



HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, TELEFON, E-POST

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

Tele 2 Sverige AB  
att: Mikael Grape  
Box 62  
164 94 KISTA

**Angående Tele2 Sverige AB:s vägran att utlämna uppgifter om s.k. PUK-kod på begäran av Polismyndigheten i Stockholms län**

Polismyndigheten i Stockholms län (nedan Polismyndigheten) har i skrivelse till Post- och telestyrelsen (PTS) daterad den 9 januari 2006 anmält att företaget Tele2 Sverige AB (nedan Tele2) vägrat att på begäran lämna ut uppgifter om s.k. PUK-kod. Polismyndigheten har i skrivelsen begärt att PTS yttrar sig i frågan. PTS har i anledning av skrivelsen inlett ett tillsynsärende mot Tele2 mot bakgrund av Polismyndighetens anmälan om att bolaget inte efterlever sina skyldigheter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL).

**Bakgrund**

Polismyndigheten har i anledning av brottsanmälan tagit en mobiltelefon i beslag. Eftersom ägaren till telefonen inte velat utge den PIN-kod som krävs för att låsa upp SIM-kortet i telefonen har Polismyndigheten vänt sig till operatören Tele2 och begärt att operatören lämnar ut den s.k. PUK-koden vilken kan användas för att låsa upp SIM-kortet. Polismyndigheten har härvid angivit att PUK-koden är att beteckna som en uppgift om abonnemang vilken enligt 6 kap. 22 § 2 punkten skall lämnas ut om det gäller misstanke om brott som enligt Polismyndighetens bedömning kan leda till annan påföljd än böter.

Tele2 har å sin sida vägrat lämna ut PUK-koden med hänvisning till att PUK-koden torde utgöra 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.

**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 en s.k. PUK-kod kan anses omfattas av tystnadsplikten och i så fall vilken av kategorierna i tystnadsplikten. Om uppgiften 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 enskilda 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).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Redan i förarbetena 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.<sup>3</sup>

Omfattningen av tystnadsplikten och utlämningskravet har vidare berörts i samband med regleringen kring teleoperatörernas ansvar kring hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.<sup>4</sup> 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.

Det skall också nämnas att i den statliga utredningen ”Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.” har angivits att det är något oklart om PUK-koden kan anses utgöra en uppgift om abonnemang eller annan uppgift som

---

<sup>1</sup> Prop 1992/93:200 sid 162

<sup>2</sup> Prop 2002/03:110 sid 397

<sup>3</sup> Prop 1992/93:200 sid 164

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

angår ett särskilt elektroniskt meddelande men att det mesta enligt utredningens mening talar för att PUK-koden inte kan räknas till annat än kategorin uppgift om abonnemang.<sup>5</sup> Något resonemang eller bakgrund till varför utredningen har denna mening återfinns inte i betänkandet.

Den tekniska bilden har förändrats väsentligt sedan telelagen instiftades 1992 och ytterligare 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 syftet med bestämmelserna vid bedömning av i vilken utsträckning tystnadsplikten omfattar sådana nya former av tekniska uppgifter.

#### *Vad är en PUK-kod?*

Akronymen PUK står för "Personal Unblocking Key". En PUK-kod är en sifferkombination som är unik för varje SIM-kort. SIM-kortet är den krets som aktiverar en mobiltelefonutrustning och möjliggör att ett abonnemang med tillhörande telefonnummer m.m. aktiveras och fungerar. PUK-koden kan jämföras med ett lösenord, dock ett statiskt lösenord som abonnenten själv inte kan påverka eller ändra. Om SIM-kortet låses, t.ex. för att förhindra att annan än abonnenten brukar det kan SIM-kortet alltid läsas upp genom att korrekt PUK-kod anges. PUK-koden används aldrig i kommunikationen och är ingen uppgift som på något sätt transporteras eller lagras i kommunikationsnätet. Det används inte heller för identifiering av vare sig mobiltelefonutrustningen, SIM-kortet eller abonnemanget.

#### *6 kap. 20 § 1 p. EkomL "uppgifter om abonnemang"*

När det gäller just uppgifter enligt 6 kap 20 § p 1 "uppgifter om abonnemang" 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 teleabbonenter..."<sup>6</sup> 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 vikt att uppgifterna kan användas för att 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.

---

<sup>5</sup> SOU 2005:38, sid 131

<sup>6</sup> Prop 1992/93:200 sid 310

När det gäller PUK-kod är detta förvisso en statisk uppgift som är unik för varje SIM-kort (och därigenom för varje abonnemang). Det är vidare en uppgift som operatörer hanterar och som även torde hanteras avskilt för varje SIM-kort (abbonent). Att en uppgift förvisso är statisk och unik för varje abonnent torde 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. En PUK-kod är närmast att anse som ett lösenord, en del av en säkerhetslösning för att skydda abonnentens abonnemang och inte en uppgift som används för att identifiera, lokalisera eller kontakta abonnenten. Sammantaget anser PTS därför inte att uppgiften kan anses tillhöra den typ av uppgifter som definieras i 6 kap. 20 § 1 p. EkomL.

*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 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. En PUK-kod kan förvisso användas för att aktivera ett SIM-kort och därigenom utgör den ett indirekt verktyg för att tillgängliggöra eller generera uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande (t.ex. genom att ringa/ta emot ett nytt samtal, kontrollera telefonsvararen, erhålla/skicka SMS). Användningen av PUK-koden måste dock ses som begränsad till att låsa upp SIM-kortet. Att detta förvisso leder till möjligheten att använda sig av SIM-kortet kan enligt PTS bedömning inte innebära att PUK-koden i sig kan anses vara en uppgift som angår ett särskilt meddelande i EkomL bemärkelse.

#### *Slutsats*

Sammanfattningsvis är det PTS uppfattning att PUK-kod inte är en typ av uppgift som i EkomL bemärkelse vare sig kan anses utgöra uppgift om abonnemang eller annan uppgift som angår ett särskilt meddelande. PUK-kod utgör därmed inte heller en uppgift som omfattas av tystnadsplikten i 6 kap. 20 § EkomL. PUK-koden är därmed en uppgift som kan finnas hos operatören och som följaktligen den begärande myndigheten visserligen kan efterfråga men inte har rätt att kräva enligt bestämmelserna i 6 kap. 22 § EkomL.

Mot bakgrund av att PUK-koden inte omfattas av tystnadsplikten och följaktligen inte heller av utlämnandeskyldigheten kan Tele2:s vägran att utge sagda uppgift inte anses stå i strid med EkomL. PTS avslutar därmed ärendet utan vidare åtgärder.

Anders Johanson

Avdelningschef, avdelningen för nätsäkerhet

*Skrivelse skickas även för kännedom till Polismyndigheten i Stockholm Norrortspolisen*