

6. maj 2021

## **Notat**

### **Tilbage melding til Justitsministeriet om CPR-registrering af kunder mv.**

Justitsministeriet har den 5. maj 2021 fremsendt udkast til grundmodel for målrettet logning rettet mod bestemte personer. I udkastet skitseres dels behovet for øget datakvalitet i 118-databasen, dels behovet for en it-løsning, som kan sammenholde politiets liste over fokuspersoner med nummeroplysningsdata registreret i 118-databasen mhp. identifikation af telefonnumre, som netværksudbydere skal iværksætte målrettet logning for.

Telebranchen har følgende bemærkninger til udkastet:

#### **A. Netudbydernes iværksættelse af målrettet logning baseret på telefonnumre (pkt. 4 i udkastet)**

TI vil gerne kvittere for, at modellen sikrer, at pålæg til netudbydere om iværksættelse af målrettet logning vil indeholde oplysning om de konkrete fokusnumre, som skal logges. Dette vil understøtte det proceduremæssige behov, som telebranchen har beskrevet i svar på Justitsministeriets spørgsmål 10 stillet 14. april 2021, og det finder vi meget positivt.

#### **B. IT-løsning, som kan sammenholde politiets fokusperson-liste med nummeroplysningsdata registreret i 118-databasen (pkt. 2+3 i udkastet)**

I udkastet pkt. 2 og 3 beskrives "en fælles it-løsning". Telebranchen bemærker hertil, at en IT-løsning, som kan sammenholde politiets fokusperson-liste med nummeroplysningsdata i 118-databasen, under alle omstændigheder vil indebære udvikling af en ny teknisk løsning, der behandler data fra 118-databasen mhp. at identificere telefonnumre, der skal iværksættes målrettet logning for.

En sådan løsning vil efter telebranchens opfattelse bedst kunne udvikles af Rigspolitiet selv eller af Rigspolitiets it-leverandører:

- Rigspolitiet har allerede i dag en fuld kopi af 118-databasen, som opdateres på daglig basis, jf. beskrivelsen i TDC's mail den 3. maj 2021 til Justitsministeriet.

- Telebranchen/118-forsyningspligtudbyderen kan ikke at påtage sig ansvar for design, udvikling og vedligehold af en fælles it-løsning, som alene har et logningsmæssigt formål og ikke er omfattet af forsyningspligten.
- Den nuværende forsyningspligtudbyder kan ikke med udgangspunkt i 118-databasen varetage en opgave som it-driftsleverandør til politiet, og dermed påtage sig ansvar for evt. fejl eller nedbrud af en løsning, der alene tjener logningsmæssige formål – og som formentlig skal opfylde højere sikkerhedskrav mv. end 118-databasen.
- Det er umiddelbart vanskeligt at se, hvilke fordele det ville have for Rigspolitiet at overlade udvikling og drift af en sådan it-løsning til telebranchen eller forsyningspligtudbyderen.
- Hvis Rigspolitiet eller leverandører tilknyttet Rigspolitiet selv bygger it-løsningen ovenpå Rigspolitiets egen kopi af 118-databasen, undgår Rigspolitiet at udveksle de meget følsomme oplysninger om fokuspersoner, der skal omfattes af målrettet logning, med telebranchen/forsyningspligtudbyderen. Det må være i statens sikkerhedsinteresse, at oplysningerne deles med så få parter som muligt, og at myndighedernes pålæg om målrettet logning kommunikerer direkte til de omfattede mobiloperatører og ikke via en tredjepart, som eksempelvis forsyningspligtudbyderen.
- Kriterierne for it-løsningens udvælgelse af telefonnumre kan i øvrigt indeholde efterforskningsmæssige overvejelser, som telebranchen/forsyningspligtudbyderen ikke kan påtage sig ansvaret for.

### C. Øget datakvalitet i 118-databasen (pkt. 1 i udkastet)

#### a. Identitets-validering af abonnenter (CPR-registrering med verifikation) – pkt. 1.a og 1.b

##### ***Privatkunder (abbonenter, som er fysiske personer) – nyoprettelser fremadrettet***

Telebranchen anerkender politiets behov for at kunne sammenholde data fra CPR-registeret med data i 118-databasen med henblik på at kunne identificere, hvilke telefonnumre en fokusperson har indgået aftale om – og vi forstår derfor politiets behov for, at nummeroplysningsdata i 118-databasen skal være baseret på CPR-data.

Til brug for kreditvurdering og Fraud Management har der de seneste år udviklet sig en praksis hos de fleste teleudbydere, hvorefter oprettelse af abonnement til privatkunder gøres betinget af, at kunden oplyser CPR-nummer og afgiver samtykke til CPR-registrering i teleudbyderens administrative systemer som en del af kundedata. En ganske stor del af de danske tjenesteudbydere benytter således af forretningsmæssige grunde denne praksis ved nyoprettelser af abonnement. For de teleudbydere, som ikke allerede i dag understøtter CPR-registrering, vil det være forbundet med it-udviklingsomkostninger samt proces- og administrationsomkostninger at foretage CPR-registrering af kunderne.

Nogle af de danske tjenesteudbydere, herunder Telia-koncernen, Telenor-koncernen og Hi3G, benytter endvidere ifm. oprettelse af mobilabonnement NemID (web-salg og telefonsalg) til validering af kundens identitet og CPR-registrering. Ved salg i butik benyttes normalt billedlegitimation. For de tjenesteudbydere, som ikke benytter NemID-validering af kundens identitet og CPR-registrering, herunder TDC-koncernen, vil det være forbundet med en række omkostninger til

ændringer i processer og it-understøttelse mv. at foretage NemID-validering af kunderne ifm. CPR-registrering.

For god ordens skyld bemærkes, at det for telebranchen er vanskeligt at se, hvordan EU-domstolens afgørelse i La Quadrature du Net-sagen kan danne grundlag for krav om CPR-registrering og identitetsvalidering af kunder, der abonnerer på teletjenester. Det har aldrig været meningen med EU-dommene, at der skal indføres mere logning (af CPR).

Telebranchen gør endvidere opmærksom på, at det følger af artikel 101 i direktiv 2018/1972 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EU-Kodeks), at EU-reguleringen af slutbrugerforhold er totalharmoniserede regler. Telebranchen mener derfor ikke, at der umiddelbart kan fastsættes yderligere regler og betingelser for abonnementsforhold på teleområdet end det, der følger af afsnit III i direktivet.

Telebranchen anerkender dog, at det vil lette politiets efterforskningsmæssige arbejde, hvis datakvaliteten i 118-databasen opgraderes ved brug af metoder, som i forvejen er baseret på en udbredt praksis i telesektoren, og TDC-koncernen (Nuuday) har meddelt velvilje til implementering af en NemID-valideringsløsning ved nyoprettelse af mobilabonnementer til privatkunder, svarende de øvrige store mobilselskabers praksis, idet sådan validering er forretningsmæssigt relevant ift. mobilabonnementer. Telebranchen kan derfor anerkende Justitsministeriets forslag om at fastsætte regler om CPR-registrering af privatkunder ved nyoprettelser af mobilabonnement til privatkunder samt krav om validering af kundens identitet ifm. nyoprettelser ved brug af NemID eller billedlegitimation.

Et krav om CPR-registrering og validering ved nyoprettelse af fastnetabonnementer og IP-telefoniabonnementer (hvor installationsadressen er givet) er derimod ikke understøttet af forretningsmæssig praksis i telebranchen. Telebranchen henstiller derfor, at et forslag om krav om CPR-registrering og NemID-validering kun vil omfatte nyoprettelse af mobilabonnementer til privatkunder.

Det bemærkes, at der af hensyn til tjenesteudbydere, som ikke benytter NemID-validering af kundens identitet og CPR-registrering ved nyoprettelser, vil være behov for en rimelig implementeringsfrist, som pga. af kompleksitet forbundet med udvikling af it-understøttelse og ibrugtagning af nye procedurer bør være mindst 1 år.

Af hensyn til statens interesse i, at registrerede navne- og adressedata i 118-databasen løbende holdes opdateret, anbefaler telebranchen, at tjenesteudbydere, som pålægges krav om CPR-registrering med verifikation, tilbydes fri adgang til at indhente og løbende opdatere navn- og adresse-data via Indenrigsministeriets CPR-database (CPR Direkte <https://cpr.dk/kunder/private-virksomheder/cpr-direkte>). Hvis tjenesteudbyderne får fri adgang til abonnement på CPR Direkte, kan tjenesteudbyderne tilbyde løbende at opdatere data i 118-databasen, hvis kunden ændrer navn eller skifter adresse.

### ***Privatkunder (abonnenter, som er fysiske personer) – eksisterende abonnementer***

I forhold til eksisterende kundeforhold, hvor der ikke er indhentet CPR ved oprettelsen, vil det være forbundet med store udfordringer og omkostninger, hvis der stilles krav om CPR-registrering og NemID-validering af følgende grunde:

- Det er forbundet med store omkostninger at omlægge systemer, aftalevilkår og registreringer for samtlige eksisterende privatkunder mhp. at CPR-registrere og validere.
- Nogle teleselskaber (bl.a. TDC) har allerede løbende forsøgt at indhente samtykke til CPR-registrering fra eksisterende kunder, som ikke er blevet CPR-registreret ved oprettelsen af abonnementet, og det har vist sig ikke at være muligt at få tilbagemeldinger fra alle kunder. Der eksisterer derfor fx hos TDC en restgruppe på ca. 18 % af alle privatkunder, herunder 6 % af privatkunder med mobilabonnement, som ikke er CPR-registreret.
- Det vil have store forretningsmæssige konsekvenser, hvis kunder, der ikke reagerer eller ikke ønsker at oplyse CPR-nummer, vil skulle opsiges og afskrives i kundedatabasen.

Telebranchen henstiller derfor, at et forslag om krav om CPR-registrering og NemID-validering ikke vil omfatte eksisterende abonnementer oprettet forud for reglernes ikrafttrædelse.

### ***Erhvervskunder (abonnenter, som er erhvervsdrivende/juridiske personer)***

For erhvervskunder registreres altid CVR-nummer i tjenesteudbydernes administrative systemer, som en del af kundedata. CVR-numre er offentligt tilgængelige og kan verificeres fx ved opslag i CVR-registeret. Abonnementer/sim-kort leveres til CVR-adressen.

Telebranchen kan imidlertid ikke se, at der er grundlag for at stille krav om obligatorisk CVR-validering ved brug af virksomheds-NemID, og det er uklart, hvordan NemID-validering af erhvervskunders abonnementsforhold vil kunne forbedre kvaliteten af målrettet personovervågning.

Dertil kommer, at det vil indebære betydelige ændringer i processer og it-systemer i virksomhederne og være forbundet med en række praktiske vanskeligheder for erhvervskunder at anvende virksomheds-NemID, herunder om bestilleren er tildelt "medarbejder-NemID".

Telebranchen henstiller derfor, at et forslag om krav NemID-validering ikke vil omfatte erhvervskunder.

### ***Udlændinge***

Det vil være forbundet med betydelige ændringer i processer og it-systemer i virksomhederne, hvis der skal registreres nationalitet og pasnummer i teleudbydernes administrative systemer.

Branchen har desuden vanskeligt ved at se, hvordan det i praksis vil kunne forbedre politiets muligheder for at iværksætte målrettet logning på et klart grundlag, idet selskaberne ikke har mulighed for at verificere disse datas korrekthed. Eksempelvis vil der kunne opstå en situation, hvor to forskellige privatkunder registreres med samme udenlandske "unikke ID". Det fremstår uklart, hvordan teleselskaberne skal forholde sig i en sådan situation.

Telebranchen henstiller derfor, at et forslag til krav om registrering af kundedata ikke omfatter udlændinge.

### ***c. Registrering i 118-databasen i realtid, inden abonnementet kan benyttes – pkt. 1.c i udkastet***

Det vil være forbundet med uoverstigelige praktiske vanskeligheder at skulle sikre, at abonnemeter ikke kan benyttes, inden 118-databasen er opdateret. Telebranchen vurderer, at forslaget ikke kan realiseres i praksis.

Den eksisterende tekniske løsning med daglige overførsler fra tjenesteudbydere danner grundlag for de nuværende processer med datavask mod fx Dansk Adresseregister og fejldetektion (fx forholder den nuværende proces sig til, at hvis en operatør pludselig melder tusindvis af ændringer på én gang, så kan det være tegn på en fejl i deres systemer). Denne type kvalitetssikring bliver sværere og i nogle tilfælde ikke mulig, hvis man overgår til realtid/enkelttransaktioner.

Telebranchen peger i stedet på muligheden for sideløbende hastesikring af historiske data, som teleudbydere registrerer til brug for fejlretning i kort tid (fx 14 dage) uanset krav om logning. Set i lyset af muligheden for sideløbende hastesikring forekommer forslaget om ændring af processer og krav til teleudbydernes daglige indberetning af nummeroplysningsdata til 118-databasen med henblik på at etablere målrettet logning at være uproportionalt og byrdefuldt.

Telebranchen henstiller, at der ikke fastsættes regler om ændring af de gældende regler om daglig indberetning af nummeroplysningsdata til 118-databasen.

### ***d. Registrering af forventet bruger, hvis det er muligt – pkt. 1.d i udkastet***

I udkastets pkt. 1.d overvejes det, ”om der skal være mulighed for, at abonnenten – hvor det er muligt – skal oplyse om forventede brugere af abonnementet, fx ifm. oprettelsen af abonnementet”.

Telebranchen kan hertil oplyse, at nogle (få) udbydere – primært af historiske årsager – tilbyder brugerregistrering som en service til kunder, der selv anmoder herom (frivillig brugerregistrering). Abonnentens/kundens eventuelle oplysninger om brugerens navn og adresse kan ikke valideres for mobilabonnementer, og rammerne for den frivillige ikke-validerede brugerregistrering afhænger således af teleudbyderens persondatapolitik.

Det vil være forbundet med store implementeringsomkostninger både til it-udvikling og proces-tilpasninger at muliggøre frivillig brugerregistrering for de (mange) udbydere, som ikke understøtter brugerregistrering i dag.

På denne baggrund kan telebranchen ikke påtage sig at understøtte frivillig brugerregistrering.

Derudover bemærker telebranchen følgende til Justitsministeriets overvejelser om obligatorisk brugerregistrering:

- Det vil være en enorm og praktisk umulig byrde at løfte for de mere end 100 danske teleselskaber, der udbyder mobiltjenester til slutbrugere (tjenesteudbydere) at registrere navn og

adresse på de brugere, som kunden/abonnenten overlader mobilabonnementet til – dvs registrering af navn og adresse på erhvervskunders ansatte og privatkunders nærtstående.

- Det bemærkes hertil, at abonnentens/kundens eventuelle oplysninger om brugerens navn og adresse ikke kan valideres for mobilabonnementer, hvorfor regeludstedelse om ikke-valideret brugerregistrering vil indebære persondataretlig kompleksitet, ligesom ansvaret for ajourføring af brugeroplysningerne alene bør påhvile abonnenten og ikke teleudbyderen, idet teleudbyderen intet belæg har for indsigt i, hvem der de facto er bruger af et givent abonnement.
- På det foreløbige grundlag har TI regnet på telebranchens omkostninger forbundet med krav om obligatorisk ikke-valideret brugerregistrering, og TI skønner, at – ud over ovennævnte etableringsomkostningerne til it-systemer, der kan understøtte registrering af navn og adresse på brugeren – vil telebranchens årlige driftsomkostninger forbundet med kundedialogen om brugerregistrering udgøre et trecifret millionbeløb.
- Såfremt et krav om obligatorisk brugerregistrering suppleres med krav om CPR-registrering af brugere, herunder NemID-validering fra brugeren, som nævnt af Justitsministeriet på mødet den 6. maj, estimerer TI, at omkostninger til systemunderstøttelse og processuel understøttelse vil udgøre yderligere i trecifret millionbeløb, og at telebranchens årlige driftsomkostninger forbundet med kundedialogen om brugerregistrering, herunder CPR-registrering og NemID-validering umiddelbart vil udgøre op imod en milliard kroner.
- Dertil kommer den enorme byrde, det vil være for erhvervslivet (erhvervskunderne) – dvs. alle danske virksomheder og hele den offentlige sektor – at administrere indberetning til teleudbydere om navne og adresser på samtlige brugere, som erhvervskunden har overladt erhvervskundens abonnementer til. Teleudbydere har således ingen kontakt til de brugere, som erhvervskunden overlader abonnenterne til, så al information om brugere/de ansatte vil skulle opsamles af erhvervskunden og videregives til teleudbyderen. Der vil i givet fald være tale om krav om registrering af millioner af brugere tilknyttet erhvervsabonnementer med deraf følgende omkostninger for det samlede danske erhvervsliv såvel som hele den offentlige sektor. I visse tilfælde findes desuden aftaler, hvor erhvervskundens abonnementer kan inkludere ansattes familie/husstand i løsningen, og i sådanne tilfælde vil forslaget indebære, at en virksomhed skal indhente oplysninger om personer, der ingen tilknytning har til virksomheden, herunder børn, med henblik på videregivelse til teleselskaberne. Eksemplet viser, at forslaget således også indebære stor persondataretlig kompleksitet.
- Som eksempel på kompleksiteten kan den offentlig sektor fremhæves: Hver måned er der mange personer, der til- eller fratræder en stilling i en kommune, styrelse, ministerium etc., og hvis disse ansatte har haft tjenestetelefon, vagttelefon eller arbejdsgiverbetalt telefon, vil forslaget indebære, at arbejdsgiveren skal give besked om ændring af brugeroplysninger i 118-databasen.
- Henset til, at formålet med forslaget om fastsættelse af krav til datakvaliteten i 118-databasen er iværksættelse af målrettet logning, bemærkes, at brugerregistrering på mobilabonnementer

meget let kunne omgås. Det er således ikke usædvanligt, at en privatkunde tegner abonnement på to abonnementer til eget brug, og kriminelle kan derfor let undgå registrering ved at få en anden person til at oprette abonnement i eget navn (stråmand) og overlade abonnementet til fokuspersonen, eller en mobiltelefon kan lånes af en ven eller et familiemedlem. Henset til omgåelsesmuligheden forekommer forslaget om krav om brugerregistrering således at være ganske uproportionalt.

- CPR-registrering på brugerniveau til brug for overvågning har intet forretningsmæssigt formål for teleudbyderne. Telebranchen gør opmærksom på, at logningsreglerne skal være baseret på princippet om dataretention: Politiet kan få adgang til de data, som teleudbyderne i forvejen har og råder over, men der kan ikke stilles krav om at generere yderligere kundedata af hensyn til efterforskning og overvågning. Telebranchen driver kommunikationsvirksomhed ikke overvågningsvirksomhed. Det har aldrig været meningen med EU-dommene, at der skal indføres mere logning (af brugere).

På denne baggrund henstiller Telebranchen, at der ikke fastsættes regler om brugerregistrering.