

Modtagere:

Arbejdsgruppen vedr. Logningsbekendtgørelsen

Bidrag til arbejdsnotat

1. Terminologi, definitioner og telelovgivning
 - Uddyberbegrebet
 - Chat
2. Generelle bemærkninger
3. Tekniske bemærkninger (ITST, Helmer)

6. september 2004

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**
Bredgade 43
1260 København K
Telefon 3392 9700
Telefax 3332 3501
E-post vtu@vtu.dk
Netsted www.vtu.dk
CVR-nr. 1680 5408

1. Terminologi, definitioner og telelovgivning

Forholdet til telelovgivningen

Flere af de hørte har kommenteret på, at det er problematisk, at afgrænsningen mellem bekendtgørelsens regler og telelovgivningens er uklar.

Det skyldes til dels et terminologi-problem. Det anbefales flere steder, at der anvendes samme terminologi i bekendtgørelsen som i telelovgivningen, medmindre der er saglige grunde til ikke at gøre det. Det bør som minimum fremhæves yderligere hvor begreberne afviger fra telelovgivningens.

Problemet opstår fordi:

- der er stor lighed, men ikke sammenfald, mellem de data, der skal logges efter bekendtgørelsen og de aktører der skal gøre det, og de data og aktører, der behandles i telelovgivningen.
- Efter den store revision af telelovgivningen i 2003 anvender telelovgivningen en anden terminologi end Retsplejeloven, som denne bekendtgørelse lægger sig op ad.

**Internationalt og Telepolitisk
Center**
Kristina Vikkelsø Tranders
Telefon 33 95 40 12
Telefax 72 26 55 77
E-post kvt@vtu.dk

Ny terminologi

EU's teledirektivpakke (gennemført i DK ret sommeren 2003) medførte ændringer i den terminologi, der anvendes i telelovgivningen herhjemme. Det giver et problem i forhold til bekendtgørelsen, fordi bekendtgørelsen anvender Retsplejelovens terminologi, og Retsplejeloven er baseret på den gamle teleterminologi.

Derfor er der – med rette – kommet bemærkninger om det forvirrende i, at der her anvendes 'forældede' begreber.

Det giver forvirring i forhold til om de gamle begreber dækker det samme som de nye og om der er en signalværdi i, at man har valgt at bruge de gamle her.

Dertil kommer så det yderligere forvirrende i, at de begreber, der er kendt fra telelovgivningen ikke fuldt ud svarer til begreberne i bekendtgørelsen.

Dette er dog alene et problem i forhold til den etablerede telebranche samt de organisationer, der kender til den gamle lovgivning og dermed den gamle terminologi.

Alt i alt betyder det dog, at der er et stærkt behov for, at bekendtgørelsen selvstændigt definerer hvad der forstås ved en række begreber. Det er bare i vidt omfang fravalgt i det udkast, der blev udsendt i høring.

Problemet kan evt. løses med en uddybende forklaring i vejledningen, men ideelt med definitioner i selve bekendtgørelsen, samt uddybende forklaringer i vejledningen.

Definitioner

Det er hovedsagelig i forhold til udbyderbegrebet, samt begrebet telenet og teletjenester at problemerne opstår og giver anledning til spekulationer over bredden i denne bekendtgørelse sammenholdt med telelovgivningen

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Her opstår problemet i forhold til de kendte definitioner. Som VTU tidligere har påpeget, er der en del, meget fasttømrede begreber i telelovgivningen, som med fordel kunne genbruges i bekendtgørelsen – men selvfølgelig kun såfremt begrebet skulle dække over det samme som i telelovgivningen.

Definitionerne af telenet og teletjenester samt udbyder er begreber, der er særlig fasttømrede, men som har været problematiske at genbruge i bekendtgørelsen (se afsnit nedenfor om udbyder-begreb og chat)

Definitionerne er endvidere næsten alle flyttet over i vejledningen. Spørgsmålet er om det er specielt hensigtsmæssigt, i betragtning af, at især definitionen på en udbyder er ret væsentlig når det gælder fastlæggelsen af kredsen af pligtsubjekter.

Derudover bør man nok have i tankerne, at bekendtgørelsen og vejledningen retter sig mod både den etablerede branche og private borgere. Det øger behovet for en klar og entydig beskrivelse af forpligtelser og pligtsubjekter.

Det fremhæves som særligt problematisk, at netop pligtsubjektet – det vil sige udbyder-begrebet – ikke er defineret i selve bekendtgørelsen, og kun ret uklart i vejledningen. Derudover skaber forskellene i terminologi tvivl om hvad det helt præcis er, der skal logges – er det det samme, som i dag må logges i medfør af telelovgivningen eller er det noget mere?

Der er således risiko for at der vil opstå stor forvirring om afgrænsningen i forhold til telelovgivningen, og om helt centrale begreber såsom pligtsubjekt og pligtens omfang – hvilket er helt uacceptabelt når der er tale om en strafbelagt pligt.

KONFU-loven indeholder følgende definitioner af elektroniske kommunikationsnet og –tjenester (der altså svarer til Retsplejelovens telenet og teletjenester):

§ 3. Ved elektroniske kommunikationsnet forstås i denne lov enhver form for radio- eller kabelbaseret teleinfrastruktur, der anvendes til formidling af elektroniske kommunikationstjenester, jf. definitionen heraf i stk. 2, mellem nettermineringspunkter, jf. definitionen heraf i stk. 3.

Stk. 2. Ved elektroniske kommunikationstjenester forstås i denne lov tjenester, der helt eller delvis består i elektronisk overføring af kommunikation i form af lyd, billeder, tekst eller kombinationer heraf, ved hjælp af radio- eller telekommunikationsteknik, mellem nettermineringspunkter, herunder både tovejs kommunikation og envejs kommunikation, punkt-til-punkt-kommunikation og punkt-til-multipunkt-kommunikation.

(...)

Stk. 4. Ved informations- og indholdstjenester forstås i denne lov enhver form for elektronisk tilrådighedsstillelse af information eller indhold, som andre slutbrugere får adgang til via et elektronisk kommunikationsnet eller en elektroniske kommunikationstjeneste på grundlag af en individuel anmodning herom.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Ifølge bemærkningerne til loven skal definitionen af **elektronisk kommunikationsnet** forstås bredt. Den omfatter dermed enhver form for trådløs eller kabelbaseret infrastruktur, der anvendes til elektronisk transport af elektroniske kommunikationstjenester. Det inkluderer således også teleinfrastruktur, der traditionelt kun har været brugt til transport af radio og TV, eksempelvis kabel-tv net. Ligeledes ville et el-net for eksempel også blive omfattet såfremt det blev anvendt til transport af elektroniske kommunikationstjenester.

Elektroniske kommunikationstjenester skal ifølge bemærkningerne også forstås bredt, og omfatter således enhver form for transport af elektronisk kommunikation i form af lyd, billeder eller tekst ved hjælp af radio- eller telekommunikationsteknik.

Det afgørende for om der er tale om en elektronisk kommunikationstjeneste i KONFU-lovens forstand er ikke den anvendte teknologi, men alene om udbyderen sælger formidling af teletrafik/transportydelser.

Begrebet afgrænses desuden i forhold til informations- og indholdstjenester. Traditionelt er f.eks. chat opfattet som en indholdstjeneste i telelovgivningen.

Såfremt der er enighed om at chat ikke længere skal være omfattet af bekendtgørelsen burde den traditionelle tele-definition kunne anvendes (men som det nok fremgår af ovenstående vil der stadig være et utalt behov for vejledning).

Udbyderbegrebet

I forhold til udbyder-begrebet er der en række komplikationer som følge af den nye terminologi på teleområdet (jf. ovenfor), samt i det tidligere udkast som følge af, at chat også var omfattet.

Dertil kommer, at der med hjemlen i Retsplejeloven sigtes mod alle udbydere – ikke kun udbydere af offentlige net og tjenester – og det komplicerer sagen yderligere.

Hensynet har naturligvis været at få de private foreninger omfattet af forpligtelsen så boligforeninger m.fl. ville blive forpligtede til at logge. Men det er problematisk, idet definitionen bliver så bred, at der har været behov for at tage højde for en lang række uhensigtsmæssigheder. Dette er forsøgt adresseret bl.a. med undtagelserne.

En del af problemet er løst ved at chat ikke længere skal være omfattet. Det betyder, at den almindelige definition på udbyder af net og tjenester kan anvendes.

Problemet omkring den meget brede udbyder-skare består dog endnu, og skal stadig håndteres – f.eks. ved bagatelgrænser.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Chat

Chat har altid været undtaget fra telelovgivningen område. Problemet i forhold til at definere telenet og teletjenester er dog, at den gældende definition (jf. ovenfor) i telelovgivningen *efter ordlyden kunne* omfatte chat. Det fremgår dog af lovens bemærkninger og vejledning, at chat ikke er tænkt omfattet, idet chat hele tiden er blevet opfattet som en indholdstjeneste.

Det gav dog konsekvenser for denne bekendtgørelse da man ønskede chat omfattet – man kunne ikke blot genbruge telelovens definition på telenet og teletjenester, og så blot fortolke den som om chat var omfattet her, for det ville give for stor forvirring når branche m.fl. jo var vant til fortolkningen af telelovens definition.

På den anden side set var det problematisk at finde en ny definition på telenet og tjenester, der samtidig omfattede chat, og det har i sig selv givet anledning til forvirring at man i denne bekendtgørelse har valgt en helt anden definition på telenet og teletjenester end i telelovgivningen.

Det skal dog siges, at når Justitsministeriet nu er gået bort fra at ville kræve logning af chat, vil en del af definitionsproblemerne være løst. Det vil således være uproblematisk at genanvende telelovgivningens definition på net og tjenester, da begrebet nu bør dække over det samme.

Det eneste problem der udestår i forhold til netop denne definition er så, at Retsplejeloven og dermed bekendtgørelsen, ikke henviser til de nye definitioner, men stadig opererer med telenet og teletjenester, hvor telelovgivningen arbejder med elektroniske kommunikations net og tjenester jf. EU-direktiverne.

2. Generelle bemærkninger

Økonomisk byrde & konkurrenceforvridning

Der påpeges flere aspekter af konkurrenceforvridning i høringssvarene. Både mellem udbydere nationalt, og i forhold til branchens konkurrenceevne internationalt kan forslaget give problemer.

Nationalt er det især den økonomiske og administrative belastning, der er problematisk. Mange af de hørte anfører at bekendtgørelsen generelt forekommer meget byrdefuld for de små og mindre udbydere og kan være til mulig skade for konkurrencen på markedet.

I det større perspektiv påpeger branchen konkurrenceforvridningen og de praktiske problemer i forhold til kravet om opbevaring af data her i landet, specielt set i lyset af, at mange forsøger at udnytte stordriftfordelene ved samlet opbevaring i ét land. Derudover påpeges det, at vi bør følge EU-reglerne, der nu skal udarbejdes, for ikke at blive handicappede rent konkurrencemæssigt.

Et centralt hensyn for VTU er helt sikkert at sikre, at de nye regler ikke går hen og får en konkurrenceforvridende effekt. Mulighed for out-sourcing er én løsning på problemet. Derudover er der lige nu lagt op til, at følge EU-arbejdet med rammeafgørelsen, så reglerne i hvert fald i et vist omfang vil ligne de øvrige EU-landes, og dermed begrænse den konkurrenceforvridende effekt på tværs af landegrænser.

Endelig vil et øget samarbejde med branchen om udformningen af reglerne muligvis kunne afhjælpe nogle problemer.

Proportionalitet

Mange af høringsvarene kritiserer først og fremmest den manglende proportionalitet mellem på den ene side de byrder, der pålægges samt de store indgreb i privatlivets fred, som det indebærer, og på den anden den efterforskningsmæssige merværdi, der opnås med forslaget.

Det anføres at bekendtgørelsen pålægger en massiv økonomisk byrde på såvel branche som private foreninger, men at der samtidig er så store huller i bekendtgørelsen, at det stort set er spildte kræfter (og penge).

Indgreb i form af yderligere registrering skal stå mål med effekten i form af øget beskyttelse mod terrorisme: Registrering af borgernes elektroniske spor skal ses i lyset af de mange huller, der ikke kan stoppes, samt i forhold til sandsynligheden for, at dem, der gerne skulle rammes, vil være i stand til at udnytte hullerne.

Det skal bemærkes, at der var enighed om at undtage biblioteker og universiteter i forbindelse med lovforslagets vedtagelse. Undtagelserne var dengang en del af betingelserne for opbakningen til forslaget.

3. Tekniske bemærkninger

Datatilsynet: Formidling af SMS beskeder i et mobilt net håndteres i nettets SMS service center, der er en del af operatørens infrastruktur. Ved overførsel af en SMS besked foregår der en udveksling af data og parametre mellem involverede mobilstationer (mobiltelefonerne) og servicecenteret. Blandt de udvekslede oplysninger er adresseoplysninger på dels den, der sendte beskeden, og dels den, der skal modtage beskeden. Disse oplysninger og selve beskeden er defineret i og afgrænset i forhold til hinanden som det fremgår af ETSI's tekniske specifikation ETSI TS 100 901, december 2001: Digital cellular

telecommunications system (Phase 2+); Technical realization of the Short Message Service (SMS) Point to Point (PP). SMS servicecenteret bruger de udvekslede data og parametre under formidlingen af beskeden. Der er således ingen tekniske problemer forbundet med at læse de udvekslede data og parametre uden at læse selve beskeden, da formatet af det samlede datafelt og felterne heri er fuldt specifiseret. Det vil endvidere umiddelbart være teknisk muligt at registrere oplysning om modtageren af en SMS besked uden at registrere indholdet af beskeden. Registrering af trafikdata for SMS beskeder vil være sammenlignelig med den registrering, som operatørerne foretager for almindelige telefonopkald til brug for regningsgenerering.

Dansk IT: Det bemærkes, at der teknisk set findes adskillige former for IP-telefoni. For visse former vil der kunne logges efter bekendtgørelsens intentioner, mens det for andre former ikke lader sig gøre eller kun lader sig gøre efter analyse af indholdsoplysninger.

Bolignetforeningen: Prisen for at opgradere en boligforenings net til at kunne registrere og opbevare de ønskede logningsoplysninger vil afhænge af det konkrete net og vil således kunne variere meget. Det skønnes, at den krævede opgradering typisk vil kunne implementeres for mellem kr. 50.000,- og kr. 200.000 pr. anlæg.

Identifikation af anvendt applikationsprotokol vil ikke altid være mulig. I visse tilfælde vil en identifikation kunne fremskaffes, men det vil kræve analyse af indholdsoplysninger.

Det bemærkes, at der især er to protokoller, der tages i brug til datatransmissioner. Den mest avancerede indeholder data, der f.eks. oplyser om start og afslutning på en kommunikation. Disse oplysninger giver den simple protokol ikke. Når den simple protokol er i brug, vil man ikke kunne registrere, hvorvidt en kommunikation blev gennemført, om der blev etableret forbindelse til den opkaldte identitet og i givet fald, hvorfor en forbindelse ikke blev etableret.

Der er ved opkaldende og opkaldte identitet tænkt på identifikation af anvendte udstyrsheder eller terminaler hos eller så tæt ved slutbrugeren som mulig. Det kan f.eks. være tale om identifikation af pc (netværkskort), mobiltelefon, modem eller nettermineringpunktet til det offentlige telefonnet. Der findes tilfælde, hvor udbyderen ikke har mulighed for at identificere brugeren. Det gælder f.eks. for "peer to peer" tjenester, som IP-telefonitjenesten Skype er et eksempel på.

Ved opkald til f.eks. hosting-firmaer, der giver adgang til hjemmesider, der tilhører flere forskellige domæner, vil logningsoplysning om slutbrugerdomæne kræve analyse og registrering af indholdsdata.

Ved oversendelse af en e-mail mellem en brugers terminal og hans postserver har brugeren kontrol med hvilke adresseoplysninger, mailen skal forsynes med. Der er her mulighed for at anføre falske oplysninger om afsenderen.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Ved transport af e-mails videre frem mod modtagerens mailserver bruges normalt protokollen Simple Mail Transfer Protocol (SMTF), der er udgivet af The Internet Society. Mailen kan teknisk set beskrives som en konvolut med et indhold. Indholdet er den egentlige tekst, som modtageren skal have. Konvolutten indeholder bl.a. afsenderadressen og en eller flere modtageradresser samt relevante oplysninger om sende- og modtagetidspunkt. Når den sendte e-mail passerer en server eller anden netværksenhed som f.eks. en router, vil enheden læse og gøre brug af konvoluttens oplysninger. Der er således ingen tekniske hindringer for, at oplysningerne også vil kunne logges på serverne og på de benyttede netværksenheder.

Digital Rights: Da brug af "peer-to-peer" tjenester som f.eks. IP-telefonitjernen Skype alene forudsætter brug af en specifik software i brugernes udstyr, er det ikke umiddelbart muligt for hverken udbydere eller operatører at identificere og logge de ønskede data over foretaget kommunikation. En eventuel identifikation vil bl.a. forudsætte kendskab til den af slutbrugerne anvendte software og analyse af alle transmittederede datapakker.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Rådet for IT-sikkerhed: Som det fremgår ovenstående vedrørende Dansk IT, så vil registrerings- og opbevaringspligtig ikke kunne efterleves i alle tilfælde.

Netudvalget, Kollegiet Studentergården: Det vil i mange tilfælde umiddelbart ikke være muligt for en udbyder at skelne datapakker, der vedrører informations- og indholdstjenester, fra datapakker tilhørende tjenester, der tillige tilbyder mulighed for kommunikation. Der vil normalt ikke være forskel på de brugte procedurer for opsætning af forbindelsen.

Om TCP/IP og UDP/IP protokollerne se ovenstående bemærkninger vedrørende Bolignetforeningen.

For at en udbyder kan foretage skelen på datatrafik, må trafikken identificeres f.eks. på applikationsniveau. Oplysninger om brug af applikationsprotokoller forudsætter typisk brug af pakkeanalyse.

Red Barnet: Ingen bemærkninger.

TI og Cybercity: Om opsamling af oplysninger om e-mail trafik se bemærkninger vedrørende Bolignetforeningen.

En kommunikation på internettet kan kun logges, hvis kommunikationen involverer en udbyder, og det vil i så fald være udbyderen, der har mulighed for at logge oplysninger om den første kommunikation.

TI: For at logge anvendelser af http protokollen kræves, at internetudbyderen gennemfører pakkeanalyse. Logning af sammenhørende A-nummer og IP-nummer ved kommunikation mellem telefonnettet og internettet er kompliceret og må i givet fald ske i den enhed (gateway), der formidler kommunikationen mellem telefonnettet og internettet. Det er muligt at omgå en registrering, f.eks.

ved brug af hemmeligt nummer. I så tilfælde må telefonnummeret ikke udleveres til anden udbyder.

Cybercity: Der er i bekendtgørelsесudkastet ingen krav om logning af elektronisk post, der sendes til og fra postservere i virksomheder, institutioner m.v.

TI: Om logning af elektronisk post, der sendes til og fra postservere i virksomheder, institutioner m.v. se ovenstående bemærkninger vedrørende Cybercity.

TI og Cybercity: Et opkald i det almindelige offentlige telefonnet fra en virksomhed eller organisation vil almindeligvis indeholde virksomhedens ellers organisationens hovednummer og ikke det lokale nummer, hvorfra opkaldet foretages. I de tilfælde, hvor telefonetnettet bruges til opkald til internettet, vil eventuelle oplysninger om kundenummer og password kunne bruges til at sammenkæde oplysninger om kommunikation, som en given kunde har gennemført. Det er i visse tilfælde muligt for en kunde at sløre sin identitet over for udbyderen.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

TI: For at der for en samtale eller en anden kommunikation ført via en udenlandsk udbyder kan sammenstykkedes oplysninger til brug for efterforskning forudsætter det, at logningsoplysninger udveksles mellem involverede udbydere i landene. Skal bestemmelserne efterleves fuldt ud, må der dels etableres fælles logningsbestemmelser i landene og dels regler om, at udveksling af logningsoplysninger altid kan finde sted. Ved brug af mobiltelefoner med taletidskort eller i visse situationer for datatjenester i mobilnet (f.eks. hvor der benyttes flat-rate afregning for brug af tjenesterne), vil det ikke umiddelbart være muligt at registrere trafikdata for foretaget kommunikation.

Om oplysninger om identiteten på sendere og modtagere af SMS'er se ovenstående bemærkninger vedrørende Datatilsynet.

Om logning af oplysninger vedrørende brug af elektronisk post se ovenstående bemærkninger vedrørende Bolignetforeningen.

Den foreslæde logningsbekendtgørelse giver mulighed for, at det mellem involverede udbydere kan aftales, hvem der registrerer og opbevarer oplysninger, som udbyderne er fælles om at have adgang til. En sådan aftale vil samlet set kunne forenkle arbejdet med at overholde logningspligten for involverede udbydere.

Lokaliseringssdata for kommunikation ført via GPRS og i forbindelse med udveksling af MMS vil kun kunne ske på basis af logget celleinformation i kombination med logningsoplysninger om ført kommunikation. En sådan registrering vil være meget omfattende og yderst krævende, og samkøring af sådanne oplysninger vil kortlægge brugerens adfærd. Tjenesterne gør normalt brug af mobilnettenes åbne logiske kanaler, og operatørerne har ikke et naturligt behov for eller nytte af at logge og gemme opdateringer om celleskift i de åbne logiske kanaler i transportnettet, når kunden bevæger sig fra en celle til en anden.

Det er i mange tilfælde muligt for brugere at ændre en computers MAC-adresse, og visse mobiltelefoners IMEI-numre kan også ændres ved brug af tilgængeligt specialudstyr. Det vurderes, at det ikke er almindeligt, at brugerne foretager sådanne ændringer.

I de tilfælde, hvor en lokalt udbudt tjeneste ikke viderebringer oplysninger om den egentlige slutbruger, vil en sammenholdning af alle involverede udbyderes logningsoplysninger i nogle tilfælde gøre det muligt at få slutbrugerens lokaliseret. De hertil krævede oplysninger vil i flere tilfælde nødvendigvis skulle skaffes ved analyse af udvekslede indholdsdata. Men det kan i visse tilfælde også være muligt for brugeren at sløre sin identitet, jf. ovenstående bemærkninger vedrørende TI og Cybercity.

IT-Brancheforeningen: For at skaffe alle de ønskede logningsoplysninger til veje vil det i en række situationer være nødvendigt for udbydere at bruge analyseudstyr for analyse af udvekslede indholdsdata. Dette forhold er adresseret i ovenstående bemærkninger vedrørende bl.a. Datatilsynet, TI og Cybercity, Rådet for IT-sikkerhed m.fl.

Catpipe Systems: Visse tjenester, der f.eks. kan være internetbaserede, benytter ofte forskellige applikationsprotokoller hos henholdsvis sender og modtager. Udbyderen er nødt til at analysere udvekslede indholdsdata for kommunikation, der er ført via sådanne tjenester, for at kunne logge de ønskede data over ført kommunikation.

Damm Cellular Systems A/S: Gruppekald i Tetra telenet vil normalt gå uden om nettets central som en kommunikation direkte mellem terminaler. Udbyderen vil i sådanne situationer ikke have mulighed for at logge oplysninger om gruppekald.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling