

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/03008-2

18. JANUAR 2024

HØRINGSSVAR OVER ÆNDRING AF REGLERNE FOR LOGNING

Justitsministeriet har ved e-mail af 20. december 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (ændring af reglerne om hastesikring og udlevering af oplysninger om teletrafik samt reglerne om genoptagelse af straffesager mv.).

Instituttet fokuserer i sit høringssvar på den del af lovudkastet, som vedrører ændring af de danske logningsregler.

SAMMENFATNING

Instituttet ønsker indledningsvist at fremhæve, at bekæmpelse af terrorisme og alvorlig kriminalitet er af særdeles stor væsentlighed, og at det er nødvendigt, at politiet har de fornødne redskaber til at bekæmpe det – men at dette naturligvis skal ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

I lovudkastet lægger Justitsministeriet op til at begrænse politiets adgang til trafikdata (logning), så politiet ikke længere i sager om efterforskning mv. af grov kriminalitet skal kunne få adgang til trafikdata, som er indsamlet af hensyn til terrorbekæmpelse.

Lovudkastet følger op på Justitsministeriets vurdering fra 25. maj 2022 af, at der var behov for at ændre de danske logningsregler som følge af en dom fra EU-Domstolen.¹ Instituttet er enig med Justitsministeriet i, at der efter EU-retten er behov for at begrænse politiets adgang til

¹ Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. maj 2022, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/eu-domstolens-dom-af-5-april-2022-medfoerer-behov-for-aendring-af-de-danske-logningsregler/>

trafikdata ved at ændre retsplejeloven på den måde, som lovudkastet lægger op til.

Instituttet vurderer dog også, at der er behov for at begrænse teleselskabernes pligt til at logge efter to andre bestemmelser i retsplejeloven. I modsat fald vil der være en risiko for, at der i strid med EU-retten indsamles for mange oplysninger om for mange mennesker.² Derfor bør lovudkastet efter instituttets vurdering indeholde to yderligere ændringer af logningsreglerne.

Det gælder for det første logning af hensyn til terrorbekæmpelse. Her vurderer instituttet, at årlige forlængelser af generel og udifferentieret logning kan risikere at udstrække logningen for længe, og at logningen kan få systematisk karakter. Begge dele vil krænke borgernes ret til privatliv og databeskyttelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer en ændring af retsplejelovens § 786 e, så det sikres, at logning af alle borgere alene kan iværksættes i ekstraordinære undtagelsessituationer som fastsat af EU-Domstolen.

Det gælder for det andet logning af afgrænsede geografiske områder. Her vurderer instituttet, at logningen risikerer at blive så omfattende, at den må anses for at være logning af så godt som alle borgere i Danmark, hvilket ikke er lovligt ifølge EU-retten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer en ændring af retsplejelovens § 786 c, så det sikres, at logning af borgerne inden for afgrænsede geografiske områder ikke i praksis kommer til at omfatte så godt som alle borgere i Danmark.

LOGNING AF HENSYN TIL TERRORBEKÆMPELSE

Det første område, hvor instituttet vurderer, at der er risiko for, at de nuværende logningsregler er i strid med EU-retten, handler om logning af hele befolkningen af hensyn til terrorbekæmpelse.³

² Se også instituttets høringssvar af 25. oktober 2021 om revision af logningsreglerne, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/revision-reglerne-registrering-opbevaring-oplysninger-teletrafik-logning-mv>.

³ For nærmere om, hvad logning er, og hvordan det vurderes menneskeretligt, henvises til instituttets udgivelse om logning af teledata i et menneskeretligt perspektiv, september 2023, der

Efter de danske logningsregler skal justitsministeren som minimum en gang årligt tage stilling til, om der er grundlag for at opretholde generel og udifferentieret logning.

Justitsministeren har senest pålagt teleselskaberne at foretage generel og udifferentieret logning i et år fra 30. marts 2023 til 29. marts 2024.⁴ Det er sket på baggrund af en generel vurdering fra Justitsministeriet om, at logningen overholder de krav, som EU-Domstolen har fastsat.⁵

Efter EU-retten må generel og udifferentieret logning kun indføres, når der er en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som er reel og aktuel eller forudsigelig.⁶ Logning må kun ske for en periode, som tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige og for et forudsigeligt tidsrum, hvilket skal kunne godtgøres af myndighederne.

I Justitsministeriets vurdering af, at generel og udifferentieret logning kan indføres, indgår det årlige antal af sigtelser, tiltaler og domme om forbrydelser mod statens sikkerhed såsom terror mv. (straffelovens kapitel 12 og 13) i Danmark. Ministeriet inddrager også vurderinger fra bl.a. Center for Terroranalyse, der også foretages for en etårig periode.

Sager om terror mv. og vurderinger fra efterretningsmyndigheder er relevante ved vurderingen af, om der kan fastsættes pligt for teleselskaberne til generel og udifferentieret logning. Men der er ikke en direkte sammenhæng mellem sådanne sager og vurderinger på den ene side og de krav, som EU-Domstolen har fastsat til, hvornår og hvor længe man må logge generelt og udifferentieret på den anden side.

Samtidig har justitsministerens beslutninger om generel og udifferentieret logning ikke været ledsaget af en konkret begrundelse fra Justitsministeriet om, hvordan logningen overholder EU-retten,

vedlægges som et bilag til dette hørings svar, og som er tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/logning-teledata-menneskeretligt-perspektiv>.

⁴ Bekendtgørelse nr. 337 af 28. marts 2023, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2023/337>.

⁵ Bilag 1 til bekendtgørelse nr. 337 af 28. marts 2023.

⁶ EU-Domstolens dom i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (fremover LQDN-dommen), 6. oktober 2020, præmis 137-138.

herunder kravet om, at logningen tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige.⁷

Det medfører efter instituttets vurdering en risiko for, at pligten for teleselskaberne til at logge generelt og udifferentieret ikke er tidsmæssigt begrænset til det strengt nødvendige og derfor krænker borgerens ret til privatliv og databeskyttelse.

Foruden en risiko for, at logningen går ud over, hvad der tidsmæssigt er strengt nødvendigt, er der også en risiko for, at de årlige forlængelser betyder, at logningen har en systematisk karakter, hvilket EU-Domstolen har udtalt, at logning ikke må.⁸

Teleselskaberne har siden september 2007 haft en uafbrudt pligt til at logge generelt og udifferentieret.⁹ Institutet vurderer, at pligten til at logge frem til den 30. marts 2022, hvor nye logningsregler trådte i kraft, har haft en systematisk karakter, da der ikke har været fastsat nogen tidsmæssig begrænsning, og da der ikke er blevet foretaget nogen nødvendighedsvurdering.

Det springende punkt bliver derfor, om logningen også fra 30. marts 2022 og frem har haft en systematisk karakter, hvilket vil være i strid med EU-retten.

Justitsministeren har to gange efter indførelse af nye logningsregler besluttet at forlænge pligten til at logge generelt og udifferentieret med et år ad gangen.¹⁰ Ved begge forlængelser af logningspligten, blev der bl.a. lagt vægt på en årlig vurdering af terrortruslen fra Center for Terroranalyse. Terrortruslen har i hvert fald siden 2011 været vurderet som alvorlig, hvilket er det næsthøjeste niveau, som centeret opererer med.¹¹

⁷ Bilag 1 til bekendtgørelse nr. 381 af 29. marts 2022, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/381>, og bilag 1 til bekendtgørelse nr. 337 af 28. marts 2023.

⁸ LQDN-dommen, præmis 137.

⁹ Bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 (logningsbekendtgørelsen), tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2006/988>, bekendtgørelse nr. 381 af 29. marts 2022 og bekendtgørelse nr. 337 af 28. marts 2023.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 381 af 29. marts 2022 og bekendtgørelse nr. 337 af 28. marts 2023.

¹¹ Baseret på en gennemgang af PET's oversigt over trusselsvurderinger, tilgængelig her, <https://pet.dk/publikationer/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark>.

Der er efter instituttets opfattelse risiko for, at EU-Domstolen vil vurdere, at logningen i hele perioden fra 2007 og frem har haft en systematisk karakter og derfor krænker borgerens ret til beskyttelse af privatliv og databeskyttelse.

Det skyldes, at der siden september 2007 har været en uafbrudt pligt til at logge, og at de årlige forlængelser af logning bl.a. baserer sig på en årlig vurdering af terrortruslen, som siden 2011 har været på samme, høje niveau.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tager initiativ til at ændre retsplejelovens § 786 e, så det sikres, at logning af alle borgere alene kan iværksættes i ekstraordinære undtagelsessituationer som fastsat af EU-Domstolen.

LOGNING AF HENSYN TIL GROV KRIMINALITET

Det andet område, hvor instituttet vurderer, at der er risiko for, at de nuværende logningsregler er i strid med EU-retten, vedrører målrettet logning af geografiske områder.¹²

Rigspolitiet har den 28. juni 2022 pålagt teleselskaberne at foretage geografisk logning af områder, hvor der er et forhøjet antal anmeldelser af grov kriminalitet.¹³

Geografisk logning blev indført som følge af Justitsministeriets vurdering fra 25. maj 2022 om, at politiet ikke længere kunne få adgang til trafikdata i sager om grov kriminalitet, når data var indsamlet af hensyn til terrorbekæmpelse.¹⁴

Den geografiske logning blev den 10. januar 2024 udvidet til også at gælde for områder, hvor der er et forhøjet antal beboere, som er dømt for grov kriminalitet.¹⁵

¹² Foruden geografisk logning kan der også foretages logning af konkrete personer og særligt sikringskritiske områder, jf. retsplejelovens § 786 b og § 786 c, stk. 2.

¹³ Justitsministeriets pressemeddelelse af 28. juni 2022, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/nu-ivaerksaettes-maalrettet-logning/>.

¹⁴ Justitsministeriets pressemeddelelse af 25. maj 2022.

¹⁵ Bekendtgørelse nr. 8 af 3. januar 2024, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/B20240000805>.

Geografisk logning drejer sig bl.a. om logning af områder på 3 km gange 3 km, hvor der er en forhøjet risiko for grov kriminalitet.¹⁶ Rigspolitiet skal som udgangspunkt på årlig basis udarbejde en oversigt over de områder, som teleselskaberne skal logge.¹⁷ Denne oversigt bliver ikke offentliggjort.

EU-retten tillader logning af geografiske områder af hensyn til politiets efterforskning af grov kriminalitet.¹⁸ Den geografiske logning må dog ikke få et omfang, så det reelt svarer til generel og udifferentieret logning, idet denne mere vidtgående form for logning kræver en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.¹⁹ EU-Domstolen har ikke nærmere fastlagt, hvornår dette sker. Det må dog tillægges væsentlig betydning ved vurderingen, hvor stor en andel af befolkningen, som får logget sine oplysninger.²⁰

Rigspolitiet har foreløbigt vurderet, at alene geografisk logning af steder med forhøjet risiko for grov kriminalitet vil omfatte ca. 9 % af Danmarks samlede landareal, hvor 3,8 mio. borgere har bopæl svarende til 65 % af befolkningen.²¹

Andelen af befolkningen, der bliver omfattet af logning sådanne steder, kan dog være langt højere, idet det ikke er muligt for Rigspolitiet at beregne, hvor stor en andel af befolkningen, der de facto vil blive omfattet af den geografiske logning. Dette skyldes, at befolkningen

¹⁶ Nærmere bestemt er der tale om områder, hvor antallet af anmeldelser af eller antallet af beboere dømt for grov kriminalitet, udgør mindst 1,5 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit de seneste 3 år.

¹⁷ Forarbejderne til lov nr. 291 af 8. marts 2022 om revision af reglerne om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (logning) mv., de almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.4, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/291>.

¹⁸ LQDN-dommen, præmis 147-151.

¹⁹ LQDN-dommen, præmis 166, samt EU-Domstolens dom i sagen C-746/18 (H.K.), 2. marts 2021, præmis 31.

²⁰ EU-Domstolens dom i sagen C140/20, Commissioner of An Garda Síochána m.fl., 5. april 2022, præmis 83.

²¹ Svar på spørgsmål nr. 62 til lovforslag om revision af logningsreglerne, tilgængelig her, <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L93/spm/62/index.htm>. Hvis der derudover medtages logning af særligt sikringskritiske områder, er der tale om ca. 11% af Danmarks samlede landareal, hvor ca. 3,9 mio. borgere har bopæl svarende til ca. 67% af befolkningen.

dagligt bevæger sig rundt i samfundet og dermed kan bevæge sig ind i områder, hvor der logges.²²

Instituttet vurderer, at de danske logningsregler fastsætter ganske lave krav til, hvornår der i et relativt stort område gælder en pligt til logning af samtlige personer. Samtidig skal det ikke vurderes, om det samlede omfang af målrettet logning overholder EU-retten, før geografisk logning iværksættes, da pligten til geografisk logning fastsættes på baggrund af en årlig vurdering af det aktuelle kriminalitetsbillede.

Logningens vide omfang i kombination med den manglende vurdering af EU-retten medfører en risiko for, at den målrettede logning i praksis kan komme til at omfatte så godt som alle borgere i Danmark, hvilket vil udgøre en krænkelse af borgernes ret til privatliv og databeskyttelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tager initiativ til at ændre retsplejelovens § 786 c, så det sikres, at logning af borgerne inden for afgrænsede geografiske områder ikke i praksis kommer til at omfatte så godt som alle borgere i Danmark.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

²² Svar på spørgsmål nr. 62 til lovforslag om revision af logningsreglerne.