

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
103 33 Stockholm

Insänt via e-post till följande adresser:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.dis.remisser@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian *Nya regler mot bedrägerier och annat vilseledande genom elektroniska kommunikationer*

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av promemorian Nya regler mot bedrägerier och annat vilseledande genom elektroniska kommunikationer ("Promemorian"), som Finansdepartementet remitterade den 27 november 2025, med dnr. Fi2025/02192. Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Inledning

Tele2 ställer sig fullt ut bakom Promemorians syfte och mål, det vill säga att motverka att elektroniska kommunikationstjänster används för att genomföra bedrägerier eller vilseleda mottagare på annat sätt. Tele2 vidtar sedan länge en rad olika åtgärder med samma syfte och undersöker kontinuerligt hur bolaget med hjälp av nya åtgärder ytterligare kan stärka skyddet av Tele2s användare från bedrägerier och annat vilseledande.

Som exempel har Tele2 nyligen genomfört förändringar i Tele2s processer och rutiner för hantering av porteringsförfrågningar för att säkerställa att porteringar av telefonnummer sker med slutanvändarens uttryckliga och välunderbyggda samtycke. Tele2 har också tillsammans med övriga mobilnätägande operatörer varit drivande både i att ta fram en teknisk lösning för att förhindra samtal med manipulerade anropande telefonnummer och i att förmå Post- och telestyrelsen ("PTS") att meddela föreskrifter för att säkerställa en heltäckande och likvärdig implementering av en sådan teknisk lösning på marknaden.

Det är just mot bakgrund av Tele2s mångåriga, frivilliga och kommersiella engagemang i bedrägeribekämpning som Tele2 ser med skepsis på de förslag som presenteras i Promemorian. Kortfattat konstaterar Tele2 att det inte framgår av Promemorian om, och i så fall på vilket sätt, de åtgärder som föreslås utgöra skyldigheter enligt Promemorian skiljer sig från de åtgärder som frivilligt och på kommersiellt grund redan vidtas av Tele2 och andra tillhandahållare av nummerbaserade kommunikationstjänster. Nödvändigheten, och därmed proportionaliteten, i Promemorians förslag måste därför starkt ifrågasättas.

Tele2 ser också uppenbara risker för att omvandlingen av befintliga, frivilliga och kommersiella åtgärder till lagreglerade skyldigheter i delar av värdekedjan kommer att leda till att befintliga och fungerande betalningsströmmar kommer att rubbas, vilket i praktiken skulle leda till att vissa nivåer i värdekedjan skulle gynnas och bli mottagare av intäkter som hittills har tillfallit andra delar av värdekedjan med grund i ömsesidiga beroenden. Detta samtidigt som andra delar av värdekedjan uppenbart skulle missgynnas. Enligt Tele2 kan förmögenhetsöverföringar mellan aktörer på en fungerande marknad knappast vara syftet med Promemorians förslag.

I det följande utvecklar Tele2 sina synpunkter på Promemorians förslag.

2. Proportionalitet

Såsom noterats ovan har Tele2 sedan flera år tillbaka vidtagit en rad åtgärder för att förhindra bedrägerier genom elektroniska kommunikationstjänster, och Tele2 fortsätter att kontinuerligt vidta nya åtgärder. Tele2s centrala åtgärder för att förhindra bedrägerier genom elektroniska kommunikationer har varit och är de följande:

- i. **Fast och mobilt spoofingskydd version 1:** Tele2 utvecklade tillsammans med övriga etablerade aktörer en egen anti-spoofingtjänst enligt vilken Tele2 och övriga etablerade aktörer kunde registrera mobila och fasta nummer hos SNPAC som var utsatta för manipulation (primärt nummer hänförliga till stora banker) och som skyddades genom att från utlandet inkommande trafik med dessa nummer som avsändare blockerades. Denna tjänst är nu nedlagd och ersatt med Fast spoofingtjänst och Mobilt spoofingskydd version 2 (se nedan).
- ii. **Fast spoofingskydd:** Tele2 har utvecklat en egen anti-spoofing-tjänst med vilken Tele2 förhindrar att bedragare manipulerar och använder Tele2s och andra svenska fastnätoperatörers svenska fastnummer, inklusive tekniska nummer och kortnummer, för att vilseleda och bedra. Från utlandet inkommande trafik med svenska fastnummer som avsändare blockeras.
- iii. **Mobilt spoofingskydd version 2:** Tele2 har anslutit sig till SNPAC:s anti-spoofing-tjänst (som Tele2, Telenor, Telia och Tre har utvecklat) med vilken Tele2 förhindrar att bedragare manipulerar och använder Tele2s och andra svenska operatörers svenska mobilnummer, inklusive IoT-nummer, för att vilseleda och bedra.
- iv. **Wangiriskydd (mobil och fast rösttjänst):** Tele2 har utvecklat ett eget anti-wangiri-system med vilket Tele2 analyserar inkommande trafik från utländska nummer / serier för att detektera typiska wangirimönster. Vid detektion av wangirimönster blockerar Tele2 wangiritrafiken.
- v. **SMS-skydd (mobil meddelandetjänst, inkl. A2P):** Tele2 har tillsammans med övriga mobilnätoperatörer och de etablerade SMS-aggregatörerna utvecklat tjänsten SenderID Protection. Det är frivilligt för företag och myndigheter att köpa SenderID Protection-tjänsten. Tjänsten tillhandahålls av SMS-aggregatörerna, som uppdrar åt operatörerna att blockera sådana SMS som skickas från fel SMS-aggregatör.
- vi. **SMS-skydd (mobil meddelandetjänst):** Tele2 har utvecklat ett eget analys-verktyg som baseras på maskininlärning och med vilket Tele2 analyserar SMS-trafik för att detektera avvikande och bedrägliga mönster. Vid detektion blockerar Tele2 den bedrägliga SMS-trafiken.

Tele2 konstaterar att det i Promemorian inte framkommer om ovanstående åtgärder, som såvitt Tele2 är informerat också vidtas av övriga etablerade operatörer, bedöms som otillräckliga av utredaren. Den enda bedömning som görs i detta avseende i Promemorian är att utredaren, i konsekvensbedömningen, anför att "de tekniska lösningar som redan har implementerats borde, i vissa fall med viss anpassning, kunna användas för att fullgöra skyldigheten enligt förslagen". Formuleringen "i vissa fall med viss anpassning" indikerar knappast att utredaren identifierat några väsentliga brister i de åtgärder som Tele2 andra operatörer redan vidtar på frivillig och kommersiell basis.

Mot denna bakgrund är det högst oklart vad det är för brist, marknadsmisslyckande eller risk som inte redan omhändertas av marknadsens frivilliga och kommersiella åtgärder och som Promemorian lagstadgade åtgärder istället ska råda bot på. Det är inte tillräckligt att utredaren identifierar bedrägerier och annat vilseledande genom elektroniska kommunikationer som ett stort samhällsproblem.

För att det ska bli nödvändigt att införa nya och lagstadgade skyldigheter måste det förklaras att det antingen inte vidtas några frivilliga åtgärder alls, att de frivilliga åtgärder som vidtas är otillräckliga eller att de frivilliga åtgärder som vidtas inte vidtas av alla aktörer som skulle behöva vidta dem.

Utan en tydlig definition av det problem eller den risk som de i Promemorian föreslagna åtgärderna ska omhänderta – och i detta fall med största möjliga hänsyn tagen till att Tele2 och andra marknadsaktörer sedan länge vidtar frivilliga och kommersiella åtgärder som i princip är identiska med de skyldigheter som beskrivs i Promemorian – kan någon annan slutsats inte dras än att Promemorian förslag inte är proportionerliga.

3. Eventuella skillnader mellan en skyldighet och dagens frivilliga och kommersiella lösningar måste specificeras

I tillägg till vad som anförs ovan i avsnitt 2 vill Tele2 betona att för det fall utredaren har identifierat brister i de frivilliga och kommersiella åtgärder som Tele2 och andra operatörer sedan länge vidtar, måste utredaren specificera dessa brister. Det är ju dessa brister som skyldigheterna, om tillämpligt över huvud taget, ska kompensera för.

Som noteras ovan nöjer sig utredaren med att anföra att "de tekniska lösningar som redan har implementerats borde, i vissa fall med viss anpassning, kunna användas för att fullgöra skyldigheten enligt förslagen" och att "sådan anpassning kan t.ex. avse kriterierna för filtrering".

Detta är inte tillfyllest. Utredaren behöver specificera vad som avses med "vissa fall", med "viss anpassning" och med "kriterierna för filtrering". Mot bakgrund av att Tele2 och andra operatörer, baserat på sitt uppenbara intresse av att vidmakthålla användarnas förtroende för, intresse av och betalningsvilja för elektroniska kommunikationstjänster, sedan länge vidtar och kontinuerligt utvecklar sina bedrägeri-bekämpningsåtgärder bör utredaren rimligtvis, för att Promemorian förslag ska bli begripligt över huvud taget, i detalj kunna ange vad dessa "fall", "anpassningar" och "kriterier" är.

Att föreslå ny lagstiftning baserat på en odefinierad önskan om att marknadsaktörerna ska "göra lite mer och lite bättre" är inte förenligt med proportionalitetsprincipen och är svårt att förena med regeringens uttalade ambitioner inom regelförenklingsområdet.

Sammanfattningsvis konstaterar Tele2 att eventuella skyldigheter, som ska komplettera de frivilliga och kommersiella åtgärder som redan vidtas av Tele2 och andra marknadsaktörer, måste vara tydliga och precisa. I annat fall kommer det inte att vara möjligt för Tele2 och övriga marknadsaktörer att förstå vilka nya åtgärder som behöver vidtas (som alltså inte vidtas idag) och/eller hur de redan vidtagna åtgärderna behöver revideras.

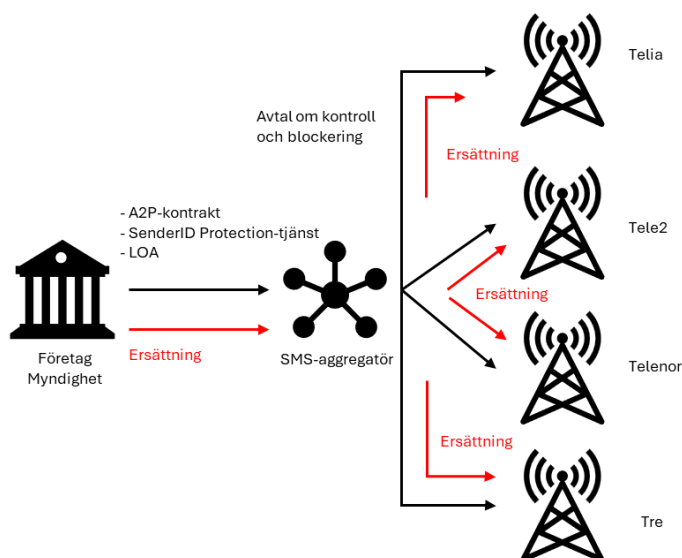
4. Att ersätta frivilliga och kommersiella åtaganden med skyldigheter riskerar att leda till otillbörlig konkurrenssnedvridning

I Promemorian anförts att "skyldigheten att inte överföra meddelanden" exempelvis skulle kunna uppstå om "tillhandahållaren" (här får antas att utredaren menar en tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster), genom att genomföra "kontroller mot ett register över avsändarnamn som används vid A2P-sms", kan konstatera att uppgiften om avsändare av ett SMS inte "överensstämmer med den tillhandahållare av en sms-aggregatörstjänst som har angetts för avsändarnamnet i registret".

Tele2 noterar härvidlag att det är precis på detta sätt som den frivilliga, kommersiellt tillhandahållna och av Tele2 och övriga etablerade marknadsaktörer utvecklade SenderID Protection-tjänsten fungerar: Ett företag eller en myndighet vill skydda sina SMS-avsändaridentiteter. Detta görs genom att företaget eller myndigheten köper SenderID Protection-tjänsten av den eller de SMS-aggregatörer som företaget eller myndigheten samarbetar med.

Detta innebär att SMS-aggregatören(-erna) registrerar vilka avsändaridentiteter som får skicka SMS från vilka SMS-aggregatörer. SMS-aggregatören(-erna) uppdrar sedan, baserat på ett s.k. auktorisationsbrev (eng. *Letter of Authorization* "LOA") som SMS-aggregatören(-erna) erhåller från företag eller myndigheten, åt de mobila nätoperatörerna att blockera alla SMS som kommer från en registrerad avsändaridentitet och som kommer från *fel* SMS-aggregatör. På detta sätt säkerställs att en skyddad avsändaridentitets SMS alltid ska ha rätt ursprung, d.v.s originera hos rätt SMS-aggregatör.

Betalningsströmmarna i SenderID Protection-tjänsten ser ut på så sätt att det företag eller den myndighet som vill skydda sin eller sina avsändaridentiteter erlägger betalning till en eller flera SMS-aggregatörer. SMS-aggregatören(-erna) erlägger sedan betalning till de mobila nätoperatörerna som på SMS-aggregatörens uppdrag och med stöd av slutkundens auktorisationsbrev genomför kontroll och blockering. Se nedan för illustration.



Tele2 konstaterar att Promemorians förslag skulle innebära att de kontroll- och blockeringsåtgärder, som Tele2 och övriga mobilnätoperatörer idag utför baserat på en kommersiell överenskommelse med SMS-aggregatören, skulle omvandlas till en lagreglerad skyldighet. I ett sådant scenario skulle det ligga nära till hands att förvänta sig att åtminstone vissa SMS-aggregatörer skulle konkludera att avtal om kontroll- och blockeringsåtgärder inte längre skulle behövas och att ersättning inte längre skulle behöva erläggas till mobiloperatörerna; detta då mobiloperatörerna skulle vara skyldiga att utföra sådana kontroll- och blockeringsåtgärder alldeles oavsett avtal.

Mot denna bakgrund är det enligt Tele2 uppenbart *de/s* att de skyldigheter som föreslås i Promemorian i sin helhet redan vidtas på frivillig och kommersiell basis, *de/s* att de skyldigheter som föreslås i Promemorian skulle riskera att rubba en fungerande marknadslösning och medföra förmögenhetsöverföringar från mobiloperatörerna till SMS-aggregatörerna. Promemorians förslag är således i denna del inte bara överflödigt, det skulle också få direkt oönskade effekter.

5. Tydliga krav på offentliga bolag och myndigheter saknas helt i förslaget

I Promemorians författningskommentarer lyfter utredaren, som exempel på elektroniska meddelanden som överförs i syfte att vilseleda en vidare krets av mottagare, bland annat fram SMS som skickas till en vidare krets i syfte att sprida desinformation där avsändarnamnet är vilseledande så att det framstår som att det är ett meddelande enligt lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten ("VMA"). Tele2 noterar här att utredaren tycks hänvisa till den incident under 2025 vid vilken falska VMA-SMS skickades ut med SOS Alarm som falsk avsändare.

Tele2 uppmärksammar härvidlag att SOS Alarm före incidenten hade erbjudits SenderID Protection-tjänsten men tackade då nej till erbjudandet. Hade SOS Alarm köpt SenderID Protection-tjänsten hade incidenten med falska VMA-SMS med SOS Alarm med falsk avsändare med största sannolikhet inte skett. Denna händelse sätter ljuset på betydelsen av att inte minst offentliga myndigheter prioriterar att skydda sina SMS-avsändaridentiteter. Denna synpunkt ska inte uppfattas som att Tele2 argumenterar för ett förbud mot icke-skyddad eller icke-registrerad SMS-trafik. Erfarenheterna från bland annat Irland visar tydligt på att ett sådant totalförbud riskerar att leda till stora tekniska bekymmer och till att meddelandehanteringen flyttar från SMS till helt oreglerade OTT-tjänster.

Vad Tele2 snarare avser är att det är viktigt att regeringen, i sin styrning av offentliga bolag och myndigheter, säkerställer att samhällsviktiga, offentliga aktörer skyddar sina SMS-avsändaridentiteter. Att, såsom föreslås i Promemorian, omvandla de idag välfungerande kommersiella SenderID Protection-tjänsterna till lagstadgade skyldigheter skulle skapa föga värde om många samhällsviktiga, offentliga aktörer fortsatt underlåter att skydda sina SMS-avsändaridentiteter.

Mot denna bakgrund föreslår Tele2 att regeringen, genom t ex regleringsbrev, säkerställer att så många samhällsviktiga, statliga bolag och myndigheter som möjligt ansluter sig till de SenderID Protection-tjänster som tillhandahålls på marknaden.

* * *

Kontaktperson på Tele2

Carl-Johan Rydén
Regleringschef