



HØRINGSNOTAT

Center i departementet
Center for klimaneutralt
Danmark

Dato
26. august 2020

J nr. 2020-3637

/ thojn

Høringsnotat vedr. høring over udkast til forslag ændring af § 13 i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, lov om radiofrekvenser og forskellige andre love har været i ekstern høring med frist den 26. juni 2020.

Den 10. juli 2020 blev udkast til forslag til ændring af § 13 i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester sendt i en supplerende ekstern høring med frist for afgivelse af høringsvar den 11. august 2020.

Følgende 5 høringsparter har fremsendt bemærkninger til udkastet til lovforslag:
Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering, Fiberby, IT-Politisk Forening, Prosa og Teleindustrien.

I det følgende gennemgås de væsentligste punkter i de indkomne høringsvar efterfulgt af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger for hvert emne angivet i kursiv. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringsvar, som kan ses på Høringsportalen.

Indholdsfortegnelse

Høringsvar af generel karakter til udkastet til lovforslag.....	2
Placering af hjemmel til indhentning af oplysninger om IMEI-nr.	4
Forholdet til de EU-retlige regler.....	5
Angivelse af IMEI-nr. direkte i lovteksten	6
Spørgsmål til krav om mistanke og til effekten af politiets beføjelser i h.t. § 13.....	7

Høringsvar af generel karakter til lovudkastet

IT-Politisk Forening anbefaler, at lovforslaget ikke fremsættes, bl.a. fordi et IMEI-nummer ikke med nogen teknisk eller juridisk rimelighed kan opfattes som en abonnementsoplysning inden for rammerne af telelovens § 13, idet IMEI-nummer ikke er en oplysning, som mobiludbyderen har tildelt slutbrugeren i en konkret tjeneste.

Teleindustrien har bl.a. anført, at man finder udkastet til ændring af telelovens § 13 og det tilhørende udkast til lovbemærkninger for uhensigtsmæssige, og at lovudkastet efter Teleindustriens opfattelse ikke skaber den ønskede klare hjemmel til, at politiet får adgang til IMEI-oplysning uden rettens godkendelse.

Teleindustrien har endvidere anført, at lovforslaget synes at lægge op til, at bestemmelsen kun skal omfatte udlevering af navn/nummer på baggrund af IMEI-nr., men ikke udlevering af IMEI-nr. på baggrund af navn/nummer, og da begge disse ydelser er baseret på og muliggøres af teleudbydernes lovpligtige logning af hvilket IMEI-nummer, der anvendes til en kommunikation, bemærker Teleindustrien, at det vil være ulogisk og forvirrende, hvis ikke begge disse bliver omfattet af den nye regel.

Teleindustrien har endvidere bemærket, at "IMEI -> navn/nummer" typisk omfatter flere kunder, idet en mobiltelefon kan udskiftes og overdrages til andre slutbrugere, og omvendt omfatter oplysning om "navn/nummer -> IMEI" altid kun én slutbruger. "IMEI -> navn/nummer" er således en mere indgribende ydelse end "navn/nummer -> IMEI", hvilket understreger det ulogiske i kun at indføre en lempet udleveringshjemmel for den mest indgribende ydelse.

Prosa anbefaler, at forslaget ændres, så det præciseres, at der altid skal indhentes en retskendelse, før politiet får adgang til en mobiltelefons IMEI-nummer. Herved opnås den ønskede præcisering af fortolkningen af bestemmelsen om udlevering af basale oplysninger på baggrund af en identifikation af slutbrugeren baseret på IMEI-nr.

Prosa har i den forbindelse anført, at IMEI-nummeret er en forøgelse af oplysninger om en borgers privatliv, som kun bør kunne indhentes gennem en retskendelse, og at man ikke i bemærkningerne til udkastet fortæller, hvorfor den nuværende ordning med retskendelse er for langsom.

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering gør opmærksom på, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal udarbejde en vurdering af efterlevelsen af principperne for agil erhvervsrettet regulering.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker indledningsvist, at lovforslaget, som det forelå ved høringen, ikke vedrørte udleveringen af selve IMEI-nummeret, men derimod en præcisering af, at den nugældende § 13 omfatter udlevering af oplysninger, herunder telefonnummer, på baggrund af et af politiet oplyst IMEI-nummer.

Ministeriet kan tilslutte sig de ovenfor gengivne bemærkninger om, at IMEI-nummeret ikke er en oplysning tildelt slutbrugeren, og derfor ikke kan anses for omfattet af § 13 i dens nugældende form. Ministeriet har samtidig noteret sig Teleindustriens bemærkning om at en retstilstand, hvorefter bestemmelsen i § 13 omfatter en pligt til at udlevere eks. telefonnummer på baggrund af et af politiet oplyst IMEI-nr., mens der omvendt ikke er pligt til at udlevere

IMEI-nr. på baggrund af et af politiet oplyst telefonnummer, efter Teleindustriens opfattelse er uhensigtsmæssig.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at lovforslaget bl.a. har til formål at skabe retlig klarhed om, hvornår der kan udleveres oplysninger til politiet, herunder oplysninger om, hvilket telefonnummer, der er sat i forbindelse med et bestemt IMEI-nr. og omvendt, idet der for udbyderne kan være betydelige sanktioner forbundet med manglende iagttagelse af ovennævnte regelsæt.

Rigspolitiet oplyser, at Indhentelse af oplysninger om, hvilke mobiltelefoner mv., der har været anvendt til et mobilabonnement og omvendt, er et centralt indledende efterforskningskridt, der sætter politiet i stand til umiddelbart at træffe beslutning om, hvorvidt der er grundlag for at iværksætte indgreb efter retsplejelovens regler, herunder indgreb i meddelelseshemmeligheden eller pålæg om edition.

Hvis dette er tilfældet, iværksættes indgrebet i overensstemmelse med retsplejelovens regler på baggrund af enten forudgående retskendelse, eller på øjemedet efterfulgt af rettens kendelse.

Rigspolitiet oplyser endvidere, at det nævnte indledende efterforskningskridt ofte anvendes på den måde, at politiet, der kender et telefonnummer, anmoder teleudbyderne om at oplyse IMEI-nummer. Dette IMEI-nummer vil derefter blive sendt retur til teleudbyderne med henblik på at fastslå, om det er kendt med andre telefonnumre. Dette er f.eks. særligt relevant i de tilfælde, hvor personer under mistanke for strafbar virksomhed, skifter mellem flere SIM-kort.

Hvis politiet omvendt kender IMEI-nummeret, vil teleudbyderne blive anmodet om at oplyse tilknyttede telefonnumre.

Dette efterforskningskridt anvendes ifølge Rigspolitiet til helt indledningsvis at fastlægge en mulig sammenhæng mellem fysiske personer og kommunikationsenheder, f.eks. i et forhold til mistænkte målpersoner, eller i tilfælde, hvor en telefon er blevet stjålet.

I sagens natur vil indhentningen af disse indledende oplysninger om hvilke slutbrugere, der har anvendt en given enhed, kunne omfatte oplysninger om flere slutbrugere, idet anvendelse af en given kommunikationsenhed over tid kan skifte mellem flere slutbrugere, f.eks. som følge af salg eller udlån af enheden – som også påpeget af Teleindustrien og IT-Politisk Forening. Omvendt vil indhentningen af oplysninger om, hvilke enheder én slutbruger har anvendt, kun omfatte oplysninger om denne slutbruger.

Den senere eventuelle indhentning af oplysninger om kommunikation foretaget af slutbrugeren med en eller flere kommunikationsenheder, eller den geografiske placering af kommunikationsenheden, vil falde uden for telelovens § 13, og skal derfor også fremover finde sted i henhold til retsplejelovens regler. Det påhviler i den forbindelse politiet – på baggrund af de foreliggende oplysninger – nærmere at vurdere hvorvidt, mod hvem og hvor længe, der skal anmodes om rettens godkendelse til at iværksætte sådanne indgreb.

Betydningen af denne målretning knytter sig derfor både til vurderingen af den efterforskningsmæssige værdi i at iværksætte indgreb efter retsplejelovens regler, således at der f.eks. ikke iværksættes indgreb mod et inaktivt nummer, men knytter sig også til de straffeprocessuelle regler om proportionalitet mv., som politiet er forpligtet til at iagttage. Har politiet grundlag for at antage, at en målperson kun har anvendt en mobiltelefon i en given

periode, er der således pligt til at begrænse indgreb til kun at omfatte relevante perioder, målpersoner mv.

På denne baggrund har ministeriet tilpasset lovforslaget, så det nu entydigt fremgår, at IMEI-nr. er omfattet af den foreslåede § 13. Herved sikres dels, at politiet har mulighed for at indhente helt basale oplysninger – der ikke omfatter oplysninger om, hvem der har kommunikeret og om hvad eller oplysninger om enhedens geografiske placering – til brug for efterforskningen af strafbare forhold, dels at der fastsættes entydige retlige rammer for teleudbydernes behandling af pålæg fra politiet.

Vedrørende Erhvervsstyrelsens bemærkning om principperne for agil erhvervsrettet regulering kan det oplyses, at efterlevelse af principperne for agil erhvervsrettet regulering vil blive vurderet i afsnittet om "Principper for agil erhvervsrettet lovgivning" i det samlede lovforslag for ændring af lov om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester mv.

Placering af hjemmel til indhentning af oplysninger om IMEI-nr.

Teleindustrien opfordrer til, at den nye regel om udlevering af IMEI-oplysning placeres i retsplejelovens kapitel 71 (og ikke i teleloven), idet IMEI-oplysninger efter Teleindustriens opfattelse er logningspligtige data – dvs. data, som teleselskaberne udelukkende registrerer som følge af kravet herom i logningsreglerne.

På den baggrund opfordrer Teleindustrien til, at alle regler om udlevering af loggede teledata samles i retsplejelovens kapitel 71, da der heri allerede findes både hjemmelsbestemmelsen om logning af teledata, herunder IMEI-oplysning, samt reglerne om udlevering af teledata i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden og teleobservation (masteoplysninger), og det vil derfor være naturligt og samtidig skabe gennemsigtighed i reguleringen, hvis yderligere regler om udlevering af loggede teledata placeres i retsplejeloven.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger:

Ministeriet har noteret sig det anførte og skal i den anledning bemærke, at det ønskes, at skabe gennemsigtighed i reguleringen, herunder ved at de relevante retsregler så vidt muligt samles.

Ministeriet henviser samtidig til, at det er Rigspolitiets opfattelse, at oplysninger om IMEI-nr. mv., er et centralt efterforskningsværktøj for politiet, jf. det anførte under høringssvar af generel karakter, og at værktøjets væsentlighed og teleudbydernes behov for retlig klarhed tilsiger, at regelgrundlaget for dets fortsatte anvendelse snarligt afklares.

For at opnå denne afklaring inden for en rimelig tidsramme, vurderes det nødvendigt at foretage denne i forbindelse med de igangværende øvrige ændringer af telelovens regler.

For så vidt angår Teleindustriens overvejelser om, at bestemmelsen burde fremgå af retsplejeloven, finder ministeriet, at dette spørgsmål bør inddrages i overvejelserne som led i en senere ændring af de relevante kapitler i retsplejeloven.

Forholdet til de EU-retlige regler

IT-Politisk Forening anbefaler, at lovforslaget ikke fremsættes, bl.a. fordi lovforslaget strider mod EU-retten, idet IMEI-nummeret er trafikdata i forhold til e-databeskyttelsesdirektivet, og telelovens § 13 indeholder ingen materielle og processuelle betingelser, som regulerer politiets adgang til oplysninger hos mobiludbyderen.

Det betyder, at udlevering af oplysninger til politiet via behandling af IMEI-nummer skal opfylde kravene i e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, idet EU-Domstolen har fastslået, at artikel 15, stk. 1 finder anvendelse på alle retsfor skrifter, som giver politiet adgang til trafikdata (jf. præmis 35 i C-207/16 og den deri nævnte retspraksis).

IT-Politisk Forening har endvidere bl.a. anført, at lovgivning om kompetente myndigheders adgang til lagrede trafikdata (herunder IMEI-numre) skal opfylde et af målene i artikel 15, stk. 1. Derudover skal lovgivningen opstille materielle og processuelle betingelser for kompetente myndigheders adgang som begrænser adgangen til det strengt nødvendige, jf. præmis 118 i Tele2-sagen.

IT-Politisk Forening har desuden anført, at telelovens § 13 ikke lever op til EU-rettens krav, idet politiet får en generel adgang til "oplysninger, der identificerer en slutbrugers adgang til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester", endda uden at betingelserne for edition skal være opfyldt. Politiet kan potentielt benytte denne adgang til formål, der falder uden for e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1.

Teleindustrien opfordrer til, at det afklares om udkastet til ændring af telelovens § 13 ligger inden for rammerne af EU-retten. Ved at afvente EU-domstolens kommende afgørelse, kan det samtidig afklares, om det overhovedet er lovligt, at give politiet en generel direkte adgang til loggede teledata i form af IMEI-oplysninger. Den seneste EU-dom om logning fra 2016 (C-203-15, Tele2-Watson) beskriver således, at artikel 15, stk. 1 i e-datadirektivet 2002/58/EF – som udgør den bagvedliggende EU-regel om logningsreglerne – er til hinder for national lovgivning, der giver politiet adgang til lagrede data "uden i forbindelse med bekæmpelse af kriminalitet at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet... "

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at foreslåede lovændringer naturligvis skal ligge inden for rammerne af EU-retten.

I den forbindelse skal ministeriet fremhæve den af IT-Politisk Forening nævnte dom, C-207/16, Ministerio Fiscal. I denne sag, der vedrørte røveri af en mobiltelefon, anmodede det spanske kriminalpoliti om, at det pålagdes diverse teleudbydereudlevere at give adgang til de telefonnumre, der svarer til de SIM-kort, der over en 12-dages periode var blevet aktiveret med den stjålne mobiltelefons IMEI-kode, samt personoplysningerne om identiteten på indehaverne af disse kort, såsom deres efternavn, fornavn og eventuelt adresse (para. 20 og 40). Anmodningen vedrørte derimod ikke oplysninger om kommunikation foretaget med de nævnte SIM-kort og lokaliseringsdata vedrørende den stjålne mobiltelefon (para. 40).

Domstolen fremhævede i den forbindelse, at det med hensyn til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser kun er bekæmpelse af grov kriminalitet, der kan begrunde offentlige myndigheders adgang til personoplysninger, der er lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, og som tilsammen gør det muligt at drage præcise slutninger vedrørende privatlivet for de personer, hvis data er omhandlet,

hvilket er begrundet med den omstændighed, at det formål, der forfølges med en lovgivning, der regulerer denne adgang, skal stå i forhold til alvoren af det indgreb i de omhandlede grundlæggende rettigheder, som denne adgang indebærer (para. 54 – 55).

Domstolen bemærkede i den forbindelse, at indhentningen af de data, som hovedsagen omhandlede ikke kunne kvalificeres som et »alvorligt« indgreb i de grundlæggende rettigheder for de personer, hvis data er omhandlet (para. 61).

I forlængelse heraf bemærker ministeriet, at telelovens § 13 ikke indeholder et kriminalitetskrav, og bestemmelsen kan således anvendes til brug for politiets efterforskning af ethvert strafbart forhold, men også som led i politiets øvrige opgavevaretagelse, jf. politilovens § 2.

På baggrund af de fremkomne hørings svar og i lyset af EU-Domstolens praksis på området er lovforslaget tilpasset i forhold til høringsversionen således, at politiet fremover alene vil kunne benytte den foreslåede bestemmelse i sager, der vedrører efterforskning af lovovertrædelser. Idet bestemmelsen samtidig indebærer, at politiet ikke kan pålægge teleudbydere at udlevere oplysninger om slutbrugeres kommunikation eller andre oplysninger, som tilsammen gør det muligt at drage præcise slutninger vedrørende privatlivet for de personer, hvis data er omhandlet bringes telelovens § 13 hermed i fuld overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.

Angivelse af IMEI-nr. direkte i lovteksten

Teleindustrien har foreslået, at § 13 formuleres på følgende måde:

”Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til slutbrugere skal på politiets begæring udlevere registrerede oplysninger om, hvilke mobiltelefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater, der har været anvendt til et mobilabonnement, og omvendt (IMEI-oplysning).”

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger:

Ministeriet kan som nævnt tilslutte sig Teleindustrien betragtninger og har på den baggrund nyaffattet lovforslaget. Med henblik på at opretholde den generelle teknologineutrale ordlyd af telelovens § 13 foreslås det dog ikke at angive IMEI-oplysning direkte i bestemmelsen, idet det derved sikres, at oplysninger, numre mv., der i fremtiden måtte komme til at tjene en funktion, der kan sammenlignes med et IMEI-nummer, også vil kunne pålægges udleveret efter bestemmelsen.

Det reviderede lovforslag medfører således ingen begrænsninger i forhold til de oplysninger, der hidtil har kunnet pålægges udleveret efter § 13. Bestemmelsen omfatter således fortsat oplysninger, som udbyderen har tildelt slutbrugeren som led i en konkret tjeneste. Oplysninger om teknisk udstyr, betalingsmidler eller lignende samt oplysninger om dynamiske IP-adresser vil samtidig fortsat ikke være omfattet af bestemmelsen.

Det foreslås dog – for at sikre fuld overensstemmelse med EU-retten –, at oplysningerne fremover kun kan indhentes af politiet til brug for efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, hvilket svarer til det kriminalitetskrav, der gælder for edition efter retsplejelovens regler.

Som det også er tilfældet efter den gældende bestemmelse vil den foreslåede affattelse af § 13 ikke omfatte oplysninger om, hvem en slutbruger har kommunikeret med, eller om den geografiske placering af det anvendte kommunikationsudstyr, idet indhentningen af sådanne oplysninger skal ske efter retsplejelovens regler, herunder kapitel 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden og kapitel 74 om edition.

Formålet er således at skabe en klart afgrænset hjemmel til, at politiet kan indhente indledende oplysninger, der gør det muligt at fastlægge en sammenhæng mellem fysiske personer og kommunikationsenheder. Efter denne indledende "sammenkobling" vil indhentelsen af øvrige oplysninger derimod skulle ske i medfør af retsplejelovens regler.

Spørgsmål til krav om mistanke og til effekten af politiets beføjelser i h.t. § 13

Fiberby spørger, om politiets mistanke om terroraktivitet er en forudsætning for udlevering af en slutbrugers basale oplysninger.

Fiberby spørger endvidere, hvilken effekt har reglerne om politiets beføjelser til let adgang til en slutbrugers basale oplysninger haft hidtil, fx de sidste 12 måneder. Fiberby har ikke været opmærksom på, at udlevering af en slutbrugers basale oplysninger uden kendelse begrænser sig til slutbrugere, der har en fast ip-adresse og henviser til, at Fiberby tilbyder både faste ip-adresser og dynamiske ip-adresser. Fiberby finder, at begrænsningen med faste ip-adresser bør præciseres – gerne i bemærkninger til loven.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger:

Mistanke om terroraktivitet er ikke en forudsætning for udlevering af en slutbrugers basale oplysninger, hverken efter den gældende eller den foreslåede bestemmelse.

Den gældende bestemmelsen blev indsat på baggrund af et forslag fra et udvalg, der vurderede det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger, men bestemmelsen har efter dens ordlyd og forarbejder ingen kriminalitetskrav mv. Bestemmelsen har således kunnet anvendes til brug for politiets efterforskning af ethvert strafbart forhold, men også som led i politiets øvrige opgavevaretagelse, jf. politilovens § 2.

Som redegjort for ovenfor er der dog fundet grundlag for begrænse bestemmelsens anvendelsesområde, således at politiet fremover alene vil kunne benytte den foreslåede bestemmelse i sager, der vedrører efterforskning af lovovertrædelser undergivet offentlig påtale, hvilket svarer til det kriminalitetskrav, der gælder for edition efter retsplejelovens regler.

Vedrørende Fiberbys spørgsmål om effekten af politiets beføjelser efter § 13 kan det oplyses, at Rigspolitiet ikke umiddelbart har mulighed for ud fra eksempelvis statistisk materiale at belyse, hvor ofte den enkelte politikreds har udstedt pålæg efter bestemmelsen.

I øvrigt bemærkes, at det fremgår klart af forarbejderne til § 13, at dynamiske IP-adresser ikke er omfattet, og at af udlevering af dynamiske IP-adresser mv. skal ske i medfør af retsplejeloven. Den relevante udbyder skal således besvare politiets anmodning ud fra de oplysninger, de ligger inde med, men ikke udlevere oplysninger om dynamisk IP-adresse, idet sådanne, som nævnt, hverken er eller vil være omfattet af bestemmelsen.

Da den foreslåede udvidelse er afgrænset til at angå såkaldt IMEI-oplysning, og ikke indebærer øvrige ændringer i forhold til de oplysninger, der er omfattet, og da afgrænsningen i forhold til dynamiske IP-adresser allerede er klart beskrevet, giver Fiberbys bemærkninger efter ministeriets opfattelse ikke anledning til yderligere præcisering.