

DATUM

2006-11-22

VÅR REFERENS

06-12813

ERT DATUM

ER REFERENS

HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, TELEFON, E-POST

Per Bergstrand
Avdelningen för nätsäkerhet
08-678 57 08
per.bergstrand@pts.se

Telenor Sverige AB (org nr 556421-0309)
att: Malin Hjort

371 80 KARLSKRONA

Angående Telenor Sverige AB:s utlämning av uppgifter om s.k. IMEI- och IMSI-nummer på begäran av Polismyndigheten i Skånes län

Saken

Underrättelse enligt 7 kap. 4 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) - om utlämning av uppgifter vid begäran från polis enligt 6 kap. 20 -22 §§ EkomL.

Bakgrund

Polismyndigheten i Skånes län (nedan Polismyndigheten) har i skrivelse till Post- och telestyrelsen (PTS) daterad den 17 augusti 2006 anmält att företaget Telenor Sverige AB (nedan Telenor) vägrat att på begäran lämna ut uppgifter om s.k. IMSI och IMEI-nummer. Polismyndigheten har i skrivelsen begärt att PTS yttrar sig i frågan. PTS har i anledning av skrivelsen inlett ett tillsynsärende mot Telenor mot bakgrund av Polismyndighetens anmälan om att bolaget inte efterlever sina skyldigheter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL).

Polismyndigheten har i ärendet angivit följande. Polismyndigheten har i anledning av brottsanmälan velat utreda vilka SIM-kort (dvs. mobiltelefonabonnemang) som använts med en viss telefon. När dessa abonnemang lokaliserats har man, såsom får förstås, velat veta vilka övriga mobiltelefoner som utnyttjats. Polismyndigheten har därför vänt sig till operatören Telenor och begärt att operatören lämnar ut de s.k. IMEI-nummer som använts i samband med ett visst s.k. IMSI-nummer, samt ytterligare uppgifter om vilka IMSI-nummer som använts med vissa av dessa IMEI-nummer. Polismyndigheten har i samband med begäran angivit att såväl IMSI- som IMEI-nummer är att beteckna som uppgift om abonnemang vilken enligt 6 kap. 22 § 2 p. EkomL skall lämnas ut om det gäller misstanke om brott som enligt Polismyndighetens bedömning kan leda till annan påföljd än böter.

Telenor har angivit följande. Telenor har vid tillfället ifråga vägrat lämna ut uppgiften med hänvisning till att IMEI-nummer inte omfattas av utlämningsskyldigheten. I vart fall kräver framtagandet av kopplingen mellan IMEI och IMSI-nummer att uppgifter behandlas som utgör trafikuppgifter,

POSTADRESS Box 5398, 102 49 Stockholm
BESÖKSADRESS Birger Jarlsgatan 16
TELEFON 08-678 55 00
FAX 08-678 55 05
E-POST pts@pts.se
WEBBADRESS www.pts.se

därmed torde uppgifterna inte kunna lämnas ut eftersom en s.k. trafikuppgift utgör en uppgift som angår ett särskilt telemeddelande och därmed endast skall lämnas ut om det gäller misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än två års fängelse. Telenor har sedermera ändrat sitt tekniska system och kan numera lämna ut uppgifter om IMEI-nummer eller IMSI-nummer utan att trafikuppgifter behandlas och Telenor lämnar numera ut båda dessa typer av uppgifter på begäran från polisen enligt 6 kap. 22 § 2 p EkomL, dvs. såsom uppgift om abonnemang. Telenor anger särskilt att de efterlyser rättstillämpning på området för att klargöra hur reglerna skall tolkas.

PTS bedömning

I 6 kap. 20 § EkomL återfinns regleringen för tystnadsplikt över vissa uppgifter som tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och tjänster omfattas av. I 6 kap. 22 § EkomL återfinns de skyldigheter dessa tillhandahållare också har att lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 20 §. Kriterierna för utlämnandet är olika beroende på vilken kategori uppgifterna är att hänföra till. Förevarande ärende behandlar huruvida s.k. IMSI- och IMEI-nummer kan anses omfattas av tystnadsplikten och i så fall vilken av kategorierna i tystnadsplikten. Om uppgifterna anses omfattas av tystnadsplikten kommer den också att omfattas av utlämningsplikten. För att kunna göra denna bedömning är det enligt PTS nödvändigt att redogöra för syftet med lagstiftningen och vilken slags uppgifter som typiskt kan anses omfattas. En sådan redogörelse kräver att man ser tillbaka på tidigare lagstiftning på området.

Tystnadspliktens ursprung

Bakgrunden till nämnda bestämmelser återfinns i förarbetena till den ursprungliga telelagen (1993:597) som föregick EkomL. Innan telelagen fanns var televerket en statlig myndighet som också omfattades av offentlighetsprincipen vilket innebar att de flesta uppgifter var offentliga om de inte omfattades av sekretessbestämmelser. Dåvarande sekretessbestämmelser omfattade bland annat abonnentuppgifter och andra uppgifter som uppkommit i samband med telekommunikation. Enligt dåvarande 14 kap 2 § sekretesslagen hindrade sekretessen inte att en uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnades till en myndighet om uppgiften behövdes för bl.a. delgivning. När telelagen stiftades i samband med att dåvarande Televerket privatiserades innebar detta att uppgifterna i dåvarande Telias nät och register inte längre var offentliga (eftersom offentlighetsprincipen inte omfattar privata subjekt) men å andra sidan att uppgifterna inte heller skulle omfattas av någon begränsning i likhet med sekretessbestämmelserna. Det beslutades därför att överföra dessa begränsningar, för hur uppgifter i televerksamhet fick hanteras, från myndighetsvärlden (med offentlighet kontra sekretess) till den privata världen (där inget krav om offentlighet finns men inte heller någon sekretess).¹ Detta resulterade i bestämmelserna om tystnadsplikt i telelagen. Dessa bestämmelser har i princip oförändrat överförts till EkomL och man hänvisar också i denna lags förarbeten till den diskussion som fördes i den ursprungliga telelagen.² Redan i förarbetena

¹ Prop 1992/93:200 sid 162

² Prop 2002/03:110 sid 397

till telelagen konstaterades att alla uppgifter som en operatör behandlade om sina abonnenter inte omfattades av tystnadsplikten. Det angavs vidare att det fanns all anledning att anta att även sådana uppgifter av affärsmässiga skäl på en konkurrensutsatt marknad hanteras på ett säkert och försiktigt vis.³

Omfattningen av tystnadsplikten och utlämningskravet har vidare berörts i samband med regleringen kring teleoperatörernas ansvar kring hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.⁴ I denna proposition anges att skyldigheten att lämna ut uppgifter om abonnenter är begränsad till uppgift om teleabonnemang (namn, titel, adress och telefonnummer etc.) och annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande, t.ex. uppgift om mellan vilka abonnemang ett telemeddelande har förmedlats.

Den tekniska bilden har förändrats väsentligt sedan telelagen instiftades 1992 och betydligt fler typer av tekniska uppgifter transporteras och lagras idag i kommunikationsnäten och operatörernas register. Den föreliggande lagstiftningen måste kunna omfatta även sådana uppgifter. För att säkerställa en konsekvent och enhetlig rättstillämpning är det enligt PTS mening viktigt att se till det ursprungliga syftet med bestämmelserna vid bedömning av i vilken utsträckning tystnadsplikten omfattar sådana nya former av tekniska uppgifter.

Vad är ett IMEI-nummer?

Akronymen IMEI står för ”International Mobile Equipment Identity”. Ett IMEI-nummer är en unik identifiering för alla GSM och UMTS-mobiltelefoner. IMEI-numret är därmed en slags registreringsnummer och används företrädesvis för identifiering av mobiltelefonutrustningen. Mobiltelefonen kan anropas av element i kommunikationsnätet och IMEI-numret efterfrågas. Detta sker företrädesvis när mobiltelefonen slås på och när samtal sker. Uppgiften används företrädesvis för att kontrollera om IMEI-numret förekommer på någon spärrlista över stulna mobiltelefoner men det kan också användas när en särskild tjänst kräver en viss form av mobilterminal och måste kontrollera om den aktuella mobilterminalen uppfyller kraven. Det är upp till operatören hur denne vill hantera kontrollen av IMEI-nummer i sitt nät (såsom kontroll mot spärrlistor). Det ingår dock i standarden att IMEI-nummer alltid skickas med kommunikationstrafiken när samtal sker från en mobiltelefon.

Vad är ett IMSI-nummer?

Akronymen IMSI står för International Mobile Subscriber Identity. Ett IMSI-nummer är en unik identifiering för en abonnent inom ett GSM eller UMTS-nät och finns lagrat på abonnentens SIM-kort såväl som i element inom kommunikationsnätet. IMSI-numret är permanent förknippat med det abonnemang som SIM-kortet avser. Det används inom kommunikationsnäten för att identifiera och följa en abonnent när denne rör sig inom nätverket.

6 kap. 20 § 1 p. EkomL ”uppgifter om abonnemang”

När det gäller just uppgifter enligt 6 kap 20 § p. 1 ”uppgifter om abonnemang”

³ Prop 1992/93:200 sid 164

⁴ Prop 1995/96:180, (avsnitt 5 ”Nuvarande ordning” kapitel ”Telelagen”)

återfinns i specialmotiveringen till telelagen en beskrivning av vilka dessa uppgifter kan antas vara, där sägs att "[u]töver telemeddelandets innehåll omfattar tystnadsplikten således telefonnummer och vissa andra personuppgifter om teleabonnenter..."⁵ Såsom redogjorts för ovan var syftet att sådana uppgifter om abonnemang inom Televerket skulle kunna lämnas till andra myndigheter utan hänsyn till sekretessbestämmelser för att andra myndigheter behövde uppgifterna för att delge personen eller på något annat sätt kontakta personen. Sammanfattningsvis kan sägas att uppgifter som leder till att en abonnent kan identifieras och också hittas eller på något sätt kontaktas kan antas vara bakgrunden till formuleringen och den tänka omfattningen av begreppet "uppgifter om abonnemang". Eftersom ett av huvudsyftena var just att uppgifterna skulle kunna användas för delgivning torde det vara av betydelse att uppgifterna kan användas för att just kontakta eller identifiera abonnenten. Vidare torde det vara av vikt att uppgifterna är någotsånär statiska dvs. oberoende av om kommunikation sker eller inte och vidare att uppgiften är kopplad till just abonnenten i motsats till kommunikationen i sig.

När det gäller IMSI-nummer är detta en statisk uppgift som är unik för varje abonnent. Att en uppgift förvisso är statisk och unik för varje abonnent kan dock enligt PTS uppfattning inte självständigt utgöra tillräckliga kriterier för att uppgiften skall anses utgöra en uppgift om abonnemang i lagens bemärkelse. Mot bakgrund av vad som tidigare redogjorts för torde det även krävas att uppgiften på något sätt typiskt sett används för att identifiera, lokalisera eller kontakta en abonnent. IMSI-nummer används i vart fall inom operatörens eget nät för att identifiera och i viss mån lokalisera en enskild abonnent. IMSI-nummer är dock en sifferkod som används maskinellt inom nätverken och förvisso inte ett nummer som kan användas av en abonnent för att kontakta en annan, som t.ex. ett telefonnummer. Numret är dock permanent knutet till en abonnent och dess karaktär är sådan att uppgiften vid en helhetsbedömning enligt PTS uppfattning får anses utgöra en uppgift om abonnemang i lagens bemärkelse.

När det gäller IMEI-nummer är detta en statisk uppgift som är unik för varje mobilterminal. Numret kan dock endast identifiera terminalen, det har ingen egentlig koppling till abonnenten mer än den tillfälliga kopplingen att ett visst abonnemang (SIM-kort) används i en viss mobilterminal (IMEI). Om ett nytt SIM-kort stoppas in i en terminal kommer detta nya SIM-kort att fungera lika väl som det förra och IMEI-numret används enbart när nätverket skall identifiera vilken utrustning som används. Uppgiften kan därmed enligt PTS uppfattning inte anses utgöra en uppgift var syfte är att identifiera eller kontakta abonnenten eller på annat är kopplat till det enskilda abonnemanget. Uppgiften kan inte heller anses vara kopplad till abonnenten i sig utan till den tekniska utrustningen. Vid en helhetsbedömning finns det enligt PTS mening inte någon grund för att bedöma att uppgifter som endast identifierar teknisk utrustning utan någon permanent koppling till abonnemanget utgör en "uppgift om abonnemang" i lagens bemärkelse.

⁵ Prop 1992/93:200 sid 310

6 kap. 20 § 3 p. EkomL ”annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande”
 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 och andra tekniska uppgifter som på olika sätt hanteras och registreras vid pågående kommunikation. Enligt PTS bedömning innebär kravet att det skall röra sig om ett särskilt *elektroniskt meddelande* det vill säga att den aktuella uppgiften måste vara direkt anhängigt ett sådant meddelande.

När det gäller IMSI-nummer har redan konstaterats att denna uppgift enligt PTS bedömning är hänförlig till kategorin ”uppgift om abonnemang”. IMSI-nummer utgör således inte en ”annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande”.

När det gäller IMEI-nummer används detta identifikationsnummer för att element i kommunikationsnätet skall kunna avgöra vilken terminal som används. IMEI-numret ingår i den trafik som skickas varje gång ett enskilt samtal sker med mobilterminalen och även när mobilterminalen slås på och söker efter tillgängliga nät. Eftersom IMEI-numret begärs och lagras varje gång ett samtal sker så innebär det också att detta är en form av uppgift som åtföljer varje enskilt samtal och således enligt PTS bedömning kan sägas utgöra en annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. Det kan förvisso argumenteras att IMEI-numret är ett statiskt nummer som inte förändras vid olika samtal och därmed inte skall anses utgöra en uppgift som är unik eller särskild för det enskilda elektroniska meddelandet. Enligt PTS uppfattning är det dock egalt huruvida uppgiften i sig är unik för varje samtal eller inte. Såsom bestämmelsen är utformad så måste alla uppgifter som angår ett särskilt meddelande, dvs. på något sätt hanteras i samband med utväxlingen av det enskilda meddelandet, och som inte utgör en uppgift om abonnemang anses omfattas av begreppet ”annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande”.

Vad begärs egentligen ut?

Vad avser Telenors invändning att uppgifter ej tidigare kunnat lämnas ut på grund av att framtagandet av de begärda uppgifterna även krävt att bolaget behandlat uppgifter som varit hänförliga till kategorin under 6 kap 20 § 3 p. EkomL kan PTS konstatera följande. Skyldigheten som framgår av 6 kap 22 § 2 p. EkomL innebär en skyldighet att under vissa omständigheter lämna ut vissa uppgifter. Att framtagandet av de uppgifter som skall lämnas ut kräver behandling av andra, mer skyddade uppgifter, är ingen invändning som med framgång kan göras gällande. Det extra arbete som kan krävas för att särskilja de uppgifter som måste lämnas ut från uppgifter som inte får lämnas ut är snarast en kostnadsfråga avseende verkställigheten av utlämningen, vilket inte är föremål för behandling i förevarande ärende.

Slutsats

Sammanfattningsvis är det PTS uppfattning att IMSI-nummer är en uppgift som omfattas av tystnadsplikten i 6 kap. 20 § 1 p. EkomL (uppgift om abonnemang). Denna skall således på begäran från polis lämnas ut i enlighet 6 kap. 22 § 2 p. Vad avser IMEI-nummer är det sammanfattningsvis PTS uppfattning att detta är en uppgift som omfattas av tystnadsplikten i 6 kap. 20 § 3 p. (annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande) EkomL. Denna skall således på begäran från polis lämnas ut i enlighet med 6 kap. 22 § 3 p.

Mot bakgrund av att Telenor enligt egen uppgift numera lämnar ut såväl IMSI-nummer som IMEI-nummer på begäran från polisen enligt 6 kap. 22 § 2 p. kan bolaget därmed inte sägas efterleva EkomL.

Telenor underrättas därför härmed om att upphöra med utlämnande av IMEI-nummer på begäran från polisen som stöder sig på 6 kap. 22 § 2 p. EkomL. Har inte bolaget *senast den 22 december 2006 vidtagit rättelse* i enlighet med denna underrättelse, kan PTS således komma att vidtaga nödvändiga åtgärder med stöd av EkomL i form av föreläggande för att åstadkomma rättelse.

Katarina Kämpe

Ställföreträdande Generaldirektör

En kopia av denna underrättelse skickas även för kännedom till Polismyndigheten i Skånes län