

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: jm@jm.dk, hlm@jm.dk og nat@jm.dk

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

DOK. NR. 21/02860-2

25. OKTOBER 2021

HØRINGSSVAR OVER REVISION AF REGLERNE OM REGISTRERING OG OPBEVARING AF OPLYSNINGER OM TELETRAFIK (LOGNING) M.V.

Justitsministeriet har ved e-mail af 27. september 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (Revision af reglerne om registrering og opbevaring af teletrafik (logning) m.v.).

Instituttet indleder med at sammenfatte sine væsentligste bemærkninger:

SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet nye bestemmelser i retsplejeloven, som bl.a. skal regulere registrering og opbevaring af oplysninger om elektronisk kommunikation (logning) samt den senere adgang til sådanne oplysninger til brug for efterforskning og retsforfølgning.

I nærværende høringssvar begrænser instituttet sine bemærkninger om lovudkastet til følgende tre elementer:

1. Adgang til at fastsætte pligt til generel og udifferentieret logning til beskyttelse af national sikkerhed,
2. den efterfølgende adgang til oplysninger, som er logget til dette formål, og
3. målrettet geografisk logning.

Instituttet ønsker at bemærke, 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.

Lovudkastet skal således efter instituttets opfattelse ændres på flere områder for at være i overensstemmelse med EU-retten.

Tidsbegrænset generel og udifferentieret logning

I lovudkastet lægges der op til, at det skal være muligt at pålægge teleudbydere/teleindustrien at foretage generel og udifferentieret logning af alle kommunikationsmidler for alle borgere i op til 1 år ad gangen, hvis en række nærmere omstændigheder er overholdt.

Der gælder et klart udgangspunkt efter EU-retten om, at generel og udifferentieret logning er forbudt. EU-Domstolen tillader imidlertid ganske undtagelsesvist generel og udifferentieret logning, hvis konkrete omstændigheder viser en alvorlig, reel og aktuel eller forudsigelig trussel mod den nationale sikkerhed, og dette sker for en periode, som tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige. Det er endvidere en betingelse, at logningen ikke har en systematisk karakter.

Instituttet vurderer, at ministeriets forslag næppe stemmer overens med EU-Domstolens nuværende praksis. Der er således efter instituttets opfattelse en risiko for, at EU-Domstolen vil nå frem til, at betingelserne for at iværksætte generel og udifferentieret logning ikke er opfyldt, og at logningen antager en systematisk karakter i strid med EU-retten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet sikrer, at adgangen til generel og udifferentieret logning til beskyttelse af national sikkerhed begrænses til ekstraordinære undtagelsessituationer.

Politiets adgang til loggede oplysninger

I lovudkastet lægger Justitsministeriet – under en væsentlig procesrisiko – op til, at politiet skal kunne få adgang til oplysninger, som er indsamlet som følge af generel og udifferentieret logning, i sager om efterforskning mv. af grov kriminalitet. Dette vil medføre, at politiet kan bruge loggede oplysninger i sager, der ikke i sig selv kunne begrunde generel og udifferentieret logning, da en sådan logning kræver en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.

Instituttet finder det problematisk, at skiftende regeringer siden 2016 har udskudt revisionen af logningsreglerne til trods for, at de er i strid med EU-retten, bl.a. med den begrundelse at ville sikre, at revisionen omfatter beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med EU-retten, for efterfølgende at foreslå en ordning, der går imod disse domme og dermed efter instituttets

opfattelse med overvejende sandsynlighed er i strid med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiets adgang til oplysninger, som er indsamlet som følge af generel og udifferentieret logning, begrænses til sager vedrørende beskyttelse af national sikkerhed.

Målrettet geografisk logning

Ministeriet lægger med lovudkastet op til, at der skal fastsættes pligt til målrettet geografisk logning i områder på 3 km gange 3 km forudsat, at der er et øget kriminalitetsbillede i det pågældende område, og på en lang række særligt sikringskritiske områder bl.a. trafikknudepunkter og større indfaldsveje (lovudkastets forslag til en ny § 786 c i retsplejeloven).

Der er efter instituttets opfattelse en risiko for, at den målrettede geografiske logning kan gå hen og blive så omfattende, at den de facto må anses for at være generel og udifferentieret, idet der bl.a. er tale om nogle ganske lave krav til, at der i et forholdsvis stort område fastsættes pligt til at foretage logning, som omfatter alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata fra alle abonnenter og registrerede brugere, der befinder sig i området.

Lovudkastet tager imidlertid ikke højde for denne risiko, idet pligten til at logge i områder af 3 km gange 3 km ikke er underlagt nogen proportionalitetsvurdering, men alene foretages på baggrund af en årlig vurdering af det aktuelle kriminalitetsbillede (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 9).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet sikrer, at målrettet geografisk logning ikke får et omfang, som de facto må anses for generelt og udifferentieret.

INDLEDENDE OM LOGNING

Logning betyder, at det registreres, hver gang en borger ringer til nogen, sender en sms eller på anden måde gør brug af elektronisk kommunikation. Dermed gemmes data om, hvem man taler med eller sender beskeder til, hvor man er, samt hvornår og hvor længe man taler sammen.

Sådanne data gør det muligt at tegne et meget præcist billede af en borger på baggrund af for eksempel borgerens vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, rejser, aktiviteter og sociale

relationer. Oplysninger giver desuden indblik i, hvilke sociale miljøer borgeren færdes i. På baggrund af de indsamlede data kan der laves profiler af borgerne, som er lige så følsomme som selve indholdet af de opkald, beskeder og meddelelser, som logges.¹

Myndighedernes adgang til at kræve, at teleudbydere/teleindustrien logger befolkningens teledata indebærer indgreb i borgerens ret til beskyttelse af privatliv, databeskyttelse og alt efter intensitet, beskyttelsen af ytrings- og informationsfrihed.

Generel og udifferentieret logning indebærer meget vidtrækkende indgreb i retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger, som følger af artikel 7 og 8 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.²

Med generel og udifferentieret menes en pligt til logning, som omfatter alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata fra alle abonnenter og registrerede brugere, uden nogen begrænsning i den tidsmæssige periode for opbevaringen af oplysningerne og det geografiske område.³

EU-Domstolen har i lyset af dette fastslået, at myndighederne som det helt klare udgangspunkt ikke kan kræve "generel og udifferentieret logning" af befolkningen, da dette er i strid med EU-retten, herunder EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.⁴

Målrettet logning af bestemte personer eller grupper med henblik på kriminalitetsbekæmpelse er derimod efter omstændighederne muligt, hvis fornødne retsgarantier sikres.

Generelt kan man ud af EU-Domstolens praksis opdele logning i tre kategorier. Den mest alvorlige kategori vedrører logning for at bekæmpe kriminalitet af hensyn til den nationale sikkerhed. Der er tale om meget alvorlig kriminalitet, som derfor efter EU-Domstolens praksis i ekstraordinære undtagelsessituationer giver mulighed for at iværksætte generel og udifferentieret logning. Den næstmest alvorlige kategori handler om logning for at bekæmpe grov kriminalitet. Hensynet til at bekæmpe grov kriminalitet giver mulighed for at

¹ De forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2), præmis 99.

² De forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2), præmis 100.

³ De forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2), præmis 105, og Eksposteret – Grænser for privatliv i en digital tid, Birgitte Kofod Olsen og Rikke Frank Jørgensen, Gads Forlag, 2018, side 65 og 69.

⁴ De forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2), præmis 103.

fastsætte målrettet logning af alle typer af oplysninger. Endelig er der en sidste kategori, som handler om logning for at bekæmpe almindelig kriminalitet. Her må logning alene anvendes i forhold til en række begrænsede typer af oplysninger.

Det følger også af EU-Domstolens praksis, at oplysninger, som er logget til et bestemt formål, i princippet ikke senere må anvendes til et andet formål. Det vil sige, at hvis teleselskaberne har logget oplysninger af hensyn til den nationale sikkerhed, så må politiet ikke senere få adgang til oplysninger i en sag om grov kriminalitet. Eller hvis der er iværksat målrettet logning over for en person på grund af en mistanke om grov kriminalitet (f.eks. mistanke om organiseret bandekriminalitet), så må politiet ikke få adgang til oplysningerne i en sag, hvor de mistænker samme person for at have begået almindelig kriminalitet (f.eks. simpelt tyveri).

EU-Domstolen tillader dog, at oplysninger, som er logget for at bekæmpe grov kriminalitet, godt må anvendes i en sag, som handler om national sikkerhed (f.eks. terrorisme), fordi adgangen til oplysninger angår et formål, som er mere alvorligt end det formål, som oplysningerne blev indsamlet til.⁵

I Danmark har teleudbydere mv. siden 2007 været forpligtet til at foretage generel og udifferentieret logning, selvom dette har været i strid med EU-retten. Skiftende regeringer har desuden ad flere omgange udskudt den nødvendige revision af de danske regler, herunder med henblik på at sikre overholdelsen af EU-retten. Instituttet har kritiseret disse udskydelser gentagne gange.⁶

ADGANGEN TIL AT FORETAGE TIDSBEGRÆNSET GENEREL OG UDIFFERENTIERET LOGNING

I lovudkastet lægges der op til, at det skal være muligt at pålægge teleudbydere/teleindustrien at foretage generel og udifferentieret logning af alle kommunikationsmidler for alle borgere i op til 1 år ad gangen, hvis en række nærmere omstændigheder er overholdt.

⁵ De forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net), præmis 166.

⁶ Se instituttets høringsvar af 26. februar 2021 om udskydelsen af revisionsreglerne med henvisning til tidligere høringsvar: <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/H%C3%B8ringssvar%20vedr.%20udkast%20til%20lov%20om%20%C3%A6ndring%20af%20revisionsbestemmelse%20%28logning%29.pdf>

Som nævnt er det klare udgangspunkt, at generel og udifferentieret logning er forbudt. EU-Domstolen tillader imidlertid ganske undtagelsesvist generel og udifferentieret logning, hvis konkrete omstændigheder viser en alvorlig, reel og aktuel eller forudsigelig, trussel mod den nationale sikkerhed, og dette sker for en periode, som tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige. Det er endvidere en betingelse, at logningen ikke har en systematisk karakter.⁷

Adgangen til undtagelsesvis logning skyldes, at en trussel mod den nationale sikkerhed er så alvorlig, at det kan retfærdiggøre alvorlige indgreb i individets grundlæggende rettigheder. Sådanne alvorlige indgreb kan derimod ikke retfærdiggøres, hvis formålet er at bekæmpe grov kriminalitet mv.⁸

I lovudkastet lægges der op til, at der ved vurderingen af, om der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der er reel og aktuel eller forudsigelig, skal inddrages oplysninger om antallet og karakteren af verserende eller afgjorte straffesager om overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det er således Justitsministeriets vurdering, at det er et væsentligt moment ved vurderingen af trusselsbilledet, om der er foretaget sigtelser, sket varetægtsfængsling eller rejst tiltale for forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, ligesom domfældelser, hvorved der er dømt for overtrædelse af de bestemmelser, der hører under straffelovens kapitel 12 og 13, vil kunne tillægges betydelig vægt ved vurderingen (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.3.1).

Der er efter instituttets opfattelse flere grunde til, at verserende og afgjorte straffesager ikke kan tillægges betydelig vægt ved vurderingen af, hvornår man i medfør af EU-Domstolens praksis kan iværksætte generel og udifferentieret logning.

Afgjorte straffesager kan ikke uden videre sige noget om, hvorvidt der er en reel og aktuel eller forudsigelig trussel, som er alvorlig, idet straffesager har et bagudrettet sigte, hvor en gerningsperson straffes for kriminalitet, som denne allerede har begået eller har haft til hensigt at begå.

Derudover indeholder straffelovens kapitel 12 og 13 delikter af en så forskelligartet karakter, at der er væsentlig forskel på, hvilken

⁷ De forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net), præmis 137 og 138.

⁸ De forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net), præmis 136

betydning en sigtelse, varetægtsfængsling og domfældelse vil kunne tillægges ved vurderingen af, om der er en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed. Der må således skulle foretages en konkret vurdering af alvoren af det begåede forhold.

Et andet element i vurderingen er de årlige analyser fra Center for Terroranalyse, "Vurderingen af Terrortruslen mod Danmark". Derudover kan der også indgå andre uklassificerede analyseprodukter udgivet af Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste eller Center for Cybersikkerhed i vurderingen (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.3.1).

Sådanne analyseprodukter kan efter instituttets opfattelse indgå – men dog med en mindre vægt – i den samlede vurdering af, om der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som er reel og aktuell eller forudsigelig. Der må dog være tale om, at sådanne mere generelle analyseprodukter kan tjene til at støtte konkrete og reelle forhold, herunder efterretninger om konkrete personer, og at de derfor ikke kan stå alene.

Det skyldes, at analyseprodukter såsom Center for Terroranalyse vurdering af terrortruslen mod Danmark har en mere generel karakter, og foretager en overordnet vurdering af terrortruslen mod Danmark, som gør sig gældende for et år ad gangen. Center for Terroranalyse har f.eks. vurderet, at terrortruslen mod Danmark som minimum de sidste syv år har været "alvorlig". Instituttet forstår imidlertid lovudkastet sådan, at en vurdering af terrortruslen mod Danmark som "alvorlig" er et tilstrækkeligt højt niveau – i kombination med øvrige elementer – til, at der vil kunne indføres generel og udifferentieret logning.

Generel og udifferentieret logning må samtidig ikke antage en systematisk karakter. Hvis pligten til at logge generelt og udifferentieret knyttes op på mere generelle analyseprodukter, så den tidsmæssige periode fastsættes i overensstemmelse med, hvor ofte sådanne produkter udarbejdes, og hvis pligten til logning f.eks. også fastholdes i fraværet af øvrige, konkrete elementer, så er der efter instituttets opfattelse en væsentlig risiko for, at en sådan pligt må anses for at antage en systematisk karakter i strid med EU-Domstolens nuværende retspraksis.

Det følger videre, at der kan pålægges teleudbyderne at logge generel og udifferentieret i op til 1 år fra udstedelsen af en bekendtgørelse, men dog, at den tidsmæssige periode skal begrænses til det strengt nødvendige, og at fastsatte regler ophæves, hvis der opstår grundlag

for at antage, at de ikke længere kan opretholdes (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.3.2).

Instituttets har svært ved at se, at ministeriet vil kunne pege på sådanne omstændigheder, som kan godtgøre, at en pligt til at logge generelt og udifferentieret i 1 år vil være berettiget, når ministeriet skal begrænse den tidsmæssige periode til det strengt nødvendige. Det skyldes, at ministeriet, efter instituttets opfattelse, skal kunne godtgøre længden af den tidsmæssige periode på tidspunktet, hvor pligten fastsættes.

Det er samlet set instituttets opfattelse, at den vurdering, som Justitsministeriet beskriver i lovudkastet, hvor det skal være muligt at fastsætte generel og udifferentieret logning i op til 1 år ad gangen, næppe stemmer overens med EU-Domstolens nuværende praksis, der som nævnt alene tillader generel og udifferentieret logning til beskyttelse af national sikkerhed i ekstraordinære undtagelsessituationer, og forudsat, at perioden er begrænset til det strengt nødvendige.

Der er således efter instituttets opfattelse en risiko for, at EU-Domstolen vil nå frem til, at betingelserne for at iværksætte generel og udifferentieret logning ikke er opfyldt, og at logningen antager en systematisk karakter i strid med EU-retten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet sikrer, at adgangen til generel og udifferentieret logning til beskyttelse af national sikkerhed begrænses til ekstraordinære undtagelsessituationer.

POLITIETS ADGANG TIL LOGGEDE OPLYSNINGER

I lovudkastet lægger Justitsministeriet op til, at politiet skal kunne få adgang til oplysninger, som er indsamlet som følge af generel og udifferentieret logning, i sager om efterforskning mv. af grov kriminalitet. Dette vil medføre, at politiet kan bruge loggede oplysninger i sager, der ikke i sig selv kunne begrunde generel og udifferentieret logning, da en sådan logning kræver en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.

Justitsministeriet begrundes denne opfattelse med, at EU-Domstolen i La Quadrature du Net-dommen af 6. oktober 2020⁹ ikke eksplicit tager stilling til, om hensynet til at efterforske og retsforfølge grov

⁹ De forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net).

kriminalitet kan begrunde, at politiet og anklagemyndigheden kan få adgang til trafikdata, der er lagret med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed (lovudkastets bemærkninger, punkt 3.7.2).

Instituttet mener ikke, at det kan tillægges væsentlig betydning, at EU-Domstolen ikke eksplicit forholder sig til, om hensynet til at efterforske og retsforfølge grov kriminalitet kan begrunde en adgang til trafikdata, der er lagret med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, idet EU-Domstolen efter instituttets opfattelse i dommen fastslår, at myndighedernes adgang til loggede oplysninger kun kan begrundes ud fra de hensyn, som har ført til, at teleudbydere mv. i første omgang er blevet pålagt at foretage logningen.¹⁰

EU-Domstolen giver således i dommens præmis 166 en nærmere anvisning af, hvordan proportionalitetsprincippet skal anvendes i forhold til adgangen til loggede oplysninger, og henviser samtidig til dommens præmis 131, hvor EU-Domstolen beskriver det generelle proportionalitetsprincip, hvorefter formålet med at gøre indgreb skal stå mål med indgrebets alvorlighed. EU-Domstolen henviser derudover til præmis 55 i Ministerio Fiscal-dommen (C-207/16), hvor EU-Domstolen ligeledes redegør for det generelle proportionalitetsprincip.

Justitsministeriet anvender i lovudkastet denne henvisning til at inddrage præmis 56 i Ministerio Fiscal-dommen (som der ikke henvises til i La Quadrature du Net-dommen) for at nå frem til, at indgrebet i grundlæggende rettigheder ved pligten til at registrere og opbevare trafikdata og adgangen til disse oplysninger, kan begrundes i hensynet til forebyggelse, efterforskning og retsforfølgelse af straffelovsovertrædelser, hvis der er tale om grov kriminalitet (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.7.2).

Instituttet har en anden fortolkning af EU-Domstolens retspraksis og er af den opfattelse, at når EU-Domstolen henviser til præmis 55 i Ministerio Fiscal-dommen og den deri indeholdte retspraksis, må det forstås sådan, at EU-Domstolen alene har ønsket at inddrage den specifikke præmis fra dommen, som EU-Domstolen henviser til, og den praksis, som heri er nævnt, men ikke øvrige præmisser fra samme dom.

Derudover handler Ministerio Fiscal-dommen om SIM-kort oplysninger og sondringen mellem grov og almindelig kriminalitet, som er noget andet end den fortolkning, som ministeriet anvender dommen til støtte

¹⁰ De forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 (La Quadrature du Net), præmis 166, samt sag C-746/18 (H.K.), præmis 31.

for, nemlig adgang til oplysninger til brug for efterforskning i sager om grov kriminalitet, som er logget af hensyn til statens sikkerhed.

EU-Domstolen henviser i øvrigt i præmis 55 i Ministerio Fiscal-dommen til præmis 115 i Tele2-dommen (de forenede sager C-203/15 og C-698/15), hvor det generelle proportionalitetsprincip ligeledes beskrives. Tele2-dommen handler om muligheden for at fastsætte en pligt til generel og udifferentieret logning.

Instituttet forstår præmis 131 i La Quadrature du Net-dommen sådan, at EU-Domstolen endnu engang ønsker at forklare, at der på dette område gælder et proportionalitetsprincip, og at domstolen underbygger dette ved at henvise til øvrig praksis, hvor domstolen har forklaret om et tilsvarende proportionalitetsprincip. Instituttet bemærker i øvrigt, at det EU-retlige proportionalitetsprincip er skabt af EU-Domstolen selv, og at det i det lys er naturligt, at EU-Domstolen beskriver princippet i de sager, hvor det er relevant.

Justitsministeriet lægger efter instituttets opfattelse for så vidt angår politiets og anklagemyndighedens efterfølgende adgang til oplysninger, som er indsamlet som følge af generel og udifferentieret logning, i det store hele op til videreførelsen af den ordning, som EU-Domstolen i 2016¹¹ fandt i strid med EU-retten, herunder de grundlæggende rettigheder til privatliv, databeskyttelse samt ytrings- og informationsfrihed, blot med en lidt anderledes begrundelse end hidtil.

Justitsministeriet anfører da også, at der er en "væsentlig procesrisiko" forbundet med regeringens udlægning af dommen (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.7.2).

Instituttet finder det problematisk, at skiftende regeringer siden 2016 har udskudt revisionen af logningsreglerne til trods for, at de er i strid med EU-retten, bl.a. med den begrundelse at ville sikre, at revisionen omfatter beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med EU-retten, for efterfølgende at foreslå en ordning, der går imod disse domme og dermed efter instituttets opfattelse med overvejende sandsynlighed er i strid med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiets adgang til oplysninger, som er indsamlet som følge af generel og

¹¹ De forenede sager C-203/15 og C-698/15 (Tele2)

udifferentieret logning, begrænses til sager vedrørende beskyttelse af national sikkerhed.

MÅLRETTET GEOGRAFISK LOGNING

Ministeriet lægger med lovudkastet op til, at der skal fastsættes pligt til målrettet geografisk logning i områder på 3 km gange 3 km forudsat, at der er et øget kriminalitetsbillede i det pågældende område, og på en lang række særligt sikringskritiske områder bl.a. trafikknudepunkter og større indfaldsveje (lovudkastets forslag til en ny § 786 c i retsplejeloven).

Instituttet forstår lovudkastet således, at ministeriet lægger op til en todelte logningsordning, hvor der vil blive fastsat pligt til målrettet logning (individuel og geografisk) i alle perioder, hvor der ikke er mulighed for at fastsætte en pligt til generel og udifferentieret logning.¹²

Der er to muligheder for at fastsætte målrettet, geografisk logning i et område af 3 km gange 3 km. Det kan for det første ske, hvis antallet af anmeldelser om lovovertrædelser begået i området, som efter loven kan straffes med fængsel i 3 år eller derudover, samt en række nærmere opregnede overtrædelser af straffeloven, udlændinge og retsplejeloven, udgør mindst 1,5 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit over de seneste 3 år.

Derudover kan det for det andet ske, hvis antallet af beboere dømt for lovovertrædelser som efter loven kan straffes med fængsel i 3 år eller derudover, samt en række nærmere opregnede overtrædelser af straffeloven, udlændinge og retsplejeloven, udgør mindst 1,5 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit over de seneste 3 år.

Det fremgår derudover af lovudkastet, at det påhviler teleudbyderne at udpege de fornødne master, så det angivne område på 3 km gange 3 km dækkes fuldstændigt, hvilket bl.a. vil indebære, at det typisk vil være nødvendigt at medtage master uden for området på 3 km gange 3 km. Det betyder, at områder, der geografisk er placeret i nærheden af det omfattede område, vil kunne blive omfattet af pligten til logning, da det ikke er muligt at frasortere data inden for de enkelte cellers

¹² Pressemeddelelse af 27. september 2021, justitsministeren vil med nyt lovforslag om logning sikre så effektiv kriminalitetsbekæmpelse som muligt, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/justitsministeren-vil-med-nyt-lovforslag-om-logning-sikre-saa-effektiv-kriminalitetsbekaempelse-som-muligt/>

rækkevidde, som stammer fra telefoner, der reelt har befundet sig uden for de udpegede områder (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 9).

Det indebærer efter instituttets opfattelse en risiko for, at den målrettede geografiske logning kan gå hen og blive så omfattende, at den de facto må anses for at være generel og udifferentieret.

Der er efter instituttets opfattelse tale om nogle ganske lave krav til, at der i et forholdsvis stort område fastsættes pligt til at foretage logning, som omfatter alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata fra alle abonnenter og registrerede brugere, der befinder sig i området. Derudover vil der desuden i praksis blive logget oplysninger fra telefoner, som befinder sig uden for de omfattede områder, og hvor der således ikke er et forhøjet kriminalitetsbillede.

Ydermere skal den målrettede geografisk logning også ses i sammenhæng med, at der med lovudkastet lægges op til, at der i en række områder, som er defineret som særligt sikringskritiske, altid vil blive foretaget logning, såsom trafikknudepunkter og større indfaldsveje m.v.

Rigspolitiet vurderer på et foreløbigt grundlag, at teleselskaberne som følge af den målrettede geografiske logning vil blive pålagt at logge områder svarende til cirka 15-20 procent af Danmarks samlede landareal.¹³

EU-Domstolen har ikke tidligere forholdt sig til en ordning med målrettet geografisk logning, som der med lovudkastet lægges op til. På baggrund af EU-Domstolens nuværende praksis må en ordning, hvor der sker logning af hensyn til bekæmpelse af grov kriminalitet, dog ikke de facto udgøre generel og udifferentieret logning.

Der må efter instituttets opfattelse være et tidspunkt, hvor en såkaldt målrettet ordning, som opdeler pligten til at logge i mindre enheder (f.eks. af områder af 3 km gange 3 km og særligt sikringskritiske områder), alligevel bliver anset for generel og udifferentieret som følge af logningens samlede udstrækning. Det er imidlertid efter instituttets opfattelse – og i mangel af praksis fra EU-Domstolen – uklart, hvornår dette tidspunkt indtræder.

¹³ Information, Justitsministeriet kalder logning af areal på størrelse med Sjælland "målrettet", 11. oktober 2021, tilgængelig her, <https://www.information.dk/indland/2021/10/justitsministeriet-kalder-logning-areal-paa-stoerrelse-sjaelland-maalrettet>

Lovudkastet tager imidlertid ikke højde for denne risiko, idet pligten til at logge i områder af 3 km gange 3 km ikke er underlagt nogen proportionalitetsvurdering, men alene foretages på baggrund af en årlig vurdering af det aktuelle kriminalitetsbillede (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 9).

Tilsvarende skal der for så vidt angår de særligt sikringskritiske områder alene foretages en vurdering af, om der vurderes at være særlige beskyttelseshensyn, der kan begrunde, at området anses for at være særligt sikringskritisk (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 9).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet sikrer, at målrettet geografisk logning ikke får et omfang, som de facto må anses for generelt og udifferentieret.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR