en konsekvent terminologi för och kategorisering av de uppgifter som berörs av regleringen. I dagens bestämmelser används en rad olika begrepp, som har sitt ursprung i såväl äldre telelagstiftning som EU-reglering och processrättsliga regler. Reglerna om lagring använder en terminologi, medan reglerna om inhämtande av uppgifter använder en annan. Bestämmelserna finns även utspridda i ett antal olika lagar och förordningar. Tillämpning och tillsyn över reglerna vilar på flera olika myndigheter med överprövning i olika

domstolar. Bristerna i systematiken gör sammantaget regelverket svårtillämpat och ökar risken för gränsdragnings- och tolkningsproblem.

Implementationen av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation innebär dessutom att en ny typ av kommunikationstjänster kommer att omfattas av delar av regleringen i LEK. Regeringen har framfört att det finns skäl att överväga ändringar i regleringarna om hemliga tvångsmedel och datalagring, t. ex. i fråga om nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster¹. En sådan översyn bör lämpligen avse även de ovan redovisade bristerna i terminologi och systematik samt även överväga möjligheten att på ett lämpligt sätt att utforma bestämmelserna om anpassningsskyldighet i 6 kap. 19 § första stycket med bestämmelserna om lagringsskyldighet i 6 kap. 16 a § på så sätt att de träffar samma aktörer.

PTS vill också i detta sammanhang betona vikten av att de brottsbekämpande myndigheterna fortsätter sitt arbete med att begränsa antalet kontaktpunkter och att skapa enhetliga rutiner för inhämtandet av uppgifter om elektronisk kommunikation. Det är inte ovanligt att PTS får frågor gällande regelverket kring utlämnandet av uppgifter om abonnemang från olika handläggare hos brottsbekämpande myndigheter. Detta kan tyda på att det finns ett behov av ytterligare rutiner och instruktioner.

PTS kan konstatera att förfrågningar från många olika handläggare på brottsbekämpande myndigheter kan vara en utmaning för operatörerna eftersom de är måna om att inte riskera att bryta mot bestämmelserna om tystnadsplikt, vilka är straffbelagda. För operatörerna skulle det underlätta om även denna typ av förfrågningar sköttes centralt. Det kan också antas att etablerade och kända kontaktvägar i förlängningen innebär att såväl operatörernas som de brottsbekämpande myndigheternas arbete effektiviseras.

PTS instämmer således i utredningens bedömning att det är angeläget att Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter fortsätter sitt förändringsarbete i dessa frågor.

Catarina Wretman

¹ Se promemorian Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation, sid 332.

Yttrandet har beslutats av divisionschefen Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även divisionschefen Tove Friberg, avdelningschefen Kerstin Karlsson, enhetschefen Katarina Holmqvist, avdelningschefen Annica Bergman, enhetschefen Karin Lodin och juristen Peder Cristvall (föredragande) deltagit.

