



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 15. februar 2006
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-3061/1-0016
Dok.: KKN40213

Bidrag til supplerende samlenotat vedrørende dagsordenspunkt 22, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. februar 2006.

Side:

2-29 Dagsordenspunkt 22: EU-regler om logning af data om teletrafik.

Dagsordenspunkt 22: EU-regler om logning af data om teletrafik

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 kunne der konstateres et kvalificeret flertal for et samlet forslag til direktiv om logning af data om teletrafik, idet Irland, Slovenien og Slovakiet dog udtalte, at de vil stemme imod direktivforslaget. Kommissionen og Europa-Parlamentet har efterfølgende tilsluttet sig direktivteksten, og direktivet vil derfor kunne vedtages i forbindelse med Europa-Parlamentets første læsning. På denne baggrund er sagen sat på dagsordenen for det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) med henblik på (formel) vedtagelse af direktivet. Direktivet vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vurderes heller ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det forventes, at medlemsstaterne – bortset fra Irland, Slovenien og Slovakiet – vil stemme for direktivforslaget. Fra dansk side vil man tilslutte sig vedtagelse af direktivet.

1. Baggrund

På baggrund af terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 25. marts 2004 en erklæring om en styrkelse af EU's indsats mod terrorisme. I erklæringen opfordres der til vedtagelse af EU-regler om udbyderes opbevaring af data om teletrafik i 2005.

Et forslag til rammeafgørelse om opbevaring af data om teletrafik blev i lyset heraf fremsat den 28. april 2004 af Frankrig, Irland, Storbritannien og Sverige med det sigte at styrke mulighederne for at efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger. Et grundnotat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. august 2004 og Folketingets Retsudvalg den 2. august 2004.

Kommissionen har ikke kunnet tilslutte sig forslaget til rammeafgørelse, idet Kommissionen er af den opfattelse, at regler om opbevaring af data om teletrafik med henblik på kriminalitetsbekæmpelse må fastsættes i et direktiv udstedt med hjemmel i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab artikel 95.

Kommissionen har på denne baggrund den 21. september 2005 fremlagt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF (KOM(2005)438 ende-

lig). Forslaget er som nævnt fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 95, og der er således tale om et såkaldt ”indre marked-direktiv”.

Således som direktivforslaget er affattet, må det anses for at lægge op til totalharmonisering på området for logning af data om teletrafik med henblik på forebyggelse, efterforskning, opklaring og retsforfølgning af kriminalitet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. oktober 2005, hvor Rådet – på baggrund af et oplæg fra det britiske formandskab – havde en drøftelse af, hvorledes man vil kunne indføre nye EU-regler om logning af data om telekommunikation. På rådsmødet blev der opnået enighed om, at der arbejdes videre med begge de ovennævnte løsningsmodeller, dvs. både et direktiv og en rammeafgørelse, idet de udestående spørgsmål snarest muligt skal løses i rådsregi, og idet formandskabet kan fortsætte sine uformelle kontakter med Europa-Parlamentet med respekt af Rådets ønsker til et fremtidigt instrument.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005 kunne der konstateres et kvalificeret flertal for et samlet forslag til direktiv om logning af data om teletrafik, idet Irland, Slovenien og Slovakiet dog udtalte, at de vil stemme imod direktivforslaget.

For så vidt angår indholdet af forslaget til direktiv kan det bl.a. oplyses, at medlemsstaterne efter forslaget i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i det gældende direktiv 2002/58/EF om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation – på nationalt plan – kan udvide logningspligten til at omfatte data, som ikke omfattes af direktivet, og at medlemsstaterne ligeledes kan udvide logningspligten til at omfatte formål, som ikke er nævnt i direktivet, f.eks. logning med henblik på forebyggelse af kriminalitet. Logningspligten, som er fastlagt direkte i teksten (og ikke i et bilag, der kan ændres i komitologi-procedure), omfatter trafik- og lokaliseringsdata, som genereres eller behandles af udbyderne i forbindelse med levering af fastnettelefoni, mobiltelefoni samt internetadgang, internettelefoni og e-mails. Med hensyn til de såkaldte ”ikke-succesfulde opkaldsforsøg” gælder logningspligten alene, hvis de pågældende oplysninger opbevares (ved telefoni) eller logges (ved internet) af udbyderne i forbindelse med leveringen af de pågældende teleydelser. Medlemsstaterne skal sikre, at udbyderne opbevarer de data, som er omfattet af logningspligten, i en periode på ikke under 6 måneder og op til 2 år. Medlemsstaterne er efter forslaget til direktiv ikke forpligtet til at afholde udgifterne til opbevaringen af data om teletrafik.

Kommissionen og Europa-Parlamentet har tilsluttet sig direktivteksten, og direktivet kan derfor vedtages i forbindelse med Europa-Parlamentets første læsning. På denne baggrund er sagen sat på dagsordenen for det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) med henblik på (formel) vedtagelse af direktivet.

2. Indhold

Den tekst, som der er opnået en 1. læsningsaftale om, er sålydende:

”Artikel 1 - Formål og anvendelsesområde

1. Formålet med dette direktiv er at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om de pligter, der er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet, for så vidt angår lagring af visse data, der genereres eller behandles af dem, med henblik på at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning.

2. Dette direktiv finder anvendelse på trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende både juridiske og fysiske personer og på lignende data, der er nødvendige for at identificere abonnenten eller den registrerede bruger. Direktivet finder ikke anvendelse på indholdet af elektroniske kommunikationer, herunder oplysninger der er indhentet over et elektronisk kommunikationsnet.

Artikel 2 - Definitioner

1. I dette direktiv anvendes definitionerne i direktiv 95/46/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) og i direktiv 2002/58/EF.

2. I dette direktiv forstås ved

- a) "data": trafikdata, lokaliseringsdata og lignende data, der er nødvendige for at identificere abonnenten eller brugeren*
- b) "bruger": enhver juridisk eller fysisk person, der anvender en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste til privat eller forretningsmæssig brug uden nødvendigvis at have abonneret på tjenesten*
- c) "telefonitjeneste": opkald (herunder taleopkald, voice mail, konferenceopkald eller dataopkald), supplerende tjenester (herunder viderestilling og omstilling) samt besked- og multimedietjenester (herunder SMS-, EMS- og MMS-tjenester)*
- d) "brugeridentitet": en entydig identifikator, der tildeles en person, når vedkommende tegner abonnement eller lader sig registrere som bruger af en internetadgang eller internetkommunikationstjeneste*
- e) "celle-ID": identiteten på den celle, hvorfra et mobiltelefonopkald kommer, eller hvor det afsluttes*

f) "forgæves opkaldsforsøg": telefonopkald, hvor der opnås forbindelse, men som ikke besvares, eller hvor netværkssystemet har grebet ind.

Artikel 3 - Pligt til at lagre data

1. Uanset artikel 5, 6 og 9 i direktiv 2002/58/EF vedtager medlemsstaterne foranstaltninger til at sikre, at de i artikel 5 i nærværende direktiv nævnte data, som genereres eller behandles af udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet inden for deres jurisdiktion, når de leverer de pågældende kommunikationstjenester, lagres i overensstemmelse med bestemmelserne i nærværende direktiv.

2. Den i stk. 1 nævnte forpligtelse til lagring inkluderer den lagring af data, der er angivet i artikel 5, i forbindelse med forgæves opkaldsforsøg, hvor de pågældende data genereres eller behandles og lagres (for så vidt angår telefonidata) eller logges (for så vidt angår internetdata) af udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet inden for den pågældende medlemsstats jurisdiktion, når de leverer de pågældende kommunikationstjenester. Der stilles ikke i dette direktiv krav om lagring af data vedrørende opkald, hvor der ikke opnås forbindelse.

Artikel 4 - Adgang til data

Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at data, der lagres i overensstemmelse med dette direktiv, kun udleveres til de kompetente nationale myndigheder i særlige sager og i overensstemmelse med national lovgivning. Hver medlemsstat fastsætter i sin nationale lovgivning den procedure, der skal følges, og de betingelser, der skal være opfyldt for at få adgang til lagrede data i overensstemmelse med kravet om nødvendighed og proportionalitet, under hensyn til de relevante bestemmelser i EU-retten og folkeretten, herunder navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention, således som den er fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Artikel 5 - Kategorier af data, der skal lagres

1. Medlemsstaterne sikrer, at følgende kategorier af data lagres i medfør af nærværende direktiv:

a) data, der er nødvendige for at spore og identificere kilden til en kommunikation:

1) for så vidt angår fastnettelefoni og mobiltelefoni:

i) A-nummeret

ii) navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger

2) for så vidt angår internetadgang og e-mail og telefoni via internettet:

i) tildelt brugeridentitet

*ii) den brugeridentitet og det telefonnummer, som er tildelt
kommunikationer, der indgår i et offentligt telefonnet*

*iii) navn og adresse på den abonnent eller registrerede bruger, til hvem en internetprotokol-
adresse (IP-adresse), en brugeridentitet eller et telefonnummer var tildelt på kommunikations-
tidspunktet*

b) data, der er nødvendige for at fastslå en kommunikations bestemmelsessted:

1) for så vidt angår fastnettelefoni og mobiltelefoni:

*i) det eller de valgte numre (B-nummeret/-numrene) og, hvis der er tale om supplerende tjenester
såsom viderestilling og omstilling, det eller de numre, som opkaldet ledes videre til*

ii) navn og adresse på abonnent(en)(erne) eller de(n) registrerede bruger(e)

2) for så vidt angår e-mail og telefoni via internettet:

i) brugeridentitet eller telefonnummer på den modtager, som et internettelefonopkald er rettet til

*ii) navn og adresse på abonnent(en)(erne) eller de(n) registrerede bruger(e) og brugeridentitet på
den modtager, som kommunikation er rettet til*

c) data, der er nødvendige for at fastslå en kommunikations dato, klokkeslæt og varighed:

*1) for så vidt angår fastnettelefoni og mobiltelefoni: dato og klokkeslæt for kommunikationens
begyndelses- og sluttidspunkt*

2) for så vidt angår internetadgang og e-mail og telefoni via internettet:

*i) dato og klokkeslæt for ind- og udlogging af internetadgangstjenester baseret på en bestemt
tidszone og den dynamiske eller statiske IP-adresse, som udbyderen af internetadgangstjenesten
har tildelt en kommunikation, samt brugeridentitet på abonnenten eller den registrerede bruger*

*ii) dato og klokkeslæt for ind- og udlogging af e-mail-tjeneste og telefonitjenester på internettet
baseret på en bestemt tidszone*

d) data, der er nødvendige for at identificere kommunikationens type:

1) for så vidt angår fastnettelefoni og mobiltelefoni: den anvendte telefontjeneste

2) for så vidt angår e-mail og telefoni via internettet: den anvendte internettjeneste

e) data, der er nødvendige for at identificere brugernes kommunikationsudstyr eller det, der fremstår som værende deres udstyr:

1) for så vidt angår fastnettelefoni: A-nummeret og B-nummeret

2) for så vidt angår mobiltelefoni:

i) A-nummeret og B-nummeret

ii) A-abonnentens IMSI-nummer (international mobilabonnents identitet)

iii) A-abonnentens IMEI-nummer (internationalt mobiludstyrs identitet)

iv) B-abonnentens IMSI-nummer

v) B-abonnentens IMEI-nummer

vi) ved forudbetalte anonyme tjenester dato og tidspunkt for første aktivering af tjenesten og den lokaliseringskode (celle-ID), hvorfra aktiveringen blev foretaget

3) for så vidt angår internetadgang og e-mail og telefoni via internettet:

i) A-nummeret med henblik på dial-up-adgang

ii) den digitale abonnentlinje (DSL) eller andet endepunkt for kommunikationens ophavsmand

f) data, der er nødvendige for at foretage en lokalisering af mobilt udstyr:

1) lokaliseringskoden (celle-ID) ved kommunikationens begyndelse

2) data, der med henvisning til deres celle-ID viser cellernes geografiske lokalisering i den periode, hvori der lagres kommunikationsdata.

2. Data, der afslører indholdet af kommunikationen, kan ikke lagres i medfør af dette direktiv.

Artikel 6 - Lagringsperioder

Medlemsstaterne sørger for, at de i artikel 5 omhandlede kategorier af data lagres i mindst seks måneder og højst to år fra datoen for kommunikationen.

Artikel 7 - Databeskyttelse og datasikkerhed

Med forbehold af bestemmelser vedtaget i medfør af direktiv 95/46/EF og direktiv 2002/58/EF skal hver medlemsstat sikre, at udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet som et minimum respektere følgende datasikkerhedsprincipper for data, der lagres i overensstemmelse med nærværende direktiv:

- a) de lagrede data skal være af samme kvalitet og være omfattet af den samme sikkerhed og beskyttelse som de data, der findes på nettet
- b) dataene skal være omfattet af de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger, så de er beskyttet mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse eller hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet eller ulovlig lagring, behandling, adgang eller udbredelse
- c) dataene skal være omfattet af de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger, så det sikres, at kun særligt autoriserede personer får adgang til dataene, og
- d) dataene skal tilintetgøres ved udløbet af lagringstiden, bortset fra data, der har været givet adgang til, og som er blevet gemt.

Artikel 8 - Krav til lagringen af data

Medlemsstaterne sørger for, at de i artikel 5 nævnte data lagres i overensstemmelse med dette direktiv på en sådan måde, at de lagrede data og alle andre nødvendige oplysninger vedrørende disse data kan fremsendes uden unødigt forsinkelse til de kompetente myndigheder på disses anmodning.

Artikel 9 - Tilsynsmyndighed

1. Hver medlemsstat udpeger en eller flere offentlige myndigheder, der har til opgave på dens område at påse overholdelsen af de bestemmelser om de lagrede datas sikkerhed, som medlemsstaten vedtager i medfør af artikel 7. Disse myndigheder kan være de samme myndigheder som dem, der er nævnt i artikel 28 i direktiv 95/46/EF.
2. De i stk. 1 nævnte myndigheder handler i fuld uafhængighed i forbindelse med udførelsen af det i samme stykke omhandlede tilsyn.

Artikel 10 - Statistikker

1. Medlemsstaterne sørger for, at der årligt tilsendes Kommissionen statistikker om lagring af data, der er behandlet i forbindelse med levering af offentlige elektroniske kommunikationstjenester. Statistikkerne skal indeholde oplysninger om
 - de tilfælde, hvor der er sendt data til de kompetente myndigheder i overensstemmelse med gældende national ret
 - tidsrummet mellem den dato, hvor dataene blev lagret, og den dato, hvor den kompetente myndighed anmodede om udlevering af dataene
 - de tilfælde, hvor anmodninger om data ikke kunne efterkommes.
2. Statistikkerne må ikke indeholde personoplysninger.

Artikel 11 - Ændring af direktiv 2002/58/EF

I artikel 15 i direktiv 2002/58/EF indsættes følgende stykke:

"1a. Stk. 1 finder ikke anvendelse på data, der udtrykkelig kræves lagret i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/.../EF om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller et elektronisk kommunikationsnet til de formål, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 1, stk. 1.

Artikel 12 - Fremtidige foranstaltninger

1. En medlemsstat, der står over for særlige omstændigheder, som berettiger til en forlængelse i en begrænset periode af den i artikel 6 omhandlede længste lagringsperiode, kan træffe de nødvendige foranstaltninger. Medlemsstaten underretter straks Kommissionen herom og informerer de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, der er truffet i medfør af denne artikel, og angiver grundene til, at de indføres.

2. Kommissionen godkender eller afviser inden seks måneder efter den i stk. 1 omhandlede meddelelse de påtænkte nationale foranstaltninger efter at have forvissat sig om, at de ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, eller om de udgør en hindring for det indre markeds funktion. Hvis Kommissionen ikke har truffet afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de nationale foranstaltninger som godkendt.

3. Hvis en medlemsstats nationale foranstaltninger, der afviger fra bestemmelserne i dette direktiv, godkendes, jf. stk. 2, kan Kommissionen undersøge, om den skal foreslå en tilpasning af dette direktiv.

Artikel 13 - Retsmidler, ansvar og sanktioner

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nationale foranstaltninger til gennemførelse af kapitel III i direktiv 95/46/EF om retsmidler, ansvar og sanktioner er iværksat i fuldt omfang for så vidt angår behandling af data i henhold til nærværende direktiv.

2. Hver medlemsstat træffer navnlig de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsætlig adgang til eller overførsel af data lagret i overensstemmelse med dette direktiv, som ikke er tilladt i henhold til national lovgivning vedtaget i medfør af dette direktiv, pålægges sanktioner, herunder

administrative eller strafferetlige sanktioner, der er effektive, forholdsmæssige og har afskrækkende virkning.

Artikel 14 - Evaluering

1. Senest den (...) forelægger Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet en evaluering af dette direktivs anvendelse og dets virkning på de økonomiske aktører og forbrugerne under hensyntagen til den videre udvikling, der er sket inden for elektronisk kommunikationsteknologi, og de statistiske oplysninger, der er tilsendt Kommissionen i medfør af artikel 10, med henblik på at fastslå, om det er nødvendigt at ændre dette direktivs bestemmelser, særlig for så vidt angår listen over data i artikel 5 og de lagringsperioder, der er fastsat i artikel 6. Resultaterne af evalueringen offentliggøres.

2. Med dette for øje gennemgår Kommissionen alle bemærkninger, der meddeles den af medlemsstaterne eller af den gruppe, der er nedsat i henhold til artikel 29 i direktiv 95/46/EF.

Artikel 15 - Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den (...). De underretter straks Kommissionen herom. Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

3. Indtil den (...) kan enhver medlemsstat udsætte gennemførelsen af dette direktiv for så vidt angår lagring af kommunikationsdata vedrørende internetadgang, e-mail og telefoni via internettet. Enhver medlemsstat, der ønsker at anvende dette stykke, skal i form af en erklæring give Kommissionen meddelelse herom ved vedtagelsen af direktivet. Erklæringen offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

Artikel 16 - Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.”

3. Gældende dansk ret

3.1. Opbevaring og behandling af data om teletrafik

3.1.1. Den danske telelovgivning indeholder en række bestemmelser om hemmeligholdelse af telekommunikation, behandling af personoplysninger hos udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester, bistand til aflytning efter retsplejeloven mv. Der henvises herved til lov-bekendtgørelse nr. 784 af 28. juli 2005 om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet.

Af disse bestemmelser følger det bl.a., at udbydere af elektroniske kommunikationsnetværk eller kommunikationstjenester skal sikre, at de centraler, som udbyderne etablerer, er indrettet således, at politiet kan få adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. retsplejelovens kapitel 71.

Endvidere følger det af loven (§ 14), at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation, herunder bl.a. krav om opbevaring og behandling af data i forbindelse med elektronisk kommunikation.

Sådanne nærmere administrative regler er fastsat ved bekendtgørelse nr. 638 af 20. juni 2005 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og –tjenester (kapitel 4, §§ 25-31). Af bekendtgørelsens § 28, stk. 1, følger bl.a., at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester skal sikre, at trafikdata (dvs. data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet eller debitering heraf) vedrørende abonnenter eller brugere slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen. Trafikdata kan være oplysninger om A- og B-nummer (dvs. det kaldende og kaldte telefonnummer) og tidspunktet for kommunikationen.

Fra udgangspunktet om sletning gøres der visse undtagelser, og det er således bl.a. tilladt for udbyderne at behandle og opbevare trafikdata med henblik på debitering af abonnenter og afregning for samtrafik, jf. nærmere bestemmelserne i bekendtgørelsens § 28, stk. 2-5, ligesom der heller ikke stilles krav om sletning eller anonymisering af trafikdata vedrørende abonnenter og brugere, hvis dette vil være i strid med retsplejelovens § 786, stk. 4, eller regler udstedt med hjemmel heri.

Hvad angår adgangen til at behandle lokaliseringsdata (dvs. data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet, og angiver den geografiske placering af det terminaludstyr, som brugeren af en offentlig elektronisk kommunikationstjeneste anvender), reguleres denne i bekendtgørelsens § 29, hvortil der henvises.

Reglerne i bekendtgørelsens §§ 28 og 29 har til formål at gennemføre direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation (direktiv 2002/58/EF), herunder bl.a. direktivets artikel 6, stk. 1, om trafikdata, i dansk ret.

Efter de nævnte regler i telelovgivningen, herunder bekendtgørelsens bestemmelser om behandling af trafikdata mv., påhviler der – som anført – ikke udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester nogen pligt til at opbevare data om teletrafik, og reglerne fastsætter således alene under hvilke betingelser sådanne oplysninger lovligt kan opbevares hos udbydere, jf. i øvrigt nærmere herom nedenfor under pkt. 3.2.

3.1.2. Indgreb i meddelelseshemmeligheden omfatter efter reglerne i retsplejelovens kapitel 71 bl.a. politiets indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes (eller har været sat) i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning), jf. § 780, stk. 1, nr. 3. Efter denne bestemmelse kan politiet således indhente teleoplysning vedrørende f.eks. bestemte telefonnumre, herunder oplysninger om opkald til eller fra en mistænkt.

Omfattet af reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden er endvidere indhentning af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Sådanne tvangsindgreb kan alene foretages, hvis de (materielle) betingelser, som fremgår af navnlig retsplejelovens §§ 781-783, er opfyldt i det konkrete tilfælde. Indhentning af teleoplysninger vil desuden skulle ske i overensstemmelse med procedurereglerne i retsplejelovens §§ 783 ff., herunder navnlig bestemmelserne i § 786.

Af retsplejelovens § 786 følger bl.a., at udbydere af telenet og teletjenester skal bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at give teleoplysninger.

Med henblik på at sikre dette fastsættes det i retsplejelovens § 786, stk. 4, at det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter i henhold til bestemmelsen efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, vedrører alene udbydernes pligt til at registrere og opbevare oplysninger vedrørende trafikdata i forbindelse med telekommunikation, og den omfatter således ikke selve indholdet af kommunikationen.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 5, kan justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætte regler om telenet eller teletjenesteudbydernes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder indhentning af teleoplysninger.

Overtrædelse af retsplejelovens § 786, stk. 4, samt regler udstedt i henhold hertil og i henhold til stk. 5 kan straffes med bøde, jf. nærmere § 786, stk. 6 og 7.

Bestemmelserne i retsplejelovens § 786, stk. 4-7, blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (antiterrorpakken) med det formål at sikre, at teleudbyderne registrerer og opbevarer (logger) oplysninger om teletrafik, således at disse oplysninger i nødvendigt omfang vil være tilgængelige til brug for efterforskningen og retsforfølgningen af de alvorlige straffesager, hvor indgreb i meddelelseshemmeligheden er relevant. Bestemmelserne er endnu ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.1.3.

Om baggrunden for reglerne kan der i øvrigt nærmere henvises til lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001, side 50 ff. og side 72 f., hvor der er redegjort for omfanget af logningspligten vedrørende data om teletrafik, herunder bl.a. i forhold til opbevaring af oplysninger om A- og B-nummer, opkaldstidspunkter, varigheden af kommunikationen mv.

3.1.3. Af retsplejelovens § 786, stk. 4 (2. pkt.), følger som tidligere nævnt, at justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter nærmere regler om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik.

Et udkast til sådanne administrative regler samt til en vejledning på området har været sendt i høring i slutningen af marts 2004. Justitsministeriet har bl.a. nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, IT- og Telestyrelsen, IT- og Telebranchen samt boligforeningerne. Arbejdsgruppen er for tiden ved at gennemgå udkastet til administrative regler med henblik på at vurdere behovet for justeringer heraf. Justitsministeriet overvejer i forbindelse hermed tillige nøje, på hvilken måde de danske regler kan koordineres med kommende EU-regulering om logning af data om teletrafik.

3.2. Databeskyttelsesmæssige krav til registrering og opbevaring af personoplysninger

3.2.1. Der er i telelovgivningen fastsat en række databeskyttelsesmæssige krav til udbydere af telenet og telenettjenesters registrering og opbevaring af personoplysninger.

Af loven om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 13, stk. 3, følger det, at ejere af elektroniske kommunikationsnet og udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller kommunikationstjenester skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at oplysninger om andres brug af nettet eller tjenesten eller indholdet heraf ikke er tilgængelige for uvedkommende.

Det fremgår endvidere af lovens § 14, at ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter regler for udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med telekommunikation.

Sådan administrative forskrifter vedrørende behandling af personoplysninger er som tidligere nævnt fastsat i bekendtgørelse nr. 638 af 20. juni 2005 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (kapitel 4). Af disse bestemmelser følger bl.a., at oplysninger om teletrafik vedrørende abonnenter og brugere skal slettes eller anonymiseres, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen, medmindre der foreligger nærmere bestemte grunde for (fortsat) at opbevare dem, jf. bekendtgørelsens §§ 28 og 29, som er omtalt ovenfor under pkt. 3.1.1.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 31, at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med henblik på sikring af netsikkerheden skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte de udbudte tjenester. Dette skal om nødvendigt ske i samarbejde med ejeren eller udbyderen af det anvendte offentlige kommunikationsnet. Udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester skal give abonnenterne oplysning om en eventuel særlig risiko for brud på netsikkerhed, og de skal ligeledes oplyse om mulighederne for at forebygge sådanne brud og om omkostningerne forbundet hermed.

3.2.2. I det omfang telelovgivningen ikke indeholder regler om et givent databeskyttelsesmæssigt spørgsmål, finder de almindelige databeskyttelsesmæssige bestemmelser i persondataloven anvendelse, jf. herved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Persondataloven indeholder i kapitel 4 (§§ 5-14) reglerne for, hvornår der kan behandles, herunder registreres og opbevares, personoplysninger.

De grundlæggende krav, som altid skal være opfyldt i forbindelse med behandling af personoplysninger, fremgår af persondatalovens § 5. Af bestemmelsen følger det, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik, at indsamling af oplysninger skal ske

til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles, at behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne, at der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, og at sådanne oplysninger snarest muligt skal slettes eller berigtiges samt at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Udover de krav, som følger af persondatalovens § 5, skal behandling af personoplysninger – i det omfang der ikke er fastsat regler herom i telelovgivningen – desuden ske i overensstemmelse med de materielle krav, som især følger af persondatalovens §§ 6-8.

Der stilles efter persondatalovens kapitel 11 (§§ 41 og 42) endvidere krav til den (fysiske) behandlingssikkerhed.

Endelig er der efter dansk ret adgang til retsmidler i overensstemmelse med kapitel 3 i persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

De regler for udbydere af telenet og teletjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik, der som tidligere nævnt findes i retsplejelovens § 786, er på nuværende tidspunkt ikke sat i kraft, idet dette først vil ske, når de nødvendige administrative forskrifter er udstedt, jf. ovenfor under punkt 3.1.2.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreliggende direktivtekst ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til retsplejelovens § 786, herunder bemyndigelsesbestemmelsen i § 786, stk. 4. Det er endvidere vurderingen, at de databaseskyttelsesmæssige krav i direktivteksten ikke vil kræve lovændringer. Overvejelserne vedrørende dette spørgsmål er dog endnu ikke helt færdiggjorte.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

I det omfang reglerne måtte blive vedtaget i den nuværende udformning, jf. ovenfor under punkt 2, er det vurderingen, at reglerne ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det

bemærkes i den forbindelse, at der er lagt op til, at spørgsmålet om omkostningsdækning skal reguleres af medlemsstaterne selv.

5. Høring

Kommissionens forslag til direktiv på området har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Sonofon, DI, Dansk IT, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, DM Data A/S, Tele 2, Cybercity, TDC, IBM Danmark A/S, Dansk IT, Boligselskabernes Landsforening og Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, DI, IT-Brancheforeningen, Telekommunikationsindustrien i Danmark, IBM Danmark A/S, Dansk IT og Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret og Dommerfuldmægtigforeningen har oplyst, at de ikke finder anledning til at udtale sig om forslaget.

Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen og Foreningen af Politimestre i Danmark har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Rigspolitechefen bemærker, at forslaget ses at ville indebære en totalharmonisering på området for logning af data om teletrafik. Det betyder, at medlemslandene ikke vil kunne fastsætte nationale regler, der går videre end bestemmelserne i direktivet, hvilket efter Rigspolitechefens opfat-

telse må anses for uhensigtsmæssigt, når det gælder spørgsmål af betydning for den kriminalitetsbekæmpende indsats i medlemslandene.

Rigspolitichefen henviser i den forbindelse til anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som blev offentliggjort den 3. november 2005. Det er Rigspolitichefens opfattelse, at direktivet ikke må udgøre en hindring for en gennemførelse af arbejdsgruppens anbefalinger eller ændre nationale initiativer, som måtte findes nødvendige for at gennemføre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse.

Rigspolitichefen udtaler endvidere, at opbevaringspligten i direktivets artikel 7 på kun 6 måneder for så vidt angår data, der vedrører elektronisk kommunikation ved hjælp af Internet Protokol, ikke kan anses for tilstrækkelig. Efter Rigspolitichefens opfattelse bør der for så vidt angår opbevaringspligten indtages samme holdning til direktivforslaget, som er fremført under forhandlingerne om forslaget til rammeafgørelse om samme emne. Opbevaringspligten bør også for denne datatype være 1 år. Det skal i den forbindelse bemærkes, at udviklingen på teleområdet vil medføre, at udbydere af elektroniske telenet og teletjenster i fremtiden må antages at gå fra den hidtidigt anvendte centralbaserede kommunikation (switch-based) til pakkebaseret kommunikation, der anvender IP-protokollen. Dette vil betyde, at en betydelig del teletrafikken inden for en overskuelig fremtid vil anvende IP-protokollen.

Rigspolitichefen peger herudover på, at det af direktivets artikel 9 fremgår, at der hvert år skal fremsendes statistiske oplysninger til Kommissionen, herunder oplysninger om de sager, hvor oplysninger har været videregivet til de kompetente myndigheder. Det fremgår af artikel 9, at de statistiske oplysninger ikke skal indeholde personlige data. Rigspolitichefen gør i den forbindelse opmærksom på, at de statistiske oplysninger ej heller bør indeholde andre data, der på nogen måde kan afdække en igangværende efterforskning. Endvidere bemærkes det, at selv ikke-personhenførbare, statistiske oplysninger om antallet af teleindgreb foretaget i sager vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 ikke pligtmæssigt skal videregives til Kommissionen.

Rigspolitichefen anfører desuden, at det følger af forslagens artikel 10, at der er en forpligtelse for medlemsstaterne til at refundere de yderligere udgifter, som udbyderne kan godtgøre at have til at opfylde de forpligtelser, som pålægges dem efter direktivet. Rigspolitichefen anfører herefter, at selvom man ikke på det foreliggende grundlag er bekendt med omkostningerne ved denne del af forslaget, må det dog antages, at der bliver tale om endog meget betydelige omkostninger for dansk politi, hvis forslaget bliver gennemført i den foreliggende form. Rigspolitichefen skal indstille, at der søges udarbejdet en ordning, som pålægger kommunikationstjenesterne både en pligt til at sikre dataopbevaring og en efterfølgende pligt til at afholde de i denne ordning forbundne omkostninger.

Rigspolitichefen anfører slutteligt, at kommunikationstjenesterne endvidere bør forpligtes til at opbevare oplysningerne på en sådan måde, at dataene i teknisk og omkostningsmæssig hensende kan overdrages til politiet i et af politiet godkendt dataformat.

Rigsadvokaten anfører, at man i forlængelse af Rigsadvokatens udtalelse af 13. august 2004 om forslag til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik bemærker, at det er uhensigtsmæssigt, hvis reglerne vedtages som en totalharmonisering i direktivform, idet det hindrer Danmark og de øvrige medlemsstater i at fastsætte regler, der eksempelvis indfører en længere opbevaringsperiode end foreslået af Kommissionen, jf. artikel 7 i direktivforslaget, eller regler, der fastsætter en pligt til opbevaring af yderligere data, der kan få en efterforskningsmæssig betydning i den nærmeste fremtid, navnlig når der henses til den tekniske udvikling på området. Der henvises i den forbindelse til direktivforslagets artikel 4.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet finder, det efterforskningsmæssigt er hensigtsmæssigt, at de i annekset anførte krav gælder som minimumskrav i alle EU's medlemsstater. Såfremt dette reguleres via et direktiv, finder statsadvokaturen, under hensyntagen til formålet med direktivet, at det er mest hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne kan have videregående regler, hvis der vurderes at være behov derfor. Det bemærkes i den forbindelse, at hvidvaskdirektivet, der ligeledes har til formål at forbedre mulighederne for at bekæmpe alvorlig kriminalitet og finansiering af terrorisme, er et minimumsdirektiv.

Statsadvokaten finder endvidere, at artikel 10 i direktivforslaget er for vidtgående. Det almindelige er, at der betales for særlige omkostninger ved konkrete efterforskningskridt. Statsadvokaten fremhæver særligt, at der i relation til hvidvaskdirektivet ikke er (eller bliver i det nye hvidvaskdirektiv) bestemmelser om kompensation til de regulerede for de merudgifter, de påføres ved direktivets krav. Det forekommer ikke rimeligt, at merudgifter ved reguleringer, der skal tilgodese efterforskning af alvorlig kriminalitet, dækkes af det offentlige for nogle grupper vedkommende, men ikke for andre. Dertil kommer, at det vil være forbundet med en del administrationsomkostninger at sikre, både indledningsvist og løbende, at der kun betales for udgifter, der ikke tillige er relevante i andre sammenhænge.

Politidirektøren i København bemærker, at forslaget vedrører opbevaring af historiske data, der sammen med andre efterforskningsmetoder skal sikre, at der kan ske relevant efterforskning i sager om alvorlig kriminalitet. Politidirektøren anfører, at dataregistreringen og adgangen hertil for politiet er et vigtigt efterforskningsinstrument, hvorfor en øget tilgang til yderligere oplysninger, set fra et efterforskningsmæssigt synspunkt, vil være en fordel. Det skal dog bemærkes, at der synes at være en tendens til, at mere avancerede kriminelle, der har kendskab til disse efterforskningsmetoder, i et vist omfang søger at skjule deres brug af de omhandlende kommunikationsmidler ved at bruge taletidskort, internetcaféer og biblioteker mv., for på denne måde at for-

søge at skjule brugen og dermed vanskeliggøre identificeringen af brugeren af kommunikationsmidlet.

Advokatrådet anfører indledningsvist, at direktivforslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 95. Direktivforslagets formål er ifølge artikel 1 at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om udbydernes pligt til at opbevare visse data om teletrafik med henblik på, at oplysningerne kan anvendes i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, opklaring og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet. Advokatrådet udtaler herefter, at man er stærkt i tvivl om, hvorvidt det angivne formål kan forfølges med hjemmel i EF-traktatens artikel 95. Det helt primære formål med de foreslåede regler er således ikke at underbygge det indre markeds oprettelse og funktion. Formålet er bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet, som falder ind under afsnit VI i EU-traktaten om skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem fælles handling inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Henset hertil og til den betydelige forskel, som valget mellem overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde er udtryk for, skal Advokatrådet opfordre til, at spørgsmålet forelægges for Rådets Juridiske Tjeneste under de kommende forhandlinger af forslaget.

Advokatrådet udtaler, at man i øvrigt kan tilslutte sig Justitsministeriets skepsis over for en totalharmonisering af området. En totalharmonisering vil fjerne den mulighed, som er etableret med retsplejelovens § 786, stk. 4, for, efter et passende tidsrum at overveje revision af opbevaringstiden ud fra de modstående, anerkendelsesværdige hensyn til på den ene side at sikre, at der sker opbevaring af de nødvendige teleoplysninger, som politiet kan få brug for ved bekæmpelse af alvorlig kriminalitet, og til på den anden side at undgå unødigt dataophobning, jf. persondatalovens § 5, stk. 3.

Advokatrådet opfordrer til, at man under forhandlingerne af sagen efterlyser erfaringsmateriale, der kan afklare, hvorvidt en opbevaringstid på 1 år er hensigtsmæssig henset til ovennævnte modstående hensyn.

Advokatrådet anfører herefter, at der er behov for en nærmere analyse af direktivforslagets lovgivningsmæssige konsekvenser, herunder forholdet til de dele af anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som regeringen måtte tilslutte sig.

Advokatrådet anfører desuden, at der på det mere tekniske plan formentlig ikke er nøjagtig overensstemmelse mellem de data, som skal registreres og opbevares i henhold til henholdsvis direktivet og retsplejelovens § 786, stk. 4. I den forbindelse bemærkes særligt, at det fremgår af direktivforslaget, at ”data” også omfatter data, som er nødvendig for at identificere abonnenten eller brugeren. Dette synes at indikere, at en abonnent/bruger ikke kan være anonym, som tilfældet er i dag ved blandt andet taletidskort.

Advokatrådet bemærker afslutningsvist, at en gennemførelse af direktivforslaget vil kræve, at retsplejelovens § 786, stk. 4, skal ændres, således at der for data baseret på Internet Protokollen alene sker opbevaring i 6 måneder. Advokatrådet skal i den forbindelse henviser til det anførte om efterlysning af erfaringsmateriale, som kan belyse den hensigtsmæssige opbevaringstid for forskellige former for data.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater bemærker indledningsvist, at forslaget – uagtet det er meget ordrigt – er meget lidt konkret og bærer præg af ikke at være gennemarbejdet, hverken med hensyn til nødvendigheden af indgrebet eller de økonomiske konsekvenser heraf.

Landsforeningen anfører, at forslaget – så vidt det kan bedømmes – pålægger udbydere af data-kommunikation m.v. at opbevare oplysninger om, hvem der kan sættes i forbindelse med hinanden, i et halvt til 1 år – og i situationer, hvor det ikke af hensyn til opkrævning af abonnements – eller samtalegebyrer er nødvendigt for udbydere at registrere sådanne oplysninger. Forslaget indeholder herudover bl.a. en bestemmelse om refusion af udbydernes udgifter i forbindelse med opbevaring af data, jfr. artikel 10. Hertil bemærker Landsforeningen, at der ikke er gjort forsøg på at skønne over udgifterne forbundet hermed, hverken i forslaget eller grundnotatet, men at Justitsministeriet anfører, at forslaget i dets nuværende udformning formentlig vil have visse lovgivningsmæssige konsekvenser, og at forslaget vil have betydelige statsfinansielle konsekvenser.

Landsforeningen bemærker herefter, at man til fulde deler Justitsministeriets betænkeligheder, der ikke bliver mindre af, at forslaget lægger op til en totalharmonisering. Landsforeningen kan således ikke støtte forslaget.

Datatilsynet henviser i sit hørings svar til sit brev af 29. november 2001 til Justitsministeriet om forslag til lov om ændring af bl.a. straffeloven, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Terrorlovforslaget). Tilsynet henledte her opmærksomheden på de generelle principper i persondatalovens § 5, og at disse regler efter tilsynets opfattelse fører til, at internetudbydere og teleselskaber kun må behandle oplysninger, som de selv har et aktuelt behov for af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål. Selskaberne må også kun opbevare oplysningerne, så længe de selv har behov for dem af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Tilsynet udtalte endvidere, at internetudbydere og teleselskaber således ikke i henhold til persondatalovens regler kan registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse, dvs. med den begrundelse, at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan få behov for dem.

Det var således Datatilsynets opfattelse, at registrering og opbevaring af oplysninger om tele- og internettrafik med henblik på politiets retshåndhævelse kræver særskilt lovhjemmel, og at denne opbevaring i givet fald skal være så kort som mulig. Ud fra hensynet til privatlivets fred fandt Datatilsynet, at en særskilt hjemmel til registrering og opbevaring af oplysninger i videre omfang end, hvad der følger af persondataloven, kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Tilsynet fandt ikke at burde udtale sig om, hvorvidt dette var tilfældet. Under henvisning til, at der er tale om væsentlige indgreb i privatlivets fred, som er båret af en særlig situation, foreslog Datatilsynet, at der blev indsat en revisionsbestemmelse i lovforslaget.

Datatilsynet henledte endvidere i sit brev af 29. november 2001 opmærksomheden på oplysningspligten i persondatalovens § 28 og § 29, og oplyste, at disse bestemmelser som udgangspunkt skal iagttages i forbindelse med internetudbydere og teleselskabers indsamling af de omhandlede oplysninger om internet- og teletrafik.

Datatilsynet henviser dernæst i sit høringssvar til to breve af 10. februar samt 17. maj 2004 til Justitsministeriet om udkast til bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbydere registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik mv. (logningsbekendtgørelsen), hvori Datatilsynet udtalte sig vedrørende logning af trafikdata. I begge de nævnte udtalelser understregede Datatilsynet forudsætningen om, at der kun indføres logningspligt i det omfang, det rent teknisk er muligt for udbyderen at skille trafikdata fra indholdsdata, idet registrering og opbevaring af indholdsdata af en elektronisk kommunikation kan indebære en overtrædelse af persondataloven. Tilsynet henledte i den forbindelse opmærksomheden på Telekommunikationsindustriens høringssvar af 22. november 2001 over Anti-terrorlovforslaget (L35), hvoraf fremgik, at oplysningen om modtageren af en SMS-besked rent teknisk er en del af indholdet af beskeden, og at opfyldelse af registreringspligten dermed vil indebære, at hele indholdet registreres.

Datatilsynet henviser herefter til en udtalelse af 17. maj 2004, hvor tilsynet gjorde opmærksom på, at det var uklart, hvorledes logningskravet for chat-udbydere i det forelagte udkast til logningsbekendtgørelse harmonerede med bemyndigelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4.

Datatilsynet henviser desuden til sit brev af 15. september 2004 til Justitsministeriet om udkast til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationsdata, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger, herunder terrorisme, hvor Datatilsynet udtalte sig vedrørende databeskyttelsesretlige spørgsmål om bl.a. dataophobning, den konkrete fastsættelse af opbevaringstid, adskillelsen af indholdsdata fra kommunikationsdata, datasikkerhed og tilsyn med oplysningerne. Datatilsynet udtalte bl.a., at internetudbydere og teleselskaber som en konsekvens af forslaget

i høj grad ville komme til at registrere og opbevare meget store mængder data. En sådan unødigt dataophobning bør søges undgået. Tilsynet henviste i den forbindelse til det grundlæggende databeskyttelsesprincip i persondatalovens § 5, stk. 3. Datatilsynet udtalte desuden, at det efter tilsynets opfattelse er væsentligt, at der er mulighed for at tage længden på opbevaringsperioden efter retsplejelovens § 786, stk. 4, op til fornyet overvejelse, idet man endnu ikke har erfaringer med, hvorvidt oplysningerne anvendes i praksis, og hvor længe det i realiteten er nødvendigt, at de omhandlede oplysninger opbevares.

Dernæst bemærker Datatilsynet, at man generelt kan henholde sig til sine tidligere udtalelser om registrering og opbevaring af trafikdata. Konkret med hensyn til det nu foreliggende forslag til et direktiv på området, kan Datatilsynet henvise til, at den ekspertgruppe, som er nedsat i medfør af artikel 29 i det generelle databeskyttelsesdirektiv (95/46/EC), netop har vedtaget en udtalelse om det fremsendte forslag til direktiv om opbevaring af data behandlet af offentligt tilgængelige kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF. Af udtalelsen fremgår bl.a., at artikel 29-gruppen stiller spørgsmål ved berettigelsen af et generelt krav om logning af oplysninger om internet- og teletrafik. Gruppen stiller endvidere spørgsmål ved grundlaget for de i direktivforslaget nævnte opbevaringsperioder. Det er gruppens opfattelse, at indførelse af logningskravet må baseres på et presserende behov og kun ske i exceptionelle tilfælde, og at der i forbindelse hermed endvidere må indføres tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger.

Datatilsynet bemærker afslutningsvist, at tilsynet har noteret sig, at direktivforslaget lægger op til en kortere frist for opbevaring af data vedrørende kommunikation ved hjælp af Internet Protokol, end den der følger af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4. Direktivforslaget imødekommer således på dette punkt i højere grad Datatilsynets ønske om en så kort opbevaringstid som muligt.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det er tvivlsomt, hvorvidt proportionalitetshensynet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er opfyldt i det foreliggende forslag. Institut for Menneskerettigheder henviser herefter til instituttets tidligere fremsendte bemærkninger vedrørende forslag til rammeafgørelsen om opbevaring af data om teletrafik af 28. april 2004.

DI, IT-Brancheforeningen og Telekommunikationsindustrien i Danmark (herefter benævnt branchen) har i et fælles høringssvar anført, at branchen har forståelse for værdien af teleoplysninger som efterforskningsmæssigt redskab, og at branchen allerede i dag har et velfungerende samarbejde med politiet på området. Branchen anfører endvidere, at der ikke efter deres oplysninger er lande, som i et større omfang end i Danmark stiller teleoplysninger til rådighed for efterforskningsmæssige formål.

Branchen anfører endvidere, at det gennem drøftelserne i ekspertgruppen (der er nedsat af Justitsministeriet med henblik på drøftelse af en særskilt dansk bekendtgørelse om logning), også er blevet tydeliggjort, at udmøntning af præcise forpligtende krav til logning af trafikdata mv. på tværs af tjenester og produktionsmetoder er en uhyre vanskelig og kompliceret opgave, hvor såvel de overordnede principper som de detaljerede krav må overvejes nøje, hvis hovedmålsætningen om bedre efterforskningsmuligheder skal opnås under iagttagelse af proportionalitet. Man har samme erfaringer i andre lande, hvor f.eks. UK efter et omfattende forarbejde alene har etableret en frivillig ordning (code of practice). Branchen henviser i øvrigt til en skrivelse af 20. oktober 2005 til Justitsministeriet, som yderligere belyser problemstillingernes art.

Branchen peger på, at sagen især kompliceres af det forhold, at teletjenester er under hastig teknologisk udvikling, og at de udbydes i stigende omfang på tværs af landegrænser. Særlige danske initiativer på området kan dermed blive til skade for telebranchens konkurrenceevne og beskæftigelse i Danmark uden at der opnås effektive forbedringer af politiets adgang til teleoplysninger.

Branchen hilser derfor en totalharmonisering baseret på EU-regler velkommen. Det er efter branchens opfattelse den bedste – og reelt den eneste – farbare vej, hvis efterforskningsmulighederne via teleoplysninger ønskes fastholdt og yderligere forbedret med den hastige teknologiske udvikling og internationalisering, der som omtalt præger telesektoren. Branchen formoder samtidig, at en totalharmonisering også har værdi efterforskningsmæssigt, idet de mest alvorlige forbrydelser, herunder terrorhandlinger, typisk forberedes i meget internationale miljøer. Branchen har allerede med tilfredshed noteret, at flere af de grundlæggende spørgsmål, som ikke er endelig afklaret i danske eller engelske forarbejder, allerede er bragt frem i den europæiske debat om direktivforslaget – herunder især fremgangsmåde og detaljer vedrørende logning af trafikdata for ydelser, der baseres på internetadgang.

Branchen er overbevist om, at der kun gennem de processer, der omgiver vedtagelsen og vedligeholdelsen af et harmoniseringsdirektiv, kan skabes et tilstrækkeligt klart og bredt grundlag for tilpasning af eksisterende og fremtidige telesystemer til gavn for efterforskningsmulighederne. Det er helt afgørende for effektivitet og rimelige meromkostninger, at der bliver et bredt internationalt markedsgrundlag for teleudstyr med logningsfaciliteter samt en standardisering af sådanne faciliteter gennem eksempelvis ETSI. Der kan i den forbindelse henvises til sikring af aflytningsmuligheder i USA, som på basis af CALEA-loven gennemføres via standarder udviklet af det amerikanske standardiseringsorgan ANSI.

Branchen støtter også direktivforslagets krav om nationale kompensationsordninger i det omfang krav om logning fører til væsentlige meromkostninger for funktioner, der ikke tjener et forretningsmæssigt formål. Alene det forhold, at teletjenester, der er omfattet af en logningspligt, er i

direkte konkurrence med kundebaseerede peer-to-peer anvendelser, der ikke er omfattet af logningspligten, nødvendiggør en sådan kompensation. Hertil kommer, at det overordnede hensyn til proportionalitet bedst kan varetages, hvis omkostningerne mest direkte dækkes af den part, som logningen udføres for.

Branchen støtter direktivforslagets fremgangsmåde, hvor pligterne defineres og afgrænses nærmere i et annekset for hver enkelt tjenestetype. Der er imidlertid et betydeligt yderligere behov for afklaring og præcisering af annekset. Dette behov afspejles allerede gennem højst forskellige nationale vurderinger af rækkevidde og følgeomkostninger.

På ovennævnte baggrund indstiller branchen, at det indgår i den danske forhandlingssituation, at direktivets sigte om en totalharmonisering støttes, at eventuelle nationale forskelligheder udmøntes i forskellige overgangsperioder frem for forskelle i logningspligtens omfang, at direktivets bilag udbygges og præciseres, at der samtidigt med direktivets udstedelse udarbejdes en tutorial, der helt præcist belyser kravenes faktiske rækkevidde i relation til eksisterende og kommende produktionsmetoder på teleområdet, herunder den præcise afgrænsning af ydelser, der er omfattet af logningspligten, at EU-kommissionen mere direkte forpligtes til at fremme standardiseringen på området gennem mandater og støtte til europæiske standardiseringsorganisationer, at revisionsbestemmelsen for bilaget sikrer inddragelse af branchen i bred forstand, idet problemstillingerne i tilknytning til kommende revisioner vil være af meget teknisk natur og at direktivforslagets krav om nationale kompensationsordninger bevares for identificerbare meromkostninger, der ikke kan relateres til et forretningsmæssigt formål.

IBM Danmark A/S og Dansk IT har tilsluttet sig høringssvaret fra DI, IT-Brancheforeningen og Telekommunikationsindustrien i Danmark.

Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation har anført, at det af direktivforslaget fremgår, at direktivet retter sig mod udbydere af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller offentlige tilgængelige kommunikationsnetværk. Direktivet indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvordan dette udbyderbegreb skal forstås, og det synes derfor uklart, om eksempelvis andelsboligforeningen med egne IT-netværk samt andre private bolignetværk overhovedet vil være omfattet af direktivet. Umiddelbart synes en boligforenings private IT-netværk ikke at falde ind under definitionen af en offentlig tilgængelig kommunikationstjeneste eller et offentligt tilgængeligt kommunikationsnetværk. I fald det viser sig, at en bredere definition af udbyderbegrebet lægges til grund, og f.eks. andelsboligforeningers private IT-netværk vil blive omfattet af direktivet, har fællesrepræsentationen dog nedenstående kommentarer til direktivforslaget:

Med direktivforslaget lægges der op til at fastsætte fælles regler for EU-landene vedrørende registrering og opbevaring af data behandlet af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester. Det forekommer oplagt, at grænseoverskridende kriminalitet kræver en grænseoverskridende indsats, og det virker samtidig formålstjenstligt, idet en harmonisering af indsatsen på området for hele EU må forventes at medvirke til, at der kan opnås væsentlige rationaliseringsgevinster for IT-telebranchen og for de efterretningsmæssige myndigheder der skal anvende oplysningerne i efterforskningsmæssigt øjemed. Disse potentielle besparelser kan også være til fordel for andelshavere og andre beboere i boligforeningen med egne IT-netværk, idet de er kunder hos de kommercielle teleselskaber for så vidt angår tele- og datatrafik ud af bolignetværket.

Som fællesrepræsentationen også har bemærket i et tidligere høringssvar vedrørende udkast til bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbyders registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik mv., vil en pligt til at registrere og gemme oplysninger om IT-trafik i private netværk med al sandsynlighed medføre en kraftig opbremsning i udbredelsen af private IT-netværk i kraft af de administrative og økonomiske byrder, som logningspligten vil medføre. Fællesrepræsentationen finder det i den sammenhæng positivt, at der i direktivforslaget er lagt op til, at der skal ske en refusion af de merudgifter, udbyderne vil have som følge af direktivets krav. Det er fællesrepræsentationen opfattelse, at tilvejebringelse og opbevaring af oplysninger alene med henblik på, at de skal være til stede for en eventuel efterfølgende politiefterforskning bør være en samfundsopgave, og således også bør være samfundsfinansieret. Det skal påpeges, at de omkostninger der kan tænkes at være forbundet med opgaven kan blive særdeles store. Når disse omkostninger, som foreslået, vil skulle tages ud af det offentlige budget, vil opgavens omfang blive synlig, og det vil give et godt grundlag for en debat om, hvorvidt udgifterne til telefon- og datalogning står mål med den efterretningsmæssige værdi heraf.

Fællesrepræsentationen anfører herefter, at en økonomisk kompensation formodentlig vil kunne afbøde, at udviklingen af private IT-netværk går helt i stå, og vil samtidig betyde, at de allerede etablerede netværk ikke får påført urimelige ekstraomkostninger. Ekstraomkostninger som nok i mange tilfælde ville have betydet, at beboerne ikke havde fundet det hverken rentabelt eller fordelagtigt at etablere netværket i første omgang, hvis disse omkostninger havde været kendt fra start.

Fællesrepræsentationen anfører herefter, at man under alle omstændigheder skal være opmærksom på, at en omfattende logningspligt, uanset størrelsen af de afledte omkostninger, formodentlig vil lægge en kraftig dæmper på lysten til at etablere lokale IT-netværk i boligforeninger. Denne type netværk drives typisk af frivillige kræfter, og bliver det for besværligt og tidskrævende at sikre at netværket lever op til krav om logning mv., samtidig med at det er svært overhovedet at gennemskue hvilke krav foreningen skal leve op til, vil det sandsynligvis afholde mange foreninger fra at kaste sig ud i etableringen af private netværksløsninger.

Endelig finder fællesrepræsentationen det dybt betænkeligt, at foreningerne, som oftest i form af bestyrelsen, skal registrere og opbevare oplysninger om de andre beboeres private brug af Internet og telefoni.

Fællesrepræsentationen anfører, at man ikke i dette høringssvar har forholdt sig til direktivets mere tekniske specifikationer af, hvilke oplysninger der foreslås logget og på hvilken måde, men fællesrepræsentationen henviser til bemærkningerne i det notat af 2. marts 2005, som fællesrepræsentationen i fællesskab med Boligselskabernes Landsforening har afgivet i forbindelse arbejdet i ekspertgruppen vedrørende logning nedsat af Justitsministeriet.

Fællesrepræsentationen bemærker slutteligt, at Bolignetforeningen, der består af 17 private bolignetværksforeninger, bakker op om de ovenfor anførte synspunkter.

For så vidt angår de modtagne høringssvar vedrørende forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik kan der henvises til de tidligere oversendte aktuelle notater, jf. nedenfor under punkt 11.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslagets ledsagende begrundelse anført, at en harmonisering af reglerne om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester er påkrævet af hensyn til såvel udbyderne som de retshåndhævende myndigheder.

Kommissionen henviser i sit arbejdsdokument (SEC(2005)1131), der er udarbejdet i tilknytning til forslaget til direktiv, til, at reglerne om opbevaring af data varierer fra medlemsstat til medlemsstat, idet en lang række medlemsstater ikke har regler om opbevaring af data, mens andre medlemsstater har eller påtænker at indføre regler på område. Visse medlemsstater har indført regler på området, men i disse lande varierer såvel den periode, hvor udbyderne er forpligtet til at opbevare data fra 3 måneder til 4 år, ligesom reglernes anvendelsesområde er væsensforskellige fra land til land.

Med henblik på at skabe ens regler for udbyderne finder Kommissionen det derfor nødvendigt at harmonisere reglerne om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at udbydere, der opererer i flere medlemsstater, efter en harmonisering af reglerne på området desuden vil kunne standardisere den teknologi, som udbyderne anvender i forbindelse med opbevaring af data.

Ifølge Kommissionen tilsiger hensynet til de retshåndhævende myndigheder ligeledes, at der

sker en harmonisering af reglerne om opbevaring af data, idet de retshåndhævende myndigheder i forbindelse med bekæmpelse af navnlig grænseoverskridende kriminalitet (hvilket eksempelvis ofte er tilfældet i relation til terrorisme og organiseret kriminalitet), i så fald ved, hvilke data der er tilgængelige i samtlige medlemsstater. Dermed øges effektiviteten i relation til kriminalitetsbekæmpelse ifølge Kommissionen.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt.

7. Andre landes kendte holdninger

Det forventes, at medlemsstaterne – bortset fra Irland, Slovenien og Slovakiet – vil stemme for direktivforslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man generelt positivt på, at der på EU-plan indføres regler om logning af data om teletrafik med henblik på, at disse oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne til kriminalitetsbekæmpelse. *Fra dansk side vil man tilslutte sig vedtagelse af direktivet.*

9. Europa-Parlamentet

Kommissionens forslag til direktiv er forelagt for Europa-Parlamentet, der den 14. december 2005 har tilsluttet sig den direktivtekst, som Rådet og Kommissionen er blevet enige om, jf. ovenfor under punkt 2.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 15. november 2005.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om logning af data om teletrafik samt et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. august 2004 og til Folketingets Retsudvalg den 2. august 2004. Efterfølgende er fire samlenotater oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Et grundnotat om Kommissionens forslag til direktiv om opbevaring af data behandlet af offentlige tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge kriminalitet og strafbare handlinger er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. oktober 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 28. oktober 2005.

Senest er et aktuelt notat om sagen om indførelse af nye EU-regler om logning af data om teletrafik oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 1.-2. december 2005*.