

Konsekvensutredning av Post- och telestyrelsens förslag till föreskrifter och allmänt råd om utlämnande av uppgift som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott.

Post- och telestyrelsen (PTS) föreslår nya föreskrifter och allmänna råd om begreppen **utan dröjsmål** (även benämnt skyndsamhet) och **format** vid utlämning av uppgifter som lämnas ut i brottsbekämpande syfte.

De föreslagna föreskrifterna kompletterar och förtydligar bestämmelserna i 9 kap. 29 b § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Föreskrifterna syftar till att tydliggöra vilka skyldigheter de anmälningsskyldiga¹ (även benämnt operatörer) som berörs av bestämmelserna har avseende att lämna ut uppgifter som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott utan dröjsmål och att ordna och göra uppgifterna tillgängliga i ett format som innebär att de enkelt kan tas om hand. PTS har inte tidigare utfärdat några föreskrifter om detta.

De nya föreskrifterna och det allmänna rådet föreslås att börja gälla den 1 april 2026.

Bilagor:

Förslag till föreskrifter, bilaga 1.

Remissinstanser, bilaga 2.

¹ Enligt samma definition som framgår av 2 § av föreslagna föreskrifter, dvs *Anmälningsskyldig*: en som bedriver verksamhet som är anmälningsskyldig enligt 2 kap. 1 § LEK.

Innehållsförteckning

Konsekvensutredning av Post- och telestyrelsens förslag till föreskrifter och allmänt råd om utlämnande av uppgift som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott.		1
1.	Inledning.....	5
2.	Krav gällande skyndsamhet	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	E-bevisförordningen.....	8
2.3	Det aktuella problemet avseende begreppet ”utan dröjsmål” och den förändring som eftersträvas.....	9
2.4	Redogörelse för vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas	11
2.5	Olika alternativ för att uppnå önskad förändring samt för- och nackdelar med dessa alternativ	11
2.6	Det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl	14
2.6.1	<i>Utlämnande av historiska uppgifter</i>	<i>14</i>
2.6.2	<i>Utlämnande av realtidsuppgifter</i>	<i>16</i>
3.	Krav gällande format.....	17
3.1	Bakgrund	17
3.2	Det aktuella problemet avseende begreppet ”format” och den förändring som eftersträvas	18
3.3	Standarder för elektronisk kommunikation.....	18
3.3.1	<i>Standarder för mobiltelefoni.....</i>	<i>19</i>
3.3.2	<i>Standarder för datakommunikation</i>	<i>19</i>
3.3.3	<i>Standarder för fast telefoni och IP-telefoni.....</i>	<i>20</i>

3.3.4	<i>Branschstandarder inom hemliga tvångsmedel och särskild teknisk inhämtning</i>	20
3.4	Redogörelse för vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas	21
3.5	Olika alternativ för att uppnå önskad förändring samt för- och nackdelar med dessa alternativ	21
3.6	Det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl	22
3.6.1	<i>Framtagande av en tillämpningsanvisning.....</i>	22
4.	Analys av de föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet.....	23
4.1	Aktörer som berörs.....	23
4.2	Övergripande om kostnadsmässiga och andra konsekvenser av föreslagna krav och allmänna råd	24
4.2.1	<i>Särskilt om ekonomiska effekter för företag kopplat till bestämmelser om skyndsamhet.....</i>	26
4.2.2	<i>Särskilt om ekonomiska effekter för företag kopplat till bestämmelser om format.....</i>	32
4.2.3	<i>Konkurrens</i>	33
4.3	Ekonomiska effekter för staten, kommuner och regioner	34
4.4	Andra relevanta konsekvenser	34
4.4.1	<i>Skyndsamhet.....</i>	34
4.4.2	<i>Format.....</i>	35
4.5	Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte	35
4.5.1	<i>Skyndsamhet.....</i>	35
4.5.2	<i>Format.....</i>	35
4.6	Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser ...	36
4.7	Beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.....	36
4.8	Bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen	37

4.9	Bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	37
4.9.1	<i>Underrättelse för anmälan till Europeiska kommissionen.....</i>	<i>37</i>
4.10	Bemyndiganden som PTS beslutanderätt grundar sig på.....	38
5.	Inhämtande av yttranden	38
6.	Kontaktpersoner	38

1. Inledning

PTS är den myndighet som ansvarar för området för elektronisk kommunikation i Sverige och har som en del av det även ansvar över bestämmelserna i LEK om lagring av uppgifter för brottsbekämpande syften och utlämnande av uppgifter till begärande myndigheter. PTS har identifierat ett behov av att komplettera och förtydliga dessa bestämmelser. PTS avser därför att besluta om föreskrifter och ett allmänt råd. De föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet syftar till att ge operatörer som omfattas av bestämmelserna i LEK tydligare information om vilka skyldigheter de har när de lämnar ut uppgifter till begärande myndigheter.

Avsnitt 2 behandlar **skyndsamhetskravet**, det vill säga begreppet *utan dröjsmål*. Avsnitt 3 behandlar **formatkravet** och avsnitt 4 innehåller en analys av **konsekvenserna** av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råd.

2. Krav gällande skyndsamhet

2.1 Bakgrund

Av bestämmelserna i 9 kap. LEK framgår att operatörer som huvudregel är skyldiga att utplåna eller aidentifiera uppgifter som har lagrats eller behandlats när de inte längre behövs för överföring av ett elektroniskt meddelande eller tillhandahållande av tjänsten. I vissa undantagsfall kan uppgifter behandlas för operatörens egna ändamål efter samtycke från abonnenten eller användaren.

Det finns dock en skyldighet i 9 kap. 19 § LEK för de som bedriver en verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § LEK att lagra vissa uppgifter. Det gäller uppgifter om abonnemang och trafikuppgifter som är nödvändiga för att spåra och identifiera kommunikationskällan, slutmålet för kommunikationen, datum, tidpunkt och varaktighet för kommunikationen, typ av kommunikation, kommunikationsutrustning samt lokalisering av mobil kommunikationsutrustning vid kommunikationens början och slut och som genereras eller behandlas vid telefonitjänst eller meddelandehantering via mobil nätanslutningspunkt eller internetåtkomst.

Uppgifterna som lagras enligt 9 kap. 19 § LEK ska i vissa fall lämnas ut till vissa utpekade myndigheter, se bestämmelserna om utlämnande av abonnemangsuppgifter i 9 kap. 33 § LEK. Andra uppgifter som lagras enligt 9 kap. 19 § LEK ska lämnas ut vid användning av hemliga tvångsmedel, det vill säga efter beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, eller efter beslut om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas

underrättelseverksamhet. I vilka situationer hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan användas regleras i flera lagar förutom 27 kap. rättegångsbalken, se lista längre ned i detta avsnitt. Uppgifter som lämnas ut enligt dessa bestämmelser kan också lämnas ut i realtid, vilket innebär att uppgifter lämnas ut samtidigt som de genereras.

Det finns en skyldighet för operatörer att anpassa sin verksamhet för att möjliggöra användning av hemliga tvångsmedel och utlämnande av lagrade uppgifter. Anpassningsskyldigheten omfattar två delar. Den första delen av anpassningsskyldigheten regleras i 9 kap. 29 § första stycket LEK och innebär att operatören ska bedriva verksamheten så att beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan verkställas och så att verkställandet inte röjs. Anpassningsskyldigheten gäller i denna del för allmänna kommunikationsnät och för vissa uppräknade tjänster inom allmänna kommunikationsnät såsom telefonitjänster till fasta och mobila nätanslutningspunkter och datakommunikation med en viss lägsta datahastighet. PTS har möjlighet att i enskilda fall bevilja undantag från denna bestämmelse, vilket inte har gjorts i något fall.

Den andra delen av anpassningsskyldigheten är de bestämmelser i 9 kap. 29 b § LEK om krav på skyndsamhet och format vid utlämnande av uppgifter till begärande myndigheter. Det är denna reglering som de föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet avser att reglera. Kravet gäller när den som bedriver anmälningspliktig verksamhet lämnar ut uppgifter som avses i 31 § första stycket (uppgifter om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande, och andra uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande, dvs. trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter) eller lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter till Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott, om uppgifterna gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott. Det uttrycks i lagtexten att uppgifterna ska lämnas ut **utan dröjsmål**. Det framgår med andra ord redan av lagtext att uppgifter ska utlämnas skyndsamt, PTS avser enbart att specificera vad detta begrepp ska ha för innebörd.

Anpassningsskyldigheten innebär att operatörerna måste anpassa sina system så att tvångsmedelsbesluten kan verkställas. Den innebär vidare att operatörerna måste ha en organisation och bemanning för att se till att uppgifterna kan lämnas ut utan dröjsmål. Anpassningsskyldigheten innebär enligt uttalanden i förarbeten att innehållet i meddelandet måste göras tillgängligt samtidigt som det förmedlas eller i vart fall i omedelbar anslutning till att det förmedlas. Detsamma gäller för trafikuppgifter kopplade till kommunikationen.²

² Prop. 1995/96:180 s. 27.

I propositionen Registrering av kontantkort – förbättrad tillgång till uppgifter för brottsbekämpande myndigheter (Kontantkortspropositionen) beskrivs syftet med bestämmelsen om att uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål: I det brottsbekämpande arbetet kan det uppstå beaktansvärda behov av att använda hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. En snabb verkställighet kan i vissa fall vara nödvändig för att skydda allmänheten eller för att föra en brådslande brottsutredning framåt. Behovet av snabba beslut har påverkats av den utveckling som skett inom teknik och kommunikation. De förbättrade kommunikationsmöjligheterna innebär att misstänkta planer kan ändras med kort varsel och att de misstänkta snabbt och ofta kan byta telefonnummer eller annan adress. Även abonnemangsuppgifter måste ibland hämtas in skyndsamt, inte minst för att inhämtningen av andra uppgifter ska kunna uppfylla sitt avsedda ändamål. Det kan i många fall vara nödvändigt att få kännedom om vem som är innehavare av ett visst abonnemang innan tillstånd till en begäran om ett hemligt tvångsmedel kan inhämtas. En snabb verkställighet är inte endast av vikt för inhemska intressen utan även för det internationella samarbetet, som inte sällan rör internationell grov organiserad brottslighet.³

Begreppet **utan dröjsmål** eller det s.k. skyndsamhetskravet avser sådana uppgifter som omfattas av operatörernas tystnadsplikt enligt 9 kap. 31 § 1 stycket LEK. Det framgår av kontantkortspropositionen att regeringen ansåg att det inte bör göras någon skillnad mellan uppgifter som lagras hos operatörerna för brottsbekämpande ändamål eller för operatörernas egna ändamål. Regeringen ansåg vidare att det grundläggande skyndsamhetskravet bör framgå av lagtexten men utan specifika tidsgränser, och angav att det kan uppkomma behov av att ta fram mer detaljerade föreskrifter på området. Slutligen framhölls i propositionen att regleringen kommer att träffa aktörer av olika storlek som har olika möjligheter att snabbt tillgodose en begäran om utlämnande och att uttrycket utan dröjsmål kan tolkas mot bakgrund av hur stort behovet av skyndsamhet är och de tekniska förutsättningarna för ett snabbt utlämnande i det enskilda fallet.⁴ De utlämnanden av abonnemangsuppgifter som omfattas av kravet på skyndsamhet enligt 9 kap. 29 b § LEK är:

- abonnemangsuppgifter och uppgifter om vilka operatörer som har deltagit vid överföringen av ett meddelande som lämnas ut med stöd av 33 § punkterna 2 eller 5 LEK,
- abonnemangsuppgifter enligt 9 kap. 33 § första stycket punkten 1 i) och l) samma lag.

Vidare omfattas även utlämnanden av uppgifter som sker efter beslut enligt bland annat följande lagar:

- 27 kap. rättegångsbalken,

³ Prop. 2021/22:183, s. 54.

⁴ Prop. 2021/22:183, s. 50 samt s. 55 ff. Se även s. 16 ff., samt s. 73 ff.

- lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
- lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,
- lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet,
- lagen (2000:562) om internationell rättshjälp i brottmål,
- lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,
- lag (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövade påföljder,
- lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

I arbetet med att ta fram föreskrifter har PTS träffat de större operatörerna för att få en bild av hur operatörerna arbetar och var det finns problemområden. PTS har även haft samråd med brottsbekämpande myndigheter i enlighet med 9 kap. 13 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation (FEK).

2.2 E-bevisförordningen

Det finns även EU-rättsliga bestämmelser som är relevanta för frågan om skyndsamhet vid utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.

Förordningen om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställighet av fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd⁵ (E-bevisförordningen) syftar till att effektivisera och påskynda tillgången till elektroniska bevis för brottsutredningar och lagföring inom EU, oavsett i vilken medlemsstat de elektroniska bevisen är lagrade. E-bevisförordningen möjliggör för myndigheter i en medlemsstat att direkt begära ut elektroniska bevis från tjänsteleverantörer som är etablerade eller företrädade i en annan medlemsstat.

De flesta, men inte alla, aktörer som omfattas av de föreslagna föreskrifterna kommer från augusti 2026 omfattas av E-bevisförordningen som ställer krav på att aktörer, oavsett storlek, i vissa fall måste lämna ut begärda uppgifter inom åtta timmar.

EU-förordningar har allmän giltighet, är bindande till alla delar och direkt tillämpliga i alla EU:s medlemsstater. En förordning är en del av EU:s sekundärrätt, dvs. den lagstiftning som utgår från de principer och mål som fastställs i EU-fördragen.⁶

Detta innebär att den

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1543 av den 12 juli 2023 om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställighet av fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd till följd av straffrättsliga förfaranden.

⁶ Artikel 288, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 202/01).

- omedelbart tillämpas som norm i alla EU:s medlemsstater, utan att den behöver införlivas i nationell lagstiftning,
- skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda personer och att de därför kan åberopa den direkt inför nationella domstolar,
- kan refereras till av enskilda personer i förhållande till andra enskilda personer, EU:s medlemsstater eller EU-myndigheter.

2.3 Det aktuella problemet avseende begreppet ”utan dröjsmål” och den förändring som eftersträvas

PTS har inte tidigare i föreskrifter reglerat tillämpningen av begreppet **utan dröjsmål** i 9 kap. 29 b § LEK. De begärande myndigheterna har därför behövt komma överens med de operatörer som omfattas av skyndsamhetskravet om hur det ska tillämpas.

Det har dock funnits viss vägledning om hur begreppet utan dröjsmål bör tolkas. I propositionen *Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – genomförande av direktiv 2006/24/EG*⁷ uppgavs att **utan dröjsmål** bör tillämpas så att behandling av en begäran som inkommer under kontorstid ska inledas inom mycket kort tid och att leverantörerna kan komma att behöva arbeta med sådana förfrågningar även utanför kontorstid. Vidare uppgavs att hur snabbt ett utlämnande ska ske är en fråga för brottsbekämpande myndigheter och leverantörer att bedöma i varje enskild situation och en fråga som också kan komma att bedömas inom ramen för tillsynsmyndighetens verksamhet. Det framgår även att överföring ska ske så snart någon uppgift finns tillgänglig vilket kan innebära att det sker överföring vid flera tillfällen. Även i propositionen till nya LEK⁸ upprepas de ståndpunkter som tidigare har förts fram av lagstiftaren. Av den framgår även att det grundläggande skyndsamhetskravet bör framgå av lag, men att det kan uppstå behov av mer detaljerade föreskrifter till exempel om vilken grad av skyndsamhet som ska krävas vid olika typer av utlämnanden.⁹

Brottsbekämpande myndigheter har framfört till PTS att det nuvarande systemet, där de ska komma överens med operatörerna inte fungerar tillfredsställande i praktiken.

Polismyndigheten, som står för de flesta begäranden, har tagit fram en prioritetskala på tre nivåer som de i dagsläget använder då de översänder begäran om utlämnande av historiska uppgifter¹⁰ (ej realtidsverkställigheter) till operatörer. Den lägsta skyndsamhetsnivån är de så kallade normalärendena – de övriga två är prioriterade och brådskande ärenden. Det är främst normalärendena som

⁷ Prop. 2010/11:46, s. 49–51, 80.

⁸ Prop. 2021/22:183, s. 54–56.

⁹ Prop. 2010/11:46, s. 49–51, 80.

¹⁰ Närmare beskrivning av vad som utgör historiska uppgifter respektive realtidsuppgifter finns i avsnitt 2.6.

Polismyndigheten anser inte fungerar tillfredsställande. Det kan ibland ta veckor att få ut dessa uppgifter och därför händer det att Polismyndighetens medarbetare prioriterar upp ett ärende för att det ska hanteras snabbare. Polismyndigheten anser oaktat prioritetsnivåerna, att man bör ha skarpa tidsfrister för olika typer av utlämnanden och att skyndsamheten bör sättas i relation till typ av tvångsmedel bland annat eftersom tidsaspekten är mycket viktigare när tvångsmedlet ska användas preventivt för att förhindra ett brott.

Synpunkter har inkommit från operatörer om att fler och fler ärenden, möjligen felaktigt, "prioriteras upp" till de två övre prioriteringsnivåerna av de begärande myndigheterna. Detta minskar operatörernas flexibilitet och kan göra det svårare för dem att hinna arbeta med normalärenden inom en rimlig tid. Operatörerna uppger även att de ser skillnader i användandet av prioritetsnivåerna mellan de ärenden som de får in från polisens regionala HTM-funktioner¹¹ och de ärenden som kommer från enskilda utredare. Operatörerna är dock trots allt positiv inställda till användandet av prioritetsnivåer. En av operatörerna är även positiv till skarpa tidsfrister då det tydliggör hur mycket resurser som operatörerna behöver lägga på denna del av sin verksamhet. Operatören påminner dock samtidigt om vikten av en ventil för det fall att det sker en oförutsedd händelse som eventuellt medför fler förfrågningar än vad operatören hinner med. En annan operatör anser att samarbetet mellan dem och brottsbekämpande myndigheter fungerar bra och att det snarare riskerar att minska den flexibilitet som behövs i det praktiska arbetet om PTS beslutar om föreskrifter med skarpa tidsfrister.

Flera operatörer har i kontakt med PTS uppgivit att antalet förfrågningar från brottsbekämpande myndigheter ökat under de senaste åren. En operatör nämner att de har haft en ökning på 10 000 ärenden per år mellan 2022 och 2024, en annan uppger att de 2024 hade 22 000 förfrågningar och att antalet förfrågningar ökat med 45 procent sedan 2022. Med tanke på att det under de senaste åren skett ett flertal lagändringar som lett till att hemliga tvångsmedel kan användas i fler situationer än tidigare utgår PTS från att den ökning av antal förfrågningar som dessa två operatörer nämner inte är isolerad enbart till dem. I vart fall bör alla stora marknadsaktörer få fler begäran i takt med utvidgningen av hemliga tvångsmedel. PTS anser mot bakgrund av ovanstående att det finns ett behov av reglering om hur skyndsamt en begäran om uppgifter ska hanteras.

PTS avser med de föreslagna föreskrifterna att både effektivisera och förtydliga dagens system för utlämnande av uppgifter utan dröjsmål samt harmonisera det svenska systemet i enlighet med E-bevisförordningen. Antalet begäranden kommer

¹¹ Varje polisregion och Noa ska ha en ansvarig HTM-funktion som fungerar som kontaktpunkt för hemliga tvångsmedel.

inte att öka till följd av föreskrifterna utan de nya kraven i dem gäller enbart förtydligande kring när begäran ska besvaras.

2.4 Redogörelse för vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

Nollalternativet innebär att PTS inte gör något för att förtydliga vad det innebär att begärda uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål. Det skulle innebära att de svårigheter som de brottsbekämpande myndigheterna idag upplever angående att det kan ta lång tid att få in de begärda uppgifterna kvarstår, vilket PTS bedömer kan ge negativa effekter på pågående brottsutredningar.

2.5 Olika alternativ för att uppnå önskad förändring samt för- och nackdelar med dessa alternativ

Nedan redovisas alternativa lösningar som PTS har övervägt men valt att inte gå vidare med.

- Att beskriva begreppet utan dröjsmål med ord, men inte specificera tidsgränser
- Att fastställa att en viss procent av utlämnanden ska ske inom en viss tidsgräns
- Att specificera tidsgränser utifrån storlek på den operatör som ska lämna ut uppgifter
- Att differentiera tidsgränser för realtidsutlämningar beroende på om operatören har så kallat förberedda system eller ej
- Att införa krav på anmälan till PTS av kontaktuppgift

Ett alternativ som PTS har övervägt är att beskriva begreppet utan dröjsmål med ord, men inte specificera tidsgränser. En fördel med detta alternativ är att det blir möjligt att tolka begreppet utan dröjsmål olika beroende på en enskild operatörs förutsättningar, vilket kan leda till större flexibilitet. Detta alternativ bedöms medföra en stor risk för kvarstående otydligheter angående vad begreppet egentligen innebär, vilket skulle leda till stor risk för att de problem som beskrivits ovan och som föreskriften syftar till att lösa kvarstår. Dessutom kan en föreskrift som är utformad på ett sådant sätt bli svår att tillämpa i tillsyn eftersom det då saknas kvantifierbara faktorer som gör objektiva bedömningar möjligt. Det är även olämpligt att inte specificera tidsgränser i nationell rätt i och med E-bevisförordningen ikraftträdande under augusti 2026, då tjänsteleverantörer kommer att bli skyldiga att kunna lämna ut uppgifter inom åtta timmar i vissa fall, se mer i avsnitt 2.2. Mot bakgrund av

ovanstående har PTS bedömt att det är olämpligt att utforma en föreskrift om skyndsamhet utan att specificera tidsgränser.

PTS har även övervägt alternativet att fastställa att en viss procent av utlämnandena ska ske inom en viss tidsgräns. Detta alternativ skulle kunna vara ett sätt att införa viss flexibilitet för operatörerna. En nackdel med detta alternativ är att det finns risk att de utlämnanden som tar längre tid än den fastställda tiden tar ännu längre tid att lämnas ut än vad som hade krävts på grund av att operatören väljer att prioritera ärenden som kan lämnas ut inom den fastställda tiden. Detta skulle kunna hanteras med kompletterande bestämmelser om hur skyndsamt de utlämnanden som har passerat tidsgränsen måste hanteras. Precis som ovanstående alternativ bedömer PTS att det kan leda till problem i tillsynsärenden att avgöra om en operatör följer bestämmelserna eller inte. Bedömningen skulle då behöva göras utifrån uppgifter om samtliga utlämnanden som gjorts under en viss tidsperiod. Med anledning av de ovan beskrivna nackdelarna bedöms det inte vara lämpligt att utforma en föreskrift om skyndsamhet på detta sätt.

En annan fråga som aktualiserats i framtagandet av föreskrifterna är om man bör specificera tidsgränser utifrån storlek på den operatör som ska lämna ut uppgifter, dvs om små operatörer ska kunna omfattas av mindre strikta tidsgränser. PTS har i remissvar avseende *Ds 2020:12 Registrering av kontantkort m.m.* påpekat att regleringen i 9 kap. 29 b § LEK angående att uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål kommer att träffa operatörer av olika storlek som har olika möjligheter att snabbt tillgodose en begäran om utlämnande och att uttrycket utan dröjsmål kan tolkas mot bakgrund av hur stort behovet av skyndsamhet är samt de tekniska förutsättningarna för ett snabbt utlämnande i det enskilda fallet.¹² E-bevisförordningen kommer att börja gälla i Sverige i augusti 2026 och ställer krav på att de operatörer som omfattas av E-bevisförordningen i nödfall ska kunna lämna ut uppgifter till europeiska brottsbekämpande myndigheter utan onödigt dröjsmål dvs inom åtta timmar efter mottagandet av intyget om en europeisk utlämnandeorder. Bestämmelsen gäller för samtliga aktörer som omfattas, utan att göra någon skillnad utifrån aktörens storlek.¹³

De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att om skillnad avseende skyndsamheten görs utifrån operatörernas storlek finns risk för att personer som avser att begå brott väljer dessa mindre operatörer.¹⁴ Vad gäller utlämnanden som rör risk för liv och hälsa, den striktaste tidsgränsen, är det även mycket olämpligt att göra olika bedömningar av hur brådskande utlämnandet är beroende på vilken operatör som får begäran. PTS har även skapat utrymme för att andra tidsgränser i vissa fall kan komma att gälla om den myndighet som ställt begäran accepterar det. Detta kan

¹² Prop. 2021/22:183, s. 55 ff.

¹³ SOU 2024:85, s. 73 och 124–135.

¹⁴ Se även avsnitt 4.2.1 avseende EU-kommissionens liknande resonemang i Commission staff working document impact assessment, 17/4/2018, SWD/2018/118 final.

ge möjligheten för mindre operatörer att i enskilda fall komma överens med begärande myndigheter om en annan tidsgräns än vad som framgår av föreskriften. Mot bakgrund av ovan anser PTS att man inte bör göra skillnad på mindre och större operatörer angående vilket skyndsamhetskrav som ska gälla.

En ytterligare lösning som PTS övervägt är att ha olika tidsgränser för realtidsutlämningar¹⁵ beroende på om en operatör har system som är förberedda och optimerade för att kunna utlämna realtidsuppgifter genast eller om en operatör saknar sådana system. Operatörer med förberedda system skulle enligt detta alternativ åläggas att påbörja utlämning av realtidsuppgifter omedelbart, medan operatörer som inte har dessa system skulle ha en tidsgräns om två timmar för utlämning av realtidsuppgifter. I Sverige finns ett fåtal stora operatörer som har sådana förberedda system och dessa har även en majoritet av marknadsandelarna (och en majoritet av begäranden om utlämnande) samt ett stort antal små operatörer som har en väldigt liten marknadsandel vardera.¹⁶ Enligt uppgift från begärande myndigheter uppfyller redan operatörer med förberedda system de kommande kraven i föreskrifterna för merparten av begäranden.

Att ställa krav på att samtliga operatörer som omfattas av föreskriften ska ha förberedda system bedömer PTS är oproportionerligt. Antalet små operatörer med förberedda system är troligen mycket litet. Det innebär att ett stort antal operatörer som berörs av föreskriften idag inte har förberedda system samtidigt som de har en mycket liten marknadsandel vilket leder till att de sällan får begäran om utlämnande av realtidsuppgifter.

En risk med att ha olika krav för operatörer med förberedda system och utan förberedda system är att personer som avser att begå kriminella handlingar strategiskt väljer en mindre operatör som inte har förberedda system för att medvetet fördröja eventuellt utlämnande av realtidsuppgifter. Inom ramen för samrådsprocessen har flera samrådsmyndigheter framfört kritik mot att ha olika tidskrav beroende på om operatören har förberedda system eller inte, bland annat på grund av ovan nämnda risk. PTS instämmer i detta. Mot bakgrund av ovan anser PTS att man inte bör ställa olika tidskrav på operatörer baserat på om de har förberedda system eller inte.

Till sist har PTS övervägt att lägga till ett krav i föreskrifterna på att operatörer uppger kontaktuppgifter som begärande myndigheter kan använda sig av för att kommunicera med operatörer i utlämnandeärenden. Bakgrunden är att brottsbekämpande myndigheter informerat om att det är svårt att hitta kontaktuppgifter för vissa operatörer. PTS konstaterar att det saknas bemyndigande i

¹⁵ Realtidsuppgifter är uppgifter som lämnas ut direkt när de genereras, vilket innebär att de brottsbekämpande myndigheterna kan följa kommunikationen i realtid.

¹⁶ Se statistik om aktörer som berörs av föreskrifterna i avsnitt 4.1

de bestämmelser som är aktuella för detta föreskriftsarbete. Vidare konstaterar PTS att det kommer införas vissa regler i samband med E-bevisförordningen avseende kontaktuppgifter.¹⁷

2.6 Det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl

Det är angeläget att åtgärda de problem som de brottsbekämpande myndigheterna har informerat om. I avsnitt 2.4 beskrivs varför det inte bedöms vara möjligt att uppnå önskade förändringar utan att i mer detaljerade föreskrifter ange vilken grad av skyndsamhet som krävs i olika situationer, dvs närmare reglera innebörden av skrivningen i 9 kap. 29 b § LEK att begärda uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål.

PTS har i detta arbete beaktat att E-bevisförordningen kommer att träda i kraft under augusti 2026. Förordningen ställer upp krav på beredskap för att kunna besvara förfrågningar inom åtta timmar från utländska brottsbekämpande myndigheter. Att Sverige nationellt ska ha en lägre nivå av skyndsamhet anser PTS vara oförenligt med den kommande förordningen. PTS föreslår att begreppet utan dröjsmål regleras genom att ange tidsfrister för olika typer av utlämnanden, dels för historiska uppgifter, dels för realtidsuppgifter. En sådan reglering skulle även underlätta vid bedrivandet av tillsyn. De föreslagna föreskrifterna reglerar skyndsamhetskravet i tre olika nivåer för historiska uppgifter och en nivå för realtidsuppgifter. I de följande avsnitten presenterar PTS först överväganden gällande bestämmelserna om historiska uppgifter och sedan om realtidsuppgifter.

2.6.1 Utlämnande av historiska uppgifter

Behovet av snabba beslut i brottsbekämpande verksamhet har påverkats av den utveckling som skett inom teknik och kommunikation. Historiska uppgifter¹⁸ måste ibland hämtas in skyndsamt, inte minst för att inhämtningen av andra uppgifter ska kunna uppfylla sitt avsedda ändamål, t.ex. kan det i många fall vara nödvändigt att få kännedom om vem som är innehavare av ett visst abonnemang innan tillstånd till en begäran om realtidsuppgifter (t.ex. avlyssning) kan inhämtas.¹⁹

¹⁷ Direktiv (EU) 2023/1544 av den 12 juli 2023 om fastställande av harmoniserade regler för att utse utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud för insamling av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden, artikel 4.

¹⁸ Historiska uppgifter utgörs av uppgifter som ska lagras enligt 9 kap. 19 § och 31 § LEK, 9 kap. 7 § och 8 § FEK, uppgifter som ska bevaras efter beslut enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken, samt övriga uppgifter som genereras eller behandlas för egna ändamål av operatören.

¹⁹ Prop. 2021/22:183, s. 54.

Den prioriteringsordningen som har använts och som är överenskommen mellan bl.a. Polismyndigheten och operatörer är i sig, är enligt PTS förståelse, uppskattad av både brottsbekämpande myndigheter och operatörer. PTS uppfattar dock att både bristen på närmare reglering om vad begreppet utan dröjsmål närmare innebär och att prioriteringsordningen inte alltid följs har skapat praktiska problem.

PTS anser att det är viktigt att tidsfristerna i den föreslagna regleringen anpassas efter begäran. PTS föreslår därför en prioriteringsordning med tre olika nivåer av skyndsamhet, där den första nivån är anpassad till akuta situationer dvs. vid akut hot mot person eller egendom eller vid fara eller risk för liv och hälsa. För denna typ av begäran är det av yttersta vikt att begärande myndighet får tillgång till uppgifterna omedelbart. Med omedelbart menas att arbetet med att ta fram de uppgifter som efterfrågas ska påbörjas genast efter att begäran mottagits och att operatören ska prioritera ärendet högst tills att uppgifterna är utlämnade i sin helhet. Detta gäller för hela processen; mottagande av begäran, behandling och utlämnande. Det är ett högt krav att ställa på operatörerna, särskilt som även mindre operatörer omfattas av detta krav, men PTS anser att det är ett proportionerligt krav med hänsyn till den påverkan denna kategori uppgifter har på enskilda personer som är utsatt för brott eller annan typ av risk eller fara för liv eller hälsa.

Den andra nivån är anpassad till situationer som är av avgörande vikt för den begärande myndigheten, men som inte har samma akuta karaktär som den första nivån. Den nivån har en tidsgräns på åtta timmar, vilket är en tidsgräns som också återfinns i E-bevisförordningen. Denna beredskap ska alltså kort efter att dessa föreskrifter planeras att börja gälla ändå finnas hos de flesta operatörer som omfattas av dessa föreskrifter och PTS anser därför att det är proportionerligt att sätta tidsgränsen för den andra nivån på åtta timmar.

Den tredje och sista nivån är begäran i alla andra typer av situationer och har en tidsgräns på 48 timmar. PTS bedömer att det är en tidsgräns som ger operatörerna flexibilitet och möjlighet att balansera arbetsbördan i relation till mängden ärenden med högre prioritet, samtidigt som tidsgränsen tillfredsställer de begärande myndigheternas behov av uppgifterna för utredningarnas fortskridande. I dessa fall kan även begärande myndighet och aktuell operatör komma överens om en annan tidsfrist om den har accepterats av begärande myndighet.

Oaktat de tidsfrister som PTS föreslår ska ett utlämnande ske så snart en uppgift finns tillgänglig hos operatören. I förarbeten till LEK anges att det kan innebära att överföringar sker successivt så snart uppgifterna blir tillgängliga hos operatören.²⁰ PTS anser därför att en bestämmelse innebärande en successiv överföring, där operatören ska utlämna uppgifter vartefter de finns tillgängliga, är lämplig i de fall den begärande myndigheten särskilt efterfrågar det. Samtliga begärda uppgifter ska,

²⁰ Prop. 2021/22:183, s. 54.

oaktat successiv överföring, lämnas ut inom aktuell tidsgräns. Ett s.k. successivt utlämnande kan bli aktuellt om operatören inte kan lämna ut samtliga uppgifter omedelbart, men delar av begärda uppgifter finns direkt tillgängliga.

2.6.2 Utlämnande av realtidsuppgifter

I det brottsbekämpande arbetet kan det uppstå beaktansvärda behov av att använda hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. En snabb verkställighet kan i vissa fall vara nödvändig för att skydda allmänheten eller för att föra en brådskaande brottsutredning framåt. Förbättrade kommunikationsmöjligheter innebär att misstänkta planer kan ändras med kort varsel och att de misstänkta snabbt och ofta kan byta telefonnummer eller annan adress.²¹ Realtidsuppgifter är uppgifter som lämnas ut direkt när de genereras, vilket innebär att de brottsbekämpande myndigheterna kan följa kommunikationen i realtid. Vissa av uppgifterna som lämnas ut är uppgifter som även omfattas av lagring för brottsbekämpande ändamål, medan andra uppgifter inte lagras och därmed går förlorade om de inte lämnas ut i samband med att de genereras. Det innebär att vissa av de uppgifter som genereras under den tid det tar att påbörja verkställighet av realtidsuppgifter inte längre är möjliga att komma åt för de brottsbekämpande myndigheterna. PTS anser att det därför är av särskild vikt att verkställighet av realtidsuppgifter påbörjas synnerligen skyndsamt.

Enligt kontantkortspropositionen har förändringar gjorts de senaste åren hos de fyra största operatörerna som innebär att de har möjlighet att lämna ut realtidsuppgifter även under nätter och helger.²² En av dessa förändringar är att operatörer har anpassat sina system på ett sådant sätt att beslut kan verkställas genast. Enligt PTS bedömning är det idag främst större operatörer med mer omfattande verksamhet och återkommande verkställigheter som har anpassat sina system på detta sätt, och det är upp till operatörerna och de brottsbekämpande myndigheterna att komma överens ifall det anses lämpligt att fler operatörer anpassar sina system. För operatörer som inte har dessa system kan det vara nödvändigt med en inledande dialog med brottsbekämpande myndigheter innan verkställighet kan ske. Även mindre operatörer bör dock ha goda möjligheter att kunna agera skyndsamt genom att i förväg i samband med beställningar och leverans av sina system ha satt sig in i hur dessa är anpassade eller kan anpassas för att hantera och verkställa beslut om utlämnande av realtidsuppgifter. Ytterligare sätt att förbereda sig som operatör är att ha särskild utpekad och utbildad personal samt att ha förberedda instruktioner och rutiner.

²¹ Prop. 2021/22:183, s. 53 f.

Som beskrivits i avsnitt 2.5 ovan har PTS övervägt, men valt bort alternativet att ha differentierade tidsgränser beroende på om en operatör har förberett sina system så att beslut om realtidsuppgifter kan verkställas genast. PTS har istället valt att ha en och samma tidsgräns (omedelbart) för operatörerna som omfattas av föreskrifterna. Omedelbart innebär att arbetet med att kunna lämna ut realtidsuppgifter ska påbörjas genast efter att begäran mottagits och att operatören ska ge ärendet högsta prioritet. Inom ramen för PTS tillsyn finns möjlighet att ta hänsyn till vad som ovan har nämnts om att olika operatörer har olika förutsättningar, vilket i tillsyn skulle kunna innebära att PTS kan komma att göra olika bedömningar av vad som ryms inom begreppet omedelbart beroende på den enskilda operatörens tekniska förutsättningar och förmågor i övrigt. Mot bakgrund av detta anser PTS att det är proportionerligt att ställa samma krav på samtliga operatörer som omfattas av bestämmelsen, trots att det är stora skillnader i tekniska förutsättningar, personella resurser m.m. mellan operatörerna.

3. Krav gällande format

3.1 Bakgrund

En viktig del i arbetet med brottsbekämpning förutsätter att de begärande myndigheterna får tillgång till data av olika slag som är ordnade och tillgängliggjorda i ett format som gör att de enkelt kan tas om hand. Enligt förarbetena till LEK innebär kravet om format att de lagringsskyldiga måste se till att de brottsbekämpande myndigheterna utan ansträngning kan ta del av uppgifterna även om uppgifterna skulle finnas i exempelvis krypterad eller komprimerad form hos den lagringsskyldige.²³

I kontantkortspropositionen anges att kravet på enhetligt format innebär att uppgifterna ska vara sammanställda på ett sådant strukturerat sätt att de enkelt kan komma till användning i det brottsbekämpande arbetet. Ett sätt att uppfylla kravet kan vara att använda sig av i förväg överenskomna format baserade på etablerade standarder.²⁴

För att uppnå detta anser PTS att det krävs att en teknisk standard från ETSI används och att det finns ett utpekat filformat.

²³ Prop. 2010/11:46 s. 81.

²⁴ Prop. 2021/22:183, s. 74.

3.2 Det aktuella problemet avseende begreppet "format" och den förändring som eftersträvas

Eftersom begreppet format i 9 kap. 29 b § LEK inte har definierats närmare finns idag oklarheter gällande i vilket format uppgifter ska överlämnas från operatörer till begärande myndigheter. I arbetet med att ta fram föreskrifter har PTS träffat brottsbekämpande myndigheter samt de större operatörerna för att få en bild av hur operatörerna och de brottsbekämpande myndigheterna arbetar och vilka problem som finns.

I dagsläget behandlar olika operatörer uppgifter i olika system och med olika mjukvaror. Detta kan leda till att de brottsbekämpande myndigheterna får t.ex. trafikuppgifter i olika format beroende på vilken operatör som lämnar ut dessa. Samma operatör kan även lämna ut sammanställningar av begärda uppgifter i flera olika format. För att de begärande myndigheterna ska kunna hantera informationen krävs ibland extra bearbetning och ibland krävs även vägledning från respektive operatör avseende hur uppgifterna ska utläsas. Detta beskrivs i kontantkortspropositionen där det anges att det krävs en omfattande arbetsinsats under bearbetningsfasen hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det är först när uppgifterna har konverterats till samma format som det är det möjligt att analysera informationen på ett effektivt sätt.²⁵ Denna problembild gäller till stor del även idag. Under föreskriftsarbetet har PTS dock fått uppgifter om att den tekniska utvecklingen har haft en positiv inverkan och förkortat handläggningstider hos såväl operatörer som brottsbekämpande myndigheter.

Sammanfattningsvis leder ovissheten kring vilket format begärda uppgifter ska lämnas ut i till merarbete och till fördröjning av de brottsbekämpande myndigheternas brottsutredningsarbete. I syfte att säkerställa interoperabilitet, effektiv bearbetning av begärda uppgifter och analys är det nödvändigt att föreslå föreskrifter och allmänna råd på området.

3.3 Standarder för elektronisk kommunikation

En standard är en överenskommelse mellan olika aktörer som till exempel företag, myndigheter eller branschorganisationer och tas fram inom en standardiseringsorganisation. De standarder som är aktuella för dessa föreskrifter är för Information Kommunikation och Telekommunikation (IKT). IKT-standarder innehåller riktlinjer kring hur framför allt produkter och tjänster ska utformas och utföras för att olika aktörer ska kunna leverera tjänster med hög tillgänglighet, kvalitet och i vissa fall underlätta efterlevnaden av lagstiftning. Standarder är i regel frivilliga

²⁵ Prop. 2021/22:183, s. 47 ff.

att följa. Inom IKT-verksamhet i Europa är branschstandarden ETSI (European Telecommunications Standards Institute).

Följderna av att inte följa branschstandard inom IKT-verksamhet kan vara mycket svåra för aktören i fråga, t.ex. kan kommunikationen fungera bristfälligt eller inte alls, för det fall att det inte föreligger interoperabilitet och kompatibilitet med omgivande kommunikationssystem.

3.3.1 Standarder för mobiltelefoni

Inom mobiltelefonins tidiga skeden var marknaderna i Europa, Nord- och Sydamerika och Asien mycket fragmenterade eftersom man inte hade samlats kring en eller några få standarder. Utan gemensamma standarder kunde man bland annat inte ta emot internationella samtal på mobiltelefoner utomlands (roaming), telekominfrastruktur (exempelvis växlar och radionät) samt mobiltelefoner blev dyra att producera och tröskeln för att ta sig in på mobiltelefon- och mobilnätinfrastruktursmarknaden var hög då olika marknader hade olika standarder.

ETSI grundades 1988 på initiativ av Europeiska kommissionen och är ett oberoende standardiseringsorgan för information- och telekommunikation i Europa. ETSI syftar till att harmonisera europeiska standarder. 1998 grundades 3GPP som ett samarbete mellan ETSI och andra standardiseringsorgan. ETSI fungerar som sekretariat för 3GPP och är värd för många av dess tekniska grupper och möten. ETSI:s medlemmar deltar aktivt i 3GPP:s arbetsgrupper och bidrar till utvecklingen av globala standarder för mobilkommunikation, inklusive 3G, 4G (LTE), 5G och nu 6G.

3.3.2 Standarder för datakommunikation

På ett liknande sätt som för mobiltelefoni har datakommunikation kommit att gå mot en gemensam standard. För att möjliggöra kommunikation mellan olika system behövdes gemensamma regler (protokoll) som definierade hur data ska paketeras, adresseras, överföras och tolkas. Dessa protokoll utvecklades ofta av forskningsinstitutioner, företag och senare av internationella standardiseringsorgan.²⁶

Då mobiltelefoni idag omfattar såväl röst-, meddelande- och multimediatjänster som datasessioner (surf) har ETSI valt att inkorporera alla för IKT-tjänster nödvändiga understandarder under de ETSI-standarder som är listade nedan under 102 232, se avsnitt 3.3.5.

²⁶ Exempel på standardiseringsorgan, utöver ETSI, inom datakommunikation är: IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers) – ansvarar för många fysiska och datalänkslagerstandarder, t.ex. Ethernet och Wi-Fi; ISO/IEC – internationella standarder för nätverksarkitektur, t.ex. OSI-modellen; IETF (Internet Engineering Task Force) – utvecklar och publicerar internetstandarder i form av RFC-dokument.

3.3.3 Standarder för fast telefoni och IP-telefoni

Inom fast telefoni, även kallad PSTN (Public Switched Telephone Network), i Europa är de primära standarderna ITU²⁷-T-rekommendationer som specificerar hur röstkommunikation ska hanteras över det analoga nätet. Det är viktigt att notera att PSTN i många europeiska länder är under avveckling och ersätts av IP-telefoni, men standarderna för den analoga PSTN är fortfarande relevanta för de aktörer som fortfarande använder det. Sammanfattningsvis inkluderar standarderna för PSTN inom Europa ITU-T-rekommendationer för ljudkodning och signalering, samt ETSI-standarder för europeiska telekommunikationsnät.

Dessa standarder inkluderar bland annat:

- ITU-T rekommendationerna G.711 och G.726:

Dessa specificerar hur ljudsignaler komprimeras och kodas för överföring över nätet.

- ITU-T rekommendationerna Q.931 och Q.932:

Dessa definierar signaleringen som används för att upprätta, underhålla och avsluta samtal i PSTN.

- ETSI TS 103 221:

Denna standard beskriver det interna gränssnittet för överföring av avlyssnad information inom ramen för hemlig avlyssning. I detalj specificerar dokumentet protokoll för överföring av avlyssnad signalering (X2) och innehåll (X3) inom kommunikationsleverantörens (CSP) nätverk. Specifikationen tillåter även standardiserade och anpassade lösningar, vilket gör det möjligt att anpassa gränssnitten till nya teknologier och nätverksstrukturer såsom IP-telefoni.

3.3.4 Branschstandarder inom hemliga tvångsmedel och särskild teknisk inhämtning

För särskild teknisk inhämtning och hemliga tvångsmedel finns det grundläggande branschstandarder, framtagna av standardiseringsorganisationen ETSI:

För historiska uppgifter:

ETSI TS 102 657

För realtidsuppgifter:

ETSI TS 102 232-1

ETSI TS 102 232-2

ETSI TS 102 232-3

²⁷ International Telecommunication Union.

ETSI TS 102 232-4

ETSI TS 102 232-5

ETSI TS 102 232-6

ETSI TS 102 232-7

3.4 Redogörelse för vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

Nollalternativet innebär att PTS inte gör något för att förtydliga eller detaljera vad det innebär att uppgifter ska lämnas ut i ett enhetligt format. Det skulle innebära att den otydlighet som brottsbekämpande myndigheter, samt till viss del operatörer, har gett uttryck för består. I nuläget kan bearbetningen av begärda uppgifter ofta ta längre tid än själva analysarbetet, vilket i sin tur riskerar att leda till ineffektiva brottsutredningar och i värsta fall nedlagda brottsutredningar.²⁸

3.5 Olika alternativ för att uppnå önskad förändring samt för- och nackdelar med dessa alternativ

Nedan redovisas alternativ som PTS har övervägt men valt att inte gå vidare med.

- Att ange standard på versionsnivå i föreskriftstext
- Att delegera vidare anvisning av standarder till brottsbekämpande myndigheter

PTS har övervägt att ange standard på versionsnivå i föreskriftstext. Hänvisning till standarder är i sig inte ovanligt, se avsnitt 3.2. Standarder är dock till sin karaktär föränderliga och uppdateras i syfte att förbättra och förenkla dess tillämpning samt för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen. Av *SB PM 2025:4 Myndigheternas föreskrifter* framgår att en hänvisning till en standard i författningstext måste göras med exakt hänvisning till en specifik version och utgåva av standarden. Det innebär att hänvisningen inte omfattar de ändringar i standarden som standardiseringsorganisationen kan komma att besluta om längre fram.²⁹ PTS ser mot bakgrund av ovan inget problem i och för sig med att specificera grupper av standarder i föreskriftsform, men däremot anser PTS att man inte kan inkludera dess versioner (som uppdateras med jämna mellanrum) i föreskriftsform.

PTS har även undersökt möjligheten att delegera vidare anvisning av standarder till brottsbekämpande myndigheter. PTS bedömer att det alternativet inte är genomförbart. Regeringsformen medger inte att en myndighet överlåter

²⁸ Prop. 2021/22:183, s. 47 ff.

²⁹ SB PM 2025:4 Myndigheternas föreskrifter, s. 70.

normgivningskompetens vare sig till en annan myndighet eller någon annan, såsom ett standardiseringsorgan.³⁰

3.6 Det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl

Av DS 1998:43 *Myndigheternas Föreskrifter – Handbok i författningsskrivning* framgår att något krav på exakt hänvisning till standarder inte gäller för allmänna råd, då de inte har någon formell rättsverkan.³¹ Innebärande att en myndighet i ett allmänt råd kan hänvisa till en standard som sedan kan uppdateras. Frågan om det är lämpligt med en generell hänvisning till en viss standard måste prövas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.³² PTS anser att det utifrån omständigheterna i förevarande fall, med beaktan av vad som anges i avsnitt 3.2, är lämpligt att hänvisa till standarder i ett allmänt råd och inte i föreskriftstext.³³ Förslaget innebär att operatörerna rekommenderas att använda sig av den senaste versionen av ETSI 102.657 (för historiska uppgifter) och ETSI 102.232-1 – 7 (för realtidsuppgifter) om inget annat är överenskommet med begärande myndighet.

PTS föreslår att reglera vilka filformat som ska användas av operatörer vid överföring av uppgifter till begärande myndigheter. De brottsbekämpande myndigheterna har vid samråd framfört att det filformat som huvudregel bör användas är .xml (avseende historiska uppgifter). I enskilda undantagsfall kan dock den begärande myndigheten efterfråga eller acceptera ett annat filformat, detta då det kan uppkomma situationer då det är nödvändigt att överföra uppgifter med andra filformat.

Polismyndigheten kommer att tillhandahålla en tillämpningsanvisning, bl.a. kommer där att anges hur uppgifter ska lämnas ut på så effektivt sätt som möjligt. Mot bakgrund av den problembeskrivning som framgår av 3.2 och vad som framförts av de brottsbekämpande myndigheterna bedömer PTS att det även är lämpligt att reglera vilka filformat som ska användas vid överföring av uppgifter.

3.6.1 Framtagande av en tillämpningsanvisning

I det praktiska arbetet med att lämna ut uppgifter krävs det ett effektivt samspel mellan parterna och det är de brottsbekämpande myndigheterna och anmälningspliktiga operatörer som delar information med varandra. De brottsbekämpande myndigheterna har framfört önskemål om att kunna specificera

³⁰ Se DS 1998:43 *Myndigheternas Föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, s. 207–208.

³¹ Av den nya handboken SB PM 2025:4 *Myndigheternas föreskrifter*, s. 69, framgår att handboken undantar allmänna råd.

³² DS 1998:43 *Myndigheternas Föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, s. 207–208.

³³ DS 1998:43 *Myndigheternas Föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, s. 207–208.

hur operatörer bör använda sig av standarder och filformat genom en tillämpningsanvisning. Vid tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet är det därför viktigt med interoperabilitet mellan parterna. För att uppnå det anser PTS i likhet med de brottsbekämpande myndigheterna att det kan finnas behov av stöd och vägledning. PTS anser att Polismyndigheten är bäst lämpad att ta fram och tillhandahålla en praktisk tillämpningsanvisning i detta syfte. PTS kommer att lämna information om hur man får tillgång till Polismyndighetens tillämpningsanvisning på PTS webbplats.

4. Analys av de föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet

4.1 Aktörer som berörs

Marknaden för elektronisk kommunikation tillgodoser i stort sett samtliga företag, hushåll och enskilda individer i Sverige med olika typer av kommunikationstjänster. Allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast tillhandahållas efter anmälan till PTS, enligt 2 kap. 1 § LEK. Idag är det drygt 700 aktörer anmälda till PTS.

De aktörer som berörs av bestämmelserna i 9 kap. 29 b § LEK och av de föreslagna föreskrifterna samt det allmänna rådet är de aktörer som är skyldiga att anmäla sin verksamhet i enlighet med 2 kap 1 § LEK. De består av allmänna elektroniska kommunikationsnät som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster med undantag för nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster och verksamheter som består enbart i överföring av signaler via tråd för utsändning till allmänheten av program som avses i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Marknaden för elektronisk kommunikation är avreglerad sedan lång tid. Den snabba teknikutvecklingen, i form av nya och innovativa företag inom sektorn, nya konsumentbeteenden och förändringar i de traditionella aktörernas affärsmodeller har medfört att många nya aktörer har etablerats på marknaden. Den är diversifierad, vilket innebär att vissa aktörer säljer enbart slutkundstjänster, andra säljer grossisttjänster, vissa aktörer är enbart nätägare av passiv infrastruktur (s.k. svartfiber och kanalisation), medan andra är nätägare av aktiv infrastruktur, en del är vertikalt integrerade, några företag samarbetar i ägande av infrastruktur etc. Det finns även s.k. virtuella tjänstetillhandahållare, där en tjänst helt och hållet produceras samt tillhandahålls i någon annans nät, men under ett eget varumärke. Ibland står

underleverantörer för all infrastruktur och signalöverföring och företagen är renodlade tjänsteleverantörer. Ett fåtal aktörer har en stor andel av marknaden, och dessa aktörers marknadsandelar har varit relativt stabila över tid. Av de anmälningsskyldiga aktörerna finns dessutom cirka 170 stadsnät i Sverige, varav 90 procent är kommunala (övriga procent består av ekonomiska föreningar, privata bolag och annan form).³⁴ Stadsnäten agerar oftast som kommunikationsoperatörer. Stadsnäten är verksamma i 200 av landets kommuner och sammantaget äger de cirka 50 procent av all bredbandsinfrastruktur.

Av PTS rapport, Svensk telekommarknad 2024³⁵ och PTS statistikportal,³⁶ framgår att de totala slutkundsintäkterna 2024 uppgick till ca 52 miljarder kronor och att intäkten per månad från ett genomsnittshushåll var 628 kronor.³⁷ De totala intäkterna på slutkundsmarknaden har legat på mellan 49 och 52 miljarder under de senaste sju åren.

Med utgångspunkt i totala slutkundsintäkter, för såväl tjänstetillhandahållare som nättillhandahållare, för alla elektroniska kommunikationstjänster, kan konstateras att sex aktörer med totala slutkundsintäkter på över en miljard har sammanlagt ungefär 90 procent av marknaden, fem av dessa har minst 3,0 procent vardera av marknaden. Nitton aktörer innehar minst 0,1 procent vardera och cirka 316 aktörer innehar mindre än 0,1 procent vardera av den totala marknaden.³⁸ Som utgångspunkt för bedömningen av de kostnader som uppstår som en följd av föreslagna föreskrifter och allmänna råd benämns dessa grupper som **stora** (större än 3,0 procent), **medelstora** (mindre än eller lika med 3,0 procent, men större än 0,1 procent) och **små** aktörer (mindre än eller lika med 0,1 procent).

4.2 Övergripande om kostnadsmässiga och andra konsekvenser av föreslagna krav och allmänna råd

Verksamhetsområdet elektronisk kommunikation anses vara så speciell att det är oundvikligt att ett relativt stort ansvar måste ligga på operatörerna, det krävs exempelvis bl.a. att vissa samhällseliga intressen beaktas. Av förarbetena framgår att en modell där det allmänna och operatörerna delar på kostnaderna för datalagring och utlämning av uppgifter är lämpligast, där den part som har möjlighet att påverka

³⁴ Hämtat från Stadsnätsföreningens webbsida, <https://stadsnatsforeningen.se/stadsnatsfakta/>.

³⁵ Svensk telekommarknad 2024, PTS-ER-2025:9.

³⁶ Hämtat från Svensk telekommarknad 2024, publicerad den 5 juni 2025, <https://statistik.pts.se/telekom-och-bredband/svensk-telekommarknad/>.

³⁷ Dessa siffror gäller mobiltelefoni, bredband och TV.

³⁸ Därtill finns det ytterligare knappt 400 aktörer som inte har några rapporterade slutkundsintäkter, hämtat från Svensk telekommarknad 2024, 17 juli 2025, <https://statistik.pts.se/telekom-och-bredband/svensk-telekommarknad/>.

kostnaden också har ansvar för den. Detta innebär att operatörerna bekostar anpassning och drift av systemen medan de brottsbekämpande myndigheterna ersätter operatörer för kostnaderna som uppstår när uppgifter lämnas ut.³⁹ Det har under en lång tid tillbaka i förarbeten resonerats på liknande sätt vad gäller kostnadsfördelningen.⁴⁰

PTS har använt två metoder för kostnadsskattningar i denna konsekvensutredning, dels egna skattningar med bas i PTS egen kunskap om vad regleringen innebär, dels inhämtad information från marknaden. PTS har även fått information vad gäller produktutvecklingen och den snabba teknikutvecklingen när det gäller söksystem och smarta agenter inom kundtjänst och support. PTS har utrett möjligheterna att inhämta närmare information om fördelningen av begäranden under dygnet från Polismyndigheten, som är den begärande myndighet med flest begäranden, men har fått till svar att den statistiken inte finns att tillgå.

Att ta fram mer utförlig statistik om fördelningen av begäranden under dygnet, fördelningen av begäranden i de olika nivåerna som PTS föreslår eller hur stor andel av begäranden som faller under varje nivå i dagsläget lämnas ut efter uppgiven tidsgräns går utöver vad som bedöms vara rimligt i detta enskilda fall. För att ta fram statistiken skulle PTS behöva formulera en enkät till företagen. Enligt 2 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner ska de efterfrågade uppgifterna enligt en sådan enkät vara utvalda och definierade så att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet och så att uppgiftslämnandet underlättas så långt möjligt. Samråd ska enligt 3 § ske avseende utformning av enkäten med organisation som kan anses företräda näringsidkarna. I det aktuella fallet konstateras att operatörerna med stor sannolikhet inte har statistik i relation till de tidsgränser och nivåer som PTS föreslår. Detta eftersom operatörerna inte arbetar efter dessa i dag och att det oavsett de föreslagna föreskrifterna kommer att ställas krav i E-bevisförordningen på de flesta operatörer som berörs av de föreslagna föreskrifterna ha beredskap för att kunna lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater inom 8 timmar. Det bedöms därför inte proportionerligt att ta den tid och de resurser i anspråk hos såväl branschorganisation som operatörerna själva för att försöka få tillgång till informationen.

Kostnaderna nedan redovisas som administrativa engångskostnader, administrativa årliga kostnader och övriga kostnader. När det gäller de administrativa kostnaderna baseras dessa på det skattade antalet timmar som krävs för att efterleva ett visst

³⁹ PTS har utfärdat föreskrifter om ersättning för kostnader vid utlämnande av uppgifter som lagras eller bevaras för brottsbekämpande ändamål, PTSFS 2022:16.

⁴⁰ Se t.ex. prop. 1995/96:180, s. 29–36 och prop. 2010/11:46, s. 65–68.

krav (exempelvis genom att initialt upprätta eller komplettera processer och därefter de årliga kostnaderna för revidering av dessa).

När det gäller övriga kostnader kan dessa exempelvis utgöras av kostnader för anskaffning av ny hårdvara, programvara och licenser samt personalkostnader hänförliga till utbildningsinsatser.

4.2.1 Särskilt om ekonomiska effekter för företag kopplat till bestämmelser om skyndsamhet

Som framgått ovan gäller de föreslagna föreskrifterna för alla som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt 2 kap 1 § LEK. Detta oavsett verksamhetens omfattning i form av antalet abonnenter eller hur stor omsättning verksamheten genererar.

De föreslagna föreskrifterna reglerar skyndsamhetskravet i tre olika nivåer för historiska uppgifter och en nivå för realtidsuppgifter. Det högst ställda kravet på skyndsamhet innebär att ett utlämnande av uppgifter ska kunna ske omedelbart vid akut fara för liv och hälsa eller vid begäran som har i syfte att förhindra brott. Detta krav innebär att berörda operatörer måste ha en beredskap att kunna agera dygnet runt, årets alla dagar. De föreslagna föreskrifterna reglerar även i vilket format de begärda uppgifterna ska tillgängliggöras i, genom användning av gemensam standard och filformat. Ett högre ställt krav på skyndsamhet samt förtydligade krav på format kan innebära ökade kostnader för operatörerna. Regeringen har i kontantkortspropositionen bl.a. konstaterat att brottsbekämpningsintresset väger mycket tungt i detta sammanhang. Det framstår därför som rimligt att kräva att operatörerna ska anpassa sin verksamhet så att begärda uppgifter kan lämnas ut med tillbörlig skyndsamhet och format.⁴¹ PTS instämmer i detta.

Operatörerna har redan idag skyldighet att dygnet runt kunna identifiera relevanta åtgärder för att hantera både s.k. säkerhetsincidenter som regleras i 8 kap. 3 § LEK och i Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster (PTSFS 2022:11) och integritetsincidenter som regleras i Kommissionens förordning (EU) nr 611/2013 av den 24 juni 2013 om åtgärder tillämpliga på anmälan av personuppgiftsbrott enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG vad gäller personlig integritet och elektronisk kommunikation. Säkerhetsincidenter ska rapporteras till PTS inom 72 timmar efter upptäckt och integritetsincidenter ska rapporteras till PTS inom 24 timmar efter upptäckt.

För att kunna upprätthålla hög nivå av tillgänglighet till nät och tjänster samt möta kraven i, bland annat, PTS föreskrifter och krav på incidentrapportering torde de

⁴¹ Prop. 2021/22:183, s. 55.

flesta operatörer ha någon form av driftövervakning. I regel bedrivs denna dygnet runt och detta kan ske i egen regi eller vara en upphandlad tjänst.⁴²

PTS bedömer att den personal som redan i dagsläget arbetar med driftövervakning och närliggande frågor dygnet runt, efter utbildning och med stöd av lämpliga instruktioner, bör kunna hantera även tillkommande utlämnandeärenden i samband med akut hot mot person eller egendom eller fara eller risk för liv eller hälsa när ordinarie personal gått hem för dagen. Detsamma gäller för verkställighet av hemliga tvångsmedel i realtid. Därutöver bör denna personal även kunna, efter utbildning och med stöd av lämpliga instruktioner, överföra dessa uppgifter enligt de krav på format som föreslås. Denna grupp medarbetare kommer eventuellt att behöva genomgå en ny säkerhetsprövning i det fall de inte sedan tidigare har haft som arbetsuppgift att hantera utlämnandeärenden.

Att inrätta verksamheten för att kunna verkställa utlämnanden enligt ovan torde medföra vissa kostnadsökningar, bland annat i form av utarbetande av rutiner och framtagande/genomförande av utbildningsinsatser och eventuellt genomföra säkerhetsprövningar. För de operatörer som får många begäranden om att lämna ut uppgifter kan det även bli aktuellt att anställa ytterligare personal för att kunna upprätthålla en rimlig nivå av driftsäkerhet med mera samtidigt som de brottsbekämpande myndigheternas behov av skyndsamma utlämnanden tillgodoses.

Det näst högsta kravet på skyndsamhet innebär att ett utlämnande ska ske så snart det är möjligt dock senast inom åtta timmar. Som framgår ovan återfinns ett krav i E-bevisförordningen som innebär att i nödsituationer när det t.ex. föreligger ett överhängande hot mot en persons liv, fysiska integritet eller säkerhet, ska begärda uppgifter lämnas ut inom åtta timmar. Förordningen innehåller inget undantag från detta krav. Kravet är således bindande för såväl myndigheter som berörda operatörer. Ett krav på att kunna eftersöka och få fram samt lämna ut efterfrågade uppgifter inom åtta timmar innebär ett krav på att man har en organisation som kan ta emot en begäran och hantera ett utlämnande av uppgifter dygnet runt, årets alla dagar. EU-kommissionen har i framtagandet av E-bevisregleringen uttalat att små och medelstora företag enbart står för en liten del av gränsöverskridande förfrågningar. De framhåller även att praktiska åtgärder som kan vidtas i syfte att uppnå regleringens bestämmelser i hög grad är valfria och att små och medelstora företag får avgöra vad som är kostnadseffektivt för deras individuella organisationsmodell. Kommissionen anser därför att kostnadseffekten för små och medelstora företag inte är oproportionerlig eller att E-bevisregleringen kommer att missgynna dem. Vidare anger kommissionen att positiva effekter för små och medelstora företag är att begäran från begärande myndigheter kommer att bli tydligare och regelverket kommer att bli strömlinjeformat. Kommissionen framhåller därtill att ett system där små och medelstora företag är undantagna alla eller vissa

⁴² I detta sammanhang bistår exempelvis Sveriges Stadsnätssörening med ramavtal för stadsnät.

regler skulle bidra till en klyfta som enkelt kan exploateras av kriminella – det skulle i sin tur underminera syftet med regelverken.⁴³

Som framgår ovan bedömer PTS att de flesta operatörer redan i dagsläget har en förmåga att kunna agera mycket snabbt. Kravet på utlämnande av uppgifter inom åtta timmar kommer att gälla där ett skyndsamt utlämnande är av avgörande vikt för pågående utredningar och som en följd av E-bevisförordningen även i situationer som beskrivits ovan. Kravet kommer att innebära att den befintliga jourorganisationen får ytterligare utlämnanden att hantera, varav en del kommer att ha en internationell dimension.

Även kravet på att kunna besvara förfrågningar inom 48 timmar kan innebära att dessa förfrågningar behöver hanteras av en jourfunktion beroende på när de inkommer. Normalt torde det finnas utrymme för att till övervägande del kunna hantera frågorna under icke-jourtid. Dessutom finns ett visst utrymme att planera verksamheten genom möjligheten att i enskilda fall, efter acceptans från brottsbekämpande myndighet, överskrida tidsgränsen på 48 timmar.

Personalkostnader beror på huruvida man har dygnet-runt-bemanning idag. Det beror även på huruvida man har outsourcat utlämnanden till tredjepart eller om man har investerat i system som kräver mindre manuell hantering. Antalet begäran i sig kommer som tidigare nämnts inte att öka till följd av de nu aktuella föreskrifterna utan de föreslagna kraven gäller hur och när begäran ska besvaras. Personalkostnader bör enligt PTS bedömning enbart öka i den mån att viss personal får ett utökat ansvar. Detta kan i sin tur leda till något ökade lönekostnader för befintlig personal. Operatörerna kommer i enlighet med PTS föreskrifter om ersättning för kostnader vid utlämnanden⁴⁴ få ökad ersättning för utlämnanden i den mån fler av dessa sker efter kontorstid.

Om personal som tidigare främst har arbetat med drift av nät- och tjänster även ska hantera verkställighets- och utlämnandefrågor kommer denna personal att behöva utbildas i sekretess, tystnadsplikt, tidsgränser för utlämnanden, kontroll av behörig förfrågan och hantering av nya system med mera. PTS bedömer att det dessutom uppkommer administrativa engångskostnader för att anpassa befintliga instruktioner som är mer inriktade på driftsfrågor till att även innefatta instruktioner hur verkställigheter och utlämnande ska ske.

PTS har tagit fram lönekostnaden per timme utifrån löneuppgifter i SCB data år 2024 redovisade enligt standarden för svensk yrkesklassificering 2012 (SSYK 2012).⁴⁵ Den genomsnittliga månadslönen för tjänstemän som är anställda vid

⁴³ Commission staff working document impact assessment, 17/4/2018, SWD/2018/118 final.

⁴⁴ Föreskrifter (2022:16) om ersättning för kostnader vid utlämnande av uppgifter som lagras eller bevaras för brottsbekämpande ändamål

⁴⁵ Hämtat från https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM/.

telekommunikationsbolag uppgår till 53 600 per månad. Månadslönen har sedan multiplicerats med schablonvärdet 1,84 för att inkludera semesterersättning, arbetsgivaravgifter och overhead enligt Tillväxtverkets handledning.⁴⁶ Detta ger en månadskostnad på 98 624 kronor och därmed en kostnad på cirka 616 kronor per timme utifrån att schablonvärdet 160 timmar per månad har använts.

PTS uppskattar att kostnaderna för detta uppgår till 12 320 kronor för stora företag (givet en tidsåtgång om 20 timmar och en lönekostnad om 616 kronor), 24 640 kronor för mikro, små och medelstora företag (givet en tidsåtgång om 40 timmar och en lönekostnad om 616 kronor). Dessa kostnader bedöms utgöras av framtagande av rutiner och utbildningsmaterial samt genomförande av utbildning.

Företag som redan har en god organisation kring utlämning bör få lägre kostnader för utbildningsinsatser. Därtill bedömer PTS att den tillämpningsanvisning som Polismyndigheten kommer att tillhandahålla kommer att ge vägledning ETSI-standarder och filformat.

För det fall att en operatör har så pass många abonnenter att de får ett mycket stort antal begäran om året som i sin tur innebär att det krävs årsarbetare som enbart hanterar begäran och utlämningar, innebär det att det krävs en större organisation för detta. Som framgår av avsnitt 4.1 har sex aktörer 90 procent av marknaden och fem av dessa har minst 3 procent vardera. Genom samråd och tidigare tillsyn har PTS uppfattat att samtliga av dessa redan har en organisation avseende utlämnanden. Den absoluta majoriteten av operatörerna har mindre än 0,1 procent av den totala telekommarknaden i Sverige vilket bör innebära att de årligen tar emot ett mycket begränsat antal begäran. Dessa får ersättning i enlighet med PTS föreskrifter om ersättning.⁴⁷ PTS utgår ifrån att dessa operatörer inte behöver årsanställda som enbart arbetar med utlämnanden. Skulle en operatör teoretiskt behöva skapa en ny organisation som kräver en dygnet-runt-bemannning som enbart arbetar med utlämningar gör PTS följande bedömning.

Som ovan nämnt beräknas en månadskostnad för en dagsanställd till 98 624 kronor, givet en timlön om 616 kronor och ett schablonvärde om 160 arbetstimmar per månad. Därtill tillkommer en lönekostnad på 16 arbetstimmar per dygn utanför kontorstid, sammanlagd 320 per månad. PTS beräknar att en lönekostnad på 1023 kronor i timmen utanför arbetstid är rimligt givet ett påslag på 66% för grundlönen om 616 kronor. Det ger en lönekostnad på 327 360 kronor per månad för arbete utanför kontorstid under en arbetsvecka. Vi antar sedan att allt arbete på helger är att betrakta som utanför kontorstid med en lönekostnad på 1023 kronor i timmen. Det

⁴⁶ Se Ekonomiska effekter av nya regler, Tillväxtverket, 2017, https://tillvaxtverket.se/download/18.580d3f7a194936d531646646/1737993037346/Berakningsguide_2025.pdf.

⁴⁷ Föreskrifter (2022:16) om ersättning för kostnader vid utlämnande av uppgifter som lagras eller bevaras för brottsbekämpande ändamål

ger en lönekostnad för en dygnet-runt-bemanning på ca 245 520 kronor per månad under antagande att det är ca 10 helgdagar per månad.⁴⁸ Totalt ger det en månadskostnad om 671 504 kronor för att ha en dygnet-runt-bemanning som enbart arbetar med utlämning av uppgifter. PTS bedömer som ovan nämnts att de flesta operatörer borde kunna ombesörja utlämnande av uppgifter inom ramen för befintlig dygnet-runt-bemanning som bör finnas för att följa regleringen kring tillgänglighet till nät och tjänster.

Ett annat sätt att uppfylla kraven om utlämnande är att outsourca hela eller delar av utlämnandeverksamheten. PTS har undersökt tillgängliga tjänster och uppfattar att kostnaden varierar baserat på behov och antal abonnenter. Uppskattningsvis kan en liten eller mellanstor operatör upphandla tjänster för cirka 12 000 kr i månaden. PTS bedömer vidare att övriga kostnader kan avse inköp och införande av teknisk utrustning och programvara för den utökade bevakningen. PTS har vid dialog med systemtillverkare inte kunnat få ut kostnadsuppgifter för system och kan inte uppskatta vilka kostnader detta skulle kunna medföra eftersom det beror på vilken utrustning och andra lösningar som finns på plats idag, vilket bör vara olika hos olika operatörer. PTS bedömer dock att de engångskostnader eller löpande driftkostnader som tillkommer för upphandling av ny utrustning, system, mjuk- och hårdvara kan effektivisera en verksamhet och i längden bidra till minskade kostnader.

4.2.1.1 Särskild hänsyn till småföretag avseende skyndsamhet

Som beskrivits i avsnittet ovan kan de föreslagna bestämmelserna om skyndsamhet antas ha en relativt större ekonomisk påverkan på små operatörer jämfört med större operatörer. PTS har därför beaktat frågan om särskilda hänsyn behöver tas till små operatörer vid reglernas utformning, och särskilt vad gäller ett eventuellt behov av mindre strikta tidsgränser.

Skälen för att ta särskild hänsyn till små operatörer är risken för att mindre operatörer missgynnas relativt större operatörer och risken för att det blir svårare för nya (mindre) operatörer att komma in på marknaden. Det finns dock ett antal skäl som talar emot att sätta mindre strikta tidsgränser för mindre operatörer. Några av dessa skäl har presenterats i avsnitt 2.5, men presenteras även kortfattat här.

De flesta, men inte alla, operatörer som omfattas av de föreslagna föreskrifterna kommer från augusti 2026 omfattas av E-bevisförordningen⁴⁹ som ställer krav på att operatörer, oavsett storlek, i vissa fall måste lämna ut uppgifter till europeiska brottsbekämpande myndigheter inom åtta timmar.

⁴⁸ Denna summering för en genomsnittlig månad ger dock något för få dagar per år och något för många helgdagar per år.

⁴⁹ Se avsnitt 2.2 om E-bevisförordningen.

Av E-bevisförordningen framgår att såväl mikro, små, medel och stora företag omfattas av förordningen. Ett mikroföretag definieras som ett företag med färre än 10 anställda med en årsomsättning eller balansomsättning som understiger två miljoner euro.⁵⁰ Det tas enbart hänsyn till mikroföretag i samband med bedömning av sanktionsavgift vid överträdelser av E-bevisförordningen.⁵¹

Det kommer alltså inom kort efter att dessa föreskrifter planeras att börja gälla att ställas ett högt krav på tillgänglighet, även utanför kontorstid, på de flesta operatörer som omfattas av de föreslagna föreskrifterna. Det finns en risk med att undanta vissa operatörer från bestämmelserna om skyndsamhet. Personer som avser begå brott kan i så fall göra strategiska val av internet- eller mobiltelefonitjänst utifrån dessa omständigheter. Dessutom bedömer PTS att det vid fara eller risk för liv eller hälsa, då den mest strikta tidsgränsen gäller, är olämpligt att göra olika bedömningar av hur brådskande ett ärende är beroende på vilken operatör som är inblandad.

Det finns flera sätt att uppfylla kraven i föreskriften gällande skyndsamhet, vilket gör det möjligt för operatörer att välja tillvägagångssätt utifrån vad som passar bäst för just dem. En operatör kan till exempel utöver nyanställning välja att outsourca lagring och utlämning av uppgifter till en annan part, eller investera i mer avancerade system som minskar mängden manuell hantering som krävs. Vad gäller hantering efter kontorstid finns det också flera möjliga lösningar till exempel jourtjänstgöring för befintlig personal, att ge utökat ansvar till befintlig personal som har sin arbetstid förlagd efter kontorstid eller nyanställning. PTS har även skapat utrymme för att andra tidsgränser i vissa fall kan komma att gälla efter acceptans av den myndighet som ställt begäran, vilket ger möjlighet för mindre operatörer att i enskilda fall komma överens om en annan tidsgräns än vad som framgår av föreskriften. Slutligen, om det finns synnerliga skäl, kan även en operatör undantas från skyldigheten att lagra uppgifter i brottsbekämpande syfte (se 9 kap. 20 § LEK).

PTS gör den samlade bedömningen att dessa beskrivna anpassningar är lämpliga hänsyn att ta till små operatörer, men att det inte är lämpligt att på en generell basis undanta mindre operatörer från de angivna tidsgränserna, eller ställa andra krav på dem. I det fallet anser PTS att samhällets intressen av effektiv brottsbekämpning väger tyngre än risken för att mindre operatör missgynnas ekonomiskt eller får svårare att ta sig in på marknaden.

⁵⁰ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (Text av betydelse för EES) [delgivet med nr K(2003) 1422].

⁵¹ Punkten 70, ingressen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1543 av den 12 juli 2023.

4.2.2 Särskilt om ekonomiska effekter för företag kopplat till bestämmelser om format

När det gäller kostnader som föranleds av föreslagna krav om format är de beroende av i vilken utsträckning operatörer behöver anpassa sig till dem.

Som framgår av avsnitt 3.2 är användningen av standarder, specifikt ETSI, inom IKT-tjänster inte bara gängse, utan en grundförutsättning för att kunna bedriva den typen av verksamhet inom EU. Därtill är det PTS uppfattning att de system som upphandlas av operatörerna som regel redan är anpassade efter ETSI. Mot bakgrund av att operatörer redan idag använder standarder och att ETSI är branschstandard innebär de nu föreslagna föreskrifterna jämte allmänna råd endast blir kompletterande och förtydligande krav. De ETSI-standarder som PTS räknar upp i det allmänna rådet till 5 § tillhandahålls gratis. Utbildningskostnader kan tillkomma i begränsad mån i förhållande till inläsning och tillämpning av standarder och tillämpningsanvisning från Polismyndigheten.

PTS uppskattar att kostnaderna för utbildning m.m. uppgår till 6 160 kronor för stora företag (givet en tidsåtgång om 10 timmar och en lönekostnad om 616 kronor), 12 320 kronor för mikro, små och medelstora företag (givet en tidsåtgång om 20 timmar och en lönekostnad om 616 kronor). Dessa kostnader bedöms utgöras av inläsning, framtagning av rutiner och utbildningsmaterial samt genomförande av utbildning. För mikro, små och medelstora företag som inte har anpassade system ingår även samråd med brottsbekämpande myndigheter i syfte att effektivisera samarbetet i denna beräkning.

Vad avser filformat har det funnits en osäkerhet avseende vilka format som bör användas samt bristande systematik kring användningen. Både brottsbekämpande myndigheter och operatörer har gett uttryck för att de önskar ett förtydligande kring vilka filformat som ska användas. PTS bedömer att det angivna filformatet vare sig är svårtillgängliga eller kostsamma. Marknadsaktörerna torde redan idag ha tillgång till mjukvaror som möjliggör en konvertering mellan olika format och därmed efterlevnad av föreslagna krav.

Genom användning av gemensamma standarder och filformat menar PTS att förslaget på sikt bör bidra till en minskning av arbete då det kommer att innebära färre begäran om komplettering från brottsbekämpande myndigheter.

Därmed bedömer PTS att de föreskrifter som nu föreslås kan antas påverka de företag som verkar på marknaden i begränsad utsträckning.

4.2.3 Konkurrens

De föreslagna bestämmelserna gäller för samtliga anmälningsskyldiga operatörer och ingen skillnad görs i bestämmelserna mellan operatörer av olika storlek.

De flesta av de företag som berörs av den föreslagna föreskriften verkar på en konkurrensutsatt marknad där företag, organisationer och konsumenter väljer fritt bland marknadens aktörer. Vid leverans av en fast bredbandstjänst kan det dock finnas begränsningar i vilka operatörer som är tillgängliga att välja från på en viss adress.

Lagkravet om att uppgifter ska lämnas ut utan dröjsmål i ett format som gör att uppgifterna lätt kan tas om hand har funnits för samtliga uppgifter sedan år 2022 och för uppgifter som har lagrats för brottsbekämpande ändamål i ungefär ett decennium längre än det. Även om förarbetena har angivit hur begreppet *utan dröjsmål* bör tolkas (se avsnitt 2.3), har det inte tidigare funnits uttalade tidsramar. I de föreslagna föreskrifterna anges tidsramar som ställer krav på tillgänglighet i princip dygnet runt för att kunna efterlevas, dock med utrymme för andra överenskommelser med den myndighet som begär ut uppgifterna i enskilda fall. Det kan antas att mindre operatörer relativt sett får högre ytterligare kostnader än större operatörer för att efterleva de nya kraven. Detta då mindre operatörer inte i samma utsträckning kan antas ha funktioner i drift redan idag som underlättar de nya kraven på dygnet-runt-tillgänglighet, till exempel driftledningscentraler som arbetar dygnet runt. Den minsta möjliga arbetskraft som krävs för att kunna tillgodose dygnet-runt-tillgänglighet kommer också utgöra en större andel av den totala andelen arbetskraft för en mindre operatör än för en större operatör. Utifrån detta kan konkurrensen påverkas genom att mindre operatörer ekonomiskt missgynnas relativt större operatörer, genom att företag lämnar marknaden eller genom att det blir svårare att komma in på marknaden.

PTS har inte kunnat kvantifiera hur den föreslagna föreskriften kan komma att påverka konkurrensen. Som beskrivs i avsnitt 4.2.3 finns det dock flera sätt att uppfylla kraven i föreskriften gällande skyndsamhet. Operatörer som inte har en driftledningscentral eller annan funktion som är igång dygnet runt och vars bemanning kan uppfylla kravet på tillgänglighet efter kontorstid kan istället välja att köpa tjänster som sköter utlämningen av uppgifter åt operatören eller förändra bemanningen. Möjligheten att köpa in tjänst som möjliggör utlämning av uppgifter dygnet runt minskar förhoppningsvis den negativa påverkan på konkurrensen för små operatörer då kostnaderna blir proportionella mot deras storlek och de små operatörerna kan undvika stora fasta kostnader för dygnet-runt-tillgänglighet.

PTS anser att de effekter som föreslagna föreskrifterna kan få på konkurrensen är proportionerliga med syftet med föreskrifterna, att förbättra effektiviteten för den brottsbekämpande verksamheten. I den bedömningen har PTS även tagit med i

beräkningen den syn på verksamhetsområdet elektronisk kommunikation som har redovisats i flera propositioner sedan 90-talet, som innebär att en förutsättning för att få idka näring inom verksamhetsområdet är att vissa samhälleliga intressen beaktas, bland annat brottsbekämpning.⁵²

4.3 Ekonomiska effekter för staten, kommuner och regioner

PTS förslag förtydligar kravet på vilket format som ska användas samt kravet på skyndsamhet i samband med utlämnandet av uppgifter och vid verkställighet av hemliga tvångsmedel. Detta kan antas leda till att de brottsbekämpande myndigheterna får en snabbare tillgång till efterfrågade uppgifter och att dessa dessutom är i ett format som är mer lättillgängligt. Detta bedöms medföra att det brottsbekämpande arbetet blir effektivare och som en följd av det kan potentiellt fler brott klaras upp eller förhindras, vilket ger positiva effekter på samhället i stort. Ett effektivare brottsbekämpande arbete kan komma att leda till ökade kostnader inom vissa delar av rättsväsendet såsom för åklagare och domstolar i det fall det leder till att fler brottsmisstankar går till åtal. Brottsbekämpande myndigheter kan i ett inledande skede få ökade kostnader i och med ett behov att utbilda utredare om det nya regelverket.

När det gäller påverkan på kommuner bedöms denna främst ske i den utsträckning berörda kommuner bedriver verksamhet som omfattas av det aktuella regelverket. Som framgår ovan finns det cirka 170 stadsnät i Sverige, varav 90 procent är kommunala. Stadsnäten agerar oftast som kommunikationsoperatörer. De kommer att påverkas på i stort sett samma sätt som de privata aktörerna, se avsnitt 4.2.

4.4 Andra relevanta konsekvenser

4.4.1 Skyndsamhet

När tidsgränser sätts för när ett ärende ska vara färdighanterat finns det en risk att operatörer som innan bestämmelsen trädde i kraft hanterade ärenden snabbare än den uppgivna tidsgränsen, anser att de kan sänka ambitionsnivån jämfört med tidigare och därmed öka tiden det tar att lämna ut uppgifter. Det är PTS bedömning att denna risk kan minskas genom att tidsgränsen formuleras som att ett överlämnande eller verkställighet ska ske så fort som möjligt, dock senast en viss tid. Det innebär att en operatör som har uppgifter tillgängliga ska lämna ut dessa så snart

⁵² Se t.ex. prop. 1995/96:180, s. 29–36 samt prop. 2010/11:46, s. 65–68.

som möjligt även om tidsgränsen ger utrymme för att översända uppgifterna vid ett senare tillfälle.

4.4.2 Format

PTS anser att föreslagna föreskrifter och det allmänna rådet bidrar till snabbare hantering, ökad interoperabilitet, högre effektivitet samt enklare samarbete mellan operatörer och brottsbekämpande myndigheter. Trots initiala kostnader bör det i längden medföra minskade kostnader för alla parter i samband med utlämnanden när systemen är inkorporerade.

4.5 Redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

4.5.1 Skyndsamhet

Som ovan nämnts träder E-bevisförordningen i kraft i augusti 2026. Det innebär att det kort efter att de föreslagna föreskrifterna börjar gälla kommer att ställas höga krav på skyndsamhet på de flesta operatörer som omfattas av de föreslagna föreskrifterna, som i sig kräver att dessa är tillgängliga även utanför kontorstid. PTS anser inte att Sverige bör ha lägre ställda krav nationellt. Regeringen anser att brottsbekämpningsintresset väger mycket tungt i detta sammanhang och anger att det framstår som rimligt att kräva att operatörerna ska anpassa sin verksamhet så att begärda uppgifter kan lämnas ut med tillbörlig skyndsamhet.⁵³ PTS har övervägt alternativa tillvägagångssätt för att reglera skyndsamhetskravet, men anser att föreslagna föreskrifter är det alternativ som på bästa sätt kommer att bidra till samhällets intresse av effektiv brottsbekämpning med minst påverkan på aktuella aktörer och marknad.

4.5.2 Format

I dialog med brottsbekämpande myndigheter har framkommit att dagens samarbete med operatörerna baseras på ETSI-standards. PTS föreslagna föreskrift jämte det allmänna rådet gällande format förtydligar och befäster användningen av standarder som redan är gängse. I dialog med operatörer har PTS uppfattat att ett förtydligande av att gemensamma standarder ska användas samt vilka grupper och versioner är

⁵³ Prop. 2021/22:183, s. 55.

välkomnat. Detsamma gällande filformat. Förtydligandet i den föreslagna regleringen anser PTS både är gynnande för begärande myndigheter samt för operatörer.

4.6 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

PTS kommer att, inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet, kontrollera efterlevnaden av föreskrifterna.

PTS gör vidare bedömningen att det inte finns något behov av att ta fram information om den förändrade regleringen i direkt samband med reglernas ikraftträdande. Utgångspunkten för denna bedömning är bl.a. att samtliga berörda företag kommer att erhålla information om förändringen i samband med att föreskriftsförslaget remitteras. Utökade krav på skyndsamhet och PTS mandat att reglera dessa infördes genom lagändringar som trädde i kraft under hösten 2022 och dessa får anses kända av de som berörs av de aktuella föreskrifterna. När det gäller föreskrifterna om format framgår sedan 2022 av 9 kap. 12 § i FEK att den som ska lämna ut uppgifter tillsammans med de mottagande myndigheterna ska verka för att uppgifterna lämnas ut i gemensamma format och på ett enhetligt sätt. Polismyndigheten har dessutom i samverkan med ett flertal operatörer diskuterat formatfrågor sedan en längre tid tillbaka.

Utöver detta ser PTS behov av att uppdatera eller komplettera den information om reglerna som finns på PTS webbplats, liksom sådan information som lämnas till nyanmällda aktörer på marknaden. Reglerna bedöms kunna börja gälla under våren 2026.

4.7 Beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas

PTS har regelbundna samråd med de brottsbekämpande myndigheterna. Genom dessa samråd kommer PTS ha möjligheten att utvärdera nuvarande regelverk, att bedriva tillsyn samt vidta andra åtgärder som kan behövas. PTS möter regelbundet operatörer i tillsynsärenden samt i kommunikationssyfte. PTS kommer därför med regelbundenhet kunna utvärdera föreslagna föreskrifter jämte allmänt råd.

4.8 Bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

4.9 Bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (Kodexen) ska genomföras i Sverige. Genom Kodexen inrättas ett harmoniserat ramverk för bl.a. elektroniska kommunikationsnät och tjänster. Direktivet har genomförts genom lag, LEK. Föreslagna föreskrifter förtydligar vilka krav som anmälningspliktiga operatörer har att följa enligt 9 kap. 29 b § LEK. PTS bedömer att föreslagen föreskrift jämte det allmänna rådet överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

De standarder PTS föreslår bör användas är ETSI-standarder. European Telecommunications Standards Institute grundades på initiativ av Europeiska kommissionen och är ett oberoende standardiseringsorgan för information- och telekommunikation i Europa. De fungerar som ett stöd för EU-lagstiftning genom att skapa harmoniserande europeiska standarder.

4.9.1 Underrättelse för anmälan till Europeiska kommissionen

I 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler framgår att en myndighet som avser fatta beslut om en teknisk regel i god tid ska underrätta Kommerskollegium om det förslag som den har utarbetat. Av 1 § samma förordning framgår att bestämmelserna i förordningen ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

Enligt 1 § i förordningen ska en myndighet som beslutar om tekniska regler om varor eller om informationssamhällets tjänster iaktta vissa krav. Enligt PTS bedömning är nu föreslagna föreskrifter eller det allmänna rådet inte att se som sådana tekniska regler som ska underrättas enligt anmälningsdirektivet. Någon underrättelse till Kommerskollegium behöver således inte göras.

4.10 Bemyndiganden som PTS beslutanderätt grundar sig på

PTS beslutanderätt avseende de föreslagna föreskrifterna och det allmänna rådet grundar sig på 9 kap. 29 § femte stycket LEK och 9 kap. 13 § första stycket tredje punkten FEK.

5. Inhämtande av yttranden

Den föreslagna föreskriften kommer att remitteras före det att beslut om föreskrifterna fattas. Berörda aktörer kommer då att få ta del av förslaget och få möjlighet att yttra sig över det. Innan dessa har PTS samrått med myndigheter i enlighet med 9 kap. 13 § FEK. När föreskriften beslutas kommer den ingå i PTS författningssamling och publiceras på myndighetens webbplats tillsammans med allmän information om föreskrifterna.

Det bedöms inte i övrigt finnas behov av några speciella informationsinsatser.

6. Kontaktpersoner

För sakfrågor:

Tora Ljungberg

För rättsliga frågor:

Caroline Weckfelt