

Tele2 Sverige AB
Box 62
164 40 Kista
Telephone +46 8 562 640 00
Fax: +46 8 562 642 00
www.tele2.se

19-10-2020, FINAL

Justitiedepartementet
Att: Linda Billung
103 33 Stockholm

Insänt endast via e-post till följande adress:
ju.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till
ju.a@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Registrering av kontantkort, m.m. (Ds 2020:12)

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av promemorian Registrering av kontantkort, m.m. (Ds 2020:12), med diarienummer Ju2020/02095/Å, som remitterades av Justitiedepartementet den 17 juni 2020 ("Promemorian"). Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Sammanfattning

1.1. Promemorians förslag på registrering av kontantkort är både oproportionerligt och otillräckligt konkretiserat

Promemorians förslag på en skyldighet för operatörer att registrera abonnentuppgifter för kontantkort är inte proportionerligt. Anledningarna är sammanfattningsvis fyra:

För det första överdrivs behovet av en registrering av kontantkort. Promemorians behovsbedömning överensstämmer i denna del inte med verkligheten.

För det andra bortser Promemorian från sin egen bedömning att förslaget förväntade effektivitet är mycket låg. Den av Promemorian självt identifierade låga effektiviteten påverkar förvånansvärt nog inte Promemorians nyttobedömning, som därmed blir ologisk och motsägelsefull.

För det tredje underskattar Promemorian de negativa konsekvenserna för både enskilda och företag. Inte minst överskattar Promemorian de praktiska möjligheter som enskilda, som i normalfallet har väsentligt mindre resurser än aktörer inom den organiserade brottsligheten, skulle ha att fortsätta att kommunicera anonymt även för det fall ett registreringskrav för kontantkort infördes.

För det fjärde går Promemorians förslag längre än vad som är strikt nödvändigt för att uppnå syftet med förslaget. Detta gäller framför allt Promemorians slutsats om att krav på lagring av kopior av identitetshandlingar kan komma att bli nödvändigt framgent. Härvidlag bör det noteras att det idag inte finns några krav på vare sig identitetskontroll, registrering av identitetskontroll eller än mindre på lagring av identitetshandlingar vid köp av abonnemangstjänster. Varför identifikationsbevis som uppvisas vid köp av kontantkort skulle behöva kopieras och lagras medan det för köp av abonnemangstjänster inte ens krävs en identitetskontroll förklaras eller motiveras över huvud taget inte av Promemorian.

Det ovanstående utvecklas nedan i punkt 1.2-1.5 och i mera detalj i avsnitt 2.



I tillägg till det ovanstående kan det konstateras att Promemorians förslag inte är tillräckligt konkret. Detta gäller bland annat accepterade metoder för digital identitetskontroll och teknisk verifikation av identiteter. Promemorians förslag på tillämplighet i fråga om kontantkort för M2M-tjänster är dessutom ologiskt och motsägelsefullt och riskerar – beroende på hur Promemorians förslag tolkas – att bli både svårigenomförbart och oproportionerligt.

1.2. Promemorians behovsbedömning är felaktig och överensstämmer inte med verkliga förhållanden

Promemorian anför att det finns ett stort behov bland de brottsbekämpande myndigheterna av abonnentuppgifter om kontantkort. Enligt Promemorian "är det många gånger nödvändigt med tillgång till abonnemangsuppgifter" för att hemlig avlyssning ("HAK") och hemlig övervakning ("HÖK") ska kunna genomföras. Motsvarande resonemang om abonnentuppgifters betydelse för HAK och HÖK framställs i Promemorians utredningsdirektiv.

Detta är emellertid direkt felaktigt. Tillgång till abonnentuppgifter är *inte* en förutsättning för hemliga tvångsmedel. I normalfallet sker avlyssning och övervakning av just nummer för vilka det saknas abonnentuppgifter. Detta enkla och mycket välkända faktum tillstyrks av oberoende expertis (se Bilaga 1 till detta yttrande) och bekräftas entydigt av statistik från Tele2:s utförande av HAK och HÖK på de brottsbekämpande myndigheternas begäran. Att något så grundläggande som Promemorians behovsbedömning inte överensstämmer med verkliga förhållanden måste konstateras vara en synnerligen allvarlig brist i Promemorian (såväl som i utredningsdirektiven).

1.3. Promemorians slutsatser om förslagets mycket begränsade effektivitet får inget genomslag i Promemorians nyttobedömning

Promemorian redogör förtjänstfullt för alla de välkända förhållanden som gör att en registrerings skyldighet för kontantkort måste förväntas bli mycket lätt att kringgå och därmed uppenbart ineffektiv. Bland annat lyfter Promemorian fram problemen med målvakter, med faktumet att internetbaserade och krypterade tjänster kan ersätta traditionell mobiltelefoni, med förhållandet att EU-lagstiftning gör det både enkelt och billigt för brottslingar att använda utländska, oregistrerade kontantkort i Sverige och med faktumet att de flesta länder i Sveriges närområde, såsom Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Nederländerna och Storbritannien, saknar ett registreringskrav för kontantkort. Förvånansvärt nog påverkas Promemorians nyttobedömning inte nämnvärt av Promemorians egen slutsats om den förväntat mycket låga effektiviteten i en registrerings skyldighet.

När frågan om ett registreringskrav för kontantkort tidigare har behandlats av offentliga utredningar, regering och riksdag har den förväntat låga effektiviteten i ett sådant krav varit avgörande för beslutet att inte föreslå eller införa en registrerings skyldighet för kontantkort.

Att Promemorian, vid sin samlade nyttobedömning, bortser från sina egna och andras tidigare slutsatser om åtgärdens förväntat låga effektivitet innebär att Promemorians nyttobedömning blir direkt ologisk och motsägelsefull.

En korrekt slutsats är snarare att nyttan av ett registreringskrav kommer att bli synnerligen liten, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna kommer att behöva lägga lika mycket tid och resurser som tidigare på att utreda vem som i praktiken och i brottslig verksamhet använder ett visst telefonnummer – även för det fall en registreringsplikt infördes. Detta då det får betraktas om helt osannolikt att kriminella skulle registrera sig själva på kontantkort som används eller avses användas i kriminell verksamhet.

Det finns inget som indikerar att kriminella skulle vara mer villiga att registrera sig som innehavare av kontantkort än vad de är att registrera sig som innehavare av t ex bolag, lån eller fordon. Eftersom det inte heller föreslås att registrering av målvakter ska vara otillåtet får det antas bli riskfritt för kriminella att använda sig av målvakter för kontantkort.

Härvidlag bör det påminnas om att det för en brottsutredning inte är relevant att utreda vem som är formellt registrerad på ett visst telefonnummer, utan vem som i praktiken använder numret i brottslig verksamhet.

1.4. Promemorian spelar ner de negativa konsekvenserna både för enskilda och företag

I fråga om konsekvenser för enskilda lyfter Promemorian förtjänstfullt fram att t ex kvinno- och brottsofferjourer, grävande journalister, uppgiftslämnare till journalister och svenska säkerhetsmyndigheter kommer att förlora ett idag viktigt verktyg för anonym kommunikation. Samtidigt spelar Promemorian ner denna konsekvens genom att konstatera att det finns andra, alternativa sätt för anonym kommunikation, t ex internet-baserade tjänster, som fortsatt kommer att vara möjliga att använda även om ett krav på registrering av kontantkort skulle införas. Härvidlag bortser emellertid Promemorian från att t ex brottsofferjourer har väsentligt mindre resurser, och måste förväntas ha mindre teknisk kompetens, än den organiserade brottsligheten för att ersätta de för brukarna enkla oregistrerade kontantkortet med mer avancerade onlinetjänster för anonym kommunikation.

Promemorians förslag måste således förväntas få uttalat asymmetriska effekter: Det skulle skapa stora och varaktiga hinder för de personer som har legitima anledningar till att vilja kommunicera anonymt, medan det skulle skapa knappt märkbara och endast mycket kortvariga hinder för de personer som använder och vill fortsätta att använda anonym kommunikation för brottslig verksamhet.

I fråga om konsekvenser för företag begränsas Promemorians analys till "ökad administration och kostnader för mobiloperatörerna". Promemorian bortser emellertid exempelvis från att det föreligger uppenbar risk för att mindre operatörer helt kommer att slås ut.

1.5. Promemorians förslag på dokumenterad identitetskontroll går längre än vad som är nödvändigt

Promemorian föreslår att abonnentuppgifter som lämnas i samband med köp av kontantkort ska kontrolleras. Att en kontroll har genomförts ska dokumenteras. Promemorian anför också att det framgent kan komma att bli nödvändigt att kopior av kontrollerade identitetshandlingar ska lagras. Några sådana krav föreligger emellertid inte vid köp av abonnemangstjänster. För köp av abonnemangstjänster finns inga krav på vare sig identitetskontroll eller dokumentation av identitetskontroll. Några krav på lagring av kopior av identitetshandlingar finns därför naturligtvis inte heller.

Promemorian redovisar inte varför kraven på dokumenterad kontroll föreslås bli hårdare för abonnentuppgifter som lämnas vid köp av kontantkort än vad som sedan många år tillbaka gäller vid köp av abonnemangstjänster. Härvidlag bör det uppmärksammas att vad Promemorians förslag syftar till är att abonnentuppgifter hänförliga till kontantkort ska registreras av operatörer och vara tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter på motsvarande sätt som abonnentuppgifter hänförliga till abonnemangstjänster. Det ska också noteras att brottsbekämpande myndigheters behov av kartläggning av vem som i praktiken nyttjar ett kontantkort skulle kvarstå, alldeles oavsett om lagring av identitetshandlingar skulle ske.



Lagring av identitetshandlingar skulle därför på intet sätt bidra till att uppnå syftet med Promemorians förslag, utan endast skapa stora administrativa och personuppgiftsrelaterade utmaningar och risker.

1.6. Ytterligare förtydliganden som är viktiga för en praktisk implementation krävs

För det fall ett krav på registrering av kontantkort införs är det av stor betydelse att förhållanden som är viktiga för den praktiska implementationen tydliggörs så tidigt som möjligt. Detta för att godkända registreringar ska kunna påbörjas redan innan bestämmelserna har trätt i kraft och innan PTS har fattat beslut om eventuella föreskrifter. Detta är i sin tur helt avgörande för kontantkortsoperatörernas möjlighet att föra bestämmelsernas föreslagna ikraftträdande hinna registrera den befintlig kundstock som kan tänka sig att registrera sig som innehavare av kontantkort. Exempelvis bör det redan i förarbetena förtydligas vilka alternativa metoder för digital identitetskontroll, som tillhandahåller motsvarande säkerhetsnivåer som BankID, som är acceptabla.

I fråga om ett registreringskravs tillämplighet bör det, för det fall en skyldighet införs, vidare framgå att kontantkort som tillhandahålls med nummer avsedda för M2M-tjänster ska undantas i sin helhet, alldeles oavsett vilka funktioner (data, sms, röst) som kopplas till sådana nummer.

1.7. Tele2:s förslag

Tele2 föreslår *i första hand* att regeringen inte går vidare med Promemorians förslag på en registreringskyldighet.

Tele2 föreslår *i andra hand*, för det fall regeringen beslutar att gå vidare med Promemorians förslag på en registreringskyldighet, *för det första* att registreringskyldigheten inte blir mer omfattande för kontantkort än vad som gäller för abonnemangstjänster. Det innebär bland annat att det i förarbetena bör tydliggöras att krav på lagring av identitetshandlingar som används för identitetskontroll inte ska ställas, vare sig i lag eller föreskrift. *För det andra* bör det i förarbetena tydliggöras att digital identitetskontroll, för det fall en kund inte använder BankID, ska kunna ersättas dels med att kontantkort kan skickas per post till folkbokföringsadress, dels att kontantkort kan hämtas ut i butik förutsatt att godkänd identitetshandling kan uppvisas. *För det tredje* bör det i förarbetena tydliggöras att krav på teknisk verifikation av fysiskt uppvisade identitetshandlingar inte ska ställas. *För det fjärde* bör det i förarbetena eller direkt i lagen tydliggöras att kontantkort som tillhandahålls med nummer avsedda för M2M-tjänster ska undantas i sin helhet, alldeles oavsett vilka funktioner (data, sms, röst) som kopplas till sådana nummer.

2. Kommentarer i detalj

2.1. Promemorians behovsbedömning

Den för Promemorians förslag enskilt viktigaste bedömningen är att de brottsbekämpande myndigheterna påstås ha ett stort behov av abonnentuppgifter om kontantkort. Om behovet av sådana uppgifter inte skulle finnas eller vara litet skulle ett krav på registrering vara meningslöst.

Promemorian påstår härvidlag att det finns ett mycket starkt samband mellan abonnentuppgifter om kontantkort och samhällets förmåga att ingripa mot brott. Enligt Promemorian ser sambandet ut på följande sätt: (i) För att samhället effektivt ska kunna ingripa mot brott måste de brottsbekämpande myndigheterna ha tillgång till ändamålsenliga verktyg.

(ii) Två av de viktigaste verktygen är hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (även kallat "HÖK") och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (även kallat "HAK"). Dessa verktyg är särskilt viktiga i kampen mot den allvarligaste brottsligheten. (iii) För att tillstånd för HAK och HÖK ska kunna erhållas måste en misstänkt person kunna knytas till det nummer som ska avlyssnas och/eller övervakas. (iv) För att en sådan koppling mellan nummer och misstänkt ska kunna etableras är "det många gånger *nödvändigt* med tillgång till abonnemangsuppgifter" (Tele2:s kursivering).

Att det enligt Promemorian föreligger ett stort behov av abonnentuppgifter för kontantkort beror således på att sådana abonnentuppgifter enligt Promemorian i normalfallet är "nödvändiga" för att tillstånd för HAK och HÖK ska kunna erhållas. HAK och HÖK är i sin tur centrala för samhällets förmåga att bekämpa brott.

Tele2 ifrågasätter inte betydelsen av HAK och HÖK för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Däremot kan Tele2 konstatera att det för Promemorian helt centrala påståendet om att abonnentuppgifter i normalfallet är "nödvändiga" för att tillstånd för HAK och HÖK ska kunna erhållas är direkt felaktigt. Promemorians enskilt viktigaste påstående stämmer helt enkelt inte överens med verkligheten.

För det fall Promemorians påstående i denna del skulle vara korrekt (vilket det enligt Tele2 alltså inte är), skulle en avsaknad av abonnentuppgifter om ett visst nummer i normalfallet leda till att tillstånd om HAK och/eller HÖK inte kunde erhållas. Så är emellertid inte fallet. I själva verket godkänns och verkställs HAK och HÖK *i huvudsak* på nummer för vilka det saknas abonnentuppgifter. Tele2:s egen statistik över utförda HAK och HÖK ger vid handen att närmare *nio av tio* hemliga tvångsmedel utförs på nummer för vilka det *saknas* abonnentuppgifter. Under ett år verkställer Tele2 på de brottsbekämpande myndigheternas begäran *flera tusen* HAK och HÖK på nummer för vilka det *saknas* abonnentuppgifter. Skulle Promemorians helt centrala påstående vara korrekt (vilket det enligt Tele2 alltså inte är) skulle dessa tusentals HAK och HÖK som domstolar och/eller åklagare lämnat tillstånd för i normalfallet vara olagliga. Så är självklart inte fallet, utan i dessa tusentals fall har de brottsbekämpande myndigheterna kunna etablera en koppling mellan ett visst telefonnummer och en misstänkt person *utan* att ha tillgång till abonnentuppgifter.

Att Tele2:s statistik inte utgör en avvikelse utan på ett korrekt sätt speglar verkliga förhållanden bekräftas av Malin Arentoft, brottmålsexpert på Advokatfirman Vinge och tidigare åklagare, som bland annat tjänstgjort som mångårig specialist på grova brott vid City åklagarkammare i Stockholm och som varit förundersökningsledare för ett stort antal ärenden med hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation. I Bilaga 1 konstaterar Malin Arentoft att "uppgifter om abonnemang är således inte en förutsättning för hemliga tvångsmedel."

Istället uppmärksammar Malin Arentoft att "en övervägande del av besluten avseende hemlig avlyssning och övervakning [avser] just oregistrerade kontantkort, där polisen har kunnat härleda telefonnumret till den misstänkte genom utredning och spaning." Promemorians helt centrala påstående om att det "många gånger [är] nödvändigt med tillgång till abonnemangsuppgifter" för att tillstånd för HAK och HÖK ska kunna meddelas kan därmed konstateras vara direkt felaktigt.

Att något så grundläggande som Promemorians behovsbedömning inte överensstämmer med verkliga förhållanden måste betraktas som en synnerligen allvarlig brist i Promemorian. Motsvarande påstående om abonnentuppgifters betydelse för hemliga tvångsmedel återfinns också i Promemorians utredningsdirektiv, vilket måste betraktas som en om möjligt än mer allvarlig brist.



Härvidlag bör det uppmärksammas att Promemorian noterar att kopplingen mellan ett visst telefonnummer och en misstänkt person kan etableras på annat sätt än genom abonnentuppgifter. Promemorian påstår emellertid att "de olika sätten att hämta in de relevanta uppgifterna är dock ofta mycket ineffektiva och långt ifrån alltid tillförlitliga".

Tele2 har ingen information om vilka alternativa sätt som Promemorian hänvisar till. Tele2 kan dock konstatera att de alternativa uppgifter (d.v.s. andra uppgifter än abonnentuppgifter) som kontantkortsoperatörer, inklusive Tele2, besitter och som från tid till annan lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter för att dessa ska kunna etablera just en koppling mellan ett visst oregistrerat telefonnummer och en misstänkt person, är både *mer effektiva* och *mer tillförlitliga* för att etablera en sådan koppling än vad abonnentuppgifter är. Detta då dessa alternativa uppgifter härrör från *i praktiken genomförda transaktioner*, vilka i huvudsak avser påfyllning av pengar på oregistrerade kontantkort. Med hjälp av information om plats och tid för transaktionerna och information om vem som har betalat för påfyllningen kan brottsbekämpande myndigheter få avgörande information om vem som *i praktiken använder* och *i praktiken besitter* ett visst telefonnummer, även om det saknas information om vem som är registrerad innehavare av telefonnumret.

I detta sammanhang tycks Promemorian helt ha missat det avgörande förhållandet att information om vem som är *registrerad innehavare* av ett visst telefonnummer inte behöver säga något om vem som *i praktiken använder* eller *i praktiken har telefonnumret i sin besittning*. Detta får särskilt antas gälla för personer som är involverade i brottslig verksamhet, för vilka användningen av målvakter är ett sedan länge etablerat sätt att hantera krav på formell registrering.

Den alternativa transaktionsinformation som kontantkortsoperatörer, inklusive Tele2, besitter och som kan lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter är däremot, i jämförelse med information om registrerad användare, *långt mer relevanta* vid fastställelse av vem som *i praktiken använder* ett visst telefonnummer eftersom denna transaktionsinformation genereras vid *genomförda åtgärder* för att ett kontantkort i praktiken ska vara brukbart. Härvidlag bör det påminnas om att det endast är telefonnummer som *används i praktiken* i brottslig verksamhet som är relevant för brottsutredningar. Promemorians bedömning att alternativa metoder för att etablera en koppling mellan ett telefonnummer och en misstänkt är "mycket ineffektiva och långt ifrån alltid tillförlitliga" saknar därmed också stöd i verkliga förhållanden.

Tele2 drar härvid slutsatsen att det för Promemorian helt centrala påståendet om att abonnentuppgifter i normalfallet är "nödvändiga" för att tillstånd för HAK och HÖK ska kunna erhållas är direkt felaktigt. Promemorians enskilt viktigaste påstående – att det föreligger ett stort behov av registrering av abonnentuppgifter om kontantkort – stämmer således inte överens med verkligheten.

I tillägg noterar Tele2 att det i Promemorian anförs att svenska oregistrerade kontantkort missbrukas av kriminella och terrorister, såväl inom Sverige som internationellt, bland annat genom att kontantkortstelefonnummer används för registrering och validering av krypterade appar såsom WhatsApp. I detta sammanhang vill Tele2 uppmärksamma att Tele2 i augusti 2020 tog bort möjligheterna till transaktionsfritt användande av kontantkort. Från och med augusti 2020 måste en person som erhållit ett prova-på-kort, för att kontantkortet ska kunna användas för samtal, SMS eller datatjänster (t ex att registrera sig för en krypterad app), fylla på kontantkortet med pengar. Det kan göras genom att betala direkt i butik eller genom Swish-, bank- eller kontokortstransaktion. Samtliga dessa transaktionssätt skapar spår, varav flera sparas av Tele2. Uppgifter om transaktioner kopplade till ett visst nummer kan sedan begäras ut av de brottsbekämpande myndigheterna och användas i brottsutredningar.



Härvidlag bör det emellertid uppmärksammas att utnyttjande av dylika transaktionsuppgifter i brottsutredningar förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna skaffar sig kunskap om att dessa transaktionsuppgifter finns hos kontantkortsoperatörerna och att de brottsbekämpande myndigheterna har kompetens att använda uppgifterna i sina utredningar.

2.2. Promemorians nyttobedömning

Promemorian redogör förtjänstfullt för alla de välkända förhållanden som gör att en registreringskyldighet för kontantkort måste förväntas bli mycket lätt att kringgå och därmed uppenbart ineffektiv.

Promemorian noterar att det har varit just ett registreringskravs förväntade låga effektivitet som har legat till grund för att både utredningar (t ex delbetänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38)) och regering och riksdag (t ex i prop. 2011/12:55) tidigare har bedömt att någon registreringskyldighet avseende kontantkort inte ska införas.

I detta sammanhang lyfter Promemorian fram problemet med *målvakter*, och konstaterar att "registreringen kan komma att utföras av andra personer än de verkliga innehavarna, dvs. av en sorts målvakter" och att "en registreringsplikt kommer inte att innebära en garanti för att den registrerade uppgiften om vem som innehar ett kontantkort överensstämmer med den faktiska användaren av kontantkortet."

Promemorian betonar också problemet med användningen av *utländska oregistrerade kontantkort*, och konstaterar att "man kan t.ex. tänka sig att en registreringskyldighet kommer att leda till att oregistrerade utländska kontantkort kommer att köpas och användas i Sverige i brottsliga sammanhang" och att "de möjligheter till fri roaming som numera finns inom EU medför att det i dag är enklare att använda utländska oregistrerade kontantkort här än när frågan utreddes senast." Promemorian betonar också att "flera av våra närmaste grannländer inte har infört någon registreringskyldighet som omfattar kontantkort och att det därför alltså är ganska enkelt att komma över utländska oregistrerade kontantkort".

Vidare uppmärksammar Promemorian utmaningen med *alternativa och svårigen spårbara kommunikationssätt*. Promemorian noterar härvid att det har "skett en avsevärd teknisk utveckling på området för elektronisk kommunikation" och att "användningen av traditionella kommunikationstjänster har minskat till förmån för nya nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster som t.ex. meddelandetjänster i internetbaserade appar" samt att "kommunikationen i dessa appar är ofta krypterad och därmed inte möjlig att läsa i klartext av den som har tillstånd till hemlig avlyssning". Promemorian drar därför slutsatsen att "en registreringsplikt för kontantkort kommer inte att förhindra att kommunikation sker via internetbaserade appar eller andra onlinetjänster."

Trots att Promemorian på ett korrekt och tydligt sätt identifierar en rad omständigheter som entydigt indikerar att en registreringsplikt kommer att vara mycket lätt att kringgå, kommer Promemorian ändå fram till den övergripande slutsatsen att en registreringskyldighet för kontantkort kommer att innebära "ett försvarande för de kriminella och ett effektivare arbete för de brottsbekämpande myndigheterna", och att den därmed kommer att "vara till nytta för brottsbekämpningen".

Mot bakgrund av alla de möjligheter till kringgående av registreringskyldigheten som Promemorian självt identifierar, får det förutsättas att även Promemorian anser att de kriminellas verksamhet endast i mycket begränsad omfattning – om ens i någon omfattning alls – kan förväntas komma att försvåras av registreringskyldigheten.



Detta gäller särskilt för organiserad brottslighet. Att säkerställa att det finns målvakter som för viss ersättning formellt registrerar sig för ett eller flera kontantkort, eller att inhandla en större mängd oregistrerade kontantkort från Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Nederländerna eller Storbritannien, kan inte förväntas ta många timmar i anspråk för en kriminell organisation. Det bör även för Promemorian framstå som helt självklart att det kommer att uppstå en lukrativ marknad för tillhandahållande av både målvaktstjänster för kontantkort och försäljning av oregistrerade kontantkort från Sveriges grannländer. En registreringsplikt kan således inte förväntas ha en mer "försvårande" effekt på de kriminellas verksamhet än att den kan omhändertas med någon eller några timmars arbete.

Det ska också beaktas, för vilket Tele2 i flertalet möten redogjort, att en registreringsplikt kan "tvinga" kriminella individer och organisationer till ett teknikskifte från traditionella kontantkort till den uppsjö av krypterade mobilapplikationer som finns i applikationsbutikerna Google Play och Appstore. Ett sådant teknikskifte, som alltså ett krav på registrering av kontantkort mycket väl skulle kunna påskynda, skulle uppenbart försämra brottsbekämpande myndigheters möjligheter att förhindra och utreda brottslighet eftersom samtal och meddelanden skulle översändas över krypterade mobilapplikationer istället över traditionell mobiltelefoni.

Nyligen har ett nytt tvångsmedel införts, s.k. hemlig dataavläsning ("HDA"). Det ska emellertid sägas att nyttan av detta tvångsmedel måste förväntas bli starkt begränsad. För att HDA ska kunna användas för mobilapplikationer måste HDA anpassas till en närmast obegränsad mängd kommunikationsapplikationer samt hela tiden förändras i takt med att applikationerna uppdateras och sårbarheter omhändertas. Det får anses allmänt vedertaget att det är en närmast omöjlig uppgift att hålla ett tvångsmedel aktuellt och effektivt om de tekniker på vilka tvångsmedlet ska användas är stadd i snabb och kontinuerlig förändring. Av dessa anledningar torde de brottsbekämpande myndigheterna ha ett starkt egenintresse i att kriminella *inte* väljer bort traditionella kontantkort – även om de är oregistrerade – för att istället använda krypterade appar.

I fråga om "ett effektivare arbete för de brottsbekämpande myndigheterna" lyfter Promemorian fram att "tid och resurser hos de brottsbekämpande myndigheterna skulle kunna läggas på annat än att utreda vem som är innehavare av ett visst telefonnummer" och att det på så sätt skulle "skapas förbättrade förutsättningar att bekämpa allvarlig brottslighet." Promemorian tycks härvid förutsätta att den person som är formellt registrerad på ett visst kontantkort också är den person som *i praktiken* och *i kriminell verksamhet* använder kontantkortet. I detta resonemang tycks Promemorian helt ha glömt bort sina egna slutsatser om alla möjligheter att kringgå registreringen. Att kriminella skulle registrera sig själva på kontantkort som används eller avses användas i kriminell verksamhet får betraktas som helt osannolikt, vilket också uppmärksammas av Malin Arentoft i Bilaga 1.

Därmed är det inte rimligt att förvänta sig något annat än att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att behöva lägga lika mycket tid och resurser som tidigare på att utreda vem som är den praktiska användaren och innehavaren av ett visst telefonnummer – även för det fall en registreringsplikt skulle ha införts. Härvidlag bör det påminnas om att det för en brottsutredning inte är relevant att utreda vem som är formellt registrerad på ett visst telefonnummer, utan vem som i praktiken använder numret i brottslig verksamhet.

Tele2 drar härvid slutsatsen att den av Promemorian självt identifierade låga effektiviteten i registreringskravet förvånansvärt nog inte påverkar Promemorians slutsatser om nyttan av registreringskravet.



Att Promemorian, vid sin samlade nyttobedömning, bortser från sina egna och andras tidigare slutsatser om åtgärdens förväntat låga effektivitet innebär att Promemorians nyttobedömning blir direkt ologisk och motsägelsefull.

2.3. Promemorians konsekvensbedömning

Promemorian lyfter förtjänstfullt fram att t ex kvinno- och brottsofferjourer, grävande journalister, uppgiftslämnare till journalister och svenska säkerhetsmyndigheter skulle förlora ett idag viktigt verktyg för anonym kommunikation för det fall ett registreringskrav skulle införas.

En viktig anledning till att Promemorian trots detta menar att de negativa konsekvenserna av förslaget för enskildas legitima behov av anonym kommunikation är begränsade är att "enskildas intresse av anonym kommunikation kommer att vara möjligt att skydda även om en registreringsskyldighet för kontantkort införs". Härvid betonar Promemorian att det finns "andra sätt att kommunicera anonymt än genom oregistrerade kontantkort" och att "sådan kommunikation kan t.ex. ske via olika internetbaserade appar och onlinetjänster". Enligt Promemorian "kan ett abonnemang registrerad på någon annan användas för vissa kontakter."

Intressant nog använder således Promemorian alla de av Promemorian identifierade möjligheterna för att kringgå ett registreringskrav för att motivera varför ett registreringskrav inte skulle ha särskilt negativa konsekvenser för enskilda. Enkelt uttryckt menar Promemorian att en registreringsskyldighet i praktiken vore så lätt att kringgå att enskilda med legitima behov av anonymitet, såsom kvinno- och brottsofferjourer och journalister, trots ett sådant krav enkelt skulle kunna hitta sätt att fortsätta att kommunicera anonymt.

Tele2 uppmärksammar härvidlag *för det första* att Promemorian, om Promemorians bedömning i denna del vore korrekt, skulle ha ogiltigförklarat sitt eget förslag på ett registreringskrav. Om det vore så lätt för enskilda, såsom kvinno- och brottsofferjourer, att kringgå ett registreringskrav och fortsätta att kommunicera anonymt måste ett sådant kringgående för organiserad brottslighet förväntas vara helt problemfritt. Om det enligt Promemorian därmed är helt problemfritt för kriminella att kringgå ett registreringskrav borde Promemorian inte föreslå ett registreringskrav, eftersom ett krav i ett sådant fall vore komplett meningslöst. Härvidlag kan det återigen konstateras att Promemorians bedömningar och slutsatser är ologiska och motsägelsefulla.

För det andra konstaterar Tele2 att Promemorian missbedömer skillnaden mellan enskilda och kriminella, och då inte minst mellan t ex frivilligorganisationer för utsatta och personer inom den organiserade brottsligheten. Såsom Tele2 noterar ovan i avsnitt 2.2 måste det förväntas att den organiserade brottsligheten enkelt kommer att kunna kringgå ett registreringskrav. Detta skulle bland annat kunna göras genom köp av målvakter, användning av internetbaserade och krypterade appar eller organiserad handel av oregistrerade kontantkort från något av grannländerna i Sveriges närområde. Kriminella, och då inte minst den organiserade brottsligheten, är både resursstarka och tekniskt kunniga. För dem skulle ett kringgående mycket sannolikt vara både enkelt, relativt billigt och snabbt ordnat.

Enskilda besitter i normalfallet mindre teknisk kompetens och har väsentligt mindre resurser. Det är inte sannolikt att t ex en brottsofferjour eller en småskalig organisation som skyddar kvinnor som är utsatta för hedersvåld skulle försöka köpa målvaktstjänster eller i större skala skulle börja handla med oregistrerade kontantkort från Sveriges grannländer. Det är heller inte sannolikt att den typen av organisationer har den tekniska kompetens som krävs för själva använda, eller instruera sin brukare att använda, krypterade kommunikationsapplikationer.



Tele2:s slutsats i denna del är att Promemorian väsentligt överskattar de praktiska möjligheter som enskilda, som i normalfallet har väsentligt mindre resurser än aktörer inom den organiserade brottsligheten, skulle ha att fortsätta att kommunicera anonymt även för det fall ett registreringskrav för kontantkort infördes. Ett registreringskrav måste därför förväntas få uttalat asymmetriska effekter: Det skulle skapa stora och varaktiga hinder för de personer som har legitima anledningar till att vilja kommunicera anonymt, medan det skulle skapa knappt märkbara och endast mycket kortvariga hinder för de personer som använder och vill fortsätta att använda anonym kommunikation för brottslig verksamhet.

I fråga om konsekvenser för kontantkortsoperatörer konstaterar Promemorian att "registreringsskyldigheten kommer att medföra att de aktuella mobiloperatörerna behöver anpassa sina system och lagra fler uppgifter än förut, vilket innebär kostnadsökningar." Promemorian anför samtidigt att det "i olika stor utsträckning" redan finns "upparbetade system och rutiner kring dessa frågor." Här tycks Promemorian vilja indikera att kostnadsökningarna kommer att vara låga. Promemorian anför också att en registreringsskyldighet inte kommer "att behöva medföra något större kundbortfall."

Tele2 delar inte Promemorian's konsekvensbeskrivning avseende kontantkortsoperatörer och uppfattar att Promemorian söker spela ner de negativa konsekvenserna för kontantkortsoperatörer. Inte minst underlåter Promemorian att uppmärksamma att Promemorian's förslag skulle innebära att kontantkortsmarknaden i Sverige skulle förändras i grunden och att betydande ekonomiska värden skulle riskera att omfördelas till följd av förslaget. Vissa värden skulle riskera att fördelas till andra "vita" marknader i Sverige (t ex marknaden för internetbaserade telefoni-appar) och vissa värden skulle riskera att omfördelas till "svarta" marknader inom och utanför Sverige (d.v.s. återförsäljning i Sverige av utländska kontantkort). Till följd av dessa förväntade effekter måste kontantkortsmarknadens omsättning förväntas minska. Dessutom får det förväntas att vissa värden kommer att omfördelas mellan de operatörer som kommer finnas kvar på den svenska kontantkortsmarknaden.

Förutom att omsättningen på kontantkortsmarknaden får förväntas minska till följd av förslaget och värden omfördelas mellan operatörer skulle operatörerna på den svenska kontantkortsmarknaden belastas med nya implementationskostnader. Eftersom kontantkortsmarknadens omsättning skulle minska samtidigt som marknaden skulle belastas med implementationskostnader är det mycket sannolikt att Promemorian's förslag skulle innebära att mindre operatörer på den svenska kontantkortsmarknaden helt skulle slås ut. *Ökade kostnader* för registrering kommer enkelt uttryckt inte att kunna täckas av *intäkter från en minskande marknad*. Därmed är risken mycket stor att Promemorian's förslag permanent kommer att påverka konkurrensen på den svenska kontantkortsmarknaden.

Tele2 drar härvid slutsatsen att Promemorian underskattar de negativa konsekvenserna för både enskilda och företag. Inte minst överskattar Promemorian de praktiska möjligheter som enskilda, som i normalfallet har väsentligt mindre resurser än aktörer inom den organiserade brottsligheten, skulle ha att fortsätta att kommunicera anonymt även för det fall ett registreringskrav för kontantkort infördes.

2.4. Promemorian's förslag på dokumenterad identitetskontroll

I Promemorian föreslås att identiteten på en köpare av ett kontantkort inte bara ska registreras utan också kontrolleras genom en giltig identitetshandling med fotografi eller en tillförlitlig elektronisk identifiering. Identitetskontrollen ska dessutom dokumenteras genom att t.ex. en anteckning om vilken identitetshandling som har använts lagras. Promemorian uppmärksammar emellertid att det kan komma att "visa sig nödvändigt med närmare regler om den identitetskontroll som ska utföras efter att systemet har varit igång en tid."



Promemorian anför bland annat att det kan visa sig erforderligt att närmare reglera "hur en identitetskontroll ska dokumenteras, t.ex. genom att en kopia tas av vissa id-handlingar." Av denna anledning bör det enligt Promemorian "finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om identitetskontrollen."

Tele2 påminner härvidlag om syftet med Promemorians förslag: Att abonnentuppgifter hänförliga till kontantkort ska registreras av operatörer och vara tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter på motsvarande sätt som abonnentuppgifter hänförliga till abonnemangstjänster. Enligt Promemorian finns det ett stort behov av abonnentuppgifter om kontantkort och enligt Promemorian skulle kriminellas verksamhet försvåras och de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet effektiviseras om abonnentuppgifter för kontantkort registrerades och fanns tillgängliga på samma sätt som abonnentuppgifter för abonnemangstjänster.

Några krav på kontroll av angiven identitet finns emellertid inte vid köp av abonnemangstjänster. Eftersom några krav på identitetskontroll inte existerar finns det av naturliga skäl inte heller några krav på dokumentation av identitetskontroller vid köp av abonnemangstjänster. Av samma skäl finns det heller inga krav på lagring av kopior av identitetshandlingar som (inte) behöver kontrolleras vid köp av abonnemangstjänster.

Även om syftet med Promemorians förslag är att abonnentuppgifter hänförliga till kontantkort ska registreras av operatörer och vara tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter på motsvarande sätt som abonnentuppgifter hänförliga till abonnemangstjänster, och även om några krav på identitetskontroll, dokumentation av identitetskontroll eller lagring av kopior av identitetshandlingar *inte* finns för köp av abonnemangsuppgifter, föreslår Promemorian att helt andra krav ska ställas antingen direkt eller framgent vid köp kontantkort.

Någon skäl till att köp av kontantkort ska hanteras på ett i grunden annorlunda sätt jämfört med abonnemangstjänster motiveras över huvud taget inte av Promemorian.

Enligt Tele2 finns det ingen som helst grund för att påstå att t ex ett krav på lagring av kopior av identitetshandlingar på något sätt skulle bidra till uppfyllelsen av förslagets syfte, som ju är att abonnentuppgifter om kontantkort ska lagras och göras tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna. Ett krav på lagring av kopior av identitetshandlingar skulle således endast addera både kostnader och administration för kontantkortsoperatörerna utan att vara nödvändigt för att syftet med regleringen skulle kunna uppnås. Promemorians förslag att det framgent ska vara möjligt att i föreskrift ställa krav på lagring av kopior på identitetshandlingar går således längre än vad som är nödvändigt, och är således oproportionerligt.

2.5. Krav på ytterligare förtydliganden

Tele2 konstaterar att flera av Promemorians förslag är otydliga. Dessa otydligheter behöver, för det fall regeringen väljer att gå vidare med Promemorians förslag, i lagstiftarens arbete redas ut för att skapa bästa möjliga förutsättningar för kontantkortsoperatörerna att i god tid säkerställa en registreringsprocess som är förenlig med kraven. Detta är i sin tur viktigt för att så många som möjligt av kontantkortsoperatörernas nuvarande kunder ska kunna fortsätta vara kunder och samtidigt registreras. Nedan följer de enligt Tele2 viktigaste klargörandena som behöver framgå antingen direkt i lag eller i förarbete.



För det första noterar Tele2 att det i Promemorian är oklart hur identitetskontroll ska göras digitalt för det fall en kontantkortskund saknar BankID. Promemorian konstaterar endast att en "identitetskontroll som sker genom en tillförlitlig elektronisk identifiering, i första hand genom en e-legitimation såsom BankID, bör därför godtas." Om BankID saknas ger Promemorian ingen vägledning.

Enligt Tele2 bör det *åtminstone* vara möjligt att erbjuda kunder som påbörjat ett digitalt köp av ett kontantkort men som inte har kunnat identifiera sig med BankID dels att få kontantkortet hemskickat till den adress som i folkbokföringsregistret är registrerat på det namn som anges vid det digitala köpet, dels att kunna hämta ut kontantkortet vid valfri butik eller agent mot uppvisande av identitetshandling med fotografi.

I fallet med folkbokföringsadress är det en metod som idag tillämpas inom marknaden för abonnemangstjänster, och den säkerställer att ett kontantkort som registreras på vissa abonnentuppgifter endast kan tas emot på en adress som vid kontroll mot folkbokföringsregistret överensstämmer med dessa abonnentuppgifter. Eftersom denna kontrollmekanism under flera år uppenbarligen har ansetts tillfyllest för abonnemangstjänster, finns det inget giltigt skäl till att en sådan metod inte ska anses tillfyllest också för kontantkort. I fallet med upphämtning efter uppvisad legitimation med fotografi kan det konstateras att identitetskontroll genom fysisk hantering av uppenbara skäl är minst lika tillförlitlig som identifiering med BankID. Något skäl till att inte uttryckligen tillåta att kontantkortsoperatörer kombinerar digital beställning med upphämtning, inklusive identitetskontroll, i butik saknas.

För det andra noterar Tele2 att Promemorian inte ställer några krav på teknisk verifiering av identitetskontrollen. Promemorian föreslår att identiteten hos köpare av kontantkort ska kontrolleras mot en identitetshandling som minst inkluderar ett fotografi. På vilket eller vilka sätt kontrollen ska göras definieras inte närmare. För att undvika oklarheter bör det i förarbetena uttryckligen framgå att identitetskontroll som utförs utan tekniska hjälpmedel är tillfyllest. Härvidlag bör det återigen betonas att vid köp av abonnemangstjänster ställs *inga* krav på identitetskontroller över huvud taget. Om lagstiftaren mot all förmodan skulle bedöma att krav på tekniska hjälpmedel vid identitetskontroll är nödvändiga och proportionerliga, bör det i förarbetena framgå att kraven på sådana tekniska hjälpmedel inte får avvika från eller överstiga marknadsstandard.

För det tredje uppmärksammar Tele2 att Promemorian lämnar motstridiga besked i fråga om tillämpligheten av det föreslagna registreringskravet på M2M-tjänster. Å ena sidan anför Promemorian att "registreringsskyldigheten träffar dock inte de tillhandahållare som endast erbjuder s.k. maskin till maskin-tjänster (M2M)". Å andra sidan anför Promemorian att "för det fall kontantkort som ger tillgång till telefonitjänster eller internetanslutningstjänster används för kommunikation mellan maskiner omfattas de därför av registreringskravet."

Härvidlag konstaterar Tele2 att Promemorian har missat det faktum att M2M-tjänster kan innehålla telefoni och/eller internetanslutning utan att i normalfallet vara relevanta för ett potentiellt registreringskrav.

Ett bra exempel är de hundratusentals M2M-SIM-kort som i Sverige används för larmutrustning. I dessa fall är M2M-SIM-kortet ofta utrustat med kapacitet att ringa larmsamtal från användaren till larmcentral via en mikrofon som utgör del av larmutrustningen. Enligt Promemorians definition skulle alla dessa larm-M2M-SIM-kort omfattas av registreringskyldigheten, eftersom larm-M2M-SIM-korten i detta fall skulle "ge tillgång till telefoni".



Det är dock av uppenbara skäl inte relevant att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till registrerade abonnentuppgifter till kontantkort som möjliggör telefoni endast mellan en larm-mikrofon och en larmcentral. Det får betraktas som helt osannolikt att larmutrustning som endast kan kommunicera med en larmcentral skulle användas i brottslig verksamhet. I detta fall vore därför ett registreringskrav helt oproportionerligt. I detta fall skulle M2M-SIM-korten dessutom vara registrerade på tillhandahållaren av larmtjänsten, och inte på slutanvändaren. Detta skulle ytterligare förminska den förväntade nyttan av abonnentuppgifter om M2M-SIM-kort, alldeles oavsett om dessa kort skulle ha en telefonifunktionalitet.

Tele2 konstaterar därför att det behövs en tydligare och mer heltäckande avgränsning i fråga om ett eventuellt registreringskravs tillämplighet på M2M-tjänster. Enligt Tele2:s vore det rimligt att ta utgångspunkt i de nummerserier som specifikt ska allokeras till och användas för M2M-tjänster. Tjänster som bygger på sådana nummerserier bör undantas i sin helhet från registreringskravet, alldeles oavsett om telefoni- och/eller internetaccessfunktionalitet har adderats till sådana nummer i det enskilda fallet.

2.6. Slutsatser och förslag

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår Tele2 det följande:

I första hand föreslår Tele2 att regeringen inte går vidare med Promemorians förslag på en registreringsskyldighet.

I andra hand föreslår Tele2, för det fall regeringen beslutar att gå vidare med Promemorians förslag på en registreringsskyldighet, det följande:

- *För det första* att registreringsskyldigheten inte blir mer omfattande för kontantkort än vad som gäller för abonnemangstjänster. Det innebär bland annat att det i förarbetena bör tydliggöras att krav på lagring av identitetshandlingar som används för identitetskontroll inte ska ställas, vare sig i lag eller föreskrift.
- *För det andra* bör det i förarbetena tydliggöras att digital identitetskontroll, för det fall en kund inte använder BankID, ska kunna ersättas dels med att kontantkort kan skickas per post till folkbokföringsadress, dels att kontantkort kan hämtas ut i butik förutsatt att godkänd identitetshandling kan uppvisas.
- *För det tredje* bör det i förarbetena tydliggöras att krav på teknisk verifikation av identitetskontroller inte ska ställas.
- *För det fjärde* bör det i förarbetena eller direkt i lagen tydliggöras att kontantkort som tillhandahålls med nummer avsedda för M2M-tjänster ska undantas i sin helhet, alldeles oavsett vilka funktioner (data, sms, röst) som kopplas till sådana nummer.

* * *

Kontaktperson på Tele2

Carl-Johan Rydén
Regleringschef



17 april 2020

PM**Angående registreringskyldighet för kontantkort till mobiltelefoner**

Med anledning av regeringens utredningsuppdrag Ju2019/02816/LP, som bland annat avser ett förslag om registreringskyldighet för kontantkort till mobiltelefoner, lämnas följande yttrande. Undertecknad har tidigare arbetat som åklagare, bland annat år 2010-2018 som specialist på grova brott vid City åklagarkammare i Stockholm, och har varit förundersökningsledare för ett stort antal ärenden med hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation.

I den kriminella miljön är det ett välkänt faktum att hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation förutsätter att den misstänkte kan knytas till ett visst telefonnummer. Det är också en av anledningarna till att kriminella personer i stor utsträckning använder sig av oregistrerade kontantkort. Trots detta avser en övervägande del av besluten avseende hemlig avlyssning och övervakning just oregistrerade kontantkort, där polisen har kunnat härleda telefonnumret till den misstänkte genom utredning och spaning. Uppgifter om abonnemang är således inte en förutsättning för hemliga tvångsmedel.

Det kan ifrågasättas om registreringskyldighet för kontantkort skulle få någon större effektivitet från brottsbekämpningssynpunkt. En registreringskyldighet säkerställer inte att den som har eller använder ett visst telefonnummer också är den som är registrerad. Inom den organiserade brottsligheten kan det snarare förväntas att kontantkortet regelmässigt registreras på en annan person i syfte att försvåra för brottsbekämpande myndigheter att knyta telefonnumret till den misstänkte. Det torde finnas en överhängande risk att s.k. målvakter används vid registrering av kontantkort, vilket i praktiken innebär uppkomst av en marknad där personer kan tjäna pengar på att låta sig registreras på ett stort antal kontantkort.

Malin Arentoft
Criminal Law Expert
+46 (0)10 614 3132
Malin.Arentoft@vinge.se