

NOTAT

24. april 2020
/allvil, ningus, chtoch

Sag 2020-2309

Notat vedrørende teleselskabers udlevering af oplysninger til politiet på baggrund af retskendelser

Baggrund

Erhvervsstyrelsen modtog i sommeren 2019 en indberetning om et sikkerhedsbrud fra teleselskabet Telenor, der ved en fejl havde medsendt SMS-indhold i forbindelse med, at selskabet leverede datasæt til politiet på baggrund af retskendelser. Fejlen blev rettet hos Telenor, og Erhvervsstyrelsen afsluttede sagen.

Sagen blev imidlertid omtalt i medierne i løbet af januar og februar 2020. I den forbindelse blev Erhvervsstyrelsen gjort opmærksom på, at Telenor – ifølge Rigspolitiet – fortsat oversendte for meget information som en del af de data, der oversendes efter politiets anmodning.

Erhvervsstyrelsen har endvidere i januar og februar 2020 modtaget indberetninger om brud på persondatasikkerheden fra yderligere to selskaber – TDC og Hi3G – i forbindelse med behandling af oplysninger på baggrund af retskendelser fra politiet. Herudover er styrelsen også blevet bekendt med, at Telia muligvis, ligesom de øvrige selskaber, har udfordringer med denne problematik.

Der er således tale om tre særskilte sagsområder:

1. Telenors sag om udlevering af SMS-indhold
2. Telenors sag om udlevering af (for mange) oplysninger til politiet
3. Øvrige sager om udlevering af oplysninger til politiet

Sagerne drejer sig i alle tilfælde om, at selskaberne på baggrund af retskendelser har udleveret datasæt til politiet, som ifølge Rigspolitiet indeholder flere oplysninger, end politiet har anmodet om. Der er dog tale om separate sager, hvor det konkrete indhold og sagsforløbet er forskelligt, hvorfor der redegøres for dem enkeltvis nedenfor.

Ad 1. Telenors sag om udlevering af SMS-indhold

Sagen kort

Denne sag handler om, at Telenor ved en fejl og uden at vide det oversendte SMS-indhold til politiet i flere tilfælde. Dataudleveringen skete på baggrund af en retskendelse, men politiet havde kun anmodet om udlevering af oplysninger om, hvilke mobiltelefoner der havde befundet sig på et bestemt sted i et be-

ERHVERVSSTYRELSEN

Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Tlf. 35 29 10 00
CVR-nr 10 15 08 17
E-post erst@erst.dk
www.erst.dk

ERHVERVSMINISTERIET

stemt tidsrum – og altså ikke SMS-indhold. Fejlen var sket i Telenors it-systemer, der bruges til eksport af datasæt til politiet. Telenor rettede efterfølgende fejlen og indførte passende foranstaltninger, hvorfor Erhvervsstyrelsen har afsluttet sagen.

Sagens forløb og indhold

Erhvervsstyrelsen modtog den 7. juni 2019 en indberetning fra Telenor om, at politiet havde modtaget SMS-indhold i de datasæt, som Telenor havde oversendt til politiet, når politiet på baggrund af retskendelser havde anmodet om udlevering af data. Det fremgik af sagen, at SMS-indholdet ikke var synligt for Telenor, og at Telenor ikke vidste, at SMS-indholdet var synligt for politiet. Det fremgik desuden af sagen, at fejlen var sket i de systemer, som anvendes til at eksportere datasæt til politiet.

Telenor oplyste i forbindelse med indberetningen, at Rigspolitiet første gang henvendte sig til Telenor i marts 2019 omkring sagen. Telenor kunne ikke se fejlen i deres systemer, da Telenor sletter det udleverede data efter oversendelse til politiet. Telenor oplyste endvidere i sagen, at Rigspolitiet den 28. maj 2019 igen gjorde Telenor opmærksom på, at Telenor fortsat udleverede SMS-indhold til politiet. I begge tilfælde anmodede Telenor politiet om et eksempel på et datasæt med henblik på at kunne foretage en fejlsøgning.

Den 6. juni 2019 modtog Telenor efter det oplyste et eksempel fra politiet på et udleveret datasæt, hvorpå selskabet konstaterede fejlen, der havde forårsaget sikkerhedsbruddet. I den forbindelse har Telenor over for Erhvervsstyrelsen oplyst, at indholdet af en sms er en del af den data, som selskabet rutinemæssigt bruger til fejlretning i netværket. Telenor har endvidere oplyst, at de ikke selv på noget tidspunkt har teknisk mulighed for at se indholdet af sms'er, idet SMS-indholdet er maskeret med stjerner i Telenors fejlretningssystemer. De omtalte fejl er således ifølge Telenor sket ved eksporten af data fra Telenor til politiet, idet SMS-indholdet her er blevet synligt for politiet i stedet for at være maskeret med stjerner.

Da fejlen var blevet identificeret iværksatte Telenor straks fejlretning, og indførte en procedure for at tjekke og slette eventuel SMS-indhold manuelt indtil fejlretning i de tekniske systemer var gennemført. Telenor oplyste, at fejlen i de tekniske systemer blev endeligt rettet den 20. juni 2019.

Det bemærkes, at teleselskaberne lovligt opbevarer bestemte typer af data i op til 14 dage i forbindelse med fejlretning i mobilnettet, idet det er nødvendigt for selskaberne at opbevare sådanne data, hvis abonnenter eller brugere henvender sig vedrørende fejl knyttet til brugen af et mobilabonnement.

Erhvervsstyrelsens behandling af sagen

I forlængelse af Telenors indberetning af ovenstående sikkerhedsbrud sikrede Erhvervsstyrelsen sig, at selskabet havde stoppet de pågældende sikkerhedsbrud, og at Telenor tog de fornødne skridt til, at det ikke kunne ske igen. Således konstaterede styrelsen, at Telenor allerede ved indberetningen var bekendt med, hvilken fejl der havde forårsaget sikkerhedsbruddet, ligesom Telenor

samtidigt fastsatte procedurer, der herefter forhindrede lignende hændelser i at forekomme fremadrettet. De SMS-data, som var blevet udleveret til Rigspolitiet, blev slettet hos Telenor umiddelbart efter fremsendelse, hvilket er normal procedure.

På baggrund af Erhvervsstyrelsens løbende dialog med Telenor og selskabets implementerede foranstaltninger som følge af hændelsen, konkluderede Erhvervsstyrelsen, at der ikke var grundlag for at indgive politianmeldelse af Telenor i anledning af denne sag.

Erhvervsstyrelsen afsluttede således sagen, idet Telenors foranstaltninger blev vurderet passende.

Spørgsmålet om underretning af de berørte borgere

Efter en konkret vurdering vurderede Erhvervsstyrelsen endvidere, at der ikke efter telelovgivningen var grundlag for at pålægge Telenor pligt til at underrette de berørte abonnenter eller personer om bruddet. Styrelsen anbefalede dog Telenor at kontakte Rigspolitiet for at drøfte spørgsmålet om underretning.

I forbindelse med medieomtalen af den konkrete sag i januar og februar 2020 blev der udtrykt kritik af, at de borgere, hvis oplysninger ved en fejl var blevet udleveret til politiet, ikke var blevet underrettet om hændelsen. På den baggrund foretog Erhvervsstyrelsen på ny en grundig juridisk vurdering af spørgsmålet om underretningspligt. Det er fortsat Erhvervsstyrelsens konklusion, at der ikke er belæg for at påbyde Telenor en pligtmæssig underretning af de berørte personer, idet:

- den lovlige fremsendelse af oplysningerne sker til brug for Rigspolitiets efterforskning af strafbare forhold,
- at visse af disse personer ikke nødvendigvis er eller må være vidende om, at der pågår politimæssig efterforskning mod dem,
- at videregivelsen er sket efter anmodning på baggrund af en retskendelse, og at der således ikke er tale om et ubevidst læk eller utilsigtet videregivelse til offentligheden eller en anden utilsigtet adressat fx en privat fysisk eller juridisk person eller fremmed magt, ligesom der ikke er risiko for, at bruddet kan medføre identitetstyveri eller svig, fysisk skade, psykologisk forstyrrelse, tort eller skade af omdømme.

Ad 2. Telenors sag om udlevering af (for mange) oplysninger til politiet

Sagen kort

Denne sag handler om, at Telenor muligvis har sendt for mange oplysninger om de omfattede telefoner til politiet i forbindelse med en retskendelse om udlevering af såkaldt ”signaleringsdata”. I det datasæt, som Telenor har udleveret til politiet, fremgår bl.a. information om, hvorvidt der er sket kommunikation til og fra de pågældende telefonnumre – altså om en telefon bliver anvendt til at afsende eller modtage et opkald eller sms. Efter Erhvervsstyrelsens forståelse mener politiet, at denne oplysning er for meget information i forhold til de oplysninger, som retskendelserne pålægger teleselskaberne at udlevere. Sagen bunder muligvis i manglende klarhed og enighed om, hvad der ligger i netop

begrebet signaleringsdata. Sagen er ikke afsluttet og er fortsat ved at blive belyst.

Sagens forløb og indhold

Erhvervsstyrelsen blev i slutningen af januar 2020 via medierne gjort opmærksom på, at Telenor har oversendt for mange oplysninger til politiet som en del af de signaleringsdata, der oversendes efter politiets anmodning.

Erhvervsstyrelsen anmodede på den baggrund den 28. januar 2020 Telenor om enten at indberette et sikkerhedsbrud eller redegøre for, hvorfor der ikke er tale om oversendelse af for meget information til politiet og dermed et sikkerhedsbrud.

Erhvervsstyrelsen modtog en redegørelse fra Telenor den 29. januar 2020, hvoraf det fremgår, at selskabet udleverer oplysninger til politiet på baggrund af en retskendelse, som lyder på udlevering af signaleringsdata. Det fremgår af Telenors redegørelse, at information om, hvorvidt et givet telefonnummer er afsendende eller modtagende part, er en integreret del af signaleringsdata. Telenor mener på den baggrund, at selskabet har udleveret information til politiet i overensstemmelse med den anmodning og kendelse, som Telenor har modtaget om udlevering af signaleringsdata. Det har Telenor ifølge deres oplysninger i øvrigt svaret politiet ved mail af 8. august 2019. Telenor mener derfor ikke, at der er sket et brud på persondatasikkerheden i den pågældende sag.

Telenor præsenterede på et møde den 4. februar en supplerende redegørelse vedrørende de verserende sager. På mødet oplyste Telenor, at Rigspolitiet kontaktede selskabet den 28. maj 2019 og underrettede selskabet om, at Rigspolitiet kan se SMS-indhold (jf. ovenstående sag). Det blev også i denne samtale nævnt, at Rigspolitiet modtager mere data, end de har behov for, når de modtager signaleringsdata. Telenor oplyser, at de på daværende tidspunkt antog, at omtalen af ”mere data, end de har behov for” henviste til SMS-indhold.

Telenor oplyste endvidere om, at Rigspolitiet vendte tilbage til Telenor primo-august for at præcisere, at de med ”mere data, end de har behov for” mener B-numre. Telenor oplyste desuden at de i forbindelse med deres svar til politiet den 8. august 2019 (jf. ovenfor), anmoder politiet om at præcisere, hvilken information de reelt har brug for, når de anmoder om signaleringsdata.

Telenor oplyste desuden, at selskabet i mangel af input fra politiet i februar 2020 har sammensat et datasæt, som er selskabets bud på, hvad politiet reelt efterspørger, når de anmoder om signaleringsdata. Telenor oplyste videre, at de vil sende en skrivelse til politiet omkring det nye datasæt og bede om deres kommentarer.

Af den supplerende redegørelse fra Telenor fremgår det, at Telenor på baggrund af en fornyet vurdering formoder, at politiet ønsker information om hvilke telefonnumre, der har været til stede på et givet tidspunkt på et givent område, men uden information om, hvorvidt der er sket kommunikation til og fra de

pågældende telefonnumre. Telenor oplyser, at de derfor fremadrettet vil levere nye datasæt uden den pågældende information.

Erhvervsstyrelsen har onsdag den 26. februar 2020 modtaget Rigspolitiets bemærkninger til Telenors redegørelse. Af Rigspolitiets bemærkninger fremgår, at man vil drøfte spørgsmålet om fortolkningen af retsplejelovens regler om udlevering (edition) i et telebrancheforum – herunder særligt med fokus på fortolkningen af begrebet ”signaleringsdata”. Rigspolitiet har i øvrigt gennemgået relevante regler i retsplejeloven samt henvist til retspraksis omkring disse regler.

Erhvervsstyrelsens behandling af sagen

Erhvervsstyrelsen har stillet en række supplerende spørgsmål til Telenor mhp. yderligere at oplyse sagen – bl.a. på baggrund af Rigspolitiets bemærkninger. Erhvervsstyrelsen har således endnu ikke truffet afgørelse om, hvorvidt denne hændelse udgør et sikkerhedsbrud efter telelovens regler.

Ad 3. Øvrige sager om udlevering af oplysninger til politiet

Udover de to ovenstående sager har Erhvervsstyrelsen i januar og februar 2020 modtaget indberetninger om brud på persondatasikkerheden fra yderligere to selskaber – TDC og Hi3G – i forbindelse med behandling af oplysninger på baggrund af retskendelser fra politiet. Herudover er styrelsen også blevet bekendt med, at Telia muligvis, ligesom de øvrige selskaber, har udfordringer med denne problematik.

Der tegner sig således et generelt billede af, at der er en række udfordringer vedr. teleselskabernes udlevering af data til politiet. Det er Erhvervsstyrelsens umiddelbare vurdering, at udfordringerne bl.a. bunder i, at der ikke er enighed om fortolkningen af de begreber, der anvendes i forbindelse med retskendelser om udlevering af oplysninger fra teleselskaberne til politiet.

Erhvervsstyrelsens gennemførelse af emnebaseret tilsyn

Erhvervsstyrelsen har på baggrund af de omtalte sager iværksat et såkaldt ’emnebaseret tilsyn’ vedrørende teleselskabernes (Hi3G, TDC, Telenor, Telia) udlevering af oplysninger til politiet på baggrund af retskendelser fra politiet.

Tilsynet vil fokusere på teleselskabernes tekniske og organisatoriske foranstaltninger ved udlevering af teleoplysninger til politiet som følge af retskendelser, herunder procedurer og risici ved udtræk, indholdsmæssig vurdering af udtræk og hvordan data oversendes til politiet. Erhvervsstyrelsen modtog i uge 12 teleselskabernes redegørelse, og redegørelserne er fulgt op af møder med de enkelte selskaber. Møderækken blev afsluttet i uge 17.

Overordnet set viser tilsynet, at teleselskaberne har en række foranstaltninger på plads for at imødegå, at der sker fejl i forbindelse med håndteringen af politiets anmodninger om udlevering af data. Foranstaltninger vedrører bl.a. personale, procedurer for søgning i diverse systemer, sikring og oversendelse af udtræk, slettepolitik samt kontrol af kendelser.

Erhvervsstyrelsen er nu ved at vurdere, hvorvidt sagerne skal forfølges yderligere.

Bilag: Erhvervsstyrelsens rolle som uafhængig myndighed

Erhvervsstyrelsen påser, som uafhængig tilsynsmyndighed, at teleselskaberne overholder krav i telelovgivningen, der skal sikre kundernes og andres persondatasikkerhed i forbindelse med deres telefoni-tjenester.

Det følger af telelovgivningen, at teleselskaberne har ansvaret for løbende at træffe passende og tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at imødegå, at der sker brud på persondatasikkerheden, og at teleselskaberne indberetter brud på persondatasikkerheden til Erhvervsstyrelsen, hvis det alligevel sker.

Herudover påser Erhvervsstyrelsen også telelovens bestemmelser om, at teleselskaber ikke uberettiget må videregive oplysninger om andres (abonnenters mv.) brug af deres tjenester eller indholdet af brugen af tjenesten. Bestemmelsen må forstås som en strafsanktioneret tavshedspligt for teleselskaberne og dets ansatte i forhold til meddelelseshemmeligheden.

Ved indberetningen af et sikkerhedsbrud fører Erhvervsstyrelsen tilsyn med, om sikkerhedsbruddet er stoppet, således at følgerne deraf minimeres, ligesom det vurderes, hvorvidt teleselskaberne skal pålægges en pligt til at foretage underretning af de berørte personer, såfremt teleselskaberne ikke har underrettet de berørte personer. Forudsætningerne for, at Erhvervsstyrelsen pålægger selskaber at underrette, er at et brud ”kan forventes at krænke personoplysninger eller privatlivets fred” for en abonnent eller anden person. Der er altså ikke underretningspligt for ethvert brud.

I forbindelse med Erhvervsstyrelsens vurdering af underretning, er der opstillet en række forhold, der skal tages hensyn til i denne vurdering – herunder karakteren af indholdet, sandsynlige følger af bruddet (herunder identitetstyveri eller svig) og om oplysningerne er i en uautoriseret tredjemands besiddelse.

Slutteligt er formålet med tilsynet at påse, at teleselskaberne, hvis det er nødvendigt og relevant, træffer passende foranstaltninger for at hindre at lignende tilfælde finder sted igen.

I tilfælde af teleselskabers brud på persondatasikkerheden, har Erhvervsstyrelsen følgende sanktionsmuligheder:

- Erhvervsstyrelsen kan meddele påbud – fx om at selskabet skal gennemføre bestemte foranstaltninger
- Et evt. påbud kan følges op med tvangsbøder, hvis et eventuelt påbud ikke efterkommes.
- Erhvervsstyrelsen kan indgive politianmeldelse ud fra en konkret vurdering af sagens omstændigheder