

YTTRANDE

Datum
2020-10-12
Ert datum
2020-06-17

Dnr
STY 2020-390
Er referens
Ju2020/02095/Å

Justitiedepartementet
Åklagarenheten
Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Promemoria (Ds 2020:12) Registrering av kontantkort m.m.

Tullverket har granskat promemorian mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet. I det följande redovisas Tullverkets ställningstagande till förslaget om en registreringskyldighet för uppgift om abonnemang för kontantkort till mobiltelefoner och till förslaget om vissa verkställighetsåtgärder, kopplade till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter för elektronisk kommunikation.

Sammanfattning

Tullverket är övervägande positivt till att införa en registreringskyldighet för kontantkort, även om förslaget bedöms kunna ge en betydligt bättre effekt om det gjorts mer heltäckande. Genomförs förslaget enligt nuvarande utformning, befarar Tullverket att den som vill undvika registrering även fortsättningsvis kommer att kunna vara anonym vid mobil kommunikation med andra.

Tullverket välkomnar utredningens behandling av olika verkställighetsfrågor och förslag på vilka åtgärder som behöver vidtas kopplade till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter för elektronisk kommunikation. Inom området finns ett stort behov av att få förtydliganden och förslag på åtgärder.

Tullverkets ställningstagande

Tullverket är positivt till merparten av de författningsförslag som framförs i promemorian som avser lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och förordningen med samma namn (2003:396) (FEK). Vilka delar som är positiva, vad som kan behöva förtydligas ytterligare eller ses över i ett annat sammanhang, redovisas närmare under respektive rubrik nedan.

Registrering av kontantkort

Tullverket är övervägande positivt till förslaget om registrering av kontantkort som väntas medföra fördelar för den brottsbekämpande verksamheten. Detta gäller särskilt i underrättelseverksamhet för att kunna kartlägga vem som kontaktar vem vid misstänkt brottslig verksamhet. Samtidigt befarar Tullverket att de undantag från registrerings-skyldigheten som föreslås innebär en risk för att den som verkligen vill undvika registrering även fortsättningsvis kommer att kunna vara anonym vid mobil kommunikation med andra.

Utredningens bedömning att det inte finns något tydligt behov att införa en registrerings-skyldighet för de operatörer som tillhandahåller s.k. M2M-tjänster kan, enligt Tullverkets bedömning, vara ett misstag. Enligt utredningen tillhandahålls sådana tjänster vanligtvis via kontraktsabonnemang, och de simkort som används här är endast avsedda för kommunikation mellan maskiner, inte mellan människor. Detta dock inte är helt korrekt, då några av de större operatörerna på marknaden numera, via internet, erbjuder privatpersoner att köpa M2M-kontantkort. Kortet har en begränsad datamängd som kan användas både i Sverige och utomlands, där vissa kort kan kopplas upp mot samtliga nät i Sverige. Tullverket befarar att finns en hög risk för att den här typen av kontantkort som nu erbjuds till privatpersoner och som inte omfattas av den föreslagna registreringsplikten, kommer att användas i kriminell verksamhet.

En fördel med förslaget är annars att alla som köper kontantkort, med undantag från ovan nämnda M2M-kontantkort, måste registrera detta på något sätt. För myndigheter ges dock en möjlighet till undantag från ytterligare registreringsplikt i samband med överlåtelse av kontantkort inom myndigheten (t.ex. för spaningspersonal), vilket är positivt för Tullverket. Det är även positivt att Tullverket får möjlighet att samverka med Post- och telestyrelsen i samband med utfärdande av föreskrifter om identitetskontroller.

Förslaget om obligatorisk registrering av kontantkort innehåller dessvärre en del svagheter. Att inte införa någon begränsning i det antal kontantkort eller förbetalda tjänster som en enskild får registrera är ett sådant exempel. Förslaget medför en risk för användandet av många s.k. målvakter. För att om möjligt kunna begränsa problemet, föreslår Tullverket att operatörerna ges ett lagligt stöd att kunna uppmärksamma de brottsbekämpande myndigheterna på risken för målvakter. Förslagsvis kan en bestämmelse införas som gör det möjligt för en operatör att i samband med en förfrågan även informera den brottsbekämpande myndigheten om att en privatperson innehar ett visst antal abonnemang för kontantkort. En gräns för utlämnande av uppgiften kan exempelvis läggas på tio abonnemang eller fler per person.

Förslaget om rätten för operatören att kunna avbryta ett abonnemang om denne upptäcker att tjänsten överlåtits till någon annan som inte är registrerad för tjänsten, innehåller flera undantag. Enligt Tullverkets uppfattning omfattar dessa undantag en alltför vid krets av

personer, vilket ger ett stort handlingsutrymme för både släktbaserade kriminella organisationer och bulvanföretag. Den angivna kretsen som omfattas av undantaget är alltifrån närstående i flera släktled till "andra personer", samt juridiska personer som i sin tur förutsätts ha kännedom om vilka inom företaget som innehar ett kontantkort.

Bestämmelsen om undantag framstår också som otydlig, då det saknas anvisningar om hur operatörerna ska hantera dessa undantag i praktiken. Förslaget kan därför behöva kompletteras med en undersökningsplikt för operatörerna. I denna undersökningsplikt bör ingå att operatören ska kunna begära in en förteckning från en juridisk person, t.ex. ett företag, över vem eller vilka inom företaget som använder den efterfrågade tjänsten. Detta för att operatören ska kunna konstatera att villkoret för den juridiska personen, att "ha kännedom", är uppfyllt. I annat fall ska abonnemanget avbrytas av operatören. En brottsbekämpande myndighet bör även kunna begära att få ta del av en sådan förteckning från operatören. Operatörerna bör vidare ha möjlighet att kunna försäkra sig om att uppgifterna om överlåtelse är tillräckligt tillförlitliga, t.ex. att överlåtelsen är verifierad med bank-ID, eller att det inte finns någon möjlighet att uppgiften kan ha påverkats av någon annan än operatören. Att uppgiften om överföring är tillförlitlig bör även vid begäran kunna förmedlas vidare till en brottsbekämpande myndighet. Därutöver behöver förtydligas huruvida det är tillåtet att överlåta ett kontantkort mer än en gång.

När det gäller vissa begrepp som används i samband med överlåtelse, anser Tullverket att det behöver förtydligas vad som avses. För begreppet "närstående" behöver klargöras om det krävs att dessa närstående är skrivna på samma adress eller har varit skrivna på samma adress, för att räknas som närstående för de närmaste släktleden, dvs. föräldrar och barn. Begreppet "andra personer" behöver definieras närmare i författningskommentaren, gärna med exempel.

Verkställighetsåtgärder

Utredningens förslag på verkställighetsåtgärder välkomnas av Tullverket. Inom området finns ett stort behov av förtydliganden och förslag på vilka åtgärder som behöver vidtas, kopplade till de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter för elektronisk kommunikation.

Anpassningsskyldighet och gemensamma format

Tullverket delar utredningens uppfattning att frågan om operatörernas anpassningsskyldighet måste utredas i ett större sammanhang.

Tullverket instämmer också med utredningen i att det finns ett stort behov av gemensamma format genom att använda etablerade standarder och i förväg överenskomna standardiserade format. Tullverket är positivt till förslaget om en reglering, som bör kunna effektivisera inhämtningen av uppgifter i underrättelseverksamhet och i

förundersökning, genom att de inhämtade uppgifterna inte behöver bearbetas ytterligare för att kunna analyseras. I syfte att ta fram gemensamma och standardiserade format samarbetar Tullverket också med operatörer och andra brottsbekämpande myndigheter i det arbete som pågår på området, i det s.k. FILT-projektet.

Tullverket är däremot tveksamt till lämpligheten i att lägga regleringen om gemensamma format och andra skyldigheter i 6 kap. 19 § andra stycket LEK. Även om utredningen skriver att andra stycket ska läsas separat från paragrafens första stycke, kan en sådan lösning skapa en osäkerhet om hur hela bestämmelsen ska tolkas och tillämpas.

Den föreslagna författningskonstruktionen kan även medföra otydligheter inför kommande ändringar i LEK¹, främst avseende s.k. nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster (t.ex. Twitter, Whatsapp, Snapchat, Myspace, Facebook, Messenger etc.). Dessa sociala tjänster som inte omfattas av nuvarande bestämmelser i LEK, används ofta av kriminella grupperingar för att kommunicera, utan att det går att spåra kommunikationen. Enligt Tullverket finns ett stort behov av att kunna få tillgång till, inte bara kommunikation via allmänna elektroniska kommunikationsnät som lagras med stöd av bestämmelser i LEK, utan även av den kommunikation som sker genom nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster.

Utredningen föreslår inga ändringar i paragrafens *första stycke*, men framför att man anser att uttrycket hemlig övervakning av elektronisk kommunikation även omfattar uppgifter om elektronisk kommunikation som inhämtas med stöd av den s.k. inhämtningslagen². Tullverket är positivt till denna tolkning, som innebär att även uppgifter inhämtade i underrättelseverksamhet bör omfattas av operatörernas anpassningsskyldighet.

Skyndsamhet

Tullverket instämmer i utredningens bedömning att uttrycket "utan dröjsmål" för skyndsamhet enligt 6 kap. 19 § andra stycket LEK, ska vara densamma oavsett vilken typ av uppgift som utlämnas, och även ska gälla oberoende av vilket lagstöd som finns för utlämnandet. Utredningens förslag om att ta bort 6 kap. 16 f § LEK då bestämmelsen inte längre behövs, bör dock ses över ytterligare. I paragrafens nuvarande ordalydelse som omfattar uppgifter med lagringsskyldighet och anmälningsplikt för operatörerna, anges att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål, men med tillägget: "så att verkställandet av utlämnandet inte röjs." Denna del av bestämmelsen finns nu inte medtagen i den föreslagna ordalydelsen av andra stycket. Tullverket föreslår att ett tillägg om detta införs i

¹ Promemorian Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation.

² Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

19 § andra stycket, för att tydliggöra att detta nu även gäller för de uppgifter som framgår av andra och tredje styckena.

Vad som närmare avses med uttrycket "utan dröjsmål" beskrivs allmänt i motivtexten och i författningskommentaren till bestämmelsen. Enligt Tullverket kan den beskrivning som ges här uppfattas som otydlig (t.ex. uttrycken "större leverantörer" och "inom en mycket kort tid"). Tullverket har tidigare erfarit att alltför oprecisa lagregleringar riskerar att bli en tolkningsfråga mellan myndigheten och operatörerna. Det finns även en risk att de ärenden som måste hanteras utanför kontorstid kommer ta alltför lång tid, om det inte närmare preciseras vad som avses i dessa fall. Ett förtydligande om dessa uttryck, gärna med exempel, kan med fördel införas i författningskommentaren till bestämmelsen.

Tullverket noterar att behovet av en mer aktiv medverkan från operatörernas sida tidigare har behandlats i ett betänkande om Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38 s. 49). Här anges bland annat att kravet på en aktiv medverkan från operatörerna innebär en skyldighet för dem att *genast* på begäran av en brottsutredande myndighet medverka vid verkställighet av beslut om ett hemligt tvångsmedel. Med hänvisning till det resonemang som förs i betänkandet, bör övervägas om inte begreppet "utan dröjsmål" kan ersättas med uttrycket "genast".

Rätten till ersättning

I frågan om *rätten till ersättning* delar Tullverket utredningens bedömning att det inte bör göras någon skillnad på om de utlämnade uppgifterna avser realtidsuppgifter eller historiska uppgifter, eller vilka olika typer av uppgifter som omfattas. Oavsett typ av uppgifter, bör en samsyn om schablonersättningar underlätta hanteringen och medföra utjämnade kostnader för Tullverket.

Föreskriftsrätt

Tullverket välkomnar förslaget att myndigheten läggs till bland de myndigheter Post- och telestyrelsen ska samråda med vid framtagande av föreskrifter om verkställighet, i form av gemensamma format och kravet på skyndsamhet vid utlämnandet av uppgifterna, samt i frågan om ersättning till operatörerna.

Abonnemangsuppgifter

Utredningens förslag om ett tillägg i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK välkomnas särskilt av Tullverket. Tillägget innebär ett förtydligande av att abonnemangsuppgift får hämtas in, även i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Enligt förslaget skrivs Ekobrottsmyndigheten ut i bestämmelsen, för att tydliggöra att både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten omfattas. Bestämmelsen skulle vinna i

tydlighet om även Tullverket räknades upp som en av de brottsbekämpande myndigheterna som omfattas av bestämmelsen.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Lisbeth Tjärnkvist. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Fredrik Holmberg och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

Ju.a@regeringskansliet.se

Finansdepartementet, S3

Lotta Ganeteg

Roger Ghiselli

Tullverket

Verksledningsstaben

Kommunikationsavdelningen

Enheten för nationell samordning