

Til Klima-, Energi og Forsyningsministeriet

Sendt pr. mail til: ENS - Center for Telekommunikation tele@ens.dk; Anders Lønvig anl@ens.dk; Christian Rosenskjold CHRO@ens.dk; Thomas Jønsson thojn@kefm.dk; Tore K. Christensen tkc@ens.dk

11. august 2020

Høring over udkast til forslag til ændring af Telelovens § 13

Teleindustrien (TI) vender hermed tilbage med høringssvar i anledning af tillægshøringen om udkast til ændring af Telelovens § 13 (jeres J.nr. 2020 -6701).

TI har følgende bemærkninger til lovudkastet:

A. TI har forståelse for, at IMEI-oplysning er et vigtigt efterforskningsmæssigt værktøj for politiet, og noterer sig regeringens ønske at skabe hjemmel til, at teleselskaberne på politiets begæring skal udlevere IMEI-oplysning uden rettens godkendelse.

B. TI finder imidlertid udkastet til ændring af telelovens § 13 og de tilhørende udkast til lovbemærkninger for uhensigtsmæssig. Lovudkastet skaber efter TI's opfattelse *ikke* den ønskede klare hjemmel til, at politiet får adgang til IMEI-oplysning uden rettens godkendelse. Udkastet til ændring af ordlyden af selve § 13 indebærer således ikke i sig selv en indholdsmæssig ændring af § 13, og udkastet til bemærkninger til lovforslaget er ikke retvisende i forhold til gældende praksis. Endvidere vil udkastet til lovforslagsbemærkninger kunne bidrage til klarhed om bestemmelsens rækkevidde, jf. nærmere nedenfor i **Bilag A** om TI's konkrete bemærkninger til lovudkastet. Udkastet til lovforslagsbemærkningerne beskriver, hvordan bestemmelsen skal "fortolkes", hvilket er en usædvanlig lovmodel, idet lovgiver kan udstede præcise regler, hvorefter det er op til domstole m.fl. at fortolke eventuelle upræcise bestemmelser. TI må på den baggrund opfordre til en revurdering af den foreslåede lovmodel.

C. TI foreslår, at lovudkastet i stedet ændres til en særskilt og præcis regel, som giver politiet den ønskede adgang til IMEI-oplysning uden rettens godkendelse. Reglen kan fx 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)”.

D. TI opfordrer til, at den nye regel om udlevering af IMEI-oplysning placeres i retsplejelovens kapitel 71 (og ikke i teleloven), idet IMEI-oplysninger er logningspligtige data – dvs. data, som teleselskaberne udelukkende registrerer som følge af kravet herom i logningsreglerne. Behandlingen af lovforslag om udlevering af loggede data bør efter TI's opfattelse ske i regi af Folketingets Retsudvalg (REU) – og ikke i regi af Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget (KEF). TI opfordrer til, at alle regler om udlevering af loggede teledata samles i retsplejelovens kapitel 71. I RPL kapitel 71 findes allerede både hjemmelsbestemmelsen om logning af teledata, herunder IMEI-oplysning, samt reglerne om udlevering af teledata ifm indgreb i meddelelshemmeligheden og teleobservation (masteoplysninger). Det vil derfor være naturligt og samtidig skabe gennemsigtighed i reguleringen, hvis yderligere regler om udlevering af loggede teledata placeres i retsplejeloven.

E. TI opfordrer i øvrigt til, at udstedelse af regler om udlevering af IMEI-oplysning (som er loggede data) afventer den kommende revision af retsplejelovens regler om logning og udlevering af teledata, som forventes at skulle ske i efteråret 2020 efter EU-domstolens afsluttende behandling af de verserende sager om logning af teledata. TI finder det naturligt at udskyde udstedelsen af nye regler om IMEI-oplysning til den nært forestående revision af retsplejeloven – fremfor at udstede regler om udlevering af logningspligtige teledata via teleloven.

F. TI opfordrer konkret 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 ...”*.

G. TI bemærker i øvrigt, at det hidtil har været normal praksis, at teleselskabernes udlevering af teledata til politiet, herunder loggede data om IMEI-oplysning, er sket efter rettens kendelse og efter reglerne i retsplejeloven. Telebranchen vil naturligvis fortsat gerne bidrage til og understøtte politiets efterforskningsarbejde, og igennem mange år har der eksisteret et godt og konstruktivt samarbejde mellem politiet og teleselskaberne. Det er i den forbindelse TI's opfattelse, at der skal foreligge et klart hjemmelsgrundlag for teleselskabernes udlevering af teledata til politiet – enten i form af rettens kendelse eller i form af en klar lovhjemmel – og at det således skal være domstolene eller lovgiver og ikke teleselskaberne, der foretager vurderingen af, hvornår udlevering af teledata til politiet er berettiget.

Baggrund for TI's forslag og kritik:

1. TI har i februar 2020 opfordret til, at regler om udlevering af IMEI-oplysning fastsættes med hjemmel i Retsplejelovens kapitel 71. TI henviser til pkt. 4.4. i Teleindustriens notat om teledata (<http://www.teleindu.dk/brancheholdninger/logning-og-teledata/>), som er sendt til Justitsministeriet og Rigspolitiet med kopi til Energistyrelsen den 28. februar 2020.

2. TI finder det uhensigtsmæssigt, at udstede en lov, som ikke i sig selv indeholder en ny regel, men som blot indeholder bemærkninger, der beskriver, hvordan en gældende regel skal fortolkes. TI har i juni 2020 redegjort for, at den gældende regel i telelovens § 13 netop ikke vedrører loggede data i form af IMEI-oplysning, men derimod kun vedrører udlevering af de kundeoplysninger, som teleudbydere registrerer i kunde-/ordresystemer som led i den forretningsmæssige drift. TI henviser til TI's brev den 4. juni 2020 til Energistyrelsen i **bilag B** nedenfor, hvor TI bl.a. påpeger:

- at det fremgår af de gældende lovforslagsbemærkninger til TL § 13, at bestemmelsen kun vedrører statiske identifikationsoplysninger, som teleudbyderen har tildelt slutbrugeren som led i et abonnementsforhold, og som ikke findes i 118-databasen.
- at mobilsekskaberne ikke tildeler mobilkunderne et IMEI-nummer, idet IMEI-nummeret er terminalens stelnummer, som hidrører fra terminalproducenten.
- at IMEI-nummeret ikke er statisk ift. slutbrugers abonnements, idet slutbrugeren kan udskifte terminalen ved at sætte SIM-kortet over i en anden mobiltelefon. For et mobilabonnement er det SIM-kortet/IMSI og mobilnummeret, der statisk identificerer slutbrugers adgang til tjenesten og registreres som kundedata – men derimod ikke terminalen/IMEI, som kunden kan udskifte.
- at formålet med den gældende § 13 er at forpligte teleudbydere til at give politiet direkte adgang til kundedata om bredbåndsabonnementer (navn, adresse, fast IP-adresse og mail-adresse) – svarende til kundedata i form af nummeroplysningsdata/118-data for et telefoniabonnement (som politiet også har direkte adgang til uden kendelse, jf. telelovens § 31).
- at IMEI-nummer ikke er kundedata, men data som ikke findes i teleselskabernes kundedatabaser. Loggede data i form af IMEI-nummer registreres og opbevares i teleselskabernes "politisystemer" – og registreringen i 1 år sker udelukkende som følge af logningsreglerne.
- at det fremgår tydeligt af lovforslagsbemærkningerne til den gældende § 13 i teleloven, at loggede data, herunder IMEI-oplysning ikke er omfattet af reglen om politiets direkte adgang, idet udlevering af loggede data kræver kendelse: "Det skal bemærkes, at oplysninger, som udbydere alene ligger inde med som følge af logningspligten, kun skal udleveres i medfør af en retskendelse efter reglerne i retsplejeloven".

TI bemærker supplerende, at baggrunden for den gældende regel i telelovens § 13 er "anbefaling 28" i Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, november 2005, som blev udmøntet antiterror-lovpakke II fremsat i foråret 2006, jf. lovforslag L219 til

ændring af teleloven fremsat 31. marts 2006. Baggrunden for anbefaling 28 om "pligt til at udlevere abonnementsoplysninger uden rettens kendelse" er beskrevet på følgende måde i lovforslagsbemærkningerne til det oprindelige lovforslag fra 2006 og den bagvedliggende rapport fra 'Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse om terrorbekæmpelse', oktober 2005:

"Pligt til udlevering af abonnementsoplysninger uden rettens tilladelse

I forbindelse med efterforskning af alvorlig kriminalitet, herunder de i straffelovens kapitel 12 og 13 nævnte forbrydelser, vil der ofte være situationer, hvor politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, vil have behov for oplysninger om en mistænks adgang til kommunikation udover de oplysninger, der fremgår af 118-databasen. Det vil f.eks. kunne være oplysninger om en persons adgang til internettet, andre mobiltelefonnumre m.v.

En umiddelbar adgang til ovenstående oplysninger vil sikre, at politiet straks i et efterforskningsforløb vil kunne blive bekendt med samtlige relevante oplysninger om en mistænks eventuelle kommunikationsmuligheder.

28. Arbejdsgruppen anbefaler, at der pålægges udbydere af telenet- og teletjenester at udlevere abonnementsoplysninger uden rettens godkendelse."

3. Politiet har aldrig før 2020 henvist til telelovens § 13 som hjemmel til udlevering af IMEI-oplysning. Det har således hidtil været forskelligt fra teleudbyder til teleudbyder om udlevering er sket efter editionskendelse eller efter interesseafvejning (såkaldt "frivillig udlevering"). Men i mere end 20 år har telelovens § 13 aldrig været anvendt som udleveringshjemmel i forhold til IMEI-oplysning. Først i februar 2020 er politiet begyndt at henvise til telelovens § 13 som udleveringshjemmel. Teleudbyderne har udtrykt bekymring vedrørende dette overfor Rigs politiet.

4. TI beder om, at der i reglerne om udlevering af teledata sondres tydeligt mellem udlevering af data, som findes i teleudbydernes kunde-systemer uanset logningsreglerne (disse data kan udleveres iht. telelovens § 13) hhv. udlevering af loggede data (disse data bør udleveres efter reglerne i retsplejeloven). Hvis regeringen fastholder, at regler om udlevering af IMEI-oplysning skal udstedes med hjemmel i teleloven, uanset at der er tale om loggede data, anmoder TI om, at dette sker via særskilt hjemmel – fx i form af en ny § 13a. Idet IMEI-oplysning er data der behandles i forbindelse med udbud af elektronisk kommunikation, falder området under Erhvervsministeriets ressort, og TI foreslår derfor i øvrigt, at Erhvervsstyrelsen inddrages i det lovforberedende arbejde.

5. Lovudkastet synes at lægge op til, at den nye regel kun skal omfatte udlevering af 'IMEI -> navn/nummer' men ikke 'navn/nummer -> IMEI'. Idet begge disse ydelser er

basereret på og muliggøres af teleudbydernes lovpligtige logning af hvilket IMEI-nummer, der anvendes til en kommunikation, bemærker TI, at det vil være ulogisk og forvirrende, hvis ikke begge disse bliver omfattet af den nye regel. TI bemærker endvidere, at 'IMEI -> navn/nummer' typisk omfatter flere kunder, idet en mobiltelefon kan udskiftes og overdrages til andre slutbrugere. 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 udleveringshjælp for den mest indgribende ydelse.

I **Bilag A** findes TI's konkrete bemærkninger til lovudkastet, hvortil der henvises.

Med venlig hilsen



Jakob Willer, direktør, Teleindustrien

Bilag A. TI's konkrete bemærkninger til lovudkastet:

Simpel regel

Lovforslagets bemærkninger indeholder 2½ sides tekst, som kan medføre ny fortolkningstvivil. Hvis regeringen fastholder at gennemføre reglen om udlevering af IMEI-oplysning med den foreslåede ændring til telelovens § 13, anbefaler TI derfor, at alle bemærkninger til lovudkastet slettes, bortset fra 1. afsnit under "almindelige bemærkninger", og erstattes af følgende simple tilføjelse til lovforslagsbemærkningerne:

"Formålet med tilføjjelsen til bestemmelsen er at forpligte udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til slutbrugere til – på politiet begæring – at udlevere registrerede oplysninger om, hvilke mobiltelefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater, der har været anvendt til et mobilabonnement, og omvendt (IMEI-oplysning)".

Hvis de 2½ sides lovforslagsbemærkninger fastholdes har TI følgende bemærkninger:

"Basale oplysninger"

På side 1 og 2 i udkastet til lovbemærkninger omtales flere steder, at teleudbydere skal udlevere "*basale oplysninger*". Det er ganske uklart, hvad der menes med dette nye begreb. For at undgå ny begrebsforvirring, anmoder TI om, at begrebet ændres til enten "*kundedata*" (i modsætning til trafikdata) eller "*abonnementsoplysninger*", som nævnt i den bagvedliggende "*anbefaling 28*", som er citeret i det oprindelige lovforslag L219 fra 2006 som nævnt ovenfor.

Det bemærkes desuden, at IMEI-oplysning (enten 'abonnement til IMEI-nummer' eller 'IMEI-nummer til abonnenter') på ingen måde kan anses for at være en "*basal oplysning*", idet IMEI-nummeret ikke indgår i de registreringer af kundedata/abonnementsoplysninger, som teleudbydere selv har et forretningsmæssigt behov for at registrere. IMEI-nummer og sammenhængen mellem IMEI-nummer og abonnenter registreres kun som følge af logningskravet.

"Identifikation af slutbrugeren baseret på IMEI-nr."

På side 1 i udkastet til lovbemærkninger omtales "*identifikation af slutbrugeren baseret på IMEI-nr.*". TI bemærker hertil, at det ikke er muligt entydigt at identificere en slutbruger på baggrund af et IMEI-nummer. Søgning på, hvem der i en given periode har brugt et IMEI-nummer (en mobiltelefon) kan således omfatte flere slutbrugere, idet en mobiltelefon kan udskiftes og overdrages til andre slutbrugere.

"Betydning og rækkevidden af telelovens § 13"

På side 1 i udkastet til lovbemærkninger er anført: "*Henset til den centrale betydning indhentningen af oplysninger efter telelovens § 13 har antaget i praksis, aktualiserer denne tvivil et behov for mere klart at fastlægge bestemmelsens rækkevidde med henblik på at sikre teleudbydere og politiet entydige retlige rammer for det daglige samarbejde*".

TI bemærker hertil, at telelovens § 13 efter TI's opfattelse ikke hidtil har haft en central betydning. Den gældende bestemmelse har således været brugt til udlevering uden kendelse af kundeoplysning om kunden bag en fast IP-adresse eller en mail-adresse (eller omvendt). Faste IP-adresser anvendes kun af et fåtal af kunder, og bestemmelsen har derfor i den sammenhæng kun være anvendt sjældent.

Udlevering af andre oplysninger

På side 1 i udkastet til lovbemærkninger er anført: *"Oplysninger om hvem den givne slutbruger har kommunikeret med er ikke omfattet, da sådanne oplysninger, er omfattet af meddelelshemmeligheden. Adgang til sådanne oplysninger kræver, at politiet indhenter retskendelse efter retsplejelovens kapitel 71"*.

TI anmoder om, at teksten enten slettes eller at det tilføjes at "masteoplysninger" og "oplysning om dynamiske IP-adresser" heller ikke er omfattet.

'Navn til IP-nummer' og 'IP-nummer til navn'

På side 1 og side 2 i udkastet til lovbemærkninger er anført:

"Det fremgår af lovbemærkningerne til telelovens § 13, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 59 som fremsat, side 49, at der både er tale om, at navn til et bestemt nummer oplyses, og omvendt at nummer til et bestemt navn oplyses".

og

"Det fremgår af lovbemærkningerne, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 59 som fremsat, side 49, at § 13 medfører, at navn til et bestemt nummer oplyses, og omvendt at nummer til et bestemt navn oplyses."

TI bemærker, at de citerede tekster fra de oprindelige lovforslag efter deres sammenhæng i de oprindelige lovforslag vedrører "IP-nummer" (fast IP-adresse) og ikke bare "nummer". Teksten om, at bestemmelsen omfatter både '(IP-)nummer til navn' og 'navn til (IP-)nummer' er i øvrigt indsat efter forslag fra TI i høringen i 2006 over udkast til det oprindelige lovforslag. Med henblik på at undgå ny fortolkningstvivel anmoder TI om, at gengivelsen af de gældende lovforslagsbemærkninger enten udgår eller citeres i deres helhed. Hvis den delvise omtale af de eksisterende lovforslagsbemærkninger fastholdes i lovudkastet anmoder TI om, at det præciseres, at der menes "IP-nummer" (fast IP-adresse).

Typer af oplysninger omfattet af § 13

På side 1-2 i udkastet til lovbemærkninger er anført:

"Der fremgår yderligere [af lovbemærkningerne til den gældende § 13], at der som følge af den almindelige teknologiske udvikling vil kunne opstå nye typer af oplysninger, der kan betegnes som oplysninger om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester, og som kan tjene til at identificere en bestemt slutbruger."

Det fremgår desuden, at oplysninger, som udbyderne alene ligger inde med som følge af logningspligten, kun skal udleveres i medfør af en retskendelse efter reglerne i retsplejeloven. ...

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering på baggrund af IMEI-nr. er der i telelovens § 13 eller bemærkningerne hertil, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 59 som fremsat, side 49, ikke taget udtrykkelig stilling til, om politiet kan forlange oplysninger udleveret på baggrund af et IMEI-nr. Retstilstanden beror derfor på en fortolkning af bestemmelsen, der hermed foreslås præciseret"

TI bemærker hertil, at IMEI-oplysning har været en ydelse, som teleudbyderne har leveret til politiet i mere end 20 år – og længe inden udstedelsen af telelovens § 13 i 2006. Hvis IMEI-oplysning havde været omfattet af den gældende § 13, ville ydelsen naturligvis have været nævnt i lovforslagsbemærkninger til bestemmelsen.

TI bemærker endvidere, at oplysninger om hvilke abonnemeter, der har brugt et IMEI-nummer/terminal hhv. hvilke IMEI-numre/terminaler, der har været brugt af et mobilabonnement er loggede oplysninger, som teleudbyderne alene registrerer som følge af kravet herom i logningsbekendtgørelsen. IMEI-oplysning er derfor efter TI's opfattelse ikke omfattet af de gældende regler, og det er efter TI's opfattelse misvisende at skrive i lovudkastet, at retstilstanden beror på en fortolkning af bestemmelsen. Hvis lovgiver ønsker at forpligte teleudbyderne til at udlevere IMEI-oplysning uden kendelse, bør dette ske via en ny præcis regel om udlevering af sådanne logningspligtige oplysninger.

TI finder det generelt unødvendigt at gengive lovbemærkningerne til det oprindelige lovforslag. Hvis gengivelsen bibeholdes, opfordrer TI til, at følgende afsnit fra de oprindelige lovbemærkninger også gengives: *"Udbyderne forpligtes ikke til at registrere og gemme oplysninger, ud over hvad der allerede følger af den foreslåede § 31, stk. 2 og 3, om afgivelse af nummeroplysningsdata, men forpligtes alene til at udlevere oplysninger, som udbyderen i øvrigt måtte være i umiddelbar besiddelse af om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester".* Som det fremgår af citatet, er IMEI-oplysning ikke omfattet af den gældende § 13, idet teleudbyderne kun registrerer IMEI-oplysning som følge af reglerne i logningsreglerne, og således netop ikke er i umiddelbar besiddelse af IMEI-oplysninger.

Masteoplysninger og lokaliseringsdata

På side 2 i udkastet til lovbemærkninger er anført: *"For så vidt angår udlevering af oplysninger knyttet til et IMEI-nummer – i lighed med basale oplysninger om en slutbrugers adgang til elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, bemærkes det, at denne type oplysninger ikke nyder særlig beskyttelse efter retsplejelovens bestemmelser. Udlevering af oplysninger om f.eks. hvilke telefonnumre, der har været tilknyttet det pågældende IMEI-nr., uden ledsagende oplysninger om f.eks. indholdet af kommunikation eller lokaliseringsoplysninger kan således ikke antages kun at kunne ske efter reglerne i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden eller edition. Oplysninger med tilknytning til et IMEI-nr. eller om aktivitet på et telenet*

med tilknytning til et IMEI-nr., kan således ikke antages alene at kunne udleveres efter retskendelse, men må anses for omfattet af telelovens § 13”.

En tilsvarende tekst findes på side 3 i lovbemærkningerne.

TI bemærker hertil, at udlevering af masteoplysninger og lokaliseringsdata heller ikke nyder særlig beskyttelse efter reglerne i retsplejelovens kapitel 71 – og i lighed med IMEI-oplysning udleveres masteoplysninger og lokaliseringsdata i dag til politiet efter editionskendelse. Rækkevidden af lovudkastet er generelt upræcist, og det fremstår uklart om formålet med lovændringen også er, at andre typer af oplysninger end IMEI-oplysning, skal udleveres til politiet uden kendelse. TI opfordrer derfor igen til, at regler om udlevering af IMEI-oplysning udstedes med en klar og direkte lovhjemmel.

TI bemærker endvidere, at det synes uklart, hvad der menes med sætningen *”Oplysninger med tilknytning til et IMEI-nr. eller om aktivitet på et telenet med tilknytning til et IMEI-nr. ...”*. Samme ordlyd har været drøftet mellem telebranchen og Rigspolitiet på møderne i Rigspolitiets Brancheforum, og TI har også i den sammenhæng gjort opmærksom på, at telebranchen ikke forstår, hvad der menes. TI anmoder om, at teksten udgår eller omskrives.

TI finder det uhensigtsmæssigt, at der i bemærkningerne til lovudkastet anvendes begreber som *”kan således ikke antages”* og *”må anses for omfattet af telelovens § 13”*. Lovgivers rolle er at udstede regler, og ikke via bemærkninger til lovforslag at bidrage til en diskussion om, hvad der *”kan antages”*, og hvad der *”må anses”*.

TI er ikke enig i det afslutningsvist anførte i det citerede afsnit om, at IMEI-nr. *”må anses for omfattet af telelovens § 13”*. Hvis lovgiver ønsker at fastsætte regler om, at teleudbyderne uden kendelse skal udleverede loggede oplysninger om sammenhængen mellem IMEI-nummer og abonnementer (IMEI-oplysninger), opfordrer TI igen til, at der fastsættes en præcis regel herom.

Udlevering af logningspligtige data

På side 3 i udkastet til lovbemærkninger er anført: *”Med henblik på at adressere den tvivl om bestemmelsens rækkevidde, der er opstået i praksis, tilsigtes det med den foreslåede bestemmelse at præcisere, at det forhold, at en given oplysning om en slutbrugers adgang til elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester samtidig måtte være omfattet af den registrerings- og opbevaringspligt, som følger af logningsbekendtgørelsen, ikke medfører, at oplysningen er undtaget fra den udleveringspligt, der følger af §13”*.

TI bemærker, at det anførte er i direkte modstrid med lovbemærkningerne til den gældende § 13, hvor følgende fremgår: *”Det skal bemærkes, at oplysninger, som udbyderne alene ligger inde med som følge af logningspligten, kun skal udleveres i medfør af en retskendelse efter reglerne i retsplejeloven”*.

Frivillig udlevering af oplysninger om teknisk udstyr og købssted for SIM-kort

På side 3 i udkastet til lovbemærkninger er anført: *"Samtidig vil oplysninger, der ikke vedrører andres brug af nettet eller tjenesten eller indholdet heraf, jf. telelovens § 7 – f.eks. om teknisk udstyr, hvor et SIM-kort er købt mv. – fortsat kunne udleveres frivilligt af teleudbyderen i overensstemmelse med de generelle databeskyttelsesretlige regler"*.

TI er ikke enig i, at de nævnte oplysninger om teknisk udstyr og købssted for SIM-kort kan udleveres til politiet uden editionskendelse. TI finder det i øvrigt besynderligt, hvis lovbemærkningerne til telelovens § 13 forholder sig til fortolkningen af de generelle databeskyttelsesregler. For at undgå ny begrebsforvirring og fortolkningstvivel opfordrer TI til, at ovennævnte passus udgår af lovforslaget.

BILAG B: TI's brev til ENS 4. juni 2020 om IMEI-oplysning og Teleloven pgr 13

Til Energistyrelsen

Att.: Signe Schmidt og Tore Christensen

c.c.: Rigspolitiet

Sendt pr. mail til ens@ens.dk

4. juni 2020

IMEI-oplysning og Teleloven pgr 13

Teleindustrien (TI) takker for drøftelsen med Energistyrelsen den 28. maj 2020 og den efterfølgende mail, hvor Energistyrelsen bl.a. foreslår en præcisering i Teleloven om hjemmel til udlevering af loggede oplysninger om IMEI-nummer.

TI deltager gerne i det foreslåede møde mandag den 8. juni 2020, kl. 12. TI vil sørge for at indkalde repræsentanter for de fire mobilsekskaber.

Som oplæg til mødet ønsker TI med dette notat at skitsere Teleindustriens vurdering af hjemmelsgrundlaget for teleselskabernes udlevering til politiet af loggede oplysninger om IMEI-nummer (IMEI-oplysning) – herunder Teleindustriens vurdering af om den gældende regel i telelovens § 13 indeholder hjemmel til udlevering af IMEI-oplysning. Som det fremgår nedenfor, er TI ikke enig i Rigspolitiets notat den 14. maj 2020 fortolkning af telelovens 13.

Teleindustrien hilser Energistyrelsen forslag om lovhjemmel til udlevering af IMEI-oplysning velkommen. Som det fremgår nedenfor – og i TI's notat om teledata fremsendt til Justitsministeriet den 28. februar 2020 – finder TI dog, at lovhjemmel om teleselskabernes udlevering af IMEI-oplysning til politiet mest naturligt hører hjemme i Retsplejelovens kapitel 71, således at regler om logning af teledata og regler om udlevering af teledata til politiet fortsat reguleres samlet. TI finder det således ikke hensigtsmæssigt at lade teleloven regulere udlevering af loggede data til politiet. Idet IMEI-oplysning er loggede data anbefaler Teleindustrien endvidere, at fastsættelsen af regler om udlevering af IMEI-oplysning afventer EU-domstolens kommende afgørelse, jf. nærmere herom nedenfor.

Hvad er IMEI-oplysning

IMEI-oplysning er defineret i samarbejds- og ydelsesaftalerne mellem Rigspolitiet og teleudbyderne som "Oplysning af, hvilke telefonnumre, der har været anvendt i en terminal, eller oplysning om, hvilke terminaler, der har været anvendt ifm et bestemt telefonnummer".

TI har noteret det anførte i Energistyrelsens mail den 29. maj 2020 om, at Rigspolitiet overfor Energistyrelsen har anført, *"at IMEI-nummeret ... i høj grad er statisk, idet det er fast tilknyttet en bestemt telefon"*.

TI anerkender, at IMEI-oplysning er et vigtigt efterforskningsmæssigt værktøj for politiet. Men TI gør for god ordens skyld opmærksom på, at IMEI-nummeret *ikke* er en statisk registrering i forhold til mobilsekskabernes abonnenter. IMEI-nummer er således en mobilterminals unikke "stelnummer" (International Equipment Identity) og er *ikke* fast knyttet til en slutbrugers abonnement, ligesom IMEI-nummer ikke indgår i de abonnementsoplysninger, som er fast registreret i teleselskabernes kunde-/ordresystemer.

IMEI-oplysning er derimod data, som findes i mobilsekskabernes netværkselementer, hvor IMEI-nummer kan opsamles enten via teleselskabernes probesystemer (til brug for fejlretning) eller i CDR-data (call data records), hvorfra data kan opsamles og registreres i mobilsekskabernes "politisystemer" med henblik på opfyldelse af logningsbekendtgørelsens krav om opsamling og registrering af IMEI-nummer i 1 år.

I forhold til reglerne om logning og udlevering af loggede data til politiet, kan "IMEI-oplysning" (mobilnummer->IMEI'er) bedst sammenlignes med "masteoplysning", om hvilke masterceller et mobilabonnement har været registreret på. Tilsvarende kan IMEI-oplysning om hvilke abonnenter/SIM, der har været anvendt i en bestemt terminal (IMEI->mobilnumre) bedst sammenlignes med oplysning om hvilke terminaler, der har været anvendt på en mastecelle (udvidet masteoplysning). Både masteoplysning og IMEI-oplysning er således ikke-statistiske oplysninger, der udelukkende registreres i 1 år for at opfylde logningskravet i logningsbekendtgørelsen, og både for masteoplysning og IMEI-oplysning gælder, at sammenhængen mellem telefonnummeret og de loggede data (både nummer>IMEI og IMEI>numre) kun kan udledes som følge af logningskravet.

TI's forslag til definition af nyt tvangsindgreb: IMEI-oplysning

TI henviser til Teleindustriens notat om teledata (<http://www.teleindu.dk/brancheholdninger/logning-og-teledata/>), som er sendt til Justitsministeriet og Rigspolitiet med kopi til Energistyrelsen den 28. februar 2020.

Følgende fremgår af notatets pkt. 4.4.:

"TI foreslår, at der fastsættes regler i RPL kap 71 om et nyt tvangsindgreb, 'IMEI-oplysning', som giver politiet adgang til oplysninger om, hvilke mobilterminaler der har været anvendt til et bestemt telefonnummer og omvendt.

Registreringen af data om IMEI-nummer i 1 år sker udelukkende for at opfylde kravet i logningsbekendtgørelsen, idet teleselskaberne selv kun har brug for at registrere data om IMEI-nummer i en ganske kort periode til brug for fejlretning.

Ved en IMEI-oplysning oplyser teleselskabet til politiet, hvilke mobilterminaler, der har været anvendt til et bestemt telefonnummer (fokusnummeret) – og desuden om de identificerede mobiltelefoner omvendt har været anvendt sammen med andre telefonnumre og sim-kort end fokusnummeret. Oplysninger om, hvem der har været kommunikeret med, er ikke omfattet af IMEI-oplysning og kræver særskilt kendelse om teleoplysning, jf. RPL § 780, stk. 1, nr. 3.

Teleselskabernes udlevering af oplysninger til politiet om IMEI-numre og IMSI-numre er hidtil sket efter reglerne om edition. Der er således ikke fastsat regler i retsplejelovens kap 71, der definerer et tvangsindgreb ift. udlevering af oplysninger om IMEI-nummer mv. til politiet – på trods af, at der i medfør af retsplejelovens kapitel 71 (§ 786, stk. 4) er fastsat regler om logning af IMEI-nummer.

...

Det er TI's opfattelse, at der altid som minimum skal foreligge en editionskendelse, når der udleveres teledata til politiet, da det som nævnt i pkt. 4 i dette notat, er TI's opfattelse, at der bør defineres tvangsindgreb for enhver form for udlevering af trafik- og lokaliseringsdata til politiet.

Set i lyset af EU-domstolens afgørelse i EU-dom om logning fra 2016 (C-203-15, Tele2-Watson) finder TI det desuden uafklaret, om udlevering af loggede data om IMEI-nummer fortsat kan ske efter reglerne om edition uden samtidig stillingtagen til graden af den kriminalitet, der efterforskes. Det fremgår således af EU-dommen fra 2016, at artikel 15, stk. 1 i e-datadirektivet (2002/58/EF) 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 ...".

På den baggrund, foreslår TI konkret, at nyt tvangsindgreb – som fx kan benævnes 'IMEI-oplysning' eller 'terminal-oplysning' – defineres på følgende måde med direkte

lovhjemmel i RPL kapitel 71 – f.eks. i tilknytning til reglerne i § 780 om indgreb i meddelelshemmeligheden:

[NY § i RPL kap 71]:

Politiet kan fra udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester indhente oplysninger om, hvilke mobiltelefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater, der har været anvendt til et mobilabonnement, og omvendt (IMEI-oplysning), hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. ”

Telelovens § 13

Teleindustrien har gennemgået telelovens § 13 og lovforslagsbemærkningerne hertil (se bilag nedenfor), og det er TI's vurdering, at IMEI-oplysning ikke er omfattet af bestemmelsen.

Teleindustriens vurdering er baseret på, at det fremgår af lovforslagsbemærkningerne til TL § 13, at bestemmelsen kun vedrører statiske identifikationsoplysninger, om adresser eller numre, som teleudbyderen har tildelt slutbrugeren som led i en konkret tjeneste, og som ikke findes i 118-databasen.

Teleindustrien forstår herefter TL § 13 sådan, at bestemmelsen vedrører udlevering til politiet – uden kendelse – af oplysning om numre mv., som teleudbyderen tildeler kunden som led i et abonnementsforhold. Mobilselskaberne tildeler imidlertid ikke mobilkunderne et IMEI-nummer som et led i mobilselskabernes udbud af mobiltjenester. IMEI-nummeret er således blot terminalens stelnummer, som hidrører fra terminalproducenten.

IMEI-nummeret er desuden ikke statisk, idet slutbrugeren kan udskifte terminalen ved at sætte SIM-kortet over i en anden mobiltelefon. For et mobilabonnement er det SIM-kortet/IMSI og mobilnummeret, der identificerer slutbrugers adgang til mobiltjenesten – men derimod ikke terminalen/IMEI, som kunden kan udskifte.

I lovforslaget nævnes faste IP-adresser og e-mail-adresser som eneste aktuelle eksempler på identifikationsoplysninger omfattet af TL § 13, og Teleindustrien forstår derfor, at bestemmelsens sigte er at forpligte teleudbyderne til at give politiet adgang til statistisk tildelte identitetsoplysninger for bredbåndsabonnementer – nemlig faste IP-adresser, e-mail-adresser og evt. kredsløbsnumre – som svarer til nummeroplysningsdata/118-data for et telefoniabonnement (som politiet også har adgang til uden kendelse, jf. telelovens § 31).

Både de nævnte statiske identifikationsoplysninger for bredbåndsabonnementer (IP-adresser, e-mail-adresser og evt. kredsløbsnumre) og for telefoniabonnementer/mobilabonnementer (telefonnummer og SIM-kort-nummer) er data, der indgår i de abonnementsoplysninger, som er fast registreret i

teleselskabernes kundedatabaser, og der er tale om registreringer som finder sted uanset logningsreglerne. Som beskrevet ovenfor er IMEI-nummer derimod data, som ikke er registreret i teleselskabernes kundedatabaser, ligesom IMEI-nummer udelukkende opbevares i 1 år som følge af logningsreglerne.

Endvidere fremgår det af lovforslagsbemærkningerne til TL § 13: "Det skal bemærkes, at oplysninger, som udbyderne alene ligger inde med som følge af logningspligten, kun skal udleveres i medfør af en retskendelse efter reglerne i retsplejeloven". IMEI-nummeret er som nævnt overfor netop eksempel på sådanne data, som registreres iht. logningsreglerne, og sammenhængen mellem telefonnummeret og de loggede data (både nummer->IMEI og IMEI->numre) kræver således kendelse efter reglerne i retsplejeloven.

På den baggrund er det samlet set Teleindustriens vurdering, at IMEI-oplysning ikke er omfattet af Telelovens § 13.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jakob Willer'.

Jakob Willer, direktør, Teleindustrien

§ 13. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til slutbrugere skal på begæring af politiet udlevere oplysninger, der identificerer en slutbrugers adgang til elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester.

Lovforslagsbemærkningerne til Telelovens § 13 (tidligere § 15c)
(TI's fremhævelser):

Den foreslåede bestemmelse vil give politiet adgang uden retskendelse til oplysninger om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester, der ikke er indeholdt i 118-databasen, jf. § 34, stk. 2, 1. pkt., i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, og som udbyderen er i besiddelse af. Den udbyder, der har slutbrugerforholdet, vil således være forpligtet til at udlevere oplysninger om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester til politiet, herunder oplysninger om slutbrugers adgang til internettet (IP-adresser og e-mail-adresser), uden at betingelserne for edition skal være opfyldt.

Der er således **alene** tale om oplysninger om adresser eller numre, som udbyderen af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester har **tildelt** slutbrugeren **som led i en konkret tjeneste**, og som således kan benyttes til at identificere den pågældende slutbruger.

Heraf følger, at der ikke er tale om oplysninger om betalingsmidler el. lign.

Det skal bemærkes, at der både er tale om navn til nummer og nummer til navn oplysninger. Det skal endvidere bemærkes, at bestemmelsen alene omfatter **statiske** oplysninger, idet registrering af dynamiske IP-adresser mv. vil ske i medfør af logningsforpligtelsen i retsplejeloven. Udlevering af dynamiske IP-adresser mv. skal ske i medfør af retsplejeloven.

Det skal yderligere bemærkes, at de oplistede eksempler er eksempler på de typer af oplysninger, der i dag kan identificere en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester for alle elektroniske kommunikationsformer, herunder en slutbrugers adgang til internettet. Der vil som følge af den almindelige teknologiske udvikling kunne opstå nye typer af oplysninger, der kan betegnes som oplysninger om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester, og som kan tjene til at identificere en bestemt slutbruger.

Formålet hermed er - i lyset af den teknologiske udvikling inden for tele- og internetkommunikation - at sikre, at politiet på den mest effektive måde kan få adgang til oplysninger om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester for alle elektroniske kommunikationsformer.

Udbyderne forpligtes ikke til at registrere og gemme oplysninger ud over hvad der allerede følger af § 34, stk. 2, om afgivelse af nummeroplysningsdata, men forpligtes **alene** til at udlevere oplysninger, som udbyderen i øvrigt måtte være **i umiddelbar besiddelse af** om en slutbrugers adgang til kommunikationsnet og -tjenester.

Det skal bemærkes, at oplysninger, som udbyderne alene ligger inde med som følge af logningspligten, kun skal udleveres i medfør af en retskendelse efter reglerne i retsplejeloven.

Det forudsættes, at udbyderen, der har slutbrugerforholdet, udleverer de pågældende oplysninger hurtigst muligt og uden ugrundet ophold. Det bemærkes, at en begæring om udlevering af oplysninger efter bestemmelsen i praksis vil være skriftlig.

Udbydernes omkostninger i forbindelse med udlevering af oplysninger vil blive afholdt af politiet i overensstemmelse med sædvanlig praksis.