



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 14. april 2021
Kontor: Sikkerhedskontor II
Sagsbeh: Sarah Skafte-Vaaben-
gaard
Sagsnr.: 2020-0039-0298
Dok.: 1928387

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om anmodning om mundtlig forhandling og afgivelse af indlæg i EU-Domstolens forenede præjudicielle sager C-339/20 og C-397/20, VD m.fl.

1. Indledning

Den franske kassationsdomstol ("Cour de cassation") har i to sager om insiderhandel og markedsmisbrug forelagt EU-Domstolen tre præjudicielle spørgsmål om de EU-retlige rammer for private operatørers lagring af forbindelsesdata og de franske myndigheders adgang hertil som led i undersøgelsen og efterforskningen af insiderhandel og markedsmisbrug. De præjudicielle spørgsmål angår fortolkningen af artikel 15 i direktiv nr. 2002/58/EF¹ (e-databeskyttelsesdirektivet) samt artikel 7, 8, 11 og 52 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (Chartret) på området for markedsmisbrug.

Det er navnlig det første præjudicielle spørgsmål i begge sager, der har en dansk interesse. Med dette spørgsmål skal der tages stilling til, om bl.a. artikel 23, stk. 2, litra h), i forordning nr. 596/2014 om markedsmisbrug (markedsmisbrugsforordningen)² medfører mulighed for national lovgivning, der pålægger telekommunikationsoperatør en midlertidig, men generel lagring af forbindelsesdata for at gøre det muligt for nationale myndigheder at

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

få udleveret fortegnelser over datatrafik i tilfælde af mistanke om insiderhandel eller kursmanipulation. Markedsmisbrugsforordningens artikel 23, stk. 2, litra h, fastsætter således, at de nationale kompetente myndigheder, der skal undersøge overtrædelser af forordningen, som minimum tillægges beføjelser til bl.a. at kræve, såfremt det er tilladt i henhold til national ret, at få udleveret fortegnelser over datatrafik hos en telekommunikationsoperatør, når der er begrundet mistanke om en overtrædelse, og når sådanne fortegnelser kan være af relevans for undersøgelsen af en overtrædelse af artikel 14, litra a) eller b) om insiderhandel og uretmæssig videregivelse af intern viden, eller artikel 15 om markedsmanipulation.

2. Sagernes faktiske omstændigheder

Den 22. maj 2014 iværksatte det franske finanstilsyn en undersøgelse af insiderhandel og hæleri af bl.a. aktier. I den forbindelse indhentede finanstilsynet data vedrørende anvendelsen af telefontjenester med hjemmel i den franske lov om monetære og finansielle anliggender. Loven foreskriver bl.a., at efterforskere kan indhente data, som er lagret og behandlet af telekommunikationsoperatører i henhold til lov om postvæsen og elektronisk kommunikation, der foreskriver lagring af trafikdata for efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger i op til 1 år (logning).

På den baggrund blev sagsøgeren i sag C-339/20, VD, den 10. marts 2017 sigtet for insiderhandel og hvidvask med værdipapirer, og sagsøgeren i sag C-397/20, SR, blev den 29. maj 2017 sigtet for insiderhandel med aktier og finansielle instrumenter. Begge sagsøgere anlagde herefter sag med påstand om, at finanstilsynets indhentelser af data skulle annulleres med henvisning til, at den franske lovgivning var i strid med bl.a. e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, sammenholdt med Chartrets artikel 7, 8, 11 og 52, stk. 1, som fortolket af EU-Domstolen.

Den franske lovgivning gennemfører markedsmisbrugsforordningens minimumskrav til de beføjelser, som den kompetente myndighed efter forordningens artikel 23, stk. 2, skal tillægges, herunder navnlig muligheden for indhentelse af forbindelsesdata (trafikdata) fra telekommunikationsoperatører (litra h), og som tidligere var fastsat i direktiv nr. 2003/6/EF om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug)³, der blev ophævet ved forordningen.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28. januar 2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug).

Af den præjudicielle anmodning fremgår, at formålet med anmodningen bl.a. er at få belyst, om e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, sammenholdt med Chartrets artikel 7, 8 og 11 som fortolket af EU-Domstolen, kan forenes med de krav, som er opstillet i markedsmisbrugsforordningen.

I den forbindelse henvises der bl.a. til markedsmisbrugsforordningens betragtning nr. 65, der fremhæver, at forbindelsesdata *udgør et yderst vigtigt – og undertiden det eneste – bevismateriale*, der kan afsløre og bevise insiderhandel og markedsmanipulation, da de giver mulighed for at fastslå identiteten af en person, som er ansvarlig for videregivelse af urigtige eller vildledende oplysninger, eller at personer har været i kontakt med hinanden på et bestemt tidspunkt, og at der er en forbindelse mellem to eller flere personer. Endvidere henvises der til betragtning nr. 66, der anfører, at udøvelsen af disse beføjelser kan udmønte sig i alvorlige indgreb i bl.a. retten til respekt for privatliv, hvorfor medlemsstaterne skal have passende og effektive beskyttelsesmekanismer mod misbrug ved at begrænse disse beføjelser til tilfælde, hvor det er nødvendigt for en ordentlig undersøgelse af alvorlige sager, hvor der ikke findes tilsvarende midler til reelt at opnå samme resultat. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at dette medfører, at visse tilfælde af markedsmisbrug, der er omhandlet af denne retsakt, bør anses for alvorlige overtrædelser. Det fremgår endvidere, at i de foreliggende sager var de interne oplysninger, der kunne karakterisere det objektive gerningsindhold i ulovlig praksis på markedsområdet, i det væsentlige mundtlige og hemmelige.

Sagsøgerne har under sagerne bl.a. henvist til EU-Domstolens dom af 21. december 2016 i ”Tele2-dommen”⁴. I dommen fastslog EU-Domstolen, at de svenske regler om logning var i strid med e-databeskyttelsesdirektivet, sammenholdt med de grundlæggende rettigheder i EU-Chartret. EU-retten var således til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en pligt til generel og udifferentieret lagring af samtlige trafik- og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation. Sagsøgerne har endvidere henvist til EU-Domstolens seneste dom af 6. oktober 2020, i ”La Quadrature du Net-dommen”⁵, hvor Domstolen i vidt omfang har fastholdt sin praksis efter Tele-2-dommen, men dog

⁴ De forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 Sverige AB m.fl.

⁵ De forenede sager C-511/18 og C-512/18, La Quadrature du Net m.fl., og C-520/18, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.

har tilladt en snæver adgang til generel og udifferentieret lagring, hvis medlemsstaten står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der er reel og aktuel eller forudsigelig.

3. Den danske interesse i sagerne

Regeringen har ikke afgivet skriftligt indlæg i sagerne. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at regeringen bør anmode om mundtlig forhandling, idet sagerne vedrører EU-medlemsstaternes muligheder for at pålægge teleudbydere at lagre og opbevare oplysninger om tele- og internettrafik (logning) samt adgang hertil til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare overtrædelser. Det bemærkes, at Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Polen og Portugal samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg i sagerne.

La Quadrature du Net-dommen af 6. oktober 2020 medfører, at der er behov for at ændre i de gældende danske regler om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (logning). Samtidig skal det vurderes, i hvilket omfang dommen giver anledning til at ændre reglerne om adgang til loggede oplysninger i retsplejelovens bestemmelser om edition og indgreb i meddelelseshemmeligheden.⁶

Besvarelsen af det første spørgsmål i begge sager kan få betydning for den kommende revision af logningsreglerne samt reglerne om adgang til loggede oplysninger i retsplejelovens bestemmelser.

Besvarelsen vil således navnlig kunne få indflydelse på, hvordan de danske regler om adgang til loggede oplysninger kan indrettes i overensstemmelse med EU-retten på en måde, hvor loggede oplysninger fortsat kan anvendes som et effektivt efterforskningsværktøj. Det gælder i særdeleshed i sager, hvor de øvrige efterforskningsmuligheder er begrænsede, som f.eks. sager om markedsmisbrug.

Endvidere verserer der fortsat en række præjudicielle sager fra andre EU-medlemsstater for EU-Domstolen, som kan få betydning for medlemsstaternes mulighed for at fastsætte nationale logningsregler.

⁶ Der henvises til den skitse for revision af logningsreglerne mv., som Justitsministeriet oversendte til Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg den 23. marts 2021, jf. Europaudvalget 2020-21, EEU Alm. del, bilag 396.

Regeringen afgav den 17. februar 2020 skriftligt indlæg i en præjudiciel sag vedrørende de tyske logningsregler, der fastsætter differentierede lagringsperioder for trafik- og lokaliseringsdata ("SpaceNet AG m.fl."⁷). Her blev der argumenteret for, at EU-Domstolen bør genoverveje retstilstanden, som Tele2-dommen har medført. Regeringen har den 18. marts 2021 anmodet om mundtlig forhandling i sagen bl.a. med henvisning til, at EU-Domstolen ikke med La Quadrature du Net-dommen har taget stilling til det principielle spørgsmål, som rejses i SpaceNet m.fl., og at det i øvrigt er regeringens opfattelse, at Domstolen med de nævnte domme har anlagt en fortolkning på området, der ikke imødekommer det reelle behov for myndighederne til at kunne bekæmpe grov kriminalitet, som f.eks. drab, bande- og narkokriminalitet.

Herudover afgav regeringen den 13. august 2020 skriftligt indlæg i en præjudiciel sag vedrørende de irske logningsregler og det irske politis lagring af og adgang til metadata fra telekommunikation i en drabssag ("The Commissioner of the Garda Síochána m.fl."⁸). Også her argumenterede regeringen bl.a. for, at EU-Domstolen bør genoverveje retstilstanden.

4. Regeringens synspunkter i sagerne

Det er overordnet regeringens opfattelse, at EU-Domstolen igen skal opfordres til at genoverveje sin praksis på logningsområdet. Domstolen har med La Quadrature du Net-dommen fortsat anlagt en fortolkning på området, der ikke imødekommer myndighedernes behov for at kunne bekæmpe grov kriminalitet, som f.eks. drab, bande- og narkokriminalitet. Det er i den sammenhæng afgørende, at der sikres en bedre balance mellem på den ene side retshåndhavende myndigheders mulighed for at anvende centrale og effektive efterforskningsværktøjer og på den anden side overholdelse af de grundlæggende rettigheder i Chartret.

Det er regeringens opfattelse, at denne balance ikke er tilstrækkeligt sikret med La Quadrature du Net-dommen i sager, som de forelagte, hvor trafik- og lokaliseringsdata udgør et yderst vigtigt – og undertiden det eneste – bevismateriale, der kan afsløre insiderhandel og markedsmanipulation.

Det er således regeringens opfattelse, at det ved afvejningen af indgrebet i privatlivsbeskyttelsen må tillægges afgørende vægt, om grov kriminalitet i praksis kun vanskeligt lader sig efterforske, hvis ikke der er adgang for den

⁷ De forenede sager C-793/19 og C-794/19, SpaceNet AG m.fl.

⁸ Sag C-140/20, The Commissioner of the Garda Síochána m.fl.

ationale lovgiver til at pålægge teleudbyderne en midlertidig pligt til at foretage en generel og udifferentieret lagring af lokaliserings- og trafikdata, således at de offentlige efterforskningsmyndigheder har adgang til – efter retskendelse eller lignende – at få udleveret disse data ved mistanke om begået grov kriminalitet, her insiderhandel og markedsmisbrug. Som det også fremgår af præambelen til markedsmisbrugsforordningen (betragtning nr. 65), er trafik- og lokaliseringsdata yderst vigtige i sager om markedsmisbrug, hvor de undertiden er det eneste bevismateriale, der kan føre til sagens opklaring, hvorfor sådanne sager efter regeringens opfattelse bør kunne begrunde det alvorlige indgreb i bl.a. retten til respekt for privatliv, som lagring af trafik- og lokaliseringsdata og adgang hertil udgør.

Det bemærkes, at EU-Domstolen i La Quadrature du Net-dommens præmis 154 anfører, at der ved afvejningen af de relevante rettigheder og interesser skal tages hensyn til, at logning af visse oplysninger kan udgøre det eneste efterforskningsmiddel ved efterforskning af lovovertrædelser begået online (konkret nævnes logning af IP-adresser med henblik på bekæmpelse af forbrydelser vedrørende børnepornografi). La Quadrature du Net-dommen må derfor efter regeringens opfattelse også læses således, at det ikke har været hensigten at udelukke, at tage hensyn til muligheden for at efterforske andre lovovertrædelser, hvor logning af visse oplysninger kan udgøre det eneste efterforskningsmiddel.