

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888

Att. Niels Dam Dengsøe Petersen [ndp@jm.dk](mailto:ndp@jm.dk) og [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

ANPE@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02098-4

## HØRING OVER DE GÆLDENDE LOGNINGSREGLER MED HENBLIK PÅ UDARBEJDELSE AF EVALUERING

23. AUGUST 2016

Institut for Menneskerettigheder har ved e-mail af 1. juli 2016 modtaget Justitsministeriets høring over de gældende logningsregler med henblik på udarbejdelse af evaluering.

Instituttet har flere gange anbefalet, senest ved høringsvar af 19. maj 2016 (vedlagt) og Status 2015-16 – Delrapport om Databeskyttelse,<sup>1</sup> at der foretages en evaluering af reglerne for at sikre overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 og Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (EU-chartret) artikel 7 (privatliv) og 8 (databeskyttelse), herunder at logning sker i mindst muligt omfang og i kortest muligt tidsrum.

Instituttet finder det derfor positivt, at regeringen nu tager initiativ til at evaluere de gældende logningsregler, navnlig inden indførelsen af nye regler, herunder eventuel genindførelse af sessionslogging.

### RESUMÉ OG ANBEFALINGER

Instituttet finder helt overordnet, at de gældende logningsregler ikke lever op til det menneskeretlige krav om nødvendighed og proportionalitet. Instituttet finder det ikke sandsynliggjort, at intet andet middel eller kombination af midler – der er mindre indgribende end at registrere samtlige danske borgeres trafikdata og opbevare dem i 1 år – kan opfylde reglernes formål.

Instituttet anbefaler, at regeringen:

- Sandsynliggør, gennem analyse af konkrete alternativer, at intet andet og mindre indgribende middel kan opfylde det pågældende formål.

---

<sup>1</sup> Tilgængelig på:

[http://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/databeskyttelse\\_delrapport\\_2016.pdf](http://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/databeskyttelse_delrapport_2016.pdf).

- Som led i analysen tilvejebringer detaljerede oplysninger om anvendelsen af loggede data, herunder i hvilket omfang og på hvilken måde disse indgår i efterforskningen af alvorlig kriminalitet.
- På baggrund af analysen tager initiativ til at begrænse logningspligten mest muligt, herunder overvejer muligheden for:
  - At erstatte den generelle logningspligt med en pligt, der i højere grad er baseret på mistanke og på baggrund af retskendelse.
  - At begrænse omfanget af de loggede data mest muligt og differentiere mellem forskellige data.
  - At begrænse opbevaringsperioden mest muligt samt ved hjælp af tekniske virkemidler at opbevare loggede data i pseudonymiseret eller anden beskyttet form.

Herunder følger instituttets bemærkninger.

## **DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Retten til privatliv og databeskyttelse er beskyttet i blandt andet EMRK artikel 8, Europarådets databeskyttelseskonvention og EU-chartrets artikel 7 og 8. Krav til behandling af persondata er endvidere fastlagt i EU's persondatadirektiv og nylig vedtagne databeskyttelsesforordning.

Retten til privatliv og databeskyttelse er ikke absolut, og der kan ifølge EMRK artikel 8, stk. 2, foretages indgreb i retten, såfremt indgrebet har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål samt er nødvendigt og proportionalt i et demokratisk samfund. Tilsvarende gælder efter EU-retten, der præciserer, at indgrebet skal respektere det væsentligste indhold af rettigheden, jf. EU-chartrets artikel 52, stk. 1.

Registrering af borgernes kommunikationsdata udgør et særligt alvorligt indgreb i retten til privatliv og databeskyttelse, jf. også EU-Domstolens dom i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland, præmis 39. Når der indføres en pligt for teleudbydere til at registrere trafikdata for – i praksis – alle landets borgere, må der derfor stilles strenge krav til, at lovgiver har sandsynliggjort, at indgrebet er nødvendigt og proportionalt.

Instituttet finder helt overordnet, at regeringen aldrig har sandsynliggjort, at logningspligten i sin nuværende form opfylder kravet til nødvendighed og proportionalitet.

## **INDFØRELSEN AF LOGNINGSPLIGTEN**

Logningspligten blev indført i 2002 som led i terrorpakke I og pålægger teleudbydere at registrere og opbevare oplysninger om alle borgeres kommunikation via telefon og internet (trafik- og lokaliserings-data). Oplysningerne opbevares af teleudbyderne i 1 år og stilles til rådighed for politiet i konkrete sager på baggrund af retskendelse.

Da logningspligten blev indført, fandt daværende Dansk Center for Menneskerettigheder, at en registrering af samtlige brugeres trafikdata ikke opfyldte proportionalitetsprincippet, når det var muligt at begrænse registreringen til mistænkte på baggrund af retskendelse og dermed anvende et mindre indgribende middel. Der henvises til Dansk Center for Menneskerettigheders notat af 23. november 2001 (vedlagt).

Ved vedtagelsen af logningsbekendtgørelsen i 2006 gentog Institut for Menneskerettigheder, at logningspligten ikke levede op til kravet om nødvendighed og proportionalitet. Der henvises til instituttets notat af 3. august 2006 (vedlagt).

## **EU-DOMSTOLENS DOM I DE FORENEDE SAGER C-293/12 OG C-594/12, DIGITAL RIGHTS IRELAND OG INSTITUTTETS VURDERING**

Ved dom af 8. april 2014 erklærede EU-Domstolen logningsdirektivet (2006/24/EC) for ugyldigt på grund af manglende overholdelse af proportionalitetsprincippet, set i lyset af EU-chartrets artikel 7, 8 og 52, stk. 1.

Direktivet blev implementeret i dansk ret i 2006 sammen med en yderligere pligt til sessionslogging. I anledning af dommen fastholdt den daværende regering, at dommen ikke havde betydning for de danske regler, men annullerede reglerne om sessionslogging. Instituttet finder imidlertid, at EU-Domstolen i sin dom fremhæver flere problematiske aspekter af logningsreglerne – elementer der i høj grad kan genfindes i de danske regler – og som regeringen derfor bør inddrage i nærværende evaluering af reglerne.

EU-Domstolen fastslår indledningsvist, at logging udgør et særligt alvorligt indgreb i retten til privatliv og databeskyttelse i EU-chartrets artikel 7 og 8 (pr. 32-37). Der kan derfor ikke længere sås tvivl om, hvorvidt lagring af trafikdata (og ikke kun indholdsdata) udgør et indgreb i rettighederne. Da logningspligten "alene" omfatter trafikdata, er der ifølge dommen ikke tale om en krænkelse af rettighedernes væsentligste indhold, jf. EU-chartrets artikel 52, stk. 1 (pr. 39).

EU-Domstolen går herefter videre i sin analyse og undersøger, om direktivet forfølger et legitimt formål og opfylder kravet til nødvendighed og proportionalitet. Domstolens sondring mellem trafik-

og indholdsdata er dog værd at have i erindring, såfremt regeringen måtte overveje at genindføre sessionslogging.

EU-Domstolen finder dernæst, at logningspligten forfølger et legitimt formål, som – udover harmonisering – er at bidrage til bekæmpelse af alvorlig kriminalitet og dermed at beskytte den offentlige sikkerhed (pr. 41). Det understreges imidlertid, at selvom logging bidrager til bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet, herunder terrorisme, så kan formålet ikke i sig selv retfærdiggøre, at logging er nødvendigt (pr. 51).

Lovgiver skal således fortsat kunne demonstrere, at indgrebet er nødvendigt og proportionalt. Med andre ord, at indgrebet er egnet til at opnå det legitime formål, der tilsigtes hermed, og samtidig er det mindst indgribende middel for at opnå dette mål.

Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetskravet, fremhæver EU-Domstolen indledningsvist, at udstrækningen af EU lovgivers skønsmargin er begrænset, når der er tale om indgreb i grundlæggende rettigheder, navnlig under hensyn til det pågældende område, rettighedens karakter samt indgrebets formål, karakter og alvor, jf. også EMRK artikel 8 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4. december 2008 i S og Marper mod UK.

Henset til den betydelige rolle, som beskyttelsen af personoplysninger spiller i forhold til retten til privatliv samt indgrebets rækkevidde og alvor, finder EU-Domstolen, at EU lovgivers skønsmargin var begrænset i det konkrete tilfælde, og at der derfor skulle foretages en streng efterprøvelse (pr. 46-48).

Instituttet finder, at tilsvarende gør sig gældende i relation til den danske lovgiver, som derfor har en begrænset skønsmargin og er underlagt et skærpet krav til at kunne sandsynliggøre indgrebets nødvendighed og proportionalitet.

I forhold til indgrebets egnethed, finder EU-Domstolen, at logging giver de nationale myndigheder flere muligheder i relation til efterforskningen af alvorlig kriminalitet. Det vurderes derfor at være et værdifuldt efterforskningsmiddel og dermed egnet til at opnå formålet med loggingen.

Instituttet finder det afgørende for bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet, at myndighederne er i besiddelse af tilstrækkelige og effektive efterforskningsmidler. Når myndighederne imidlertid gør brug af et middel, der som logging, udgør et særligt alvorligt indgreb i retten til privatliv og databeskyttelse, er det – som anført af EU-Domstolen – ikke tilstrækkeligt, at det er egnet til at opnå formålet hermed. Det skal være strengt nødvendigt.

EU-Domstolen bemærker i den forbindelse, at retten til databeskyttelse i EU-chartrets artikel 8 er særlig vigtig for beskyttelsen af retten til privatliv i EU-chartrets artikel 7 (pr. 51-53).

Logningspligten berører, ligesom det daværende logningsdirektiv, i princippet alle danske brugere af elektronisk kommunikation, alle former for elektronisk kommunikation og alle trafik- og lokaliseringsdata. Med andre ord udgør logning i praksis et indgreb i alle danske borgeres ret til privatliv og databeskyttelse, herunder dem, der ikke er eller nogensinde kommer under selv den fjerneste mistanke for at have begået eller deltaget i kriminelle handlinger (se også pr. 58).

I relation til selve logningspligten – noget andet gælder retsplejelovens regler om politiets adgang til loggede data – er der således ikke nogen forbindelse mellem mistanke og omfanget af logningspligten, som gælder uden undtagelse. Ligeledes lagres alle data lige længe, uden brug af tekniske virkemidler som eksempelvis pseudonymisering for at beskytte disse data, og uden at differentiere mellem oplysningernes efterforskningsmæssige værdi eller den person, oplysningerne vedrører (pr. 63).

Instituttet finder derfor ikke, at den gældende danske logningspligt opfylder menneskerettens og EU-Domstolens strenge krav til nødvendighed og proportionalitet.

Instituttet er opmærksom på, at General Advokat Øe i sin udtalelse i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 Sverige og Watson, synes at have gjort op med tidligere antagelser om, at en generel logningspligt i sig selv er ulovlig efter EU-retten. Udtalelsen er dog – ligesom EU-Domstolens dom – ledsaget af et krav om, at en sådan pligt skal være strengt afgrænset af en række retssikkerhedsmæssige garantier i relation til adgangen til loggede data, opbevaringsperioden og datasikkerhed. Logningspligten skal herudover være strengt nødvendig for bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet, hvilket betyder, at intet andet middel eller kombination af midler må kunne være lige så effektivt og samtidig være mindre indgribende i EU-chartrets artikel 7 og 8. Endelig skal logningspligten være proportional, hvilket betyder, at den alvorlige risiko, der er forbundet med indgrebet skal stå i forhold til fordelene hermed i bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet.

Instituttet finder samlet set, at regeringen mangler at redegøre fyldestgørende for, at de danske logningsregler er egnede og strengt nødvendige for at opfylde målet om bekæmpelse af alvorlig kriminalitet. Regeringen må således gennem analyse af konkrete alternative løsningsmodeller sandsynliggøre, at intet andet middel eller kombination af midler – der er mindre indgribende end at registrere samtlige danske borgeres trafikdata og opbevare dem i 1 år – kan opfylde dette mål.

Bilag:

- Institut for Menneskerettigheders høringsvar af 19. maj 2016.
- Dansk Center for Menneskerettigheders notat af 23. november 2001.
- Institut for Menneskerettigheders notat af 3. august 2006.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2016-187-0047.

Med venlig hilsen

Rikke Frank Jørgensen

SENIOR FORSKER

og

Anja Møller Pedersen

PHD STIPENDIAT