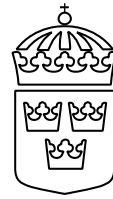


Regeringens proposition

2016/17:113



Viktiga meddelanden till allmänheten via
telefon

Prop.
2016/17:113

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2017

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det är viktigt att varna och informera allmänheten vid olyckor och andra allvarliga händelser för att skydda människor, egendom eller miljö. Sedan länge har varnings- och informationssystemet omfattat meddelanden i radio och tv samt utomhusvarning. Numera skickas meddelanden även till fasta telefoner och till mobilabonnenter med registrerad adress i ett drabbat område. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för att nå ut till personer som kan vara drabbade av en olycka eller en allvarlig händelse föreslår regeringen nu de lagändringar som krävs för att viktiga meddelanden till allmänheten ska kunna skickas till mobiltelefoner som använts i ett drabbat område.

Förslaget innebär att mobiloperatörer blir skyldiga att avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelandena och för det ändamålet får rätt att behandla bl.a. uppgifter om mobiltelefoners position. Det införs även bestämmelser om när uppgifterna ska utplånas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Varnings- och informationssystem för viktiga meddelanden till allmänheten	7
4.1	Radio och tv	7
4.2	Utomhusvarning	9
4.3	Telefoni	9
4.3.1	SOS Alarms uppdrag	9
4.3.2	Redan driftsatta delar av systemet	10
4.3.3	Ett nytt system för meddelanden till mobiltelefoner baserat på position	10
5	Viktiga meddelanden till allmänheten via telefon	11
5.1	Meddelanden till abonnenter med registrerad adress i ett drabbat område	11
5.2	Meddelanden till mobiltelefoner baserat på position	13
5.2.1	Vilka uppgifter ska få behandlas?	13
5.2.2	Vem ska ha rätt att behandla uppgifterna?	16
5.2.3	Hur ska rätten att behandla uppgifter begränsas?	18
5.2.4	Undantag från tillämpning av bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation	20
5.2.5	Mobiloperatörernas skyldighet att medverka	21
5.2.6	Föreskriftsrätt	24
6	Informationsinsatser till allmänheten inför och under en kris samt höjd beredskap	24
7	Ikraftträdande	26
8	Konsekvenser	26
9	Författningskommentar	28
Bilaga 1	Bilaga 7 till alarmeringsavtalet	30
Bilaga 2	Sammanfattning av delbetänkandet Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni (SOU 2014:92)	31
Bilaga 3	Delbetänkandets lagförslag	34
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna	36
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	37

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017	38	Prop. 2016/17:113
Rättsdatablad.....	39	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Prop. 2016/17:113

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 7 d § och 6 kap. 10 b §, och närmast före 6 kap. 10 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

7 d §

Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt ska vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av olyckan eller händelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten.

6 kap.

Meddelanden som är av vikt för allmänheten

10 b §

Den som enligt 5 kap. 7 d § är skyldig att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten får för detta ändamål behandla trafikuppgifter, lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang. Uppgifterna får behandlas endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet. De ska där-

efter genast utplånas.

Bestämmelserna i 5–7, 9 och 10 §§ gäller inte för behandling enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om under hur lång tid uppgifterna får behandlas innan de enligt första stycket ska utplånas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 28 november 2013 kommittédirektiv om strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system. Den 8 maj 2014 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2014:66). Uppdraget enligt tilläggsdirektiven var att undersöka de rättsliga förutsättningarna för SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) att inrätta och driva ett system för viktiga meddelanden till allmänheten via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser och att vid behov av ny eller ändrad lagstiftning lämna författningsförslag. I uppdraget ingick särskilt att uppmärksamma behovet av skydd för den personliga integriteten. Bakgrunden till tilläggsdirektiven var att SOS Alarm hade fått i uppdrag av regeringen att inrätta ett nytt tekniskt system för viktiga meddelanden till allmänheten via fast och mobil telefoni och svara för driften och underhållet av systemet (Fö2013/468/SSK).

Uppdraget enligt tilläggsdirektiven redovisades i betänkandet Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni (SOU 2014:92). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 2 och 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2015/00143/L4).

Riksdagen beslutade den 16 mars 2016 att ställa sig bakom försvarsutskottets förslag att regeringen bör se över föreskriftsstödet för informationsinsatser till allmänheten inför och under kris (bet. 2015/16:FöU7, mom. 10, rskr. 2015/16:173) och tillkännagav detta för regeringen. I denna proposition behandlas tillkännagivandets hantering.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 december 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

4 Varnings- och informationssystem för viktiga meddelanden till allmänheten

4.1 Radio och tv

Vid olyckor och andra allvarliga händelser finns ett varnings- och informationssystem som används för att varna och informera om svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och vid krishantering i samband med extraordinära händelser. Det kan användas vid t.ex. kärnkraftsolyckor, terroristattentat, stora bränder och gasutsläpp. Systemet är en del av samhällets krisberedskap och innefattade ursprungligen information till allmänheten i radio och tv samt i vissa fall signaler utomhus. Med-

Prop. 2016/17:113 delanden som är av vikt för allmänheten, s.k. viktiga meddelanden till allmänheten (VMA) har under de senaste åren sänts i genomsnitt 20 gånger per år. Av dessa har varje år ungefär en händelse varit så allvarlig att även utomhusvarning använts.

Möjligheten att nå ut med VMA är en grundläggande förutsättning för att kunna skydda medborgare och egendom såväl vid allvarliga olyckor i fredstid som under höjd beredskap. Programföretag som sänder radio och tv har under lång tid omfattats av krav på att sända VMA. Det följer av 4 kap. 9 § 15 radio- och tv-lagen (2010:696) att ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor om skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. Det finns möjlighet att ställa sådana villkor även för radio, se 11 kap. 3 § 15 samma lag. Vidare ska enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö, om en myndighet begär det, sändas kostnadsfritt i kommersiell radio.

Enligt sändningstillstånden för Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB avseende marknätssändningar ska bolagen kostnadsfritt sända varnings- och informationsmeddelanden. På motsvarande sätt gäller enligt ett beslut om sändningstillstånd i marknätet från Myndigheten för radio och tv att flera svenska programföretag kostnadsfritt ska sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom och miljö, om en myndighet begär det.

En överenskommelse för sändning av VMA har ingåtts mellan Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och SOS Alarm. Överenskommelsen benämns Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Av överenskommelsen framgår bl.a. att det finns två nivåer av meddelanden: varning och information. Varningsmeddelanden sänds då det bedöms att det finns risk för omedelbar och allmän fara för liv och hälsa, betydande skada på egendom eller miljö eller vid risk för spridning av en allvarlig smittsam sjukdom. Varningsmeddelanden avser att göra allmänheten uppmärksam på den omedelbara risken eller det omedelbara hotet och ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö. Informationsmeddelanden sänds ut för att förebygga eller begränsa väsentliga och omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön och vid smittspridning. Varningsmeddelanden ska sändas omedelbart och informationsmeddelanden skyndsamt. Meddelanden om att faran är över sänds när det inte längre finns en överhängande fara. Av överenskommelsen framgår vidare vilka som har behörighet att begära varnings- och informationsmeddelanden, exempelvis räddningschefen eller räddningsledaren vid olyckshändelse eller överhängande fara för olyckshändelse (bl.a. giftig brandrök, kemikalieutsläpp och explosionsrisk), Strålsäkerhetsmyndigheten vid rådgivning om utsläpp av radioaktiva ämnen och smittskyddsläkare vid överhängande fara för spridning av allvarlig smittsam sjukdom.

Även med vissa kommersiella tv-bolag har överenskommelser om att sända VMA ingåtts. Vissa lokalradiostationer som har en mottagare för VMA bryter automatiskt för sändning av varnings- och informations-

4.2 Utomhusvarning

Varning utomhus kan i princip ske på alla orter med mer än 1 000 invånare och runt kärnkraftverk. Utomhusvarningssystemet består av totalt omkring 4 500 ljudsändare, så kallade tyfoner eller ”Hesa Fredrik”, som är installerade i de flesta större tätorter i Sverige och inom särskilda områden runt kärnkraftverk. De kan användas för beredskapslarm (9 och 10 §§ förordningen [2015:1053] om totalförsvar och höjd beredskap) och för VMA. Signalen i utomhuslarmet följs alltid av information i radio och tv.

4.3 Telefoni

4.3.1 SOS Alarms uppdrag

Samhällets alarmeringstjänst regleras i allt väsentligt genom avtal på olika nivåer. Mellan staten och SOS Alarm finns ett alarmeringsavtal som gäller tills vidare. Det uttryckliga huvudsyftet med avtalet är att säkerställa en effektiv alarmeringstjänst och skapa möjligheter att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulans. Genom alarmeringsavtalet säkerställs bl.a. SOS-tjänsten som innefattar nödnumret 112.

SOS Alarm utför inom ramen för alarmeringsavtalet även uppgifter som gäller samhällets krisberedskap, bl.a. genom sin verkställande roll i VMA-systemet. SOS Alarm tar emot begäran om VMA och vidarebefordrar meddelandena till programföretag som sänder radio och tv. SOS Alarm fick 2013 i uppdrag av regeringen att inrätta ett nytt tekniskt system för VMA via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser (se bilaga 1). Syftet med uppdraget är att ta fram ett komplement till det befintliga systemet för att förbättra förutsättningarna att snabbt nå ut till personer som kan vara drabbade av en olycka eller en allvarlig händelse genom att skicka VMA till telefoner. SOS Alarm ska svara för driften och underhållet av systemet. Systemet består av VMA dels genom röstmeddelanden till fasta telefoner, dels genom sms till mobiltelefoner. När det gäller mobiltelefoner ska sms skickas till abonnenter med registrerad adress inom ett drabbat område, men också till mobiltelefoner som använts inom ett sådant område.

MSB ansvarar för avtalsskrivning med olika aktörer om förmedling av VMA och utövar tillsyn och kontroll över åtagandena enligt alarmeringsavtalet. I MSB:s regleringsbrev för budgetåret 2013 angavs som ett villkor för anslaget om krisberedskap att myndigheten skulle betala ut högst 25 miljoner kr till SOS Alarm för att påbörja inrättandet av ett system för meddelanden till fasta telefoner och mobiltelefoner. Även fortsättningsvis har i regleringsbrevet anslaget för krisberedskap årligen belastats med högst 25 miljoner kr för ersättning till SOS Alarm för inrättande av det aktuella systemet.

4.3.2 Redan driftsatta delar av systemet

SOS Alarm driftsatte den 1 september 2014 systemet för VMA till telefoner i den del som avser röstmeddelanden till fasta telefoner. När denna del av systemet används skickas ett röstmeddelande till de fasta telefoner som registrerats till en adress inom det geografiska område som meddelandet rör.

SOS Alarm har också driftsatt systemet för VMA till mobiltelefoner i den del som avser att meddelanden skickas till abonnenter med registrerad adress i ett drabbat område.

När det gäller VMA till fasta telefoner och mobiltelefoner med registrerad adress i ett drabbat område är det SOS Alarm som ansvarar för utskicket av meddelanden. Vid utskicket används uppgifter om adresser och telefonnummer, som ursprungligen kommer från operatörerna och som bevaras i en databas som SOS Alarm förfogar över.

4.3.3 Ett nytt system för meddelanden till mobiltelefoner baserat på position

Ett system för att skicka VMA till mobiltelefoner baserat på position kan utgå från olika tekniker. Systemet som SOS Alarm har tagit fram bygger på sms-teknik. Ett alternativ till den lösningen är en teknik benämnd Cell Broadcast. I utredningens uppdrag har det inte ingått att bedöma eller ta ställning till olika tekniska lösningar. När utredningen fick sitt uppdrag hade SOS Alarm redan påbörjat arbetet med att ta fram det aktuella systemet.

När det gäller sms-tekniken utgår möjligheten att skicka VMA baserat på position från mobiltelefoners användning i s.k. celler. Cellsystemet är en geografisk uppdelning i ett stort antal delvis överlappande täckningsområden (celler). Mobilanvändaren kommunicerar via en basstation i cellen. De uppgifter som behöver behandlas för att skicka ut meddelandena är mobiltelefonnummer, geografisk cellanknytning och tid för cellanknytningen. Detta är uppgifter som redan i dag behandlas av mobiloperatörerna.

I Sverige finns fyra mobiloperatörer som också är nätägare och som enligt SOS Alarm kommer att behöva medverka för att systemet ska fungera, nämligen Telia Sonera Sverige Aktiebolag (TeliaSonera), Telenor Sverige AB (Telenor), Tele2 AB (Tele2) och Hi3G Access AB med varumärket ”3” (”3”).

Enligt SOS Alarm fungerar det aktuella tekniska systemet på så sätt att uppgifterna om mobiltelefonnummer, cellanknytning och tid för cellanknytningen hos de fyra mobiloperatörerna uppdateras i särskilda servrar. Dessa ska vara placerade hos de fyra mobiloperatörerna. De uppgifter som speglas till servrarna kommer att visa inom vilken cell en mobiltelefon senast användes, t.ex. genom att någon skickat ett sms eller använt en applikation med platstjänst aktiverat, men någon positionering av mobiltelefonen inom den aktuella cellen görs inte. Uppgifterna uppdateras kontinuerligt i servern och information äldre än åtta timmar betraktas som huvudregel som inaktuell och raderas.

Vid behov av att skicka VMA vid en allvarlig kris eller olycka är avsikten att SOS Alarm, på uppdrag av den som är behörig att begära VMA, ska ange dels en avgränsad geografisk yta, dels en meddelandertext till respektive mobiloperatör via det nya tekniska systemet. Med hjälp av positionsuppgifterna i den särskilda servern ska mobiloperatören förmedla det aktuella meddelandet till de mobiltelefoner som i närtid använts inom det angivna geografiska området. Det är den som har begärt att meddelandet ska skickas ut som bestämmer och ansvarar för innehållet – det är inte mobiloperatörernas ansvar att granska meddelandets innehåll. Statistik skickas från servern till SOS Alarm. Av statistiken framgår hur många mobiltelefoner som fått sms skickade till sig.

Enligt SOS Alarm kommer även de användare som är kunder till mobiloperatörer utan egna nät och användare med utländska SIM-kort att nås av meddelandena. Meddelandena ska skickas på svenska till svenska telefonnummer och på engelska till utländska telefonnummer.

5 Viktiga meddelanden till allmänheten via telefon

5.1 Meddelanden till abonnenter med registrerad adress i ett drabbat område

Regeringens bedömning: Det behövs inte någon särskild reglering för utskick av viktiga meddelanden till allmänheten till fasta telefoner eller mobilabbonenter med registrerad adress inom ett drabbat område.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte i denna fråga. *Post- och telestyrelsen (PTS)* noterar att utredningen i denna del inte har berört de begränsningar som kan följa av 9 § personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, t.ex. att uppgifter behandlas för andra ändamål än de för vilka uppgifterna samlades in. *SOS Alarm* anser att en skyldighet att medverka till förmedling av VMA i enlighet med vad som föreslås för mobiltelefoner, även bör införas för VMA till fasta telefoner.

Skälen för regeringens bedömning: SOS Alarm har driftsatt de delar av systemet som avser förinspelade röstmeddelanden till fasta telefoner och sms till mobiltelefoner, båda knutna till ett abonnemang med registrerad adress i ett drabbat område. Som framgår av avsnitt 4.3.2 fungerar systemet på så sätt att SOS Alarm ansvarar för utskicken av VMA via förinspelade röstmeddelanden och sms. För att utskicken ska kunna göras behöver SOS Alarm uppgifter om adress och telefonnummer. Dessa uppgifter, som ursprungligen kommer från mobiloperatörerna, hämtas ur en databas som SOS Alarm förfogar över. Abonnenter som har en registrerad adress inom ett område som berörs av ett VMA får ett förinspelat röstmeddelande eller ett sms oavsett om de befinner sig där eller inte. I dessa fall behandlas således inga positionsuppgifter, utan enbart

Prop. 2016/17:113 uppgifter om adress och telefonnummer som är att anse som personuppgifter enligt PUL. Behandlingen av uppgifterna regleras i denna del av systemet av PUL.

I de nu aktuella delarna av systemet är operatörerna alltså inte involverade i utskicket av VMA. En skyldighet för operatörer att medverka till att VMA förmedlas till fasta telefoner eller till mobilabonnenter med registrerad adress inom ett drabbat område, som *SOS Alarm* förordar, aktualiseras därmed inte på samma sätt som när det finns behov av att använda positionsuppgifter för att skicka VMA (se närmare avsnitt 5.2.5).

Som *PTS* noterar finns det grundläggande krav för all behandling av personuppgifter i 9 § PUL, bl.a. får uppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål de samlades in för. För att en behandling ska vara tillåten enligt PUL måste vidare någon av de rättsliga grunder som räknas upp i 10 § vara för handen. Behandling i samband med utskick av VMA torde i de flesta fall kunna ske med stöd av 10 § c som tillåter behandling som är nödvändig för att skydda vitala intressen för den registrerade alternativt med stöd av 10 § d som tillåter behandling för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. I övriga fall får en intresseavvägning enligt 10 § f göras, varvid intresset av att skicka ut ett VMA vid allvarliga olyckor och kriser torde väga tyngre än den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Uppgifterna torde inte heller behandlas för något ändamål som kan anses oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Regeringen delar mot den bakgrunden utredningens bedömning att det finns rättsliga förutsättningar enligt PUL för behandlingen av personuppgifter i den del av systemet som redan är driftsatt.

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Förordningen, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och kommer att ersätta dataskyddsdirektivet från år 1995. Det innebär bl.a. att PUL måste upphävas. Förordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018. Regeringen behöver därför även överväga hur behandlingen av uppgifterna för det aktuella ändamålet förhåller sig till reglerna i förordningen.

I artikel 6 i förordningen regleras de rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling. Enligt artikel 6.1 d är personuppgiftsbehandlingen laglig om den är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person. Av skäl 46 i förordningen framgår bl.a. att vissa typer av behandling kan tjäna både viktiga allmänintressen och intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade, t.ex. när behandlingen är nödvändig av humanitära skäl, bland annat för att övervaka epidemier och deras spridning eller i humanitära nödsituationer, särskilt vid naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan. Det framgår vidare av artikel 6.1 e att personuppgiftsbehandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I likhet med 10 § f PUL finns det också

i artikel 6.1 f en grund som utgår från en intresseavvägning där intresset av behandlingen ställs mot den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten.

De rättsliga grunder i PUL som blir aktuella för den personuppgiftsbehandling som sker vid utskick av VMA till abonnenter med registrerad adress i ett drabbat område har alltså motsvarigheter även i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.3 i förordningen måste dock grunden för behandling av personuppgifter som bygger på den rättsliga grunden i artikel 6.1 e fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Detta innebär att det inte kommer att vara möjligt att endast stödja sig på den generella regleringen i förordningen vid sådan behandling. En särskild utredare (dir. 2016:15) analyserar för närvarande bl.a. vad dataskyddsförordningens krav i denna del innebär i fråga om nationell författningsreglering och om det bör införas generella bestämmelser till stöd för åtminstone den offentliga sektorns behandling av personuppgifter. Beträffande de andra två rättsliga grunderna är det dock tillräckligt att det finns stöd för personuppgiftsbehandlingen i den generella regleringen i förordningen. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns rättsligt stöd för den aktuella behandlingen även i den nya förordningen. Regeringen anser därför inte att det vare sig i förhållande till PUL eller dataskyddsförordningen är nödvändigt med en särskild reglering för VMA till fasta telefoner eller till mobilabbonenter med registrerad adress inom ett drabbat område.

5.2 Meddelanden till mobiltelefoner baserat på position

5.2.1 Vilka uppgifter ska få behandlas?

Regeringens förslag: Positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang ska få behandlas vid medverkan till förmedling av viktiga meddelanden till allmänheten till mobiltelefoner baserat på position.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det finns ett starkt stöd för att VMA ska kunna skickas till mobiltelefoner baserat på position. *Datainspektionen*, som har granskat förslaget utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, har inga synpunkter på förslaget. *Sveriges advokatsamfund* har inget att invända mot grundtanken att skicka VMA via sms, men anser att utredningen inte tillräckligt redovisat vilka konsekvenserna kan bli för enskildas integritet och att den kartläggning av enskildas personliga förhållanden som systemet innebär borde framgå av lag. *MSB* och *Trafikverket* ifrågasätter det föreslagna systemet och förordar att man i stället använder Cell Broadcast, ett system som enligt deras uppfattning inte innebär något intrång i den personliga integriteten och inte heller kräver lagändringar.

Skälen för regeringens förslag: Inför inrättandet av ett nytt system för VMA till mobiltelefoner baserat på position har, som nämnts i avsnitt 4.3.3, utöver den nu aktuella sms-tekniken även en teknik benämnd Cell

Prop. 2016/17:113 Broadcast diskuterats. Detta system förespråkas av *MSB* och *Trafikverket*. Enligt deras uppfattning innebär Cell Broadcast-systemet en enklare teknisk lösning som undviker intrång i den personliga integriteten och inte kräver lagändringar.

SOS Alarms system baserat på sms-teknik är delvis redan satt i drift. Cell Broadcast-systemet är ännu under utveckling och regeringens bedömning är att det systemet och dess konsekvenser skulle behöva utredas ytterligare innan det skulle kunna tillämpas för det aktuella ändamålet. Systemet som är baserat på sms-teknik hindrar inte heller att Cell Broadcast kan användas i framtiden. Utgångspunkten för de fortsatta bedömningarna är därför det system som tagits fram av SOS Alarm.

För att VMA till mobiltelefoner baserat på position ska kunna skickas ut via systemet som SOS Alarm har tagit fram behöver utöver uppgifter om abonnemang även uppgifter om position behandlas. En sådan behandling av positionsuppgifter utan att samtycke först inhämtats medges inte enligt gällande reglering i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK. Att bygga systemet på inhämtade samtycken skulle riskera att meddelandena inte når allmänheten i tillräckligt hög grad. Regeringen delar utredningens bedömning att en sådan ordning inte är lämplig. För att möjliggöra utskick av VMA till mobiltelefoner baserat på position utan samtycke måste alltså mobiloperatörerna ges rätt att behandla de uppgifter som behövs för detta ändamål. Om sådan behandling tillåts måste det övervägas vilka åtgärder som kan behöva vidtas till skydd för den personliga integriteten. Integritetsaspekten är också något som *Sveriges advokatsamfund* särskilt pekar på i sitt remissyttrande. Regeringen återkommer till integritetsskyddande åtgärder i avsnitten 5.2.2 och 5.2.3.

LEK är en sektorsspecifik lagstiftning som innehåller specialreglering för olika former av behandlingar som görs inom ramen för tillhandahållandet av en elektronisk kommunikationstjänst. Genom LEK genomförs en rad direktiv på området, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation). I fråga om behandling av personuppgifter gäller PUL om inte annat följer av LEK. I 6 kap. LEK finns bestämmelser om uppgifter om abonnemang och om position och de generella förutsättningarna för utlämnande av sådana uppgifter. Uppgifter om abonnemang är bland annat uppgifter om mobiltelefonnummer. I 6 kap. LEK finns för sådana uppgifter i nuläget endast regler om tystnadsplikt och regler som avser behandling i abonnentupplysnings syfte.

När det gäller uppgifter om position aktualiseras reglerna i LEK både i fråga om trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Trafikuppgifter är uppgifter som behandlas för att kunna överföra information i ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera sådan överföring. Här avses alltså inte själva innehållet som överförs, utan uppgifter som beskriver överföringen, t.ex. uppgift om vilka telefonnummer eller adresser (t.ex. ip-adresser) som har kommunicerat med varandra och när det skett. Lokaliseringssuppgifter är information som genereras vid användning och som kan knytas till var användaren befinner sig.

I artiklarna 6 och 9 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation finns de villkor som gäller för behandling av trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter som har genomförts genom bestämmelserna i LEK. När det gäller trafikuppgifter föreskrivs i 6 kap. 5–8 §§ LEK vissa begränsningar i hur länge uppgifterna får behandlas och vad de får användas till. Huvudregeln i 5 § innebär att trafikuppgifter som avser användare och abonnenter som är fysiska personer ska utplånas eller avidentifieras när de inte längre behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande. Beträffande lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter krävs enligt 9 § att de avidentifieras eller att abonnenten gett sitt samtycke för att de ska få behandlas.

Den behandling av trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter som behövs för att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position kräver således lagändringar. Enligt artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation finns en möjlighet för medlemsstaterna att lagstifta om undantag från villkor för behandling av trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter när en sådan begränsning i ett demokratiskt samhälle är nödvändig, lämplig och proportionell bl.a. för att skydda allmän säkerhet och för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott. Undantagsbestämmelsen har nyligen prövats av EU-domstolen i en dom av den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 (Tele2 Sverige AB mot Post- och telestyrelsen och Secretary of State for the Home Department mot Tom Watson m.fl.). EU-domstolen slår bl.a. fast att artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter avseende samtliga abonnenter och registrerade användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel.

Till skillnad från lagring för brottsbekämpande ändamål skulle ett undantag som tillåter uppgiftsbehandling för att medverka till att förmedla VMA genomföras för att skydda allmän säkerhet. Det är viktigt att varna och informera allmänheten vid olyckor och andra allvarliga händelser för att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Mot bakgrund av utformningen av de lagändringar som nu föreslås och de överväganden som görs i följande avsnitt om rätten att behandla de aktuella uppgifterna, hur den rätten begränsas och omfattningen av mobiloperatörernas skyldigheter bedömer regeringen att regleringen uppfyller de krav artikel 15.1 ställer upp för att lagstifta om undantag. Vid en avvägning mellan nyttan av systemet och skyddet för den personliga integriteten framstår enligt regeringens bedömning de föreslagna lagändringarna för att möjliggöra att VMA kan skickas till mobiltelefoner baserat på position som nödvändiga, lämpliga och proportionerliga för att skydda allmän säkerhet. Det finns därför inte något hinder mot att i LEK föreskriva om rätt att behandla positionsuppgifter i syfte att förmedla VMA. Trafikuppgifter, lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang ska därför få behandlas vid medverkan till förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position. Den nu föreslagna regleringen

5.2.2 Vem ska ha rätt att behandla uppgifterna?

Regeringens förslag: Endast mobiloperatörer som ska medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten ska tillåtas att behandla positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Telenor* och *TeliaSonera* ifrågasätter om inte SOS Alarm, som svarar för drift och underhåll av systemet, får anses behandla de personuppgifter som finns i serverna hos mobiloperatörerna. *Telenor* anför vidare att det inte är helt klart vem som är personuppgiftsansvarig och anser i likhet med ”3” att det faktum att det är SOS Alarm som ansvarar för systemet kan påverka möjligheterna att leva upp till de krav som ställs på mobiloperatörerna.

Skälen för regeringens förslag: Uppgifter om var en mobiltelefon har använts vid en viss tidpunkt är information som kan vara integritetskänslig. Det är därför viktigt att en begränsning görs av antalet aktörer som får behandla de uppgifter som behövs för utskick av VMA till mobiltelefoner baserat på position.

Inom ramen för det tekniska system som har tagits fram av SOS Alarm kommer uppgifter som redan i dag finns hos mobiloperatörerna att uppdateras i en särskild server hos respektive mobiloperatör för att behandlas för ett nytt ändamål, nämligen för att möjliggöra att VMA skickas ut. Den aktuella tekniken bygger på principen att mobiloperatörerna behandlar uppgifterna under en begränsad tid i syfte att kunna medverka till att förmedla meddelandena. Tekniken förutsätter alltså inte att uppgifterna lämnas ut. Således bör endast mobiloperatörer, dvs. de som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt, få behandla dessa i syfte att medverka till förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position. Någon särskild rätt eller skyldighet att lämna ut uppgifterna för ändamålet behöver alltså inte införas.

Som *Telenor* och *TeliaSonera* påpekar är det SOS Alarm som kommer att svara för drift och underhåll av serverna hos mobiloperatörerna. Mobiloperatörerna befarar att det till följd av det är oundvikligt att SOS Alarm även behandlar personuppgifterna och att det därmed inte är tydligt att det är mobiloperatören som är personuppgiftsansvarig.

Personuppgiftsansvarig är normalt den juridiska person eller den myndighet som behandlar personuppgifter i sin verksamhet och som bestämmer vilka uppgifter som ska behandlas och vad de ska användas till. Mobiloperatörerna kommer enligt de lagändringar som nu föreslås att medverka till förmedling av VMA. Ändamålet för behandlingen bestäms visserligen av lagstiftningen och mobiloperatörernas roll är att verkställa utskick av VMA som förmedlas av SOS Alarm, men det är samtidigt endast mobiloperatörerna som enligt förslaget ska ha rätt att behandla uppgifterna. Som nämnts ovan är det dessutom fråga om uppgifter som redan i dag finns hos mobiloperatörerna. Detta talar, enligt regeringens

uppfattning, för att personuppgiftsansvaret kommer att ligga hos mobiloperatörerna för de behandlingar de utför. Om någon utomstående aktör behöver behandla personuppgifterna för mobiloperatörernas räkning får det lösas på sedvanligt sätt inom gällande regelverk, t.ex. genom att mobiloperatören anlitar personuppgiftsbiträde.

Med hänsyn både till att systemet för VMA till mobiltelefoner baserat på position ska fungera tillfredsställande och till att den enskildes integritetsskydd ska upprätthållas måste det ställas höga krav på säkerhet för det aktuella systemet. Hög säkerhet är också viktigt för medborgarnas förtroende för systemet. I 6 kap. LEK finns bestämmelser om integritetsskydd m.m. som gäller i samband med tillhandahållandet av en elektronisk kommunikationstjänst. Systemet för VMA till mobiltelefoner baserat på position måste anses bli en del av den elektroniska kommunikationstjänst som respektive mobiloperatör tillhandahåller. Det betyder att de olika säkerhetsbestämmelserna också blir tillämpliga i fråga om behandlingen av uppgifter för systemet.

Enligt 3 § ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att uppgifter som behandlas i samband med tillhandahållandet av tjänsten skyddas. Vidare ska den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät vidta de åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla detta skydd i nätet. Det stadgas att åtgärderna ska vara ägnade att säkerställa en säkerhetsnivå som, med beaktande av tillgänglig teknik och kostnaderna för att genomföra åtgärderna, är anpassad till risken för integritetsincidenter. PTS har föreskriftsrätt när det gäller skyddsåtgärder enligt den nämnda paragrafen. PTS tillsyn över efterlevnaden av LEK kommer att gälla också för de nya bestämmelserna.

Även reglerna i 4, 4 a och 4 b §§ om information till abonnenten om risker för bristande skydd, rapportering och dokumentation av integritetsincidenter samt reglerna om tystnadsplikt i 20 § blir tillämpliga. Regeringen delar mot denna bakgrund utredningens bedömning att de säkerhetsbestämmelser som redan finns i LEK, och som blir tillämpliga också när det gäller mobiloperatörernas hantering av uppgifter inom denna del av systemet för VMA, är tillräckliga.

Telenor och *”3”* anser att den valda tekniska lösningen kan begränsa mobiloperatörernas möjligheter att leva upp till de krav som ställs på dem i fråga om säkerheten vid personuppgiftsbehandlingen, eftersom det är SOS Alarm som ansvarar för drift och underhåll av systemet. Mobiloperatörerna och SOS Alarm förväntas självklart samarbeta för att mobiloperatörerna ska kunna leva upp till de krav som ställs. Om en mobiloperatör skulle uppmärksamma att systemet är utformat på ett sådant sätt att mobiloperatören inte kan leva upp till de krav som ställs, är det naturligt att mobiloperatören kontaktar SOS Alarm för att komma till rätta med bristen. Regeringen utgår från att SOS Alarm kommer att göra det möjligt för mobiloperatörerna att fullgöra sina skyldigheter på ett fullgott sätt.

När det slutligen gäller frågan om rättelse och skadestånd gäller enligt 6 kap. 2 § LEK bestämmelserna i PUL om detta även vid behandling av personuppgifter enligt LEK.

5.2.3 Hur ska rätten att behandla uppgifter begränsas?

Regeringens förslag: Behandling av positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang ska tillåtas för ändamålet att medverka till förmedling av viktiga meddelanden till allmänheten till mobiltelefoner baserat på position. Uppgifterna får endast behandlas i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet och ska därefter genast utplånas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska inte uppgifter om abonnemang utplånas efter behandlingen. Vidare föreslår utredningen att utplåning bara ska ske om inte annat följer av LEK.

Remissinstanserna: *PTS, Sveriges advokatsamfund, Länsstyrelsen i Kalmar län, Tele2 och Telenor* pekar på vikten av att det i lag tydligt klargörs att uppgifter endast får behandlas i den utsträckning och under den tid som är nödvändig i syfte att förmedla VMA. Flera av dessa remissinstanser noterar i sammanhanget att utredningens förslag till en ny bestämmelse öppnar för behandling av uppgifter för andra ändamål eftersom den föreslår att trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter ska utplånas om inte annat följer av LEK. *Telenor* framhåller vidare att det är rimligt att alla uppgifter som inte längre behövs ska utplånas och att det inte görs undantag för abonnemangsuppgifter. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att alla befintliga uppgifter bör bevaras efter användning för utvärdering av systemets funktion. *SOS Alarm* anser att det måste göras klart att mobiloperatörerna även får behandla uppgifterna i förberedande syfte för att systemet ska fungera ändamålsenligt. *PTS* anmärker också att utformningen av bilaga 7 till alarmeringsavtalet kan ge utrymme för *SOS Alarm* att utveckla kompletterande tjänster mot ersättning, som bygger på mobiloperatörernas skyldighet att medverka till förmedling av VMA. Enligt *PTS* är det därför särskilt angeläget att tydliggöra när det föreslagna systemet för förmedling av VMA får användas.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med den behandling av positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang som mobiloperatörerna ska få göra är att uppgifterna ska kunna användas för att vid en olycka eller annan allvarlig händelse i samhället skicka VMA till mobiltelefoner baserat på position som en del av VMA-systemet. Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att i lag tydliggöra ändamålet med behandlingen. Det bör också framgå att behandlingen får ske endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet.

Det skulle kunna finnas intresse av att skicka meddelanden till allmänheten via systemet även när det inte är frågan om varning eller information som innefattas i VMA-systemet, t.ex. för att nå ut med annan samhällsinformation. Det kan också, som *PTS* anmärker, finnas kommersiella eller andra intressen av att använda uppgifter som får behandlas för syftet att förmedla VMA. Något ytterligare användningsområde för uppgifterna än vid förmedling av VMA vid olyckor och andra allvarliga händelser är inte åsyftat. Det innebär att behandling av uppgifterna ska vara tillåten endast för att möjliggöra att VMA, som ett komplement till sändning i radio och tv, ska kunna skickas till mobiltelefoner baserat på

position. Den tillåtna behandlingen omfattar även de förberedande åtgärder som behövs för att systemet ska fungera ändamålsenligt.

Vidare bör av integritetsskäl behandlingen av positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang begränsas i tid till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med behandlingen. Syftet med systemet är att nå så många berörda personer som möjligt som kan ha behov av meddelandena. En avvägning måste göras mellan behovet av att behandla uppgifterna för att kunna förmedla VMA och skyddet för enskildas integritet. Utgångspunkten är att uppgifterna ska behandlas under en kort tid och att det handlar om ett begränsat antal timmar. Det framtagna systemet förutsätter kontinuerlig uppdatering och uppgifter som är äldre än åtta timmar ska enligt SOS Alarm som huvudregel raderas automatiskt. Uppgifter kan dock i vissa enskilda fall behöva bevaras under en något längre tid, t.ex. för att möjliggöra ett utskick av ett meddelande om att den överhängande faran inte längre föreligger. Det kan tänkas att tekniken förändras eller att en annan bedömning görs av hur länge uppgifterna behöver vara tillgängliga för behandling för att det aktuella systemet ska fungera och vara effektivt. Regeringen delar utredningens bedömning att någon exakt tidsgräns för behandlingen inte bör införas i lag. I stället bör det stadgas att uppgifter får behandlas endast under den tid som är nödvändig för ändamålet med behandlingen och att mobiloperatörerna därefter genast ska utplåna uppgifterna. Med att utplåna avses att uppgifterna ska förstöras så att de inte kan återskapas.

Utredningen har i fråga om utplåning av uppgifterna föreslagit att lagtexten ska formuleras så att trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter ska utplånas om inte annat följer av LEK. Regeringen bedömer, i likhet med *PTS, Sveriges advokatsamfund, Länsstyrelsen i Kalmar län, Tele2 och Telenor*, att tillägget om att uppgifter som behandlas för ändamålet att medverka till att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position ska utplånas om inte annat följer av LEK framstår som oförenligt med grundtanken att behandling av uppgifterna endast ska tillåtas för detta ändamål. En sådan formulering skulle kunna ge utrymme för att uppgifter som får behandlas endast för ändamålet att förmedla VMA skulle kunna bevaras under längre tid än den avsedda skyldigheten motiverar och även behandlas för annat ändamål än att förmedla VMA. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns anledning att föreslå något undantag från kravet på utplåning.

Vidare innebär den formulering som utredningen föreslår att abonnemangsuppgifter undantas från de uppgifter som ska utplånas när de inte längre behövs för ändamålet. *Telenor* anser att det är rimligt att alla uppgifter som inte längre behövs ska utplånas. Inte heller regeringen kan se någon anledning till att abonnemangsuppgifterna skulle undantas från regeln om utplåning av uppgifter som inte längre behövs för ändamålet att medverka till förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position. Utplåningsplikten bör därför omfatta trafikuppgifter, lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter och abonnemangsuppgifter.

Det skulle visserligen, som *SKL* framför, kunna vara värdefullt att bevara samtliga positionsuppgifter och uppgifter om abonnemang i syfte att utvärdera systemets funktionalitet. Med anledning av de integritetshänsyn som aktualiseras vid användning av systemet anser regeringen emellertid inte att utvärderingsintresset motiverar att uppgifterna får

Prop. 2016/17:113 sparas längre än nödvändigt för det aktuella ändamålet. Dessutom kan viss utvärdering av systemet göras med hjälp av den statistik som återrapporteras från mobiloperatörerna till SOS Alarm (se närmare avsnitt 4.3.3).

5.2.4 Undantag från tillämpning av bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation

Regeringens förslag: Vissa bestämmelser om behandling av positionsuppgifter i lagen om elektronisk kommunikation ska inte gälla för behandling som syftar till att medverka till förmedling av viktiga meddelanden till allmänheten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regler för behandling av positionsuppgifter finns i 6 kap. 5–7, 9 och 10 §§ LEK. Huvudregeln för behandling av trafikuppgifter finns i 5 § och huvudregeln för lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter finns i 9 §.

Regeringen föreslår nu att trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter ska få användas för förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position. Det måste därför införas undantag från de regler som inte tillåter en sådan behandling.

Enligt 5 § ska lagrade eller på annat sätt behandlade trafikuppgifter utplånas eller avidentifieras när uppgifterna inte längre behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande. I 6 § finns en begränsning av hur länge trafikuppgifter får behandlas. Trafikuppgifter som krävs för abonnentfakturerering och betalning av avgifter för samtrafik får behandlas till dess att fordran är betald eller preskription inträtt och det inte längre lagligen går att göra invändningar mot faktureringen eller avgiften. Enligt 7 § får behandling enligt 5 och 6 §§ endast utföras av den som fått i uppdrag av den som bedriver verksamhet som är anmälningspliktig att sköta fakturerering, trafikstyrning, kundförfrågningar, marknadsföring av elektroniska kommunikationstjänster eller tillhandahållande av andra tjänster där uppgifterna behövs. Vidare gäller att behandlingen ska begränsas till vad som är nödvändigt för verksamheten. Från dessa bestämmelser behöver det alltså införas undantag.

Dessutom måste det införas undantag från 9 och 10 §§. I 9 § stadgas att lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter får behandlas endast sedan de avidentifierats eller samtycke lämnats. I 10 § finns en begränsning av vem som i enlighet med 9 § får behandla lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Den enda som får behandla uppgifter är den som handlar på uppdrag antingen av den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst eller av den som tillhandahåller den tjänst där uppgifterna behövs.

Sammanfattningsvis delar regeringen således utredningens bedömning att det bör föreskrivas att 6 kap. 5–7, 9 och 10 §§ LEK inte gäller för behandling av positionsuppgifter i syfte att medverka till förmedling av VMA.

Regeringens förslag: Mobiloperatörer ska vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället vara skyldiga att avgiftsfritt medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning som använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av olyckan eller händelsen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. I utredningens förslag anges att det är på begäran av regeringen eller efter förmedling av den som regeringen bestämt som mobiloperatörerna ska medverka till förmedling av VMA.

Remissinstanserna: PTS ser en brist i att begreppet VMA inte är definierat eftersom detta kan leda till att begreppet ges ett utvidgat innehåll, som medför att mobiloperatörerna är skyldiga att förmedla andra meddelanden än vad som är avsett. Vidare har PTS anmärkt att det inte framgår vad som avses med uttrycket ”efter förmedling av den som regeringen bestämt” i utredningens förslag till lagändring. Även ”3” framhåller vikten av att skyldighetens omfattning och vad som är att betrakta som ett VMA regleras för att underlätta mobiloperatörernas medverkan. *Telenor* invänder mot begreppet terminalutrustning och förespråkar att det ska specificeras att det är sms till mobiltelefoner som avses. *SOS Alarm* anser att det bör framgå av lagen att den som är skyldig att medverka till förmedling av VMA ska vara skyldig att göra detta avgiftsfritt.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med varnings- och informationssystemet är att nå ut till så många personer som möjligt som kan ha behov av information om en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället. Det bör därför införas en skyldighet för mobiloperatörerna att medverka till att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position.

De nätägande mobiloperatörerna, som kommer att ha särskilda servrar med uppgifter för att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position, ska självfallet omfattas av skyldigheten. Även andra mobiloperatörer bör omfattas av skyldigheten för det fall tekniken skulle ändras. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att skyldigheten ska omfatta alla som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt. Regeringen delar däremot inte utredningens förslag att skyldigheten ska föras in i ett nytt stycke i 5 kap. 7 § LEK. Detta lagrum reglerar skyldigheter för den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst. Eftersom det är en mindre krets som ska vara skyldig att förmedla VMA är det enligt regeringens bedömning lämpligare att införa skyldigheten i ett nytt lagrum.

Utgångspunkten måste vara att mobiloperatörernas skyldighet att medverka till förmedling korresponderar med rätten att behandla uppgifter. Som redogörs för i avsnitt 5.2.3 måste en avvägning göras mellan behovet av att behandla uppgifterna för att kunna förmedla VMA och skyddet för enskildas integritet. Mobiloperatörerna kommer endast att ges rätt att behandla uppgifterna under den tid som är nödvändig för ändamålet. Enligt *SOS Alarms* beskrivning av systemet kan uppgifter som huvudregel vara aktuella för behandling i åtta timmar. Att mot den bakgrunden, i likhet med utredningens förslag, begränsa teleopera-

Prop. 2016/17:113 törerernas skyldighet till att avse terminalutrustning som *används* inom ett angivet geografiskt område är enligt regeringens bedömning missvisande. Skyldigheten bör i stället omfatta förmedling av VMA till terminalutrustning som *använts* inom ett angivet geografiskt område.

Enligt utredningens bedömning bör skyldigheten för mobiloperatörerna att medverka till förmedling av VMA gälla på begäran av regeringen eller efter förmedling av den som regeringen har bestämt. Frågan om vem som har rätt att begära att det ska skickas ut ett VMA liksom SOS Alarms roll vid utskicken framgår av överenskommelser mellan berörda aktörer. Regeringen anser det därför tillräckligt att i lag endast reglera själva skyldigheten för mobiloperatörerna att medverka till förmedling.

När det gäller frågan om till vilken utrustning som meddelandena ska skickas anför Telenor att det finns ett stort och växande antal terminalutrustningar anslutna till de mobila kommunikationsnäten som inte utgör mobiltelefoner, exempelvis modem för mobilt bredband. Enligt Telenor vore det ineffektivt om skyldigheten skulle omfatta denna typ av utrustning och önskvärt att det specificeras att skyldigheten endast gäller sms till mobiltelefoner, dvs. terminalutrustning som kan hantera läsbara sms. Regeringen delar Telenors uppfattning att meddelanden endast ska gå ut till enheter som kan hantera sms. Begreppet terminalutrustning är emellertid etablerat i LEK. Det är dessutom viktigt att i lagstiftningen använda ett teknikneutralt begrepp som håller över tid. Mot denna bakgrund anser regeringen att begreppet terminalutrustning ska användas i den aktuella bestämmelsen.

SOS Alarm anför att den som är skyldig att medverka till förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position bör vara skyldig att göra detta avgiftsfritt. Som tidigare konstaterats regleras förutsättningarna för programbolagens skyldigheter att sända meddelanden bl.a. i sändningstillstånden. Sveriges Radio och Sveriges Television ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. Tillstånd för sändning av kommersiell tv är förenade med villkor att kostnadsfritt sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö om en myndighet begär det. För kommersiell radio är skyldigheten att sända varningsmeddelanden kostnadsfritt lagreglerad. Även när det gäller att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position aktualiseras krav på en så snabb och effektiv förmedling som möjligt. Enligt regeringens uppfattning är det därför viktigt att även mobiloperatörernas medverkan i detta avseende ska ske avgiftsfritt, vilket bör framgå av regleringen. I detta sammanhang bör det dock nämnas att SOS Alarm utöver att inrätta det nya systemet, även svarar för driften och underhållet av systemet när det är inrättat. Se närmare om kostnader i samband med inrättande, drift och underhåll m.m. i avsnitt 8.

När det gäller VMA via radio och tv framgår i Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten att den gäller för sändning av VMA för att varna eller informera allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller för spridning av allvarlig smittsam sjukdom, allt för att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. VMA till mobiltelefoner baserat på position omfattas inte av överenskommelsen. I stället kommer de lagändringar som nu föreslås

tillsammans med särskilda avtal mellan SOS Alarm och mobiloperatörerna att reglera mobiloperatörernas skyldigheter. Det kan övervägas om det finns ett behov av att i lag definiera vilken sorts meddelanden som mobiloperatörernas skyldigheter omfattar. Som *PTS* anför kan en definition hindra att begreppet VMA får en utvidgad innebörd. Vidare bygger mobiloperatörernas rätt att behandla personuppgifter på begreppet VMA. En definition av VMA skulle alltså kunna bidra till att man undviker osäkerhet om när uppgifter får behandlas, men framför allt skulle man tydliggöra omfattningen av mobiloperatörernas skyldighet.

Avsikten är att det nya tekniska systemet för VMA ska vara ett komplement till det befintliga systemet. Någon annan omfattning av mobiloperatörernas skyldighet än den som gäller för radio och tv är inte avsedd. Regeringen gör därför bedömningen att det inte är nödvändigt med en uttrycklig definition i LEK. Det finns dock skäl att införa en avgränsning av skyldighetens omfattning. Avgränsningen bör utformas med ledning av vad som gäller för skyldigheten att sända varningsmeddelanden i kommersiell radio enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen, dvs. att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö.

Även personuppgiftsbehandlingen som görs för att medverka till att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position kommer sannolikt i viss utsträckning att beröras av bestämmelserna i den nya dataskyddsförordningen (se avsnitt 5.1). Enligt artikel 95 i dataskyddsförordningen ska förordningen emellertid inte innebära några ytterligare förpliktelser för fysiska eller juridiska personer som behandlar personuppgifter inom ramen för tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster i allmänna kommunikationsnät i unionen, när det gäller områden inom vilka de redan omfattas av särskilda skyldigheter för samma ändamål i enlighet med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Som tidigare nämnts regleras de rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling i artikel 6 i förordningen. Enligt artikel 6.1 c är en behandling av personuppgifter laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Den rättsliga förpliktelsen ska enligt artikel 6.3 vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt. Regeringen föreslår nu att det i LEK införs en skyldighet för mobiloperatörerna att medverka till att förmedla VMA och att det införs en bestämmelse som ger operatörerna rätt att behandla vissa uppgifter för detta ändamål. Den aktuella behandlingen bör därför, i den del den inte är undantagen dataskyddsförordningens tillämpningsområde, kunna ske med stöd av artikel 6.1 c.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att medverka till förmedling av viktiga meddelanden till allmänheten och om under hur lång tid uppgifterna får behandlas innan de ska utplånas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår ett bredare bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: *MSB*, som är den enda remissinstans som yttrar sig över förslaget, ser positivt på att PTS ges föreskriftsrätt men anser att dessa föreskrifter bör meddelas efter samråd med *MSB*.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller skyldigheten att förmedla VMA till mobiltelefoner baserat på position är det visserligen en förutsättning att SOS Alarm och mobiloperatörerna samverkar och närmare avtalar om detaljerna som rör systemets drift. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå ett behov av att närmare reglera skyldigheterna på föreskriftsnivå. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att det bör införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på området. Det finns dock inte skäl att införa ett så brett bemyndigande som föreslagits. Det kan t.ex. på grund av tekniska problem finnas anledning att göra undantag från skyldigheten. Vidare kan det uppstå oklarheter om hur länge uppgifterna behöver behandlas för att systemet ska fungera ändamålsenligt. Enligt regeringens bedömning bör föreskriftsrätten därför omfatta undantag från skyldigheten. Vidare bör föreskriftsrätten omfatta under hur lång tid uppgifterna får behandlas innan de ska utplånas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i detta avseende beakta skyddet för den personliga integriteten och förhålla sig till att uppgifterna får behandlas endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet och att de därefter genast ska utplånas.

Synpunkten om att föreskrifter ska meddelas efter samråd med *MSB* kommer regeringen att ta ställning till vid ett senare tillfälle.

6 Informationsinsatser till allmänheten inför och under en kris samt höjd beredskap

Regeringens bedömning: Det behövs inte något ytterligare föreskriftsstöd för informationsinsatser till allmänheten inför och under en kris. Det är i dagsläget mer ändamålsenligt att ge ett uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att ta fram ett nationellt informationsmaterial samt att stärka stödet till kommunerna i arbetet med informationsinsatser till allmänheten.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2015/16:FöU7, rskr. 2015/16:173) anført att regeringen bör se över föreskriftsstödet för informationsinsatser till allmänheten inför och under en kris. Försvarsutskottet konstaterar i betänkandet att ett ökat fokus på den enskildes ansvar och krisberedskap ligger i tiden, bl.a. mot bakgrund av den säkerhetspolitiska, teknologiska och klimatologiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Vidare hänvisar utskottet till sin egen rapport Om krisen eller kriget kommer – en uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap (2015/16:RFR3) och konstaterar att det finns utvecklingsmöjligheter på bl.a. kommunal och regional nivå. Mot bakgrund av sin egen rapport konstaterar utskottet att det ur ett författningsmässigt perspektiv finns behov av att se över föreskriftsstödet för informationsinsatser ytterligare, t.ex. i fråga om individens ansvar inför en kris.

Enligt 2 kap. 7 § 3 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att information till allmänheten samordnas. Enligt 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska även länsstyrelserna verka för att informationen till allmänheten samordnas vid en krissituation. Även MSB ska, enligt 7 § 2 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, vid krissituationer se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna information till allmänheten. Vidare ska MSB, enligt 15 § samma förordning, tillsammans med andra aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvaret samt om säkerhetspolitik.

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner och landsting sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen ska kommuner och landsting, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. MSB har föreskriftsrätt i fråga om sådana risk- och sårbarhetsanalyser. Regeringen har även möjlighet att meddela närmare föreskrifter om planerna för hanteringen av extraordinära händelser eller delegera till myndighet att göra så. Regeringen, och MSB, har således redan i dag möjlighet att meddela föreskrifter om arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och planerna för hanteringen av en kris.

Undersökningar visar att nästan alla kommuner, länsstyrelser och landsting genomför informationsinsatser för att öka medborgarnas krisberedskapsförmåga genom att lägga ut information på sina respektive webbplatser. Vidare visar undersökningar av kommunala webbplatser att endast ett fåtal innehåller information om lokala risker och insiktsinformation, dvs. information som syftar till att få människor att förstå vad en samhällskris faktiskt kan innebära, hur den kan påverka vardagen och vilka utmaningar den kan medföra. Information om höjd beredskap återfinns i mycket liten utsträckning eller inte alls. Problemet är inte

Prop. 2016/17:113 avsaknad av informationsinsatser, utan snarare avsaknad av relevant information.

Enligt regeringens bedömning talar nämnda förhållanden för att ytterligare föreskriftsstöd inte skulle leda till att fler enskilda blir mer medvetna om sitt eget ansvar vid krissituationer. Ytterligare föreskriftsstöd bedöms därför inte som ändamålsenligt. I stället bedöms informationsinsatser till allmänheten vara det som ger bäst effekt. För att informationsinsatserna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt behövs ett samlat nationellt informationsmaterial. Detta bör även kompletteras med information om lokala riskbilder. Mot denna bakgrund har regeringen gett i uppdrag åt MSB att ta fram ett nationellt informationsmaterial om förberedelser inför kriser och höjd beredskap och att stärka stödet till kommunerna i arbetet med att öka invånarnas kunskap om hur de förbereder sig för olika kriser och höjd beredskap.

Regeringen avser inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av tillkännagivandet och anser det därmed vara slutbehandlat.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. I betänkandet föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Remissinstanserna: *SOS Alarm* har betonat betydelsen av ett tidigt ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Systemet för VMA till mobiltelefoner baserat på position är redan framtaget av *SOS Alarm* och tekniken är klar att drifställas från *SOS Alarms* sida. Det är angeläget att ändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader ryms inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: När det gäller kostnadsfrågor anser ”3”, *Tele2* och *Telenor* att det i betänkandet inte klart framgår om de kommer att drabbas av andra kostnader än de som uppstår i samband med att sms ska skickas, exempelvis i samband med installationen av servrar och assisterande vid drift och underhåll. Mobiloperatörerna anser att det tydligare bör framgå att samtliga kostnader ska finansieras offentligt. Även *PTS*

framhåller vikten av att inte kostnader till följd av det nya systemet ska belasta mobiloperatörerna.

Skälen för regeringens bedömning: De författningsändringar som föreslås innebär att mobiloperatörerna avgiftsfritt ska förpliktas att medverka till förmedling av VMA till mobiltelefoner baserat på position. Skyldigheten avser att skicka sms till användare i det egna nätet. De senaste åren har i genomsnitt ett tjugotal VMA sänts varje år.

Förslagen innebär ett visst ökat åtagande för PTS, som är tillsynsmyndighet enligt LEK. Antalet tillkommande tillsynsärenden bedöms dock inte bli fler än ett fåtal. Hanteringen av dessa kan därför finansieras inom befintliga ekonomiska ramar för myndigheten. Beslut i tillsynsärenden enligt LEK överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I och med att antalet tillsynsärenden antas bli mycket litet torde det bli sällsynt med överklaganden av tillsynsbeslut. De eventuella merkostnader som kan uppkomma bedöms därför rymmas inom befintliga anslag för Sveriges Domstolar.

I samband med ikraftträdandet är det lämpligt att informationsinsatser genomförs så att abonnenterna underrättas om att VMA kommer att skickas till telefoner. Informationsinsatserna kan genomföras av MSB, som har i uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. Uppgiften bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar för myndigheten.

Som tidigare redogjorts för finansieras det nya systemet genom årliga utbetalningar om 25 miljoner kr från MSB till SOS Alarm enligt villkor i MSB:s regleringsbrev."3", *Tele2* och *Telenor* uppger att det inte klart framgår om de kommer att drabbas av kostnader för installationen av servrar och assisterande vid drift och underhåll. De nämnda mobiloperatörerna och *PTS* anser att det tydligare bör framgå att alla kostnader ska finansieras offentligt.

När det gäller skyldigheten att medverka genom att förmedla VMA i det egna nätet delar regeringen utredningens uppfattning att denna kostnad är försumbar. Medverkan ska också ske avgiftsfritt. När det gäller de övriga kostnader som mobiloperatörerna har berört framgår i bilaga 7 till alarmeringsavtalet att SOS Alarms skyldigheter, utöver att inrätta det nya systemet, även omfattar att svara för driften och underhållet av systemet när det är inrättat. Detta innebär att SOS Alarm ska stå för de kostnader som detta innebär, även när det gäller de kostnader som kan uppstå för mobiloperatörerna t.ex. i samband med installation och drift av servrar hos mobiloperatörerna. Det finns inte något behov av att ytterligare reglera SOS Alarms ansvar i den här delen.

De aktuella förslagen bedöms sammantaget inte ha några effekter för statsbudgeten. Förslagen bedöms inte heller ha några effekter för det kommunala självstyret, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

5 kap.

7 d § *Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt ska vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av olyckan eller händelsen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen i *första stycket* anger skyldigheten för den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt att vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av olyckan eller händelsen. För att klargöra skyldighetens omfattning innehåller paragrafen även en avgränsning av vilka meddelanden som skyldigheten avser, nämligen meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Samtliga operatörer som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt är skyldiga att medverka till förmedlingen. De som i nuläget berörs är nätägare men även andra mobiloperatörer omfattas av skyldigheten för det fall tekniken skulle ändras.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Föreskriftsrätten omfattar undantag från skyldigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5 och 5.2.6.

6 kap.

10 b § *Den som enligt 5 kap. 7 d § är skyldig att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten får för detta ändamål behandla trafikuppgifter, lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang. Uppgifterna får behandlas endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet. De ska därefter genast utplånas.*

Bestämmelserna i 5–7, 9 och 10 §§ gäller inte för behandling enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om under hur lång tid uppgifterna får behandlas innan de enligt första stycket ska utplånas.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att den som enligt 5 kap. 7 d § är skyldig att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten för detta ändamål tillåts att behandla trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Även uppgifter om abonnemang, såsom telefonnummer och adressuppgifter, får behandlas för ändamålet. Av bestämmelsen följer att endast den som är skyldig att medverka till förmedlingen tillåts behandla uppgifterna.

I bestämmelsen regleras också den tillåtna behandlingens omfattning. Behandlingen ska vara tillåten endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten. Uppgifterna får inte behandlas för något annat ändamål.

Efter den tillåtna behandlingen ska uppgifterna genast utplånas. Utgångspunkten är att uppgifterna ska behandlas under en kort tid och att det handlar om ett begränsat antal timmar. Det framtagna systemet förutsätter kontinuerlig uppdatering och uppgifter som är äldre än åtta timmar ska som huvudregel raderas automatiskt. Det är dock inte lämpligt att införa någon exakt tidsgräns för behandlingen i bestämmelsen.

I *andra stycket* förtydligas att bestämmelserna i 5–7, 9 och 10 §§ LEK inte gäller för behandlingen.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Föreskriftsrätten omfattar hur lång tid uppgifterna får behandlas innan de enligt första stycket ska utplånas.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1–5.2.4 och 5.2.6.

Viktigt meddelande till allmänheten

SOS Alarm ska under 2016 fortsätta att inrätta ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser. SOS Alarm ska därefter svara för driften och underhållet av systemet. Det nya tekniska systemet ska komplettera de befintliga systemen för varning. SOS Alarm ska i samverkan med berörda aktörer undersöka förutsättningarna att med det nya tekniska systemet nå svenska mobilabonnenter som befinner sig i annat land i händelse av en allvarlig olycka eller kris.

SOS Alarm ska under 2016 fortsätta att inrätta denna tjänst för att säkerställa att ansvariga aktörer bereds möjlighet att leverera samordnad och kvalitetssäkrad VMA vid allvarliga olyckor och kriser. Tjänsten ska vara en del av det totala VMA-systemet. Tjänsten ska samordnas med det särskilda informationsnumret 113 13 och vara tillgänglig dygnet runt. Tjänsten ska utformas i samverkan med berörda aktörer.

SOS Alarm kan utveckla kompletterande tjänster (utöver ovanstående bastjänst) och erbjuda berörda aktörer dessa tjänster mot ersättning.

Sammanfattning av delbetänkandet Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni (SOU 2014:92)

Prop. 2016/17:113
Bilaga 2

Utredningens uppdrag

Utredningen har i denna del enligt tilläggsdirektiv (dir. 2014:66) haft i uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för SOS Alarm att inrätta och driva ett system för VMA via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser samt vid behov av ny eller ändrad lagstiftning lämna författningsförslag. Bakgrunden till direktiven är att SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) fått i uppdrag av regeringen att under 2013 och 2014 inrätta ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni och därefter svara för driften och underhållet av systemet. SOS Alarm har för VMA via mobil telefoni utvecklat en tjänst baserad på sms-teknik.

Viktigt meddelande till allmänheten

VMA är ett varnings- och informationssystem som används vid olyckor och allvarliga händelser för att varna och informera om svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och vid krishantering i samband med extraordinära händelser. Hittills har VMA omfattat meddelanden i radio och tv samt i vissa fall tyfoner, alltså signaler utomhus ("Hesa Fredrik"). I radio och tv sänds dels varningsmeddelanden, dels informationsmeddelanden.

Systemet för VMA via telefoni ska vara ett komplement till VMA via radio och TV. Systemet består av VMA dels genom förinspelade samtal till fast telefoni, dels genom sms till mobil telefoni. När det gäller mobil telefoni ska sms-meddelanden skickas till mobiltelefoner med registrerad adress inom ett geografiskt område som berörs av ett VMA men också till mobiltelefoner som faktiskt finns inom området. För att kunna skicka sms till mobiltelefoner som finns i ett område behöver uppgifter om position användas. Särskilda servrar ska placeras hos nätägarna Telia Sonera Sverige Aktiebolag, Telenor Sverige AB, Tele2 AB och Hi3G Access AB (med varumärket "3"). I dessa servrar kommer uppgifter om användarna i respektive nät att uppdateras kontinuerligt såvitt avser mobiltelefonnummer, geografisk cellanknytning för mobiltelefonen och tid för cellanknytningen. Mobiloperatörerna ska använda dessa uppgifter för att kunna medverka till att förmedla VMA till de mobilterminaler som används inom det angivna geografiska området.

Nuvarande reglering

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) finns bestämmelser som rör behandling av positionsuppgifter, nämligen

trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter kan t.ex. avse positionsbestämning av en mobiltelefon via satellit genom GPS-systemet när tjänster som t.ex. kartor och appar används. Trafikuppgifter är uppgifter som behandlas i syfte att befordra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera detta meddelande. Till trafikuppgifter hör således information om i vilken cell i mobilkommunikationssystemet som en mobilterminal finns. Behandling av sådana uppgifter för att förmedla VMA är i dag inte tillåtet enligt LEK, såvida inte samtycke föreligger.

Utöver positionsuppgifter ska mobiltelefonnummer behandlas. Även i de delar av systemet som gäller VMA till fast telefoni samt sms till mobilabonnemang baserat på registrerad adress behandlas uppgifter om abonnemang. Behandling av sådana uppgifter regleras av personuppgiftslagen (PuL).

Överväganden och förslag

VMA via fast telefoni m.m.

Enligt utredningens mening krävs ingen lagändring för att möjliggöra inrättande och drift av de delar av systemet som avser VMA via fast telefoni eller via sms till abonnemang med registrerad adress i ett område. I dessa delar behandlas inga positionsuppgifter, utan enbart uppgifter om adress och telefonnummer. Behandlingen av personuppgifter regleras i denna del av PuL. En bedömning av huruvida behandlingen är tillåten får därmed göras enligt 10 § PuL. Utgångspunkten enligt den bestämmelsen är att personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Om samtycke inte har inhämtats för ändamålet skulle behandling i samband med utskick av VMA i många fall kunna anses nödvändig för att vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas (10 c § PuL). I övriga fall får en intresseavvägning enligt 10 f § PuL göras, varvid intresset av att skicka ut ett VMA vid allvarliga olyckor och kriser torde väga tyngre än den registrerades intresse av skydd av den personliga integriteten. Enligt utredningens bedömning finns därför inte behov av någon särskild reglering och några författningsförslag lämnas därför inte i denna del.

Kan VMA via sms utifrån position baseras på samtycke?

Behandling av trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter är tillåten enligt LEK, om samtycke föreligger.

Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att införa ett system för VMA via sms utifrån position baserat på krav på samtycke. Skälen för detta är bl.a. tidsåtgången som skulle krävas för inhämtande av samtycken, risken för att samtliga terminaler i ett aktuellt område inte skulle kunna nås i händelse av en allvarlig olycka eller kris samt de informationsinsatser som skulle krävas.

Utredningen föreslår att en lagändring i LEK införs som möjliggör att mobiloperatörer får behandla positionsuppgifter vid medverkan till förmedling av VMA. Eftersom det kan bli aktuellt att använda såväl trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter föreslås att behandling av båda dessa typer av positionsuppgifter tillåts. Uppgifter om abonnemang, i detta fall mobiltelefonnummer, bör enligt utredningens mening få behandlas för samma ändamål, så att en särreglering införs för all behandling av uppgifter inom ramen för denna del av systemet.

Med hänsyn till skyddet av den personliga integriteten vid behandling särskilt av positionsuppgifter föreslår utredningen att det regleras vem som har rätt att behandla uppgifterna samt för vilket ändamål och i vilken omfattning uppgifterna får behandlas. Utredningen föreslår att endast den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt och har tillgång till de aktuella uppgifterna ska ha rätt att behandla dessa. Behandling ska endast tillåtas i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet att förmedla VMA till terminalutrustning som används inom ett angivet geografiskt område. Vidare föreslås att positionsuppgifterna därefter ska utplånas om det inte finns någon annan grund för behandling enligt LEK.

Säkerhetsbestämmelserna i LEK som gäller i samband med tillhandahållande av en elektronisk kommunikationstjänst bedöms av utredningen omfatta behandling av uppgifter för förmedling av VMA till terminalutrustning som används inom ett angivet geografiskt område.

Skyldighet att på begäran förmedla VMA

Utredningen föreslår att det införs en skyldighet för samtliga aktörer som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt att medverka till förmedling av VMA till terminalutrustning som används inom ett angivet geografiskt område. Skyldigheten bör införas för att tydliggöra behovet av mobiloperatörernas medverkan för att systemet ska fungera. I första hand riktar sig skyldigheten till de mobiloperatörer som kommer att ha särskilda servrar placerade hos sig. Eftersom det är möjligt att även andra mobiloperatörer behöver medverka till förmedlingen bör dock samtliga mobiloperatörer omfattas av skyldigheten.

Föreskriftsrätt

Utredningen föreslår att Post- och telestyrelsen ges föreskriftsrätt i anslutning till bestämmelsen om skyldighet att förmedla VMA till terminalutrustning som används inom ett angivet geografiskt område. Föreskrifter kan t.ex. komma att behövas angående på vilket sätt skyldigheterna ska fullgöras, undantag från dessa, hur länge uppgifterna får behandlas samt vilka uppgifter som omfattas av skyldigheterna.

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 5 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny bestämmelse, 6 kap. 10 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

7 §¹

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst ska

1. medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användaren,

2. avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödsamtal,

3. på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och ickediskriminerande tillgodose varje rimlig begäran om att lämna ut abonnentuppgifter som inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt lag till den som bedriver eller avser att bedriva abonnentupplysning,

4. avgiftsfritt tillhandahålla en abonnent specificerade telefonräkningar som gäller användningen av ett allmänt kommunikationsnät eller därtill hörande allmänt tillgängliga telefonitjänster, om inte abonnenten har begärt att räkningen ska vara ospecificerad, och

5. se till att slutanvändare kan nå samtliga nummer som tillhandahålls inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart och den uppringde abonnenten inte av kommersiella skäl har valt att begränsa tillträdet för uppringande från vissa geografiska områden.

På begäran av regeringen eller efter förmedling av den som regeringen bestämt ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt medverka till att viktiga meddelanden till allmänheten förmedlas till terminalutrustning som används inom ett

¹ Senaste lydelse 2011:590.

Samtal som är avgiftsfria för den uppringande abonnenten får inte anges på dennes telefonräkning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. på vilket sätt skyldigheterna ska fullgöras,
2. undantag från skyldigheterna,
3. i fråga om första stycket 2–4, 3. i fråga om första stycket 2–4 vilka uppgifter som omfattas av samt andra stycket, vilka uppgifter skyldigheterna, som omfattas av skyldigheterna, och och
4. i fråga om första stycket 2, de krav som ska uppfyllas vid tillhandahållandet av uppgifterna.

6 kap.

Viktigt meddelande till allmänheten

10 b §

Den som enligt 5 kap. 7 § andra stycket är skyldig att medverka till förmedling av viktiga meddelanden till allmänheten får för detta ändamål behandla trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter samt uppgifter om abonnemang. Behandlingen får ske endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet. Trafikuppgifterna och lokaliseringssuppgifterna som inte är trafikuppgifter ska därefter genast utplånas om inte annat följer av denna lag.

Bestämmelserna i 5–7 och 9–10 §§ gäller inte för behandling enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet lämnats av Justitiekanslern, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Datainspektionen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Tullverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Hi3G Access AB, SOS Alarm AB, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting, Tele2 Sverige AB, Telenor AB och Telia Sonera AB.

Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

NETETT SVERIGE AB har inte hörts av.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-12-15

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Viktiga meddelanden till allmänheten via telefon

Enligt en lagrådsremiss den 8 december 2016 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Henrik Engvall.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition 2016/17:113 Viktiga meddelanden till allmänheten via telefon

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i lagen (2003:289) om elektronisk kommunikation	5 kap. 7 d § och 6 kap. 10 b §	
--	-----------------------------------	--