

Udenrigsministeriet
Juridisk Tjeneste

København, den 25. august 2015
Sagsnummer 2015-28594

Til
Den Europæiske Unions Domstol
Justitskontoret ved Domstolen

INDLÆG FRA DEN DANSKE REGERING

I DOMSTOLENS SAG NR.

C-203/15

Tele2 Sverige AB

mod

Post- og telestyrelsen

1. Indledning, herunder den danske regerings interesse i sagen

1. Kammerrätten i Stockholm (Sverige) har forelagt præjudicielle spørgsmål for Domstolen i henhold til artikel 267 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde vedrørende foreneligheden af en forpligtelse for teleudbydere efter svensk lovgivning til at lagre trafikdata, som omfatter alle personer, alle elektroniske kommunikationsmidler og alle trafikdata, med 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) (herefter e-data-beskyttelsesdirektivet), henset til artikel 7, 8 og 52, stk. 1 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter Charteret).
2. Baggrunden for spørgsmålene er Domstolens dom *Digital Rights Ireland Ltd og Seitlinger m.fl.*, forenede sager C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238 (herefter *Digital Rights-dommen*) hvor Domstolen erklærede Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (herefter *logningsdirektivet*) ugyldigt under henvisning til, at EU-lovgiver havde overskredet de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, henset til Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1.
3. Den danske regering (herefter *regeringen*) afgiver indlæg i sagen, fordi den rejser principielle spørgsmål om rækkevidden af e-data-beskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, og *Digital Rights-dommen*.

4. Dansk lovgivning indeholder i lighed med den svenske lovgivning en generel forpligtelse for teleudbydere til at registrere og opbevare (logge) samtlige trafikdata, der genereres eller behandles i deres net, vedrørende alle personer og alle elektroniske kommunikationsmidler.

2. Sagens faktiske omstændigheder

5. De præjudicielle spørgsmål er stillet af Kammarrätten i en sag, der er indbragt af Tele2 Sverige AB (herefter Tele2) mod den svenske Post- og telestyrelse (herefter PTS). Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Tele2 efter Digital Rightsdommen fremsendte en skrivelse til PTS, hvor det fremgik, at Tele2 på baggrund af dommen ville slette allerede lagrede data samt ophøre med at lagre data i overensstemmelse med kapitel 6 i den svenske lov om elektronisk kommunikation (herefter LEK).
6. Den 29. april 2014 udpegede den svenske regering en særlig undersøger, som skulle undersøge de svenske reglers anvendelighed i forhold til Digital Rightsdommen. Undersøgeren kom frem til, at de svenske regler i LEK kapitel 6 ikke var i strid med EU-retten eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
7. På den baggrund pålagde PTS ved afgørelse af 27. juni 2014 Tele2 at genoptage lagringen af data i overensstemmelse med LEK kapitel 6. Tele2 påklagede denne afgørelse til Förvaltningsrätten.
8. Förvaltningsrätten fastslog ved dom af 13. oktober 2014, at de svenske regler var omfattet af e-data-beskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, der giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af visse rettigheder og forpligtelser, der omhandles i direktivet, hvis det

bl.a. er af hensyn til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager. Förvaltningsrätten bemærkede, at Digital Rights-dommen skal forstås således, at logningsdirektivet blev erklæret ugyldigt, idet direktivet efter en samlet vurdering ikke overholdt proportionalitetsprincippet.

9. Tele2 påklagede Förvaltningsrättens dom til Kammarrätten, som den 4. maj 2015 har stillet præjudicielle spørgsmål til Domstolen.

3. Regeringens retlige argumentation

10. I Digital Rights-dommen fastslog Domstolen, at logningsdirektivet er ugyldigt, idet Domstolen, henset til en række betragtninger, slog fast, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktivet havde overskredet de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, henset til Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1, jf. dommens præmis 69 samt domskonklusionen.
11. EU-lovgiver har ikke efterfølgende taget initiativ til udarbejdelse af nye regler vedrørende lagring af data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet.

3.1. EU-rettens anvendelsesområde

12. Det skal på baggrund af ovennævnte først vurderes, hvorvidt nationale regler, der fastsætter en pligt for teleudbydere til at lagre data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet, falder inden for EU-rettens anvendelsesområde.
13. Efter regeringens opfattelse er dette tilfældet.

14. Det fremgår af e-data-beskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, at medlemsstaterne af hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager kan vedtage retsfor skrifter om lagring af data i en begrænset periode. Det er et krav efter bestemmelsen, at nationale bestemmelser om lagring af data er nødvendige, passende og forholdsmæssige samt i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper, herunder principperne i EU-traktatens artikel 6, stk. 1 og 2.
15. En medlemsstat, der fastsætter regler om lagring af data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet, handler derfor efter regeringens opfattelse inden for rammerne af EU-retten.
16. Det fremgår af Charterets artikel 51, stk. 1, at Charteret finder anvendelse i forhold til medlemsstaterne "når de gennemfører EU-retten". Det fremgår af forklaringerne til Charterets artikel 51, der ifølge Traktaten om Den Europæiske Unions artikel 6, stk. 1, og Charterets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen af dette, at Charteret også finder anvendelse, når medlemsstaterne handler inden for EU-retten.
17. Når en medlemsstat fastsætter regler, der pålægger teleudbydere at lagre data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet, handler medlemsstaten således efter regeringens opfattelse inden for EU-retten og dermed inden for Charterets anvendelsesområde, jf. Charterets artikel 51, stk. 1, således som denne bestemmelse er fortolket i dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21.

18. Nationale regler om lagring af data skal derfor være i overensstemmelse med Charteret, særligt artikel 7 om retten til respekt for privatliv og familieliv og artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger. Disse artikler lyder således:

Artikel 7:

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

Artikel 8:

"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."

3.2. Indgrebet i retten til beskyttelse af personoplysninger er sagligt begrundet i et legitimt formål samt proportionalt

19. Overordnet set er regeringen af den opfattelse, at medlemsstaterne kan fastsætte nationale regler om lagring af data bl.a. med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i e-data-beskyttelsesdirektivet. De nationale regler skal fastsættes under overholdelse af EU-retten, herunder Chartrets artikel 7 og 8 samt Domstolens retspraksis, særlig

om proportionalitetsprincippet og herunder, at indgreb skal begrænses til det strengt nødvendige.

20. I det følgende redegøres for Digital Rights-dommen, samt hvordan de i forelæggelseskendelsen beskrevne nationale svenske regler efter regeringens opfattelse på en række punkter adskiller sig afgørende fra logningsdirektivets regler, og dermed den vurdering, der blev foretaget i Digital Rights-dommen.
21. Domstolen fastslog i Digital Rights-dommen, at registreringen og opbevaringen af oplysninger foretaget i henhold til logningsdirektivet udgjorde et indgreb i retten til privatliv og familieliv, jf. Charterets artikel 7, og i retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. Charterets artikel 8, jf. dommens præmis 36.
22. Domstolen fastslog endvidere, at registreringen og opbevaringen af oplysninger i henhold til logningsdirektivet med henblik på, at oplysningerne kunne indgå som led i efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, forfulgte et sagligt formål, jf. dommens præmisser 41-44 og den heri nævnte praksis.
23. For så vidt angår indgrebets proportionalitet fandt Domstolen, at registreringen og opbevaringen af oplysninger var egnet til at opnå formålet om kriminalitetsbekæmpelse, jf. præmis 49-50.
24. Derimod fandt Domstolen ikke, at indgrebet var begrænset til det strengt nødvendige med henblik på at opnå det angivne formål. Domstolen foretog i den forbindelse en samlet vurdering af en række forhold i logningsdirektivet:
25. Domstolen lagde for det første vægt på, at direktivet generelt omfattede alle personer, alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata, uden at der

i direktivet blev foretaget nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, jf. præmis 57.

26. For det andet fastsatte logningsdirektivet ikke et objektivi kriterium, der gjorde det muligt at afgrænse de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene og den efterfølgende anvendelse af disse med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig retsforfølgning vedrørende kriminalitet, der – henset til rækkevidden og alvoren af indgrebet i rettighederne, der er beskyttet i Charterets artikel 7 og 8 – kan anses for tilstrækkeligt grov til at begrunde et sådant indgreb. I direktivets artikel 1, stk. 1, var der i stedet alene henvist generelt til "grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning", jf. præmis 60.
27. Endvidere indeholdt direktivet ingen materielle og processuelle betingelser for de kompetente nationale myndigheders adgang til dataene og efterfølgende anvendelse heraf. Direktivet foreskrev således ikke udtrykkeligt, at denne adgang og efterfølgende anvendelse skulle være strengt begrænset til forebyggelse og afsløring af præcist afgrænsede strafbare handlinger eller strafferetlig retsforfølgning heraf, jf. præmis 61.
28. Navnlig fastsatte direktivet ikke noget objektivi kriterium, der gjorde det muligt at begrænse antallet af personer, der var bemyndigede til at få adgang til og efterfølgende anvende lagrede data til det strengt nødvendige henset til formålet. Særligt var myndighedernes adgang til lagrede data ikke undergivet en forudgående kontrol, der udøvedes enten af en retsinstans eller af en uafhængig administrativ enhed, jf. præmis 62.

29. For det tredje foreskrev direktivet, at dataene skulle lagres i minimum seks måneder og maksimum 24 måneder, uden at der på nogen måde blev foretaget en sondring mellem de forskellige kategorier af data efter deres relevans for det mål, som forfulgtes, eller afhængigt af, hvilke personer der var berørt. Det var således ikke præciseret, at fastsættelsen af lagringsperioden skulle være baseret på objektive kriterier for at sikre en begrænsning til det strengt nødvendige, jf. præmis 63-64.
30. Det er regeringens opfattelse, at selvom de svenske regler som beskrevet i forelæggelseskendelsen har visse lighedspunkter med logningsdirektivet, så adskiller disse regler sig på en række punkter afgørende fra direktivet. Resultatet af den samlede vurdering af proportionaliteten i den foreliggende sag er derfor efter regeringens opfattelse ikke det samme som i Digital Rights-dommen. Regeringen begrundet dette med følgende forhold:
31. For så vidt angår adgangen til lagrede data fremgår det af forelæggelseskendelsen, at myndighedernes hemmelige indsamling af data om elektronisk kommunikation i forbindelse med forundersøgelser – i modsætning til, hvad der var tilfældet med logningsdirektivet, jf. logningsdirektivets artikel 1, stk. 1 og artikel 4, samt Digital Rights-dommens præmis 60-61 – er begrænset til forundersøgelser vedrørende visse nærmere fastsatte lovovertrædelser, herunder hacking, børneporno og narkotikaforbrydelser.
32. Derudover fremgår det, at indsamlingen af data som hovedregel kun kan foretages, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har begået en strafbar lovovertrædelse, og den hemmelige indsamling af data er af særlig betydning for efterforskningen.

33. Indsamling af data kan desuden ske i relation til forundersøgelser vedrørende visse grovere strafbare lovovertrædelser, med henblik på at efterforske mod hvem en begrundet mistanke om den strafbare lovovertrædelse kan rettes, under forudsætning af at indsamlingen er af stor betydning for efterforskningen. Derudover indeholder de svenske regler processuelle krav, idet indsamling af oplysninger som hovedregel skal forelægges retten af anklagemyndigheden til forudgående godkendelse, dog under særlige omstændigheder til efterfølgende godkendelse.
34. Ovennævnte forhold adskiller sig fra logningsdirektivet, hvis krav ikke var strengt begrænset til forebyggelse og afsløring af præcist afgrænsede strafbare handlinger eller strafferetlig forfølgelse, ligesom direktivet ikke indeholdt krav om forudgående kontrol af en retsinstans eller uafhængig myndighed. De nationale svenske krav tjener således efter regeringens opfattelse til at begrænse adgangen til og anvendelse af data til det strengt nødvendige, jf. Digital Rights-dommen præmis 61-62.
35. Samme betragtninger gør sig gældende i relation til oplysningerne om de nationale svenske krav om ret til adgang for politiet, politiets efterretningstjeneste og toldmyndighederne til uden retskendelse at indsamle data om kommunikation, der alene kan ske, hvis indsamlingen er af stor betydning med henblik på at forebygge, forhindre eller opdage kriminel virksomhed, og såfremt det omfatter visse nærmere angivne lovovertrædelser. Anvendelse af sådanne oplysninger i en forundersøgelse kræver ligeledes rettens godkendelse. Myndighedernes indsamling af oplysninger efter disse regler er derudover undergivet tilsyn fra det svenske sikkerheds- og integritetsbeskyttelsesnævn.
36. Ifølge forelæggelseskendelsen skal en udbyder på begæring fra anklagemyndigheden, politiet, politiets efterretningstjeneste eller en anden myndighed med an-

svar for bekæmpelse af strafbare lovovertrædelser udlevere abonnementsdata (navn, titel, adresse, telefonnummer og IP-adresse), i forbindelse med mistanke om strafbare lovovertrædelser. Udlevering af oplysninger sker i disse tilfælde uden forhåndskontrol, men myndighederne er dog undergivet tilsyn fra bl.a. den svenske databeskyttelsesmyndighed og det svenske sikkerheds- og integritetsbeskyttelsesnævn, mens udbydere er undergivet tilsyn fra PTS. Også på disse punkter indeholder de svenske regler således – i modsætning til logningsdirektivet – processuelle regler vedrørende udlevering.

37. For så vidt angår lagringstiden for de lagrede data fremgår det af forelæggelseskendelsen, at de data, der er omfattet af lagringsforpligtelsen efter svensk ret skal lagres i seks måneder, hvorefter de som udgangspunkt øjeblikkeligt skal tilintetgøres. Dette krav er mindre indgribende end logningsdirektivets krav, jf. direktivets artikel 6 om krav om lagring i mindst seks måneder og højst to år og tjener efter regeringens opfattelse til at begrænse adgangen til og anvendelse af data til det strengt nødvendige, jf. Digital Rights-dommen præmis 63-64.
38. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at der i svensk ret er fastsat en række nærmere regler, som pålægger udbydere, der er omfattet af lagringsforpligtelsen, at træffe de specifikke tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der kræves for at beskytte de lagrede data. Disse regler er suppleret med regler om bl.a. tavshedspligt vedrørende data og beskyttelse af data mod uforsætlig eller ulovlig destruktion, mod ulovlig lagring, behandling eller adgang og mod ulovlig afsløring. Overholdelsen af disse regler er undergivet tilsyn fra en tilsynsmyndighed. Disse krav til sikker opbevaring af de lagrede oplysninger, der går videre end logningsdirektivets krav i forhold til at beskytte de lagrede data, bidrager efter regeringens opfattelse yderligere til at sikre reglernes proportionalitet.

39. Samlet set er det regeringens opfattelse, at regler som de, der er beskrevet i forelæggelseskendelsen, på en række punkter adskiller sig afgørende fra logningsdirektivets regler, idet reglerne tjener til at begrænse adgangen til og anvendelsen af data til det strengt nødvendige. I den forbindelse fremhæver regeringen reglerne om begrænsning af adgangen til og anvendelsen af lagrede data, reglerne om begrænsning af lagringstiden, kravet om sletning af oplysningerne efter udløbet af lagringstiden, samt reglerne om beskyttelse af de lagrede data. Dertil kommer, at der gælder en række tilsynsforanstaltninger både i forhold til udbydere og myndigheder.
40. Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at regler som de, der er beskrevet i forelæggelseskendelsen, udgør et indgreb i retten til privatliv og familieliv, jf. Charterets artikel 7, og i retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. Charterets artikel 8, men at dette indgreb er sagligt begrundet i hensynet til efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet. Reglerne er desuden egnede til at opnå det angivne formål og går – baseret på en samlet vurdering, jf. Digital Rights-dommen – ikke ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at opnå dette mål.

4. Konklusion

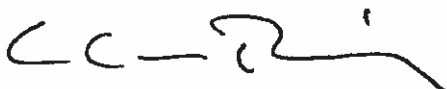
41. Sammenfattende er det regeringens opfattelse, at når en medlemsstat fastsætter regler, der pålægger teleudbydere at lagre data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet, handler medlemsstaten inden for EU-retten og dermed inden for Charterets anvendelsesområde, jf. Charterets artikel 51, stk. 1.
42. Efter regeringens opfattelse skal Digital Rights-dommen forstås således, at hvis nationale regler om lagring af data med henblik på efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet ud fra en samlet vurdering og under inddragelse af de forhold,

som Domstolen lægger vægt på i dommen, er begrænset til det strengt nødvendige, er reglerne ikke i strid med retten til privatliv og familieliv og beskyttelse af personoplysninger, jf. Charterets artikel 7 og 8.

43. På baggrund af ovennævnte foreslår regeringen, at Domstolen besvarer de stillede spørgsmål samlet således:

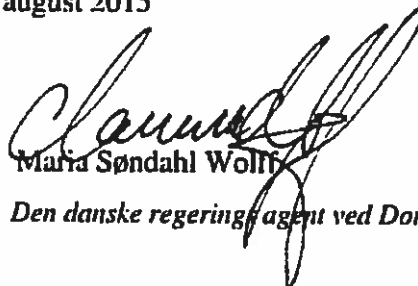
"En generel forpligtelse til at lagre trafikdata, som omfatter alle personer, alle elektroniske kommunikationsmidler og alle trafikdata uden forskel, begrænsninger eller undtagelser med henblik på at bekæmpe strafbare lovovertrædelser er – henset til, at forpligtelsen er suppleret med regler om adgang til, lagringstid for og beskyttelse af de lagrede data, der begrænser adgangen til det strengt nødvendige – forenelig med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF, jf. Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1."

København den 25. august 2015



Christian Thorning

Den danske regerings agent ved Domstolen



Maria Søndahl Wolff

Den danske regering agent ved Domstolen