



DATUM  
21 december 2005

VÅR REFERENS  
Dnr 05-11036

HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, TELEFON, E-POST

Tord Pettersson  
Rättsavdelningen  
08-678 58 30  
Tord.pettersson@pts.se

Justitiedepartementet  
Åklagarenheten  
103 33 STOCKHOLM

INK	2005 -12- 23
fill	
Dnr	Ju2005/4823/A

## Betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38)

(Ju2005/4823/Å)

f2 kop.

Post- och telestyrelsen (PTS) är en central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar inom området för elektronisk kommunikation. PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområden följande synpunkter.

### Sammanfattning

#### *Allmänt*

PTS ställer sig positivt till utredarens strävan att effektivisera den brottsbekämpande verksamheten genom en samlad reglering i rättegångsbalken, en modernisering av terminologin i tvångsmedelsbestämmelserna m.m. PTS anser dock att det förtjänar påpekas att problemställningar och synpunkter behandlas i alltför stor utsträckning enbart ur ett brottspreventivt och polisiärt perspektiv. Många av de slutsatser som förs fram saknar därför den balans som är nödvändig för att frågorna skall anses ha belysts ur ett helhetsperspektiv där olika intressen såsom behovet av en effektiv brottsbekämpning, behovet av integritetsskydd och behovet av en väl fungerande marknad för elektroniska kommunikationer vägs mot varandra.

Den föreslagna regleringen kommer att utgöra en tröskel för inträde på marknaden. På sikt innebär det en överhängande risk för färre aktörer och därmed också sämre konkurrens vilket i sin tur inverkar menligt på PTS möjligheter att uppnå vissa mål för myndighetens verksamhet; möjligheten att säkerställa att enskilda och myndigheter får tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet.

#### *Inställning*

PTS avstyrker utredningens förslag att operatörerna skall ha hela kostnadsansvaret för anpassnings- och medverkandeskyldigheterna samt för utlämnandet av uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. PTS anser att operatörerna

skall ha rätt till ersättning som täcker deras kostnader såvitt avser medverkandeskyldigheterna och utlämnandet av uppgifter. Såvitt avser den föreslagna utökade anpassningsskyldigheten är ersättningsfrågan inte tillräckligt utredd.

PTS avstyrker förslaget att Rikspolisstyrelsen (RPS) skall få medge undantag från anpassningsskyldigheten. PTS anser att denna rätt skall kvarstå hos PTS.

I övrigt har PTS, under förutsättning att integritetsaspekterna noga beaktas, inget att erinra mot förslaget utöver de synpunkter som lämnas nedan.

## 2.6 Telelagen och lagen om elektronisk kommunikation

Angående uppgifter om telemeddelanden.

I utredningen konstateras på sidan 131 att s.k. IP-nummer bör falla in under kategorin uppgift om abonnemang, dvs. den kategori som har ett förhållandevis lågt skydd genom tystnadsplikt och inte under kategorin annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande, dvs. den kategori som har ett högre skydd genom tystnadsplikten (kan endast brytas om det föreligger ett minimum om två år i straffskalan för det aktuella brottet). PTS vill påpeka att det inte kan anses självklart till vilken kategori en uppgift som IP-nummer egentligen hör. Det har i tidigare förarbeten till den gamla telelagen och EkomL inte angivits någon vägledning om vilken kategori en uppgift som IP-nummer bör återfinnas i.

I begreppet "annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande" innefattas bl.a. information om mellan vilka teleadresser som ett särskilt telemeddelande förmedlats samt vid vilka tidpunkter. I begreppet "uppgifter om abonnemang" innefattas telefonnummer och vissa andra personuppgifter om teleabbonenter.<sup>1</sup> I förarbetena har därmed mycket litet sagts om vilka uppgifter som egentligen skall anses hör till vilka kategorier. I sammanhanget är det värt att påpeka att utredningen "Brott och brottsutredning i IT-miljö"<sup>2</sup> för ett längre resonemang om frågan och där företräds uppfattningen att IP-nummer, i vart fall dynamiskt tilldelade sådana, inte är att betrakta som permanenta uppgifter mellan abonnent och operatör utan endast momentana sådana som tilldelas vid varje anslutningstillfälle. Utredningen "Brott och brottsutredning i IT-miljö" anser vidare att abonnentuppgifter inte kan omfatta andra uppgifter än sådana som rör permanenta arrangemang mellan operatör och abonnent. PTS anser de argument som utredningen "Brott och brottsutredning i IT-miljö" framför avseende att IP-nummer skall utgöra uppgifter "som angår ett särskilt elektroniskt meddelande" är väl avvägda. PTS har i ett tidigare yttrande den 11 juli 2001<sup>3</sup> preliminärt ansett att IP-nummer kan jämföras med abonnentuppgifter. Yttrandet har uttryckligen gällt myndighetens preliminära uppfattning "för närvarande". Sedan detta yttrande

<sup>1</sup> Prop 1992/93:200 sid 310

<sup>2</sup> Brott och brottsutredning i IT-miljö, Ds 2005:6

<sup>3</sup> Yttrande den 11 juli 2001, PTS d nr 01-13584

avgetts kan konstateras att användning av Internet, särskilt bland allmänheten ökat betydligt. Mot bakgrund av bland annat den konstanta ökningen av antalet Internetanvändare finns anledning att anta att användning av dynamiska IP-nummer i motsats till fasta IP-nummer ökar allt mer. Det kan även konstateras att IP-nummer som sådant aldrig används som kontaktnummer direkt av den användare som avser kontakta en annan användare. Det torde därmed finnas en principiell skillnad mellan IP-nummer och telefonnummer. Det kan konstateras att praxis eller annan ledning avseende bedömning av frågan saknas.

Den föreliggande utredningen föreslår vidare att skyldigheten för operatörer att ge ut uppgifter inom just kategorin ”uppgifter om abonnemang” skall utökas på så sätt att skyldigheten inte skall gälla enskilda fall där misstanke om brott föreligger utan att skyldigheten skall vara generell. Såsom det uttrycks i utredningen kan förstås att dessa uppslagningar skall kunna ske automatiserat och inte föregås av någon formell förfrågan. I utredningen har uppgivits att integritetskränkningen inte blir stor eftersom uppgifterna endast rör ”kataloguppgifter” såsom namn, titel, adress och abonnentnummer.<sup>4</sup>

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan angående just IP-nummer är det anmärkningsvärt att utredningen å ena sidan, när det resoneras om IP-nummer föreslår att dessa omfattas, men senare när det resoneras om effektivisering av utlämnande, påpekar att kategorin ”uppgifter om abonnemang” endast avser kataloguppgifter. Det behöver knappast påpekas att IP-nummer inte kan anses vara rena kataloguppgifter som är tillgängliga för var och en. Snarare är det så att IP-nummer kan användas för omfattande kartläggningar av individers nyttjande av elektronisk kommunikation på ett helt annat sätt än traditionella telefonnummer. Att sådana uppgifter som torde vara av stort skyddsvärde ur en integritetsaspekt mer eller mindre godtyckligt skall utlämnas till polis och åklagare även om ingen förundersökning eller misstanke föreligger ter sig olämpligt. Att en effektivisering medför att själva utlämnandet sker mer eller mindre automatiserat talar ännu starkare för denna PTS uppfattning.

PTS anser sammanfattningsvis att den uppfattning som utredning ”Brott och brottsutredning i IT-miljö” företräder förefaller rimlig och att det således finns anledning för myndigheten att överväga en förändring av den inställning som myndigheten meddelade år 2001. Särskilt för det fall utlämningskyldigheten skall utvidgas/effektiviseras på det sätt som föreslås av den föreliggande utredningen finns det mycket starka skäl för att klart och tydligt i förarbetena till ett eventuellt lagförslag ange att IP-nummer inte avses omfattas av kategorin ”uppgifter om abonnemang”. Mot bakgrund av den osäkerhet och brist på praxis när det gäller denna fråga finner PTS mycket starka skäl tala för att ett eventuellt förslag till lagstiftning, oavsett vilken ändring lagen föreslår avseende tystnadsplikten och utlämnandeskyldigheten, i förarbetena behandlar frågan om vilken slags uppgifter som skall hänföras till vilken kategori. Vid en sådan behandling torde argument och avvägningar från övriga utredningar såsom ”Brott och brottsutredningar i IT-

<sup>4</sup> Utredningen SOU 2005:38, sid 234

miljö” och de argument PTS framfört i denna remiss kunna behandlas på ett sammantaget sätt.

#### **4 En samlad reglering i rättegångsbalken**

PTS vill beträffande förslaget att upphäva bestämmelsen i 6 kap 22 § LEK och inordna den under bestämmelsen om teleövervakning i rättegångsbalken påpeka att förslaget innebär att alla uppgifter blir hemliga eftersom det handlar om ett hemligt tvångsmedel. Denna följd av förslaget, som inte berörs av utredningen, innebär att användarna inte kan få reda på om någon begärt ut uppgifter om dem. I vilken utsträckning detta i praktiken sker är okänt, men förslaget innebär i vart fall en förändring som påverkar användarnas möjlighet att kontrollera hur deras integritet hanteras.

#### **5 Polisens tillgång till uppgifter om abonnemang m.m.**

PTS har inget att erinra i sig mot förslaget att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till fler uppgifter från operatörerna som t.ex. uppgifter om abonnemang (se dock avsnitt 2.6 ovan). PTS delar dock inte utredarens uppfattning att utlämnandet av sådana uppgifter skall ske utan att operatörerna får någon ersättning för det. PTS anser på i allt väsentligen samma grunder som nedan anförs till stöd för att operatörerna skall få ersättning för medverkandeskyldigheterna att operatörerna även skall ha rätt till ersättning för utlämnande av sådana uppgifter som nu är i fråga. Det bör också anmärkas att om, såsom utredningen menar, det slås fast att IP-nummer utgör abonnentuppgifter samt att dessa automatiskt skall kunna utges till polis och åklagare så torde detta innebära en väsentligt större arbetsinsats från operatörernas sida jämfört med traditionella kataloguppgifter. IP-nummer som är dynamiskt tilldelade kan förändras varje gång en användare ansluter sig till Internet och en sådan databas måste således vara mycket omfattande.

#### **6 Anpassningsskyldigheten**

Utredningen konstaterar (sid 36 ff) att dagens lagstiftning om anpassningsskyldighet är otydlig i sin omfattning och att detta är ett problem för såväl polismyndigheten som operatörer. Man föreslår istället en lagstiftningen som omfattar alla allmänna elektroniska kommunikationsnät och tjänster som används i dessa nät. Anpassningsskyldigheten ges därmed en oerhört stor vidd till att omfatta i princip alla aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation. Utredningen konstaterar att det är självklart att vissa nättinnehavare/tjänstetillhandahållare inte skall omfattas och att ”många operatörer inte skall behöva vidta några anpassningsåtgärder”. PTS uppfattning är att den utvidgning av anpassningsskyldigheten som föreslås kombinerat med ställningstagandet att många ändå inte skall behöva efterfölja den knappast gör bestämmelsen klarare för vare sig myndigheter eller de privata aktörerna på marknaden. Följden blir snarare att en stor osäkerhet uppstår i vilken utsträckning aktörer, som förvisso omfattas av anpassningsskyldigheten, kommer att behöva

anpassa sig. Särskilt som kostnaderna för anpassningsskyldigheten enligt utredningens förslag skall kvarstå på operatörerna torde denna utveckling innebära ännu svårare förutsebarhet för operatörerna än såsom regleringen ser ut idag. Att RPS har större möjligheter att sekretessbelägga utredningar och beslut om undantag från anpassningsskyldigheten än PTS är knappast något som gör förutsebarheten tydligare för de privata aktörerna.

I betänkandet (sid 296) för utredaren ett resonemang om att anpassningen av en verksamhet knappast kan anses fullgjord genom åtgärder som innebär att den punkt där verkställigheten sker, exempelvis en viss router, läggs i ett annat land än Sverige. Resonemanget förs utan att varken marknaden med de förutsättningar som där råder, den tekniska utvecklingen eller förenligheten med den fria rörligheten inom EU beaktas. PTS anser att en slutlig bedömning kan göras först då dessa aspekter beaktats.

### **Det särskilda yttrandet - anpassnings- och medverkandeskyldigheterna m.m.**

PTS delar helt de synpunkter som förs fram i det särskilda yttrandet i betänkandet. Därutöver vill PTS anföra följande.

#### *Kostnadsansvaret*

Enligt förslaget skall anpassnings- och medverkandeskyldigheterna vara i princip obegränsade för operatörerna. Anpassningsskyldigheten föreslås även omfatta t.ex. Internettjänster. Medverkandeskyldigheten föreslås omfatta även andra enskilda än operatörer. I betänkandet lämnas ingen närmare redogörelse för vilka enskilda som avses och inte heller för vilka närmare åtgärder de enskilda skall vidta för att fullgöra denna skyldighet gentemot de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt förslaget skall de åtgärder som såväl anpassnings som medverkandeskyldigheterna föranleder inte grunda ersättningsrätt för operatörerna.

PTS liksom ett antal andra myndigheter avstyrkte i den tidigare remissbehandlingen av betänkandet (SOU 2003:74) Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen ett förslag om att operatörerna kostnadsfritt skulle vidta åtgärder för att bistå de brottsbekämpande myndigheterna. PTS med flera förordade istället bl.a. en ersättning som skulle begränsas till att täcka operatörernas kostnader. Som grunder för en sådan lösning angavs bl.a. att den brottsutredande verksamheten är en statlig angelägenhet som borde finansieras med skattemedel och inte av enskilda. Vidare angavs att kostnadsfria tjänster kunde leda till överkonsumtion och därmed onödiga utgifter totalt. Som skäl mot förslaget om kostnadsfria tjänster åberopades också att sådana regler skulle snedvrída konkurrensen och innebära etableringshinder på den Svenska marknaden.

PTS anser mot bakgrund av den väsentliga utvidgning av anpassnings- och medverkandeskyldigheterna som nu föreslås att de ovan angivna skälen för att

operatörerna skall få kostnadstäckning för sina åtgärder gör sig än mer gällande beträffande nuvarande förslag.

Enligt PTS är den i betänkandet presenterade utredningen om kostnaderna och även konsekvenserna i övrigt för operatörerna näst intill obefintlig. Trots detta konstaterar utredningen att kostnaderna för anpassningsskyldigheten är försumbar. Beträffande medverkandeskyldigheten sägs att det inte blir fråga om några stora tillkommande kostnader. Utredaren för i dessa avseenden ett resonemang om att även om förslaget innebär en något högre kostnad så är den försumbar eftersom den pulvreras på abonnenterna. Vidare sägs att den avgiftshöjning som drabbar abonnenterna är marginell.

Som tidigare nämnts föreslås nu en i princip obegränsad anpassnings- och medverkandeskyldighet. Medverkandeskyldigheterna avseende s.k. uppgifter om abonnemang föreslås även de utökas. I förhållande till vad som är fallet i dag kommer därmed långt fler åtgärder att åvila operatörerna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att en tillräcklig utredning om kostnaderna saknas är det PTS uppfattning att endast antaganden om att kostnaderna är försumbara inte kan ligga till grund för ett förslag om att operatörerna skall svara för alla kostnader. PTS vill i detta sammanhang hänvisa till den marknadsundersökning avseende hemlig teleavlyssning m.m. som PTS inhämtat (Marknadsundersökning avseende hemlig teleavlyssning m.m. Slutrapport 2005-06-10). Av denna undersökning framgår att kostnaderna för operatörerna redan i dag är betydande avseende dagens anpassningsskyldigheter och att de har ökat.

PTS vill även framhålla det förhållandet att även om kostnaderna slås ut på alla abonnenter kommer bördan att skilja sig åt mellan de olika operatörerna. Mindre och medelstora operatörer kommer att drabbas betydligt hårdare än stora operatörer. Den föreslagna regleringen kommer därför att utgöra en tröskel för inträde på marknaden. På sikt innebär det en överhängande risk för färre aktörer och därmed också sämre konkurrens.

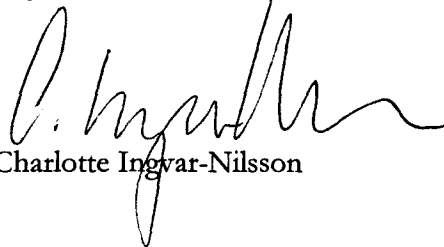
Sammanfattningsvis anser PTS att kostnaderna och konsekvenserna i övrigt för operatörerna inte är tillräckligt utredda. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste därför ett grundligare material för bedömning av konsekvenserna av förslaget beträffande anpassnings- och medverkandeskyldigheterna tas fram. I enlighet med denna uppfattning avstyrker därför PTS utredarens förslag vad gäller anpassnings- och medverkandeskyldigheterna såvitt avser ersättningsfrågan.

#### *Rätten att medge undantag från anpassningsskyldigheten*

PTS delar inte utredarens bedömning att det är mest lämpligt att RPS meddelar undantag från anpassningsskyldigheten. Tvärtom anser PTS att det är olämpligt – inte minst ur ett neutralitets- och rättssäkerhetsperspektiv – att samma myndighet som har behovet av och rätten att kräva anpassning från operatörernas sida också har att pröva operatörernas begäran om undantag från denna skyldighet.

I betänkandet (s. 287) sägs ”vad som också talar för att välja Rikspolisstyrelsen är att styrelsen enligt egen utsägo genom sina kontakter med bl.a. operatörerna har en ingående kunskap om tekniska verkställighetsfrågor samt hur systemen generellt ser ut hos de enskilda operatörerna. En sådan detaljkunskap saknas hos PTS”. Enligt PTS är kunskap om marknaden och därmed om de kostnader som är förknippade med anpassningen mycket viktig vid en bedömning av undantag från anpassningsskyldigheten. PTS uppfattning är således att den sakkunskap myndigheten har om marknaden är av stor betydelse vid de överväganden och avvägningar som måste göras vid en prövning av om undantag skall medges. Detta gäller särskilt bedömningen av kostnaderna för att anpassningsskyldigheten skall kunna fullgöras. Denna kunskap saknar RPS.

PTS anser därför att rätten att medge undantag från anpassningsskyldigheten skall ligga hos PTS och inte hos RPS.



Charlotte Ingvar-Nilsson

Detta yttrande har beslutats av t. f. generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit enhetschefen Tord Pettersson, föredragande och handläggaren Lars-Erik Axelsson samt verksjuristen Per Bergstrand.

Bilaga: Marknadsundersökning avseende hemlig teleavlyssning m.m. Slutrapport.