

Svarskrift

Til

Københavns Byret

I sagsnr. BS-19085/2018-KBH:

Foreningen imod Ulovlig Logning
(Advokat Martin von Haller)

mod

Justitsminister Søren Pape Poulsen
Justitsministeriet
(Advokat Rasmussen Holdgaard)

Indhold

1.	PÅSTAND	4
2.	PROCESSUELLE BEMÆRKNINGER	4
2.1	Søgsmålskompetence	4
2.2	Henvisning	4
3.	TVISTEN I SAGEN	4
4.	SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING - OM UDVIKLINGEN I DET DANSKE RETSGRUNDLAG FOR LOGNING.....	6
4.1	Lov nr. 378 af 6. juni 2002 – vedtagelse af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revisionspligt i 2005-06.....	6
4.2	Lov nr. 542 af 8. juni 2006 – udskydelse af revisionen til 2009-10	7
4.3	Lov nr. 650 af 15. juni 2010 – udskydelse af revisionen til 2011-12	7
4.4	Lov nr. 573 af 18. juni 2012 – udskydelse af revisionen til 2012-13	8
4.5	Lov nr. 635 af 12. juni 2013 – udskydelse af revisionen til 2014-15	9
4.6	Digital Rights-dommen af 8. april 2014 og ophævelse af sessionslogning	10
4.7	Lov nr. 640 af 8. juni 2016 – udskydelse af revisionen til 2016-17	11
4.8	Tele2-dommen og udskydelse af revision til 2017-18.....	12
4.9	Arbejdet med revision af telelovgivningen.....	13
4.10	Lov nr. 716 af 8. juni 2018 – udskydelse af revisionen til 2018-19	14
4.11	Det videre revisionsarbejde	16
5.	SUPPLERENDE OM RETSGRUNDLAGET I SAGEN	16
5.1	Charteret.....	16
5.2	Direktiv 2002/58/EF.....	18
5.3	EU-Domstolens dom i C-203/15 og C-698/15 – Tele2	19
5.4	Retsplejelovens § 786 og logningsbekendtgørelsen	20
5.5	Retsplejelovens kapitel 71 og 74	23
5.5.1	Kapitel 71 – Indgreb i meddelelshemmeligheden	23
5.5.2	Kapitel 74 – Edition.....	26
6.	ANBRINGENDER	27
6.1	Sammenfatning af sagsøgte anbringender	27
6.2	Logningsbekendtgørelsen kan opretholdes midlertidigt, indtil en revision er gennemført og sat i kraft	28
6.2.1	Retspraksis om midlertidig opretholdelse af national ret efter en præjudiciel dom fra EU-Domstolen.....	28
6.2.2	De retlige og faktiske konsekvenser i lyset af Tele2-dommen frembyder ekstraordinære vanskeligheder	29
6.2.3	Der er ikke forløbet urimelig lang tid siden afsigelsen af Tele2-dommen i lyset af det nødvendige arbejde	32

6.2.4	Indgrebet i form af den generelle logningsforpligtelse er af begrænset intensitet	33
6.2.5	En øjeblikkelig tilsidesættelse af logningsbekendtgørelsen vil have væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger	33
6.3	Logningsbekendtgørelsen er ikke i strid med EMRK.....	35
6.4	Bemærkninger til sagsøgerens anbringender.....	35
6.4.1	Logning misbruges	36
6.4.2	Logning er dyrt, og data anvendes sjældent af politiet	36
6.4.3	Logning truer pressefriheden/kildebeskyttelsen	36
6.4.4	De danske regler om editionspligt strider mod EU-retten – Telenor-dommen	37
6.4.5	Starttidspunktet for fastlæggelsen af det tidsrum, som Danmark har til at efterkomme EU-Domstolens dom	37
6.4.6	Kommissionen har ikke indikeret, at de gældende danske logningsregler er i strid med EU-retten	38
6.4.7	Digital Rights-dommen påvirker ikke logningsbekendtgørelsens gyldighed	38
6.4.8	Regler om adgang til loggede oplysninger	38
7.	PROCESSUELLE MEDDELELSER	39
8.	MOMSREGISTRERING	39

1. PÅSTAND

Frifindelse

2. PROCESSUELLE BEMÆRKNINGER

2.1 Søgsmålskompetence

Sagsøgte bemærker, at sagsøgeren ikke har fremlagt en liste over sine medlemmer. Det betyder, at det ikke er muligt for sagsøgte at vurdere, hvorvidt foreningen har retlig interesse.

Sagsøgte opfordrer (A) på den baggrund sagsøgeren til at fremlægge en medlemsliste.

2.2 Henvisning

Sagsøgte kan tilslutte sig sagsøgerens anmodning om henvisning af sagen til landsretten, jf. retsplejelovens § 226. Sagen rejser efter Justitsministeriets opfattelse bl.a. spørgsmål om forhold, der for øjeblikket er genstand for præjudicielle forelæggelser ved EU-Domstolen. Ifølge bemærkningerne til retsplejelovens § 226 i lovforslag nr. L 168 af 1. marts 2006 er en sag som udgangspunkt principiel, hvis den angår fortolkning af EU-lovgivning eller i øvrigt angår et principielt EU-retligt spørgsmål.

3. TVISTEN I SAGEN

Denne sag handler, som sagsøgte forstår det, grundlæggende om, i hvor lang en periode efter EU-Domstolens afsigelse af dom af 21. december 2016 i Tele2 Sverige AB, forenede sager C-203/15 og C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (herefter Tele2-dommen), Danmark kan opretholde bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 om udbydere af elektroniske kommunikationsnet og elektroniske kommunikationstjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (herefter logningsbekendtgørelsen) uden at handle i strid med EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK).

Sagsøgeren har i sagen nedlagt påstand om, at logningsbekendtgørelsen er ugyldig. Sagsøgeren gør overordnet gældende, at logningsbekendtgørelsen strider mod EU-retten, således som denne er fortolket i Tele2-dommen, og EMRK, at bekendtgørelsen på nuværende tidspunkt skulle have været ændret, og at bekendtgørelsen derfor er ugyldig og uanvendelig. Efter sagsøgerens opfattelse har Danmark ikke hurtigt nok efter Tele2-dommen ændret den danske logningslovgivning i overensstemmelse med anvisningerne i Tele2-dommen.

Sagsøgte bestrider ikke, at Tele2-dommen giver anledning til at udrede, i hvilket omfang den danske logningslovgivning, herunder logningsbekendtgørelsen, skal revideres, ligesom det ikke bestrides, at udredningen og den revision, som udredningen måtte give anledning til, skal foretages hurtigst muligt.

Sagsøgte gør imidlertid gældende, at medlemsstaterne efter fast retspraksis har en vis periode til at efterleve en præjudiciel dom fra EU-Domstolen. Det følger således af EU-Domstolens og Højesterets praksis, at medlemsstaterne i en midlertidig periode efter afsigelsen af en EU-domstolsdom kan opretholde den nationale retsstilling, indtil en ændring af den nationale lovgivning er gennemført hurtigst muligt.

Sagsøgte har indtil nu handlet så hurtigt som muligt i lyset af vanskelighederne ved implementeringen af Tele2-dommen.

Vanskelighederne ved implementeringen af Tele2-dommen skyldes navnlig, at det ikke er muligt at udlede direkte af Tele2-dommen, i hvilket nærmere omfang de danske regler er i strid med EU-retten. Dommen efterlader således betydelig tvivl om den fremtidige indretning af nationale logningsregler i samtlige EU-medlemsstater. Da en lang række europæiske tele-selskaber opererer på tværs af landegrænser, har dommen nødvendiggjort og nødvendiggør fortsat et omfattende arbejde i hele EU med henblik på at opnå en fælles europæisk forståelse af dommens konsekvenser.

Hertil kommer, at det konkrete indgreb efter de nugældende logningsregler i den enkelte persons rettigheder efter e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret i sig selv er ganske begrænset. Endelig vil det have væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger, hvis de gældende logningsregler tilsidesættes eller suspenderes i deres helhed uden samtidig at blive erstattet af reviderede regler.

Under disse omstændigheder er det ikke i strid med EU-retten, at Danmark på nuværende tidspunkt opretholder og anvender logningsbekendtgørelsen.

Parterne er således i denne sag uenige om, hvorvidt logningsbekendtgørelsen allerede på nuværende tidspunkt er ugyldig og dermed uanvendelig, eller om Danmark uden at handle i strid med EU-retten kan opretholde bekendtgørelsen midlertidigt, indtil retsstillingen er afklaret, og arbejdet med at ændre lovgivningen er færdiggjort.

For så vidt angår EMRK gør sagsøgte i første række gældende, at den gældende logningsbekendtgørelse ikke er i strid med EMRK. Der er ikke støtte i retspraksis fra Den Europæiske Menneskeretsdomstol (herefter EMD) for de af sagsøgeren fremførte anbringender. I anden række gøres det gældende, at det under alle omstændigheder ikke er i strid med EMRK at opretholde reglerne midlertidigt i overensstemmelse med EU-retten, jf. ovenfor.

Dette uddybes nedenfor.

4. SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING - OM UDVIKLINGEN I DET DANSKE RETSGRUNDLAG FOR LOGNING

Sagsøgerens sagsfremstilling er på en række punkter mangelfuld og foregriber sagsøgerens anbringender. Det væsentligste faktum af betydning for sagen er indholdet af og baggrunden for indførslen af de danske logningsregler samt det faktiske forløb af arbejdet med revision af logningsreglerne siden afsigelsen af Tele2-dommen. Disse forhold berøres kun ganske kort i den sidste del af sagsøgerens sagsfremstilling. Sagsøgte finder det derfor nødvendigt at redegøre sammenhængende i det følgende.

4.1 Lov nr. 378 af 6. juni 2002 – vedtagelse af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revisionspligt i 2005-06

Den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, hvorefter 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, blev indført ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af retsplejeloven bl.a. som led i gennemførelsen af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001). Ændringslovens § 8 bestemmer følgende:

”§ 8. Justitsministeren fremsætter i folketingsåret 2005-06 forslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, som affattet ved denne lovs § 2, nr. 3.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget, jf. lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001, fremgår følgende:

”Til § 8

Ordnings med pligt-mæssig logning af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold er en nyskabelse i forhold til den gældende retstilstand. Forslaget om, at den nærmere tekniske udmøntning skal ske administrativt, giver i vid udstrækning mulighed for løbende at tage højde for det praktiske behov for logning og den tekniske udvikling på området. Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, indebærer imidlertid, at der skal ske pligt-mæssig registrering og opbevaring i 1 år af oplysningerne.

Justitsministeriet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at ordningen evalueres nogle år efter dens iværksættelse. Bestemmelsen i lovforslagets § 8 indebærer, at ordningen i folketingsåret 2005-06 skal tages op til fornyet overvejelse.”

4.2 Lov nr. 542 af 8. juni 2006 – udskydelse af revisionen til 2009-10

Ved § 7 i lov nr. 542 af 8. juni 2006 blev ændringslovens § 8 ændret, således at tidspunktet for revisionen blev udskudt fra folketingsåret 2005-06 til 2009-10. Baggrunden for udskydelsen var ifølge pkt. 10.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 217 af 31. marts 2006, at udarbejdelsen af bekendtgørelsen om logning i en nedsat ekspertgruppe havde været sat i bero med henblik på at afvente udfaldet af forhandlinger i EU-regi, som den 21. februar 2006 resulterede i vedtagelsen af et direktiv om logning i Rådet. Herefter anførtes følgende i lovforslaget:

”Spørgsmålet om gennemførelse af direktivet om opbevaring af trafikdata vil blive behandlet i ekspertgruppen om logning, og det forventes, at arbejdet i ekspertgruppen kan afsluttes i løbet af sommeren 2006 med henblik på udstedelse af en bekendtgørelse om logning i efteråret 2006. Når logningsbekendtgørelsen udstedes, vil forpligtelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, for udbydere af telenet eller teletjenester til at registrere og opbevare oplysninger om teletrafik blive sat i kraft.

Med henblik på at sikre en evaluering af ordningen med logning af oplysninger om teletrafik på et tidspunkt, hvor der har været mulighed for over et relevant tidsrum at indhøste erfaringer med en sådan forpligtelse, foreslås det at fastsætte et nyt tidspunkt for revisionen af logningsbestemmelsen. Det foreslås således, at justitsministeren i folketingsåret 2009-10 fremsætter forslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4. Med en forventet udstedelse af logningsbekendtgørelsen og ikrafttræden af retsplejelovens § 786, stk. 4, i efteråret 2006 indebærer dette, at ordningen tages op til fornyet overvejelse efter et tidsrum, der svarer til det oprindeligt forudsatte ved vedtagelsen af anti-terrorpakken i sommeren 2002.”

Logningsbekendtgørelsen blev i overensstemmelse med det forudsatte i lovforslaget udstedt den 28. september 2006 med ikrafttrædelse den 15. september 2007.

4.3 Lov nr. 650 af 15. juni 2010 – udskydelse af revisionen til 2011-12

Ved lov nr. 650 af 15. juni 2010 blev revisionen udskudt fra folketingsåret 2009-10 til folketingsåret 2011-12. Af bemærkningerne i lovforslag nr. L 180 af 24. marts 2010, pkt. 1.5, fremgår bl.a., at man havde indhentet positive udtalelser om reglerne fra Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste. Endvidere anførtes følgende for så vidt angik en eventuel ophævelse af revisionsbestemmelsen:

*”Rigsadvokaten og Rigspolitiet har endvidere anført, at der ud fra hensynet til straf-
forfølgning kan være behov for at forlænge den gældende opbevaringsperiode på 1
år og behov for at registrere og opbevare flere typer af data. Rigsadvokaten har fo-
reslået, at nærmere overvejelser herom i givet fald sker i lyset af resultatet af det*

igangværende arbejde i EU-regi med evaluering af det såkaldte logningsdirektiv, jf. pkt. 2.2 nedenfor. Endvidere har Rigspolitiet oplyst, at man vil følge udviklingen på området fremover med henblik på at overveje behovet for en længere opbevaringsperiode og behovet for at registrere og opbevare flere typer af data.

Evalueringen af logningsdirektivet forventes at finde sted i efteråret 2010.

I forbindelse med høringen over et udkast til dette lovforslag har flere organisationer mv., herunder tele- og internetbranchen, bl.a. anført, at revisionsbestemmelsen ikke bør ophæves på nuværende tidspunkt, og at branchens erfaringer mv. bør inddrages ved en kommende revision.

Justitsministeriet foreslår på den anførte baggrund, at revisionsbestemmelsen vedrørende retsplejelovens § 786, stk. 4, ikke ophæves på nuværende tidspunkt, men at revisionen af bestemmelsen udsættes til folketingsåret 2011-12, således at resultatet af den evaluering af logningsdirektivet, der forventes at finde sted i efteråret 2010, også kan indgå i overvejelserne i forbindelse med revisionen. Justitsministeriet er endvidere enig med bl.a. Rigspolitiet i, at det vil være hensigtsmæssigt at indhente yderligere erfaring med reglerne med henblik på at vurdere behovet for eventuelle ændringer.

Der foreslås således ikke på nuværende tidspunkt ændringer af retsplejelovens § 786, stk. 4.”

4.4 Lov nr. 573 af 18. juni 2012 – udskydelse af revisionen til 2012-13

Ved lov nr. 573 af 18. juni 2012 blev revisionen udskudt fra folketingsåret 2011-12 til folketingsåret 2012-13. Om baggrunden for udskydelsen anførtes i lovforslag nr. L 53 af 14. december 2011, pkt. 5, bl.a. følgende:

”Som anført ovenfor under pkt. 3.3 gennemfører logningsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 4, væsentlige dele af logningsdirektivet. Danmarks EU-retlige forpligtelser sætter således grænser for, hvilke ændringer der kan foretages af retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen, der er fastsat i medfør heraf. Overvejelser om eventuelle ændringer af retsplejelovens § 786, stk. 4, må således ske i lyset af logningsdirektivet, der bl.a. fastsætter, at visse oplysninger om teletrafik skal registreres og opbevares i en vis periode.

Som nævnt ovenfor under pkt. 4 forventes Kommissionen at fremlægge et forslag til revision af logningsdirektivet i løbet af 2012. Herefter vil forslaget skulle forhandles af EU-medlemsstaterne i Rådet.

Justitsministeriet foreslår på den baggrund, at revisionen af retsplejelovens § 786, stk. 4, udsættes til folketingsåret 2013-14, så revisionen af de danske logningsregler afventer den kommende revision af logningsdirektivet.”

4.5 Lov nr. 635 af 12. juni 2013 – udskydelse af revisionen til 2014-15

Ved lov nr. 635 af 12. juni 2013 blev revisionen udskudt fra folketingsåret 2012-13 til folketingsåret 2014-15, hvilket ifølge lovforslag nr. L 142 af 6. februar 2013 skyldtes, at den varslede ændring af logningsdirektivet fortsat ikke var gennemført. I lovforslagets pkt. 4 anførtes således bl.a.:

”Kommissionen har i tilknytning til evalueringen oplyst, at den vil foreslå en revision af de nuværende logningsregler. Kommissionen vil finde frem til en række løsningsmuligheder i samråd med de retshåndhævende myndigheder, dommerstanden, erhvervssektoren, forbrugergrupper, datatilsynsmyndigheder og organisationer mv. Kommissionen vil undersøge offentlighedens opfattelse af logning, og logningens indflydelse på adfærden. Resultaterne heraf vil indgå i en konsekvensanalyse af den valgte løsningsmodel, som vil danne grundlag for Kommissionens forslag.

Ifølge de senest foreliggende oplysninger forventes det, at Kommissionen vil fremsætte det tidligere bebudede forslag til revision af logningsdirektivet i løbet af 2013, evt. 2014. Kommissionens forslag til revision af logningsdirektivet vil herefter skulle forhandles i EU-regi.

Forsinkelsen af revisionen i forhold til den oprindelige tidshorisont, jf. pkt. 2.4 ovenfor, skyldes efter det oplyste blandt andet, at der i forbindelse med forhandlingerne om Kommissionens forslag til en generel forordning om databeskyttelse KOM (2012) 0011) er identificeret nogle problemstillinger, som efter Kommissionens opfattelse må afklares, inden logningsdirektivet kan revideres.”

Om baggrunden for udskydelsen af revisionen anførtes herefter i pkt. 5.2:

”5.2. Logningsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 4, bygger som anført under pkt. 3.3 i vidt omfang på logningsdirektivet. Danmarks EU-retlige forpligtelser sætter således grænser for, hvilke ændringer der kan foretages af retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen. Endvidere vil fremtidige ændringer af logningsdirektivet med stor sandsynlighed nødvendiggøre tilpasning af de danske logningsregler.

En revision af de danske logningsregler er et meget omfattende arbejde, som indebærer inddragelse af relevante myndigheder og organisationer mv., herunder tele- og internetbranchen. Hvis arbejdet gennemføres inden revisionen af logningsdirektivet, er der en nærliggende risiko for, at væsentlige forudsætninger for arbejdet brister, idet et revideret logningsdirektiv må forventes at ændre de EU-retlige krav til de danske regler.

Hertil kommer, at hvis der gennemføres en ændring af de gældende danske logningsregler, inden det reviderede logningsdirektiv foreligger, vil dette formentlig indebære, at reglerne skal ændres flere gange inden for kort tid, hvilket kan være til gene for bl.a. de virksomheder, andelsforeninger, ejerforeninger mv., der skal efterleve reglerne.

Justitsministeriet foreslår på den anførte baggrund, at revisionen af retsplejelovens § 786, stk. 4, udsættes til folketingsåret 2014-15, så revisionen af de danske logningsregler afventer den kommende revision af logningsdirektivet.

Der foreslås således ikke på nuværende tidspunkt ændringer af retsplejelovens § 786, stk. 4.”

Under lovforslagets behandling i Retsudvalget oplyste justitsministeren som svar på udvalgets spørgsmål nr. 14 til lovforslaget, at det var Justitsministeriets opfattelse, at reglerne om sessionslogning burde revideres i folketingsåret 2014-15, uanset om revisionen af EU-reglerne om logning (logningsdirektivet) måtte blive yderligere forsinket med den konsekvens, at de logningsregler, der bygger på direktivet, ikke kunne revideres i det pågældende folketingsår.

4.6 Digital Rights-dommen af 8. april 2014 og ophævelse af sessionslogning

På baggrund af EU-Domstolens dom af 8. april 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd. (Digital Rights-dommen), som tilsidesatte direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006, udarbejdede Justitsministeriet et notat af 2. juni 2014 til Folketinget (notatet er fremlagt som bilag 4). Justitsministeriet fandt samlet set, at der ikke var grundlag for at antage, at de gældende danske logningsregler skulle være i strid med Charteret, navnlig fordi dansk ret i modsætning til logningsdirektivet indeholder klare og præcise regler for myndighedernes mulighed for at få adgang til de loggede oplysninger og for den periode, hvor oplysningerne skulle opbevares.

Samtidig blev det anført i notatet, at ministeriet fandt det tvivlsomt, om den del af reglerne, som vedrører sessionslogning, kunne anses for egnede til at opnå deres formål, som var at skabe mulighed for anvendelse af oplysningerne som led i efterforskning og retsforfølgning

af strafbare forhold. Justitsministeriet ville derfor tage skridt til at ophæve reglerne om sessionslogning. Disse blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014 om ændring af logningsbekendtgørelsen.

4.7 Lov nr. 640 af 8. juni 2016 – udskydelse af revisionen til 2016-17

I folketingsåret 2014-15 blev der igen fremsat lovforslag om at udskyde revisionen til folketingsåret 2015-16. Baggrunden herfor var ifølge forslaget (pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 193 af 29. april 2015), at man ønskede at afvente en afklaring af, om – og i givet fald hvornår – Kommissionen ville fremsætte forslag om nye EU-regler på området efter EU-Domstolens dom af 8. april 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd.

Lovforslaget nåede dog ikke at blive vedtaget på grund af udskrivelsen af folketingsvalg den 27. maj 2015.

Lovforslaget om udskydelse af revisionen blev genfremsat som lovforslag nr. L 183 af 27. april 2016 og vedtaget som lov nr. 640 af 8. juni 2016. Et afgørende element i den forestående revision var ifølge lovforslagets pkt. 2.2 at udarbejde nye og forbedrede regler om logning af oplysninger om internetkommunikation til erstatning af de nu ophævede regler om sessionslogning. Sådanne regler skulle dog ikke medføre uforholdsmæssige omkostninger for udbydere. I lovforslagets pkt. 2.2 anførtes videre bl.a. følgende om baggrunden for udskydelsen af revisionen:

”Rigspolitiet anbefaler på den baggrund at udvide teleudbydernes pligt til at logge internetoplysninger, navnlig ved at genindføre regler om logning af oplysninger om internettrafik i en forbedret form, som vil gøre de loggede oplysninger mere anvendelige i politiets efterforskning.

For så vidt angår mobil internettrafik anbefaler Rigspolitiet endvidere, at der logges oplysninger om de celler, den mobile kommunikationsenhed er forbundet til ved kommunikationens start og afslutning, og eventuelle celleskift i løbet af kommunikationen samt de tilhørende masters præcise geografiske eller fysiske placering på tidspunktet for kommunikationen.

Herudover anbefaler Rigspolitiet, at den gældende logningsforpligtelse i det væsentlige fastholdes.

Justitsministeriet har med afsæt i Rigspolitiets anbefalinger fået et eksternt konsulenthus til at beregne anbefalingernes erhvervsmæssige konsekvenser for tele- og internetudbydere. Konsulenthusets beregninger peger på omstillingsomkostninger for

udbyderne i omegnen af en milliard kr. Det overstiger efter Justitsministeriets opfattelse grænsen for det acceptable.

Justitsministeriet har samtidig med beregningen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser afholdt møder med en række store udbydere og interesseorganisationer inden for tele- og internetbranchen. På møderne er der blevet etableret en nyttig og konstruktiv dialog om udformningen af fremtidens logningsregler.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ingen tvivl om, at behovet for nye logningsregler er reelt og presserende. Omvendt ønsker ministeriet ikke, at udbyderne pålægges økonomiske byrder for nye logningsregler i en størrelsesorden, som ikke er acceptabel.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at revisionen af logningsreglerne bør udsættes med henblik på at fortsætte den gode dialog med udbyderne, således at de nye regler både i tilstrækkelig grad tilgodeser politiets behov, og samtidig ikke pålægger udbyderne unødige økonomiske byrder.”

4.8 Tele2-dommen og udskydelse af revision til 2017-18

EU-Domstolen afsagde den 21. december 2016 dom i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 og Watson m.fl. (Tele2-dommen) om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten. Dommens konklusion var som nærmere beskrevet nedenfor, at e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med Charteret var til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation.

Den 26. april 2017 fremsattes lovforslag nr. L 191, hvorefter revisionen af logningsbestemmelserne foresloges udskudt fra folketingsåret 2016-17 til folketingsåret 2017-18. Forslaget blev vedtaget som lov nr. 673 af 8. juni 2017. Om baggrunden for forslaget anførtes bl.a. i de almindelige bemærkninger pkt. 3:

”3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

De danske logningsregler indebærer, at teleudbyderne skal foretage logning af en række oplysninger om alle deres kunder, på alle tidspunkter og i hele landet, jf. nærmere herom pkt. 2.3.

.....

Det må derfor forventes, at der i lyset af EU-Domstolens dom i Tele2-sagen, jf. pkt. 2.4 ovenfor, vil skulle foretages nogle tilpasninger af de danske logningsregler, således at reglerne målrettes. EU-Domstolen har ikke taget stilling til, hvordan målrettede logningsregler nærmere kan udfærdiges.

Justitsministeriet er på den baggrund for tiden ved at udrede, hvordan de danske logningsregler kan tilpasses i lyset af dommen i Tele2-sagen. Et centralt element i den udredning er en dialog med en række andre EU-lande, der står i samme situation som Danmark for så vidt angår spørgsmålet om tilpasning af deres nationale logningsregler.

EU-Kommissionen har desuden tilkendegivet, at Kommissionen - i tæt samarbejde med medlemsstaterne - vil udarbejde retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kan fastsætte nationale logningsregler i overensstemmelse med dommen i Tele2-sagen. EU-Kommissionen har ikke på nuværende tidspunkt tilkendegivet, hvornår disse retningslinjer forventes at foreligge.

Revisionen af logningsreglerne bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse udskydes til folketingsåret 2017-18 bl.a. med henblik på at kunne gennemføre en grundig dialog med de andre berørte EU-lande og EU-Kommissionen om, hvordan logningsregler fremadrettet kan indrettes. En udskydelse af revisionen vil desuden give bedre tid at sikre det bedste operationelle resultat for politiet og PET i forbindelse med ændringer af logningsreglerne, der udgør et centralt efterforskningsredskab for myndighederne. Endelig vil en udskydelse af revisionen af logningsreglerne give mulighed for en grundig drøftelse med bl.a. telebranchen om de tekniske muligheder - og de forventede omkostninger - ved at tilpasse logningsreglerne i lyset af dommen i Tele2-sagen.”

4.9 Arbejdet med revision af telelovgivningen

Umiddelbart efter Tele2-dommen blev EU-Domstolens afgørelse drøftet i EU-regi ad flere omgange, herunder på ministerniveau på et uformelt rådsmøde på Malta den 26.-27. januar 2017. EU-Kommissionen udtrykte i den forbindelse forståelse for de vanskeligheder, som Tele2-dommen medførte for medlemsstaterne, og tilkendegav, at Kommissionen ville udarbejde retningslinjer for, hvordan nationale logningsregler kan udfærdiges i overensstemmelse med Tele2-dommen. Endvidere har spørgsmålet om logning efter Tele2-dommen været drøftet på ministerniveau på flere rådsmøder i Rådet for Retlige og Interne Anliggender, senest på rådsmødet i december 2017.

I marts 2017 blev EU-medlemsstaterne enige om at nedsætte en særlig arbejdsgruppe om logning inden for rammerne af Arbejdsgruppen vedrørende Udveksling af Oplysninger og

.....

Databeskyttelse (DAPIX). Det første møde fandt sted i april 2017, og Justitsministeriet har siden deltaget i en lang række møder i arbejdsgruppen, hvor medlemsstaterne med deltagelse af EU-Kommissionen har drøftet forskellige problemstillinger og spørgsmål, der er opstået som konsekvens af Tele2-dommen. Der er i arbejdsgruppen blevet set bredt på mulighederne for at begrænse og målrette logningsreglerne på en lang række forskellige parametre. I forbindelse med arbejdet i arbejdsgruppen har også bl.a. Europol og EU's Antiterrorkoordinatordeltaget i drøftelserne. Der har senest været afholdt møde i arbejdsgruppen den 11. september 2018.

4.10 Lov nr. 716 af 8. juni 2018 – udskydelse af revisionen til 2018-19

Den 11. april 2018 fremsattes lovforslag nr. L 218, hvorefter revisionen af reglerne blev udskudt til 2018-19. Forslaget blev vedtaget som lov nr. 716 af 8. juni 2018. Om baggrunden for denne udskydelse anførtes bl.a. følgende i lovforslagets pkt. 3:

"3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Ved lov nr. 673 af 8. juni 2017 om ændring af retsplejeloven og visse andre love (ændring af revisionsbestemmelse) udskød Folketinget revisionen af logningsreglerne til samlingen 2017/18 for, at der kunne tages højde for EU-Domstolens dom af 21. december 2016 om de britiske og svenske logningsreglers forenelighed med EU-retten (Tele2-sagen).

Af pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til loven, jf. Folketingstidende 2016-17, A, lovforslag nr. L 191 som fremsat den 26. april 2017, side 6-7, fremgår det bl.a. at Justitsministeriet var ved at udrede, hvordan de danske logningsregler kunne tilpasses i lyset af Tele2-sagen, at et centralt element i den udredning var en dialog med de andre EU-lande, at EU-Kommissionen havde tilkendegivet at ville udarbejde retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kunne fastsætte nationale logningsregler i lyset af dommen i Tele2-sagen, og at de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen ikke ville blive ophævet, før revisionen af logningsreglerne er gennemført.

Kommissionen har imidlertid endnu ikke færdiggjort arbejdet med de nævnte retningslinjer. Ifølge den seneste tilkendegivelse fra Kommissionen vil retningslinjerne foreligge i løbet af 2018.

Det er efter Justitsministeriets opfattelse afgørende, at udformningen af nye logningsregler sker på et fuldt oplyst grundlag, og at udlægningen af Tele2-dommens konsekvenser sker i fællesskab med de øvrige EU-lande og EU-Kommissionen. Den fælles proces er vigtig for at sikre, at de nye regler holdes inden for EU-rettens rammer, og at politiet og PET samtidig har de redskaber, der skal til for at bekæmpe alvorlig

kriminalitet. Desuden vil en fælles tilgang i EU være med til at sikre, at telebranchen ikke pålægges unødige byrder.

Revisionen af logningsreglerne bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse udskydes til folketingsåret 2018-19.”

For så vidt angik opretholdelsen af de gældende regler indtil videre anførtes følgende i lovforslaget:

”Det bemærkes, at de gældende logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen ikke ophæves, før revisionen af logningsreglerne er gennemført.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke er nogen bestemt EU-retlig frist for, hvor hurtigt medlemsstaterne skal tage højde for en dom fra EU-Domstolen. Efter EU-Domstolens praksis skal medlemsstaterne blot hurtigst muligt iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af en dom.

I den foreliggende situation har sagen vist sig at være for kompliceret til, at arbejdet i EU om konsekvenserne af Tele2-sagen har kunnet afsluttes, og at EU-Kommissionen har kunnet udstede de forudsatte retningslinjer om logning. Der foreligger derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke et tilstrækkeligt oplyst grundlag for gennemførelsen af en revision af logningsreglerne i Danmark på nuværende tidspunkt.

I forlængelse heraf bemærkes, at Højesteret i en dom af 19. januar 2017 i en sag om opfølgning på en dom fra EU-Domstolen om ret til erstatningsferie ved sygdom har fundet, at det var velbegrundet, at de danske myndigheder brugte et års tid på at udrede dommens nærmere konsekvenser og tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag, herunder ved at undersøge opfølgningen i andre lande på dommen. Først efter at der var udarbejdet et fyldestgørende beslutningsgrundlag, der pegede på, at der skulle foretages en ifølge Højesteret afgrænset og relativ enkel ændring af ferieloven, var de danske myndigheder forpligtet til at fremsætte et lovforslag om at ændre ferieloven hurtigst muligt.

Det bemærkes, at EU-Kommissionen er orienteret om, at Danmark såvel som de øvrige berørte medlemslande opretholder deres gældende logningsregler indtil videre, hvilket ikke har givet EU-Kommissionen anledning til bemærkninger.

Regeringen vil hurtigst muligt fremsætte et lovforslag for Folketinget om tilpasning af de gældende danske logningsregler.”

4.11 Det videre revisionsarbejde

Som det fremgår ovenfor af afsnit 4.9, deltager Justitsministeriet i en arbejdsgruppe i EU-regi, hvor en række spørgsmål siden foråret 2017 er blevet drøftet under inddragelse af medlemsstaterne og bl.a. EU-Kommissionen og Europol. Dette arbejde er fortsat i gang, og har høj prioritet hos formandskabet, ligesom Danmark fortsat arbejder på at finde en fælles løsning på EU-niveau.

Som det fremgår ovenfor, er der således en række forskellige og konkrete begrundelser for de fastsatte revisionsfrister og forskellige årsager til, at det har været nødvendigt at udskyde revisionen af logningsreglerne ved forskellige lejligheder. Det er således ikke retvisende, når sagsøgeren uden nogen yderligere forklaring nøjes med at anføre (stævningens side 29), at revision af bestemmelsen er udskudt hele seks gange i en periode på over 10 år.

5. SUPPLERENDE OM RETSGRUNDLAGET I SAGEN

5.1 Charteret

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Charteret) bestemmer følgende i artikel 7, 8 og 11:

”Artikel 7

Respekt for privatliv og familieliv

Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

Artikel 8

Beskyttelse af personoplysninger

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

[...]

*Artikel 11**Ytrings- og informationsfrihed*

1. *Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.*

2. *Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres."*

Charterets anvendelsesområde er reguleret i artikel 51, som bestemmer følgende:

*"Artikel 51**Anvendelsesområde*

1. *Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner og organer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive beføjelser.*

2. *Dette charter skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Fællesskabet og Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne."*

Charterets artikel 52 fastsætter de generelle betingelser for indgreb i grundrettighederne. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*"Artikel 52**Rækkevidden af de sikrede rettigheder*

1. *Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.*

2. *De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og som er baseret på fællesskabs-traktaterne eller traktaten om Den Europæiske Union, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt i disse traktater.*

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.”

5.2 Direktiv 2002/58/EF

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 (herefter ”e-databeskyttelsesdirektivet”) indeholder en række bestemmelser, som har til formål at sikre et ensartet niveau i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred i forbindelse med behandling af personoplysninger inden for den elektroniske kommunikationssektor, jf. direktivets artikel 1.

Direktivets artikel 5 bestemmer bl.a. følgende:

”Artikel 5

Kommunikationshemmelighed

1. Medlemsstaterne sikrer kommunikationshemmeligheden ved brug af offentlige kommunikationsnet og offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, både for så vidt angår selve kommunikationen og de dermed forbundne trafikdata, via nationale forskrifter. De forbyder især aflytning, registrering, lagring og andre måder, hvorpå samtaler kan opfanges eller overvåges af andre end brugerne, uden at de pågældende brugere har indvilget heri, bortset fra tilfælde, hvor det er tilladt ifølge lovgivningen, jf. artikel 15, stk. 1. Dette stykke er ikke til hinder for teknisk lagring, som er nødvendig for overføring af en kommunikation, forudsat at princippet om kommunikationshemmelighed ikke berøres heraf.

2. Stk. 1 vedrører ikke lovmedholdelig registrering af kommunikation og de dermed forbundne trafikdata, hvis den foretages som led i lovlig forretningspraksis med henblik på at kunne forelægge bevis for en handelstransaktion eller enhver anden forretningsmæssig kommunikation.

3. Medlemsstaterne sikrer, at anvendelse af elektroniske kommunikationsnet med henblik på lagring af oplysninger eller med henblik på at opnå adgang til oplysninger, der er lagret i en abonnents eller brugers terminaludstyr, kun er tilladt på betingelse af, at abonnenten eller brugeren får klare og fyldestgørende oplysninger, bl.a. om formålet med behandlingen i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF og ret til

.....

at nægte den registeransvarlige en sådan behandling. Dette er ikke til hinder for teknisk lagring eller adgang til oplysninger, hvis det alene sker med det formål at overføre eller lette overføring af kommunikation via et elektronisk kommunikationsnet eller er absolut påkrævet for at levere en informationssamfundstjeneste, abonnenten eller brugeren udtrykkelig ønsker.”

Direktivets artikel 15 indeholder en generel undtagelsesbestemmelse, som har følgende ordlyd:

”Artikel 15

Anvendelsesområdet for visse bestemmelser i direktiv 95/46/EF

1. Medlemsstaterne kan vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der omhandles i artikel 5, artikel 6, artikel 8, stk. 1, 2, 3 og 4, og artikel 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem efter artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46/EF. Med henblik herpå kan medlemsstaterne bl.a. vedtage retsfor skrifter om lagring af data i en begrænset periode, som kan begrundes i et af de hensyn, der er nævnt i dette stykke. Alle i dette stykke omhandlede for skrifter skal være i overensstemmelse med fællesskabsrettens generelle principper, herunder principperne i EU-traktatens artikel 6, stk. 1 og 2.”

5.3 EU-Domstolens dom i C-203/15 og C-698/15 – Tele2

EU-Domstolen fastslog ved dom af 21. december 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 og Watson (Tele2-dommen), følgende:

- ”1. Artikel 15, stk. 1, i 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 (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsæt-*

ter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation.

2. Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, som ændret ved direktiv 2009/136, sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i Charteret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der regulerer beskyttelsen af og sikkerheden vedrørende trafikdata og lokaliseringsdata, og navnlig de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data, uden i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, uden at undergive den nævnte adgang en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed og uden at stille et krav om, at de pågældende data lagres på EU's område."

5.4 Retsplejelovens § 786 og logningsbekendtgørelsen

Logningsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006, er udstedt i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 4 og 7. Denne bestemmelse fastsætter følgende:

§ 786. Det påhviler postvirksomheder og udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v., ved at give de i § 780, stk. 1, nr. 3 og 4, nævnte oplysninger samt ved at tilbageholde og udlevere forsendelser m.v.

Stk. 2. Uden for de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten efter begæring fra politiet med samtykke fra indehaveren af en telefon eller andet kommunikationsapparat give de i stk. 1 nævnte selskaber m.v. pålæg om at oplyse, hvilke andre apparater der sættes i forbindelse med det pågældende apparat.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 178 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden lovlig grund undlader at yde den bistand, som er nævnt i stk. 1, eller at efterkomme et pålæg, som er givet efter stk. 2.

Stk. 4. 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 efter forhandling med erhvervs- og vækstministeren nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

Stk. 5. Justitsministeren kan efter forhandling med erhvervs- og vækstministeren fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbyderes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden.

Stk. 6. Overtrædelse af stk. 4, 1. pkt., straffes med bøde.

Stk. 7. For overtrædelse af bestemmelser i forskrifter, der er fastsat i medfør af stk. 4, 2. pkt., og stk. 5 kan der fastsættes bestemmelser om bødestraf.

Stk. 8. Justitsministeren kan fastsætte regler om økonomisk godtgørelse til de i stk. 1 nævnte virksomheder for udgifter i forbindelse med bistand til politiet til gennemførelse af indgreb i meddelelshemmeligheden.

Bekendtgørelsen indeholder i kapitel 2 (§§ 4 og 5) bestemmelser om, hvilke typer af hhv. tele- og sessionsoplysninger som udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester skal registrere og opbevare. Bekendtgørelsens § 4 om teleoplysninger har følgende ordlyd:

”Kapitel 2

Registrerings- og opbevaringspligt

§ 4. En udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal registrere følgende oplysninger om fastnet- og mobiltelefoni samt SMS-, EMS- og MMS-kommunikation:

- 1) opkaldende nummer (A-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,*
- 2) opkaldte nummer (B-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,*
- 3) ændring af opkaldte nummer (C-nummer) samt navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger,*
- 4) kvittering for modtagelse af meddelelser,*
- 5) identiteten på det benyttede kommunikationsudstyr (IMSI- og IMEI-numre),*
- 6) den eller de celler en mobiltelefon er forbundet til ved kommunikationens start og afslutning, samt de tilhørende masters præcise geografiske eller fysiske placering på tidspunktet for kommunikationen,*

- 7) *tidspunktet for kommunikationens start og afslutning og*
- 8) *tidspunktet for første aktivering af anonyme tjenester (taletidskort)."*

Bekendtgørelsens § 5 som ændret ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014 har følgende ordlyd:

"§ 5. En udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal registrere følgende oplysninger om en brugers adgang til internettet:

- 1) *den tildelte brugeridentitet,*
- 2) *den brugeridentitet og det telefonnummer, som er tildelt kommuniker, der indgår i et offentligt elektronisk kommunikationsnet,*
- 3) *navn og adresse på den abonnent eller registrerede bruger, til hvem en internet-protokol-adresse, en brugeridentitet eller et telefonnummer var tildelt på kommunikationstidspunktet og*
- 4) *tidspunktet for kommunikationens start og afslutning.*

Stk. 2. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere, der udbyder trådløs adgang til internettet, skal endvidere registrere oplysninger om det lokale netværks præcise geografiske eller fysiske placering samt identiteten på det benyttede kommunikationsudstyr. "

Bekendtgørelsens § 6 indeholder bestemmelser om udbydernes forpligtelse til at registrere oplysninger om egne e-mail-tjenester og internettelefoni-tjenester, som har følgende ordlyd:

"§ 6. Udover de i § 5 nævnte oplysninger skal en udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere registrere følgende oplysninger om egne e-mail-tjenester:

- 1) *afsendende e-mail-adresse og*
- 2) *modtagende e-mail-adresse.*

Stk. 2. For så vidt angår oplysninger om kommunikation foretaget ved brug af udbydernes egne internettelefoni-tjenester, skal de i § 5, stk. 1 – 2, nævnte oplysninger registreres."

Bekendtgørelsens § 3 indeholder en begrænsning af logningsforpligtelsen, der har følgende ordlyd:

”§ 3. Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse for andelsforeninger, ejerforeninger, antenneforeninger og lignende foreninger eller sammenslutninger heraf, der inden for foreningen eller sammenslutningen udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til færre end 100 enheder.”

5.5 Retsplejelovens kapitel 71 og 74

5.5.1 Kapitel 71 – Indgreb i meddelelseshemmeligheden

Retsplejelovens kapitel 71 indeholder bestemmelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Lovens § 780, stk. 1, bestemmer bl.a. følgende:

”Kapitel 71

Indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflysning, forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation og blokering af hjemmesider

§ 780. Politiet kan efter reglerne i dette kapitel foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved at

...

- 3) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning),*
- 4) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning)*

...”

De generelle betingelser for at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden fremgår af retsplejelovens § 781, stk. 1, som fastsætter:

.....
”§ 781. Indgreb i meddelelseshemmeligheden må kun foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen og
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 2, 125, 127, stk. 1, 233, stk. 1, 235, 266, 281 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-5.”

Bestemmelsens stk. 2 og 3 oplister en række yderligere betingelser, hvorunder teleoplysning kan foretages, selvom den ovenfor citerede nummer 3 ikke er opfyldt. Det gælder, hvis mistanken angår en række nærmere opregnede forhold.

Retsplejelovens §§ 782 og 783, stk. 1, bestemmer følgende:

”§ 782. Et indgreb i meddelelseshemmeligheden må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 2. Telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning må ikke foretages med hensyn til den mistænktes forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

§ 783. Indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår, jf. dog stk. 2. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.”

Retten beskikker en advokat for den, som udsættes for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, jf. retsplejelovens § 784, stk. 1:

”§ 784. Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Angår

.....

efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, beskikkes advokaten fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i stk. 2. Rettens beslutning om, at advokaten ikke skal beskikkes fra denne særlige kreds, kan påkæres til højere ret."

Ifølge § 788 gives der underretning til den person, som har været udsat for indgrebet i meddelelseshemmeligheden:

"§ 788. Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jf. dog stk. 4 og 5. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der tillige gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået.

Stk. 2. Underretningen gives

- 1) ved telefonaflytning og teleoplysning til indehaveren af den pågældende telefon,*

...

Stk. 3. Underretningen gives af den byret, som har truffet afgørelse efter § 783. Underretningen gives snarest muligt, såfremt politiet ikke senest 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med underretning, jf. stk. 4. Er der i medfør af § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal genpart af underretningen sendes til denne.

Stk. 4. Vil underretning som nævnt i stk. 1-3 være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller taler hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal untlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om undladelse af eller udsættelse med underretningen.

Stk. 5. Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af udvidet teleoplysning efter § 780, stk. 1, nr. 4, skal der ikke gives underretning om indgrebet til indehaverne af de pågældende telefoner."

5.5.2 Kapitel 74 – Edition

Retsplejelovens regler om edition findes i kapitel 74 og omhandler bl.a. betingelserne for at pålægge tredjemand at forevise eller udlevere genstande til brug for bevis. Retsplejelovens § 804 indeholder hovedbestemmelsen og bestemmer bl.a. følgende:

”§ 804. Som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, eller krænkelse som nævnt i § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan der meddeles en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande (edition), hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage. Når pålæg meddeles en erhvervsvirksomhed, finder § 189 tilsvarende anvendelse for andre, der i kraft af deres tilknytning til virksomheden har fået kendskab til sagen.

...

Stk. 4. Der kan ikke meddeles pålæg om edition, såfremt der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. §§ 169-172.”

Retsplejelovens § 805, stk. 1, bestemmer bl.a., at pålæg om edition ikke må meddeles, såfremt indgrebet står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som indgrebet kan antages at medføre.

Fremgangsmåden ved editionspålæg er reguleret i retsplejelovens § 806, som bl.a. fastsætter følgende:

”§ 806. Afgørelse om beslaglæggelse og om pålæg om edition træffes efter politiets begæring. Begæring om beslaglæggelse til sikring af erstatningskrav kan tillige fremsættes af forurettede.

Stk. 2. Afgørelsen træffes af retten ved kendelse, jf. dog stk. 8. I kendelsen anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

...

Stk. 4. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om beslaglæggelse og om edition, jf. dog stk. 5. Fremsetter den, mod hvem indgrebet retter sig, anmodning herom, skal politiet snarest

.....

muligt og senest inden 24 timer forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør, om indgrebet kan godkendes.

...

Stk. 6. Inden retten træffer afgørelse efter stk. 4, 2. pkt., skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig. § 748, stk. 5 og 6, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 7. Inden retten træffer afgørelse om pålæg om edition efter § 804, skal der være givet den, der har rådighed over genstanden, adgang til at udtale sig. § 748, stk. 5 og 6, finder tilsvarende anvendelse. Bestemmelsen i 1. pkt. finder ikke anvendelse, hvis rettens afgørelse skal danne grundlag for en international retsanmodning om edition.”

6. ANBRINGENDER

6.1 Sammenfatning af sagsøgte anbringender

Som det fremgår af afsnit 4.8 og 4.10 ovenfor, bestrider sagsøgte ikke, at Tele2-dommen giver anledning til at udrede, i hvilket omfang den danske logningslovgivning, herunder logningsbekendtgørelsen, skal revideres, ligesom det ikke bestrides, at udredningen og den revision, som udredningen måtte give anledning til, skal foretages hurtigst muligt.

Til støtte for frifindelsespåstanden gør sagsøgte imidlertid overordnet gældende, at opretholdelsen af logningsbekendtgørelsen *i en midlertidig periode* efter Tele2-dommen ikke er i strid med EU-retten, herunder e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 sammenholdt med artikel 7, 8, 11 og 52, stk. 1, i Charteret.

I afsnit 6.2 nedenfor uddybes dette anbringende.

Først redegøres for retsgrundlaget vedrørende den tidsperiode, som medlemsstaterne har til at efterkomme præjudicielle afgørelser fra EU-Domstolen. Som det vil fremgå, følger det af EU-Domstolens og Højesterets praksis, at medlemsstaterne skal efterkomme en præjudiciel dom fra EU-Domstolen *”hurtigst muligt”* og dermed også i en midlertidig periode efter afsigelsen af en sådan dom kan opretholde den nationale retsstilling, indtil en ændring af den nationale lovgivning er gennemført (afsnit 6.2.1).

Dernæst redegøres for de uklarheder ved Tele2-dommen, som bevirker, at det ikke uden videre kan udledes af dommen, i hvilket omfang de danske regler måtte være i modstrid med EU-retten, og hvordan de i givet fald skal revideres. Tele2-dommen efterlader således i alle

.....

EU-lande betydelig tvivl om den fremtidige indretning af nationale logningsregler i overensstemmelse med den retsstilling, som Domstolen har fastslået i dommen (afsnit 6.2.2).

Henset til det arbejde, som har været i gang på EU-niveau siden begyndelsen af foråret 2017 og fortsat står på, har det ikke været muligt at tilpasse dansk lovgivning endnu, og den danske stat har derfor handlet og handler fortsat "hurtigst muligt" (afsnit 6.2.3). Dette skal ses i lyset af, at indgrebet efter de nugældende logningsregler isoleret set er af ringe intensitet (afsnit 6.2.4), og at en øjeblikkelig tilsidesættelse af logningsbekendtgørelsen i sin helhed vil have væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger (afsnit 6.2.5).

Samlet set indebærer de ovennævnte momenter, at det ikke er i strid med EU-retten, at Danmark på nuværende tidspunkt opretholder og anvender logningsbekendtgørelsen.

Sagsøgte gør desuden gældende, at der ikke er noget grundlag for at antage, at den danske logningsbekendtgørelse er i strid med EMRK, jf. nærmere afsnit 6.3.

Endelig redegøres i afsnit 6.4 for, at sagsøgerens beviser og anbringender på en række væsentlige punkter er udokumenterede og/eller ukorrekte.

6.2 Logningsbekendtgørelsen kan opretholdes midlertidigt, indtil en revision er gennemført og sat i kraft

Da det ikke følger af Tele2-dommen, at logning af teledata til kriminalitetsbekæmpelse altid er uforeneligt med e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 sammenholdt med Charterets artikel 7, 8 og 11, og da det heller ikke kan udledes direkte af dommen, i hvilket nærmere omfang den danske logningsbekendtgørelse er uforenelig med de nævnte bestemmelser, gøres det gældende, at de nuværende logningsregler kan opretholdes midlertidigt, indtil en revision er gennemført og sat i kraft.

6.2.1 Retspraksis om midlertidig opretholdelse af national ret efter en præjudiciel dom fra EU-Domstolen

Det følger af fast EU-retspraksis, jf. EU-Domstolens dom af 21. juni 2007 i de forenede sager C-231/06-C-233/06 *Jonkman*, ECLI:EU:C:2007:373, præmis 38, at medlemsstaterne har en vis tid efter en præjudiciel dom til at bringe national ret i overensstemmelse med EU-retten. Det påhviler således de nationale myndigheder at træffe "*de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af fællesskabsretten på deres område*". Samtidig bevarer medlemsstaterne "*retten til at vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes*", idet de dog skal påse, "*at national ret så hurtigt som muligt bringes i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten gennemføres fuldt ud.*"

Ligeledes er det anerkendt af Højesteret, at myndighederne uden at handle ansvarspådragende kan opretholde en ellers EU-retsstridig lovgivning i en vis periode. Højesteret har i U 2017.1243H (som sagsøgeren fejlagtigt benævner Ajos-sagen, der er gengivet i U 2017.824) fastslået, at den danske stat ikke ifaldt erstatningsansvar på et tidspunkt, som lå inden for den hurtigst mulige implementering af *Pereda*-dommen. Det forhold, at en medlemsstat ikke ifalder erstatningsansvar, selv om en national lovgivning opretholdes i en periode efter afsigelsen af en EU-domstolsdom, som rejser tvivl om lovligheden af national ret, indikerer således også, at medlemsstaten skal indrømmes en vis tid til at tilpasse den nationale retsorden til EU-retsudviklingen.

Sagsøgte gør gældende, at det heraf følger, at medlemsstaterne i denne midlertidige periode kan opretholde den eksisterende lovgivning, indtil en ny og revideret lovgivning er trådt i kraft. Det gøres i den forbindelse gældende, at processen med revision af de danske logningsregler indtil nu er blevet fremmet hurtigst muligt i lyset af de ekstraordinære vanskeligheder, som den frembyder, at det samlede indgreb i rettighederne efter e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret i form af generel logning under alle omstændigheder i sig selv er stærkt begrænset, og at det vil have væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger at tilsidesætte logningsreglerne i deres helhed uden at sætte andre regler i stedet.

Disse forhold, som er nærmere uddybet nedenfor, fører tilsammen til, at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at tilsidesætte logningsbekendtgørelsen.

6.2.2 De retlige og faktiske konsekvenser i lyset af *Tele2*-dommen frembyder ekstraordinære vanskeligheder

Et hovedsynspunkt i stævningen er, at det efter *Tele2*-dommen er klart og utvivlsomt, at den danske logningsbekendtgørelse er i strid med EU-retten, at bekendtgørelsen derfor i sin helhed er ugyldig og ikke kan håndhæves, og at andre EU-medlemsstater i øvrigt allerede har suspenderet anvendelsen af deres logningsregler som følge af dommen.

Denne fremstilling bestrider sagsøgte.

Tele2-dommen angår de svenske og britiske regler om logning af teleoplysninger og tager ikke stilling til de danske reglers forenelighed med EU-retten. Det kan heller ikke på nogen måde udledes af *Tele2*-dommen, præcis hvilke dele af den gældende danske logningsbekendtgørelse, der måtte være i modstrid med e-databeskyttelsesdirektivet sammenholdt med Charteret, og i givet fald hvilke tilpasninger det vil kræve at rette op på en sådan modstrid.

Rækkevidden af *Tele2*-dommen er således på en række punkter uklar.

Såvel *Digital Rights*-dommen som *Tele2*-dommen fastslår, at bekæmpelse af grov kriminalitet og navnlig organiseret kriminalitet og terrorisme er af afgørende betydning for at sikre den

offentlige sikkerhed, og at effektiviteten heraf i vidt omfang kan være afhængig af anvendelse af moderne efterforskningsteknikker såsom anvendelse af lagrede teleoplysninger.

Tele2-dommen fastslår, at e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 sammenholdt med Charterets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er til hinder for nationale regler, som fastsætter en *"generel og udifferentieret lagring af alle trafik- og lokaliseringsdata"* med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet.

De nævnte bestemmelser i e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret er derimod ikke til hinder for en lovgivning, der fastsætter en *"målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata"* med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, forudsat at lagringen af disse data *"begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen"*, jf. dommens præmis 108.

For at opfylde disse krav skal en sådan national lovgivning for det første fastsætte *"klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data"*, ligesom lovgivningen skal indeholde *"tilstrækkelige garantier"* for den effektive beskyttelse af de personlige oplysninger mod misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, *"under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser"* der i forebyggende øjemed kan vedtages en foranstaltning om lagring af data, jf. dommens præmis 109.

Om de materielle betingelser, som den nationale lovgivning skal overholde, fremgår det af dommens præmis 110, at betingelserne *"kan variere i forhold til de foranstaltninger, der træffes med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet"*, men at lagringen altid skal opfylde *"objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de data, der skal lagres, og det forfulgte mål"*. Afgrænsningen af personkredsen skal være baseret på *"objektive forhold, der gør det muligt at fokusere måltrettet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed."* En sådan afgrænsning kan ifølge præmis 111 *"sikres gennem et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at sådan kriminalitet bliver planlagt eller begået."*

Ud over disse helt overordnede og abstrakte retningslinjer indeholder dommen imidlertid ingen konkrete anvisninger til, hvorledes kravene efter e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 sammenholdt med Charteret kan opfyldes samtidig med, at de i bestemmelsen anerkendte hensyn til bl.a. den offentlige sikkerhed og efterforskning af straffesager kan beskyttes.

Som anført i pkt. 178-184 i generaladvokat Henrik Øes forslag til afgørelse i Tele2-sagen, består nytten af en generel pligt til datalagring i forbindelse med bekæmpelsen af grov kriminalitet i den begrænsede mulighed for at læse fortiden ved hjælp af data, som gengiver kommunikationshistorikken for en person, selv *inden* denne person var mistænkt for at have forbindelse til grov kriminalitet. Herved adskiller den generelle datalagring sig fra den målrettede overvågningsforanstaltning.

Det er således vanskeligt at udlede direkte af Tele2-dommen, hvordan en almindelig pligt til logning teknisk set kan erstattes med en mere målrettet lagring, som samtidig opfylder de væsentlige hensyn af almen interesse i form af bl.a. bekæmpelse af grov kriminalitet m.v., som er udtrykkeligt oplyst i e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 og anerkendt i EU-retsordenen i øvrigt, jf. også justitsministerens talepapir af 24. februar 2017 til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AA og AB (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg den 2. marts 2017 (sagens bilag 7).

En yderligere betydelig vanskelighed ved målrettet logning er, at reglerne ikke må føre til uproportionale omkostninger for teleselskaberne, jf. også fælles høringssvar af 6. marts 2018 fra Dansk Erhverv, DI Digital, IT-Branchen og TeleIndustrien i forbindelse med høringen over udkast til lovforslag nr. L 218 som fremsat 11. april 2018.

Disse vanskeligheder kommer også til udtryk ved, at Kommissionen endnu ikke har udstedt retningslinjer for, hvordan logning fremadrettet vil kunne konstrueres, jf. også justitsministerens udkast til tale af 20. marts 2018 til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål O og P fra Folketingets Retsudvalg den 5. april 2018 (REU Alm. del 2017-18, Endeligt svar på spørgsmål 588).¹

Hertil kommer, at dommen ikke forholder sig til, at mange nationale logningsregler, herunder de danske, ikke kun anvendes til almindelig efterforskning af grov kriminalitet, men også bl.a. bidrager til at sikre, at medlemsstaternes internationale forpligtelser overholdes, herunder FN-forpligtelser til terrorbekæmpelse. Som det fremgår ovenfor under afsnit 4.1, blev bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning af teleoplysninger netop indført i anledning af terrorangrebene den 11. september 2001 med henblik på at styrke det strafferetlige værn mod terrorisme og forbedre politiets efterforskningsmuligheder.

Der verserer på nuværende tidspunkt flere sager ved EU-Domstolen, hvor der er forelagt præjudicielle spørgsmål vedrørende sådanne problemstillinger, jf. bl.a. den belgiske forfatningsdomstols afgørelse nr. 96/2016 af 19. juli 2018² og den britiske sag C-623/17, Privacy Inter-

¹ Udkastet til tale kan tilgås på følgende link:

<https://www.ft.dk/samling/20171/almindel/REU/spm/588/svar/1485102/1887584/index.htm>

² Forelæggelsen er endnu ikke forkyndt af EU-Domstolen. Afgørelsen kan tilgås via følgende link: <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-096f.pdf>

national. Den nævnte belgiske sag angår bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15 også er til hinder for logning af teleoplysninger ikke bare til bekæmpelse af grov kriminalitet, men også bl.a. til opretholdelse af den nationale sikkerhed, rigets forsvar og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Den nævnte britiske sag angår bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt e-databeskyttelsesdirektivet i lyset af TEUF artikel 4 og Charterets artikel 51 i det hele taget omfatter nationale regler om logning til brug for opretholdelse af den nationale sikkerhed, og i givet fald hvordan Tele2-dommens krav skal anvendes på sådanne regler.

Retsstillingen er altså med andre ord i høj grad uklar efter Tele2-dommen.

Af disse grunde er det usædvanligt vanskeligt at tilpasse den danske lovgivning til Tele2-dommen.

6.2.3 *Der er ikke forløbet urimelig lang tid siden afsigelsen af Tele2-dommen i lyset af det nødvendige arbejde*

Tele2-dommen blev afsagt i december 2016, og der er således på nuværende tidspunkt gået mindre end 2 år fra dommens afsigelse.

I denne periode har Justitsministeriet uden ophold arbejdet med at revidere logningslovgivningen. Justitsministeriet har således siden afsigelsen af Tele2-dommen deltaget i en lang række møder i en EU-arbejdsgruppe, hvor EU-medlemsstaterne sammen med Kommissionen har drøftet forskellige problemstillinger og spørgsmål, der er opstået som konsekvens af Tele2-dommen. Derudover har spørgsmålet om logning været behandlet på flere rådsmøder i Rådet for Retlige og Interne Anliggender. Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.9 ovenfor.

Disse forhold taler for, at den midlertidige periode, som Danmark har til at tilpasse dansk ret i lyset af Tele2-dommen, endnu ikke er udløbet. Det bemærkes til sammenligning, at Højesteret i ferielovs-sagen (U 2017.1243) fandt det velbegrundet, at de danske myndigheder brugte et års tid på at udrede dommens nærmere konsekvenser og tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag, herunder ved at undersøge opfølgningen i andre lande på dommen, selvom den pågældende ændring af ferieloven var ”afgrænset og relativ enkel”. Herefter, og i lyset af at ændringen af logningsbekendtgørelsen ikke er enkel, må det også anses for velbegrundet, at sagsøgte indtil videre har brugt godt halvandet år på i samarbejde med de øvrige EU-medlemsstater at drøfte konsekvenserne af Tele2-dommen fra december 2016 med henblik på at nå frem til en fælles løsning på de problemstillinger, som dommen medfører.

6.2.4 *Indgrebet i form af den generelle logningsforpligtelse er af begrænset intensitet*

Sagsøgte gør herudover gældende, at virkningerne af de indgreb, som logningsbekendtgørelsen i dag måtte indebære i virksomheders og borgeres rettigheder i medfør af Charterets artikel 7, 8 og 11, jf. artikel 52, stk. 1, er begrænsede på flere måder.

Det følger således udtrykkeligt af bl.a. præmis 101 i Tele2-dommen, at et indgreb i rettighederne efter Charterets artikel 7 og 8 i form af logning af teleoplysninger netop ikke kan indebære en krænkelse af det væsentligste indhold af disse rettigheder, idet der ikke sker nogen registrering af indholdet af kommunikationen.

Hertil kommer, at den danske logningsforpligtelse ikke omfatter internetkommunikation, ligesom logningsbekendtgørelsens § 3 undtager en række mindre foreninger m.v. Retsplejeloven opstiller endvidere strenge krav til myndighedernes adgang til de lagrede oplysninger. Det betyder alt andet lige, at det samlede indgreb er mindre intensivt end det, som EU-Domstolen bedømte i Tele2-dommen.

6.2.5 *En øjeblikkelig tilsidesættelse af logningsbekendtgørelsen vil have væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger*

Endelig gør sagsøgte gældende, at de samfundsmæssige skadevirkninger, som en øjeblikkelig tilsidesættelse af logningsbekendtgørelsen vil indebære, potentielt vil være meget betydelige, herunder for politiets efterforskningsmuligheder og dermed for den nationale sikkerhed. Det fremgår således af Rigsadvokatens, Rigspolitiets og Politiets Efterretningstjenestes udtalelser i forbindelse med bl.a. lovforslag nr. L 180 af 24. marts 2010, at adgangen til loggede teleoplysninger i adskillige tilfælde har været af væsentlig eller afgørende betydning for efterforskning og retsforfølgning af alvorlige forbrydelser, herunder bl.a. i sager om drab, terror, bankedekriminalitet, narkokriminalitet, hjemmerøverier og seksuelle overgreb mod børn.

Det fremgår endvidere senest af Rigspolitiets udtalelse til brug for Justitsministeriets besvarelse af 19. juni 2018 af spørgsmål nr. 627 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg³, at politiet i 2017 på landsplan rekvirerede almindelig eller udvidet teleoplysning efter retskendelse 3.037 gange. I alle disse tilfælde har retten således konkret vurderet, at adgangen til de loggede teleoplysninger var afgørende for efterforskningen, jf. retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 2. Det bemærkes samtidig, at den særlige undtagelse fra kravet om forudgående retskendelse i retsplejelovens § 783, stk. 4, til sammenligning kun blev anvendt 89 gange. Det fremgår endvidere af besvarelsen, at politiet derudover i en lang række sager indhenter oplysninger om bl.a. historiske lokaliseringsdata eller navnet på brugeren af en IP-adresse eller en telefon med et givent IMEI-nummer, uden at det dog er muligt at opgøre det præcise antal.

³ Besvarelsen kan tilgås på følgende link: <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/reu/spm/627/svar/1498872/1913155.pdf>

Hertil kommer, at det også er anerkendt i Tele2-dommens præmis 103 og Digital Rights-dommens præmis 51, at effektiviteten af efterforskning og bekæmpelse af grov kriminalitet, og navnlig organiseret kriminalitet og terrorisme, er afhængig af moderne efterforskningsteknikker såsom anvendelsen af lagrede teleoplysninger.

Samlet set er der i lyset af ovenstående ikke tvivl om, at en øjeblikkelig tilsidesættelse af logningsbekendtgørelsen vil have betydelige samfundsmæssige skadevirkninger.

Sagsøgte gør gældende, at det af de ovennævnte grunde ikke strider mod EU-retten og EMRK at opretholde logningsbekendtgørelsen som gyldig indtil videre.

Det bemærkes i denne forbindelse, at sagsøgtes synspunkt synes at være i overensstemmelse med synspunkter, der er fremsat i en sag, der verserer ved den belgiske forfatningsdomstol. Denne domstol har den 19. juli 2018 besluttet at forelægge et præjudicielt spørgsmål om muligheden for at opretholde nationale bestemmelser om logning på midlertidig basis. Sagen har fået sagsnr. C-520/18 ved EU-Domstolen. Det pågældende præjudicielle spørgsmål har følgende ordlyd (understregning tilføjet):⁴

” 3. Si, sur la base des réponses données à la première ou à la deuxième question préjudicielle, la Cour constitutionnelle devait arriver à la conclusion que la loi attaquée méconnaît une ou plusieurs des obligations découlant des dispositions mentionnées dans ces questions, pourrait-elle maintenir provisoirement les effets de la loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques afin d’éviter une insécurité juridique et de permettre que les données collectées et conservées précédemment puissent encore être utilisées pour les objectifs visés par la loi? “

Sagsøgte er ikke bekendt med de nærmere omstændigheder i sagen. På baggrund af de offentligt tilgængelige oplysninger er det dog sandsynligt, at EU-Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål vil have betydning for udfaldet af denne sag.

⁴ Dommen kan læses i sin helhed på følgende link: <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-096f.pdf>

6.3 Logningsbekendtgørelsen er ikke i strid med EMRK

Sagsøgerne gør i stævningens afsnit 4.5 gældende, at logningsbekendtgørelsen strider mod EMRK artikel 8. Sagsøgerne har imidlertid ikke på nogen måde konkretiseret, hvilken konkret praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) man påberåber sig, eller hvori denne modstrid nærmere bestemt skulle bestå. Den omstændighed, at *EU-Domstolen* ved Tele2-dommen fandt, at *Charteret* var til hinder for regler som de *svenske*, er selvsagt ikke tilstrækkelig til at fastslå, at *EMD* ville nå til samme konklusion for så vidt angår *de danske reglers* forhold til *EMRK*.

Hertil kommer, at der ikke er nogen støtte for synspunktet i *EMD*'s praksis.

EMD har taget stilling til nationale regler om masseindsamling af data i fire domme (jf. afgørelse af 29. juni 2006 i sagen Weber og Saravia mod Tyskland (54934/00), afgørelse af 1. juli 2008 i Liberty m.fl. mod Det Forenede Kongerige (58243/00) og afgørelse af 19. juni 2018 i sag Centrum för Rättvisa mod Sverige (35252/08)). Disse sager angik egentlig overvågning, dvs. at oplysningerne kunne tilgås og anvendes umiddelbart af myndighederne uden forudgående kontrol, ligesom alle sagerne angik regler, som indebar, at selve indholdet af kommunikationen blev registreret. I øvrigt blev både Tyskland og Sverige frifundet for den påståede krænkelse af artikel 8, idet *EMD* konkret fandt, at disse landes regler overholdt de seks minimumsgarantier udviklet i domstolens praksis.

Eftersom logningsforpligtelsen efter de danske regler ikke indebærer en registrering af indholdet af kommunikationen og i øvrigt ikke engang kan karakteriseres som hemmelig overvågning i den forstand, som *EMD* anvender dette udtryk, fordi myndighederne ikke har umiddelbar adgang til de loggede oplysninger, er der intet grundlag for at antage, at de danske regler om logning skulle være i strid med *EMRK*, jf. nærmere Justitsministeriets notat om Digital Rights-dommen, side 23f (sagens bilag 4).

I anden række gøres det gældende, at det under alle omstændigheder er foreneligt med *EMRK* at opretholde den danske logningsbekendtgørelse midlertidigt, jf. ovenfor afsnit 6.2.

6.4 Bemærkninger til sagsøgerens anbringender

Sagsøgeren fremfører en række udokumenterede og/eller forkerte oplysninger og anbringender i stævningen, herunder navnlig i afsnit 3 og 4. Disse giver – ud over det, der er anført ovenfor – anledning til følgende overordnede bemærkninger:

6.4.1 Logning misbruges

Sagsøgeren hævder, at der er ”flere generelle eksempler på misbrug af de loggede oplysninger, som sagsøger vil redegøre for ved vidneudsagn under sagen” (stævningen, side 24). Sagsøgeren **opfordres (B)** til at redegøre for disse eksempler, så sagsøgte har reel mulighed for at forholde sig til dem. I modsat fald må disse overordnede bemærkninger anses for udkommenterede i deres helhed, ligesom der må tages forbehold for afbrydelse og udsættelse af hovedforhandlingen.

6.4.2 Logning er dyrt, og data anvendes sjældent af politiet

Sagsøgeren anfører (stævningen, side 24), at logning af data kræver omfattende og omkostningstunge tekniske og administrative foranstaltninger af udbyderne, og at politiet sjældent anvender de loggede data i praksis.

Sagsøgte bestrider ikke, at logning er en byrde for de omfattede pligtssubjekter, men bestrider, at byrden er omfattende og står i misforhold til politiets behov for disse data. Der henvises i den forbindelse til det anførte ovenfor under afsnit 6.2.5

I øvrigt bemærkes, at teleselskabernes eventuelle vanskeligheder ved at efterkomme reglerne ikke indgår som relevant moment i vurderingen af, hvorvidt og i hvilket omfang reglerne krænker individuelle borgeres rettigheder. Hertil kommer, at der intet belæg er for at antage, at en differentieret logning i overensstemmelse med Tele2-dommen skulle være mindre resourcekrævende.

6.4.3 Logning truer pressefriheden/kildebeskyttelsen

Sagsøgeren hævder (stævningen, side 27), at logningsbekendtgørelsen truer den frie og uafhængige presse, idet ”magthaver vil principielt kunne trække en liste over hvem der har kommunikeret med den pågældende journalist”. Dette bestrides. Sagsøgeren overser, at der i retsplejelovent er fastsat begrænsninger for myndighedernes adgang til de loggede oplysninger, som sikrer, at myndigheder netop ikke ”principielt” kan få adgang til disse oplysninger.

Den omstændighed, at det som påstået af sagsøgerne i en hypotetisk situation med mangelfuld sikkerhed hos en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester skulle kunne lade sig gøre at få adgang til og misbruge de lagrede oplysninger på den beskrevne måde, er naturligvis uden betydning ved vurderingen af reglernes gyldighed som sådan.

6.4.4 *De danske regler om editionspligt strider mod EU-retten – Telenor-dommen*

Sagsøgeren anfører (stævningens side 27), at de danske regler om edition er i strid med e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret.

Hertil bemærkes for det første, at den nedlagte påstand i sagen udelukkende angår gyldigheden af logningsbekendtgørelsen. Regler om adgang til de lagrede data – herunder regler om underretning og edition – findes i bestemmelser i retsplejeloven, hvis gyldighed ikke er anfægtet under sagen.

For det andet, og under alle omstændigheder, bestrides det, at de danske regler om edition strider mod e-databeskyttelsesdirektivet eller Charteret.

Østre Landsrets kendelse af 7. maj 2018, som er det eneste grundlag, sagsøgeren henviser til, er ikke udtryk for en underkendelse af reglerne om edition. Kendelsen viser tværtimod, at de danske regler om (civilretlig) edition kan anvendes under hensyntagen til de begrænsninger i adgangen til teleoplysninger, som e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret foreskriver.

Det fremgår udtrykkeligt af kendelsen, at Østre Landsret foretager en afvejning inden for rammerne af retsplejelovens § 299 af de tungtvejende hensyn i Charteret og e-databeskyttelsesdirektivet over for sagsøgerens interesse i oplysningerne, og at denne afvejning fører til et afslag på adgang til de pågældende oplysninger.

6.4.5 *Starttidspunktet for fastlæggelsen af det tidsrum, som Danmark har til at efterkomme EU-Domstolens dom*

Sagsøgeren anfører i stævningen, side 29-30, at sagsøgte har brugt ca. 4 år på at udrede konsekvenserne af Digital Rights-dommen, og at High Court i Det Forenede Kongerige har ”givet den engelske regering 6 måneder til at vedtage nye regler på området.”

Dette bestrides. Den dom, som Danmark nu skal efterleve, og som er omdrejningspunktet i denne sag, er ikke Digital Rights-dommen, men Tele2-dommen. Den tid, som Danmark har til at indrette den danske logningslovgivning i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis skal derfor fastlægges med udgangspunkt i Tele2-dommen, som blev afsagt den 21. december 2016. Justitsministeriet har således allerede analyseret konsekvenserne af Digital Rights-dommen og foretaget de fornødne ændringer i dansk ret (ophævelse af sessionslogging), jf. ovenfor afsnit 4.6.

6.4.6 *Kommissionen har ikke indikeret, at de gældende danske logningsregler er i strid med EU-retten*

Sagsøgeren hævder (stævningens side 31), at Kommissionen til teleindustrien har indikeret, at de danske logningsregler er i strid med EU-retten. Dette bestrides. Kommissionen har ikke indikeret dette, og det fremgår ikke af det brev af 8. marts 2018 fra Kommissionen til teleindustrien (bilag 9), som sagsøgeren støtter denne påstand på.

6.4.7 *Digital Rights-dommen påvirker ikke logningsbekendtgørelsens gyldighed*

Sagsøgerne anfører i stævningens afsnit 4.2, at logningsbekendtgørelsen ikke kan opretholdes med hjemmel i logningsdirektivet, som blev ophævet ved Digital Rights-dommen. Dette beror på en misforståelse. For det første er henvisningen til direktivet udgået, jf. ændringen af logningsbekendtgørelsen ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014. For det andet udgør direktivet ikke "hjemlen" for logningsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 4 og 7, som giver hjemmel til at fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbydernes praktiske hjælp med indgreb i meddelelseshemmeligheden. Bekendtgørelsens lovlighed afhænger derfor ikke af direktivets gyldighed.

Det samme gør sig gældende i forhold til e-databeskyttelsesdirektivet, hvor sagsøgerne i afsnit 4.3 anfører, at logningsbekendtgørelsen ikke kan opretholdes med henvisning til de nu ophævede undtagelsesbestemmelser i dette direktiv. Konsekvensen af ophævelsen af undtagelsesbestemmelserne ved Digital Rights-dommen er ikke, at logningsbekendtgørelsen ikke har "hjemmel". Konsekvensen er udelukkende, at bekendtgørelsen efter ophævelsen skal bedømmes efter direktivets øvrige bestemmelser.

6.4.8 *Regler om adgang til loggede oplysninger*

I stævningens afsnit 4.4 anfører sagsøgerne bl.a. som argument for logningsbekendtgørelsens ugyldighed, at der ikke er krav om, at de berørte registrerede personer underrettes, når myndighederne har fået adgang til deres teledata.

Dette er ikke korrekt. Retsplejelovens § 788, stk. 1, bestemmer tværtimod, at der efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden – herunder i form af teleoplysning – som hovedregel skal gives underretning om indgrebet. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der også gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået. Undtagelse gøres efter § 788, stk. 4, alene, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen.

.....

7. PROCESSUELLE MEDDELELSER

til sagsøgte kan stiles til advokat Rass Holdgaard, Vester Farimagsgade 23, 1606 København V (j.nr. 4000587).

8. MOMSREGISTRERING

Sagsøgte er ikke momsregistreret.

Kammeradvokaten



– Rass Holdgaard
Partner, Advokat (H)