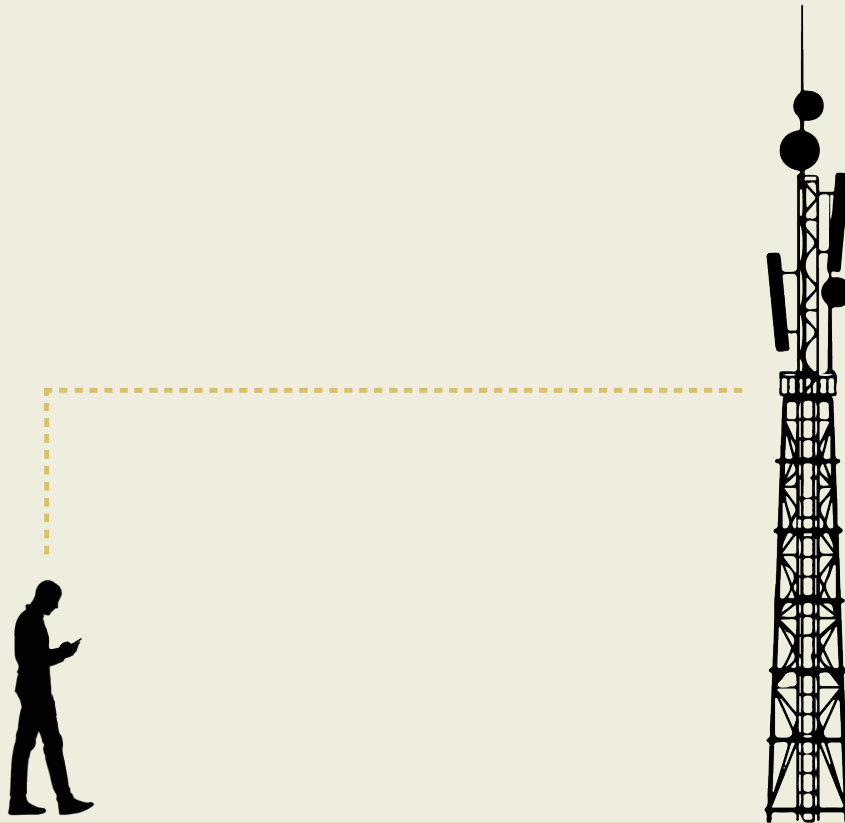




DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK



Analyse:

ULOVLIG LOGNING – TID TIL EN LOVREVISION

Af Jacob Mchangama og Helene Qvist Petersen



Ulovlig logning – tid til en lovrevision

© Justitia og forfatteren, 2021

ISBN: 978-87-972489-5-9

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Fruebjergvej 3. 2100 København Ø

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Frihedens Fremtid.

Projektet støttes af:



DREYERSFOND

Indhold

De danske logningsregler	2
Loggede oplysninger i praksis	3
EMRK og Charteret	3
EU-Domstolens retspraksis	5
Den nationale udvikling på området for logning	7
2002-2015: Vedtagelse af dansk logning og Digital Rights-dommen	7
2016-2019: Tele2-dommen, retssag mod justitsministeren og fejl i teledata	8
2020-2021: La Quadrature-dommens indflydelse på den danske retstilstand og fejl i data	10
Analyse af den nationale retstilstand i lyset af EU-Domstolens praksis	12
Logningsreglernes modstrid med EU-retten	12
Den fortsatte opretholdelse af EU-retsstridige regler	12
Indgrebets intensitet	14
Opfordring til logning og forholdet til persondataretten	14
Forslag til midlertidig løsning	17
Sammenfatning	18
Forslag til alternativ ordning	18
Logning af trafik- og lokaliseringsdata	20
Logning af IP-adresser og brugeridentitetsoplysninger	26
Konklusion	27
Anbefalinger	28
Bilag 1: EU-Domstolens retspraksis	30

De danske logningsregler

Terrorangrebene i USA den 11. september 2001 medførte et paradigmeskifte i Vestlige demokratiers vilje til at overvåge deres borgere. Med Folketingets vedtagelse af Terrorpakke I i 2002 indførte man derfor bl.a. en bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4,¹ hvorved teleudbydere blev pålagt at registrere og opbevare oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

I kølvandet på terrorangrebene i Madrid (2004) og London (2005) vedtog EU i 2006 det såkaldte logningsdirektiv.² I medfør af Retsplejelovens § 786, stk. 4, 2. pkt. blev logningsbekendtgørelsen³ udstedt, og den trådte i kraft den 15. september 2007, hvormed logningsdirektivet blev implementeret i dansk ret.⁴

De oplysninger, der ifølge logningsbekendtgørelsen skal logges, omfatter bl.a. hvem borgerne SMS'er med og ringer til, hvornår og hvor længe de gør det, samt hvor de opholder sig, når de foretager denne kommunikation. Indholdet i kommunikationen skal ikke registreres. Der er med andre ord tale om overvågning af metadata, dvs. data om data, eller populært kaldet data om "hvem, hvad og hvornår". Oplysningerne gør det muligt at lave en meget præcis profil over hver enkelt persons adfærd.

Adgangen til de loggede oplysninger bliver reguleret i retsplejelovens kap. 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden, der bl.a. kræver mistanke om en alvorlig forbrydelse og retskendelse, og kap. 74 om edition. For en nærmere gennemgang henvises til Justitsministeriets redegørelse om reglerne.⁵

¹ Bestemmelsen blev indsat ved Lov 2002-06-06 nr. 378, § 2

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15/3 2006

³ Bekendtgørelse 2006-09-28 nr. 988

⁴ Munk-Hansen, C, m.fl.: Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, kapitel 2, s. 53

⁵ Se Justitsministeriet, Notat om betydning af EU-Domstolens dom af 8. april i de forenede sager c.293/12 og c-594/12 for de danske logningsregler, 2/6 2014, punkt 3, s. 6 og frem. Tilgængelig [her](#).

Loggede oplysninger i praksis

Logning er gentagne gange i årenes løb blevet fremhævet som et afgørende redskab for politiet.⁶ Konkret er anvendelsen af loggede data blevet nævnt i forbindelse med sager om bl.a. terrorisme, organiseret narkohandel, drab, bandekriminalitet og databedrageri.⁷ I en redegørelse fra 2018 om anvendelsen af loggede data oplyste den daværende justitsminister, at der i 2017 blev indhentet teleoplysninger og udvidede teleoplysninger i alt 4.061 gange.⁸ For en mere teknisk gennemgang af anvendelsen af teledata i straffesager henvises til Rigsadvokatens og Rigspolitiets redegørelse om teledatasagen af 28. september 2019, punkt 4.⁹

EMRK og Charteret

Selvom logningsdirektivet blev erklæret ugyldigt i 2014,¹⁰ finder EU-retten (herunder Charteret¹¹ og e-databeskyttelsesdirektivet¹²) anvendelse på nationale logningsregler. Dette er fastslået af EU-Domstolen,¹³ som er øverste myndighed i fortolkningen af EU-lovgivning. Derudover har Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) betydning for rammerne for de danske logningsregler. EMRK er inkorporeret i dansk ret og dermed en del af gældende dansk lovgivning.¹⁴ Det nærmere indhold af EMRK fastlægges af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

De grundlæggende rettigheder, der har betydning for regler om logning, er navnlig retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger. Derudover har ytringsfriheden betydning, idet overvågning kan have negativ indvirkning på udøvelsen af denne ret.¹⁵ Retten til respekt for privatlivet er sikret ved Charterets art. 7, som indholdsmæssigt svarer til EMRK art. 8. Beskyttelsen af personoplysninger reguleres i Charterets art. 8, og denne bestemmelse er bl.a.

⁶ Se f.eks. Justitsministeriet, Redegørelse om diverse spørgsmål vedrørende logningsreglerne, 2012, punkt 5.6, tilgængelig [her](#), Lovforslag nr. 191 som fremsat 26/4 2017, punkt 3, Justitsministerens besvarelse af 19/6 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 627 stillet den 9/4 2018 og Justitsministeriets notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens forenede sager C-793/19 og C-794/19, SpaceNet m.fl., 14/2 2020

⁷ Se f.eks. Justitsministeriet, Redegørelse om diverse spørgsmål vedrørende logningsreglerne, 2012, pkt. 5, tilgængelig [her](#) og åbent samråd om logningsreglerne afholdt 14/1 2021, som kan ses [her](#)

⁸ Justitsministerens besvarelse af 19/6 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 627 stillet den 9/4 2018

⁹ Redegørelsen er tilgængelig [her](#).

¹⁰ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 8/4 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights and Others v. Ireland

¹¹ Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (2016/C 202/02)

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12/7 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor

¹³ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21/12 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 Sverige og Watson m.fl., præmis 65-81

¹⁴ Lov 1992-04-29 nr. 285. Loven trådte i kraft 1. juli 1992

¹⁵ Dette er også fastslået af EU-Domstolen, jf. EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21/12 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 Sverige og Watson m.fl., præmis 92-93 og 100

baseret på EMRK art. 8. Ytringsfriheden er sikret ved Charterets art. 11, og svarer overordnet set indholdsmæssigt til EMRK art. 10.

I 2018 afsagde EMD den skelsættende dom *Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom*,¹⁶ der indeholder en omfattende gennemgang af Storbritanniens overvågningsprogram.

Et af spørgsmålene i *Big Brother*-dommen drejer sig om, hvorvidt det kunne retfærdiggøres at yde ringere beskyttelse af en delmængde af metadata end af selve indholdet i den overvågede kommunikation. I forbindelse med denne vurdering udtaler EMD med forsigtighed, at Domstolen ikke er overbevist om, at overvågning af de pågældende metadata er mindre indgribende end overvågning af indholdet i kommunikationen.¹⁷ EMD konkluderer, at den manglende beskyttelse af de pågældende metadata var i strid med retten til privatliv i EMRK's artikel 8.¹⁸

Et andet spørgsmål, der undersøges i dommen, er reglerne for myndighedernes *adgang* til metadata. Her lægger EMD sig eksplicit op ad EU-Domstolens praksis.¹⁹ De omhandlede regler fandtes ikke at være i overensstemmelse med disse krav, og blev derfor fundet i strid med privatlivets beskyttelse.²⁰

Samtidig bør det bemærkes, at EMD i *Big Brother*-dommen fastslår, at anvendelsen af masseovervågning ("bulk interception") i sig selv falder inden for statens skønsmargin, hvorefter EMD blot påser, om overvågningen er tilknyttet tilstrækkelige garantier mod misbrug og lignende.²¹ "Bulk interception" indebærer i sin natur en omfattende generel og ikke-målettet indsamling af data, der både omfatter indholdet i kommunikation og metadata. Der kan derfor tydes en vis uoverensstemmelse med EU-Domstolens praksis på området, jf. om denne praksis nedenfor. EMD udtaler også, at det vil være forkert at antage, at "bulk interception" per automatik udgør et større indgreb end målettet overvågning.²²

EMD's praksis har både selvstændig betydning, da domstolens afgørelser er juridisk bindende men fungerer også som fortolkningsbidrag til EU-rettens beskyttelse af privatliv og persondata i Charteret.

EMD har dog ikke forholdt sig lige så direkte til spørgsmålet om logning som EU-Domstolen. I nedenstående afsnit gennemgås EU-Domstolens praksis på området, idet denne praksis forholder sig konkret og utvetydigt til logningsområdet. Det er her vigtigt at bemærke, at de uklarheder der består i EMD's praksis, ikke ændrer på EU-rettens direkte betydning for de danske regler.

¹⁶ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13/9 2018 i sagsnummer 58170/13, 62322/14 og 24960/15, *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*

¹⁷ *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 387

¹⁸ *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 388

¹⁹ *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 463

²⁰ *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 467-468

²¹ *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 316-317

²² *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, præmis 316

EU-Domstolens retspraksis

EU-Domstolen har afsagt tre centrale domme, der direkte vedrører logning. Derudover verserer et antal sager fortsat ved Domstolen. Nedenfor gennemgås de tre domme i overordnede træk. For en mere detaljeret gennemgang af dommene henvises til analysens bilag 1. De verserende sager gennemgås ikke nærmere her.²³

Allerede i 2014 afsagde EU-Domstolen **Digital Rights-dommen**.²⁴ Her blev logningsdirektivet, som de danske logningsregler i vidt omfang bygger på, erklæret ugyldigt. EU-Domstolen fastslog, at logning indebærer et indgreb af særlig alvorlig karakter i retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger.²⁵ Da logning har til formål at bekæmpe grov kriminalitet, herunder terrorisme, forfølger det dog et formål af almen interesse.²⁶ EU-Domstolen konkluderede imidlertid, at logningsdirektivet stred imod proportionalitetsprincippet, da det gik ud over det strengt nødvendige. Herefter blev direktivet erklæret ugyldigt.²⁷

I 2016 afsagde EU-Domstolen **Tele2-Dommen**.²⁸ Her udtalte Domstolen, at EU-retten – herunder retten til respekt for privatlivet – er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en generel og udifferentieret logningspligt for samtlige trafik- og lokaliseringsdata.

Trafikdata omfatter bl.a. afsendelse/modtagelse af SMS'er og telefonopkald. Lokaliseringsdata omfatter bl.a. mastedata, dvs. hvilken mast/celle kommunikation sker fra, hvilket giver oplysninger om hvor en person befinder sig, når vedkommende kommunikerer via f.eks. sin mobiltelefon.

Samtidig udtalte EU-Domstolen, at der lovligt kan ske *målrettet* logning af sådanne data. Under proportionalitetsvurderingen udtalte Domstolen, at uanset hvor grundlæggende målet om at bekæmpe grov kriminalitet er, og uanset at effektiviteten kan afhænge af anvendelsen af moderne efterforskningsteknikker, kan det ikke i sig selv retfærdiggøre generel og udifferentieret logning.²⁹

Senest afsagde EU-Domstolen i oktober 2020 **La Quadrature-dommen**.³⁰ I La Quadrature-dommen bekræfter EU-Domstolen bl.a. Tele2-dommens konklusioner vedrørende generel og udifferentieret logning.

Dog udtaler Domstolen også, at der undtagelsesvis kan ske midlertidig generel og udifferentieret logning af trafik- og lokaliseringsdata. Denne mulighed er underlagt en række stringente krav, og kræver bl.a., at medlemsstaten står overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der er reel og aktuel eller forudsigelig (f.eks. en konkret terrortrussel). Det er vigtigt at bemærke, at

²³ Se sagsdokumenter tilgængelige [her](#): (Sag C-746/18), [her](#) og [her](#) (Sag C-793/19 og C-794/19) samt [her](#) (Sag C-140/20)

²⁴ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 8/4 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12

²⁵ Digital Rights-dommen, præmis 37, jf. Charterets artikel 7 og 8

²⁶ Digital Rights-dommen, præmis 41-44

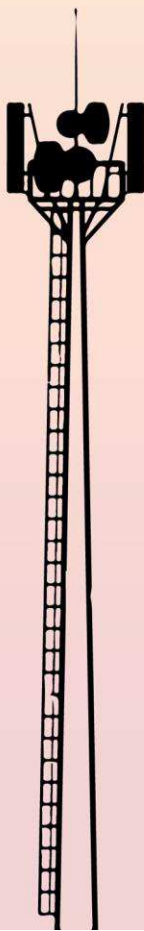
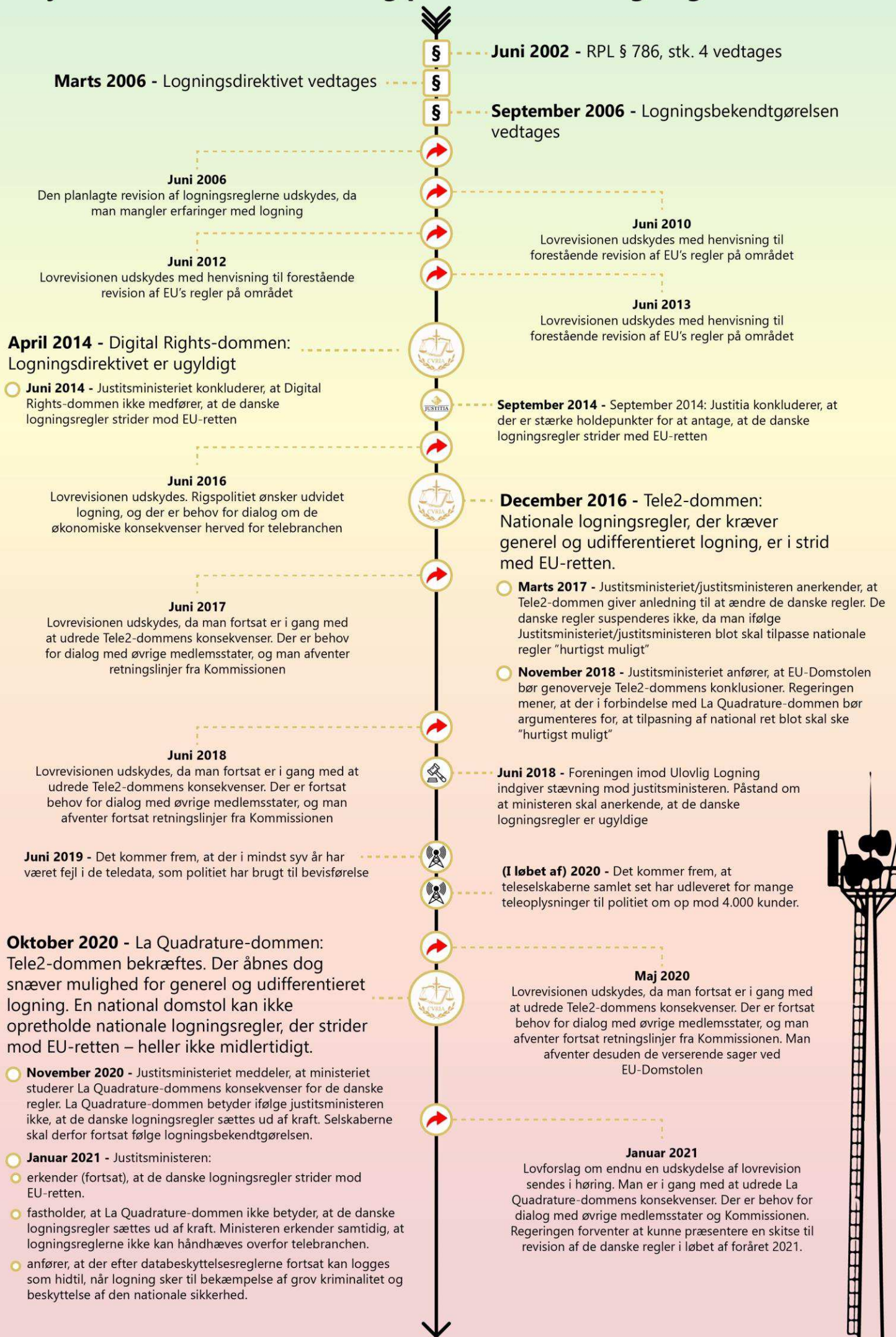
²⁷ Digital Rights-dommen, præmis 69-71

²⁸ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21/12 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15

²⁹ Digital Rights-dommen, præmis 103

³⁰ EU-Domstolens Dom (Store Afdeling) af 6/10 2020 i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18

Tidslinje - Den nationale udvikling på området for logning



Den nationale udvikling på området for logning

2002-2015: Vedtagelse af dansk logning og Digital Rights-dommen

Fra vedtagelsen af retsplejelovens § 786, stk. 4 i 2002 og frem til og med 2020 er revision af logningsreglerne blevet udskudt otte gange.³³

Udskydelserne af lovrevisionen frem til afsigelsen af Digital Rights-dommen var bl.a. begrundet i, at EU planlagde at revidere logningsdirektivet, hvilket man ønskede at afvente, førend de danske regler blev revideret.³⁴

Med afsigelsen af Digital Rights-dommen i 2014 blev logningsdirektivet imidlertid erklæret ugyldigt. Dette gav anledning til at vurdere de danske logningsregler, idet reglerne i logningsbekendtgørelsen i vidt omfang svarer til det nu ugyldige direktiv. Således foretog Justitsministeriet en analyse af dommens konsekvenser for de danske regler. Analysens omdrejningspunkt er, om indgrebet er afgrænset til det strengt nødvendige. I vurderingen lægger ministeriet vægt på dommens præmis 54 om, at lovgivningen skal fastsætte klare og præcise regler, der gør det muligt at beskytte oplysningerne mod misbrug. Med udgangspunkt i disse krav konkluderes det samlet set,³⁵ at de danske regler er i overensstemmelse med Charteret.³⁶

For en mere dybdegående gennemgang af Justitsministeriets notat henvises til Justitias analyse fra 2014.³⁷ I denne analyse konkluderede Justitia – modsat Justitsministeriet – at der var stærke holdepunkter for at antage, at de danske regler var i strid med både Charteret og EMRK, idet Digital Rights-dommen må fortolkes sådan, at generel og udifferentieret logning i sig selv medfører, at indgrebet overskrider det strengt nødvendige, hvorefter beskyttelse mod misbrug mv. ikke kan lovliggøre indgrebet.³⁸

³³ Lov 2006-06-08 nr. 542, § 7 med tilhørende lovforslag 2006-03-31 nr. 217, Lov 2010-06-15 nr. 650, § 1 med tilhørende lovforslag 2010-03-24 nr. 180, Lov 2012-06-18 nr. 573, § 1 med tilhørende lovforslag 2011-12-14 nr. 53, Lov 2013-06-12 nr. 635, § 1 med tilhørende lovforslag som fremsat 2013-02-02 nr. 142, lov 2016-06-08 nr. 640, § 1 med tilhørende lovforslag 2016-04-27 nr. 183, Lov 2017-06-08 nr. 673, § 1 med tilhørende lovforslag 2017-04-26 nr. 191, Lov 2018-06-08 nr. 716 med tilhørende , lovforslag 2018-04-11 nr. 218 og Lov 2020-05-19 nr. 644, § 1 med tilhørende lovforslag som fremsat 2019-12-18 nr. 87, punkt 3

Der blev ligeledes fremsat lovforslag vedrørende udskydelse af revisionsbestemmelsen i 2015, se lovforslag nr. 193 fremsat den 29/4 2015, men denne udskydelse blev som følge af det udskrevne folketingsvalg ikke vedtaget.

³⁴ Lovforslag som fremsat 2010-03-24 nr. 180, Lovforslag som fremsat 2011-12-14 nr. 53, Almindelige bemærkninger, pkt. 4 og 5 og Lovforslag som fremsat 2013-02-02 nr. 142, pkt. 4 og 5.

³⁵ Af notatet fremgår det dog også, at erfaringerne med sessionslogning har vist, at disse oplysninger kun i meget begrænset omfang er brugbare, hvorfor de blev ophævet senere samme år, jf. bekendtgørelse 2014-06-19 nr. 660, § 1, nr. 3

³⁶ Justitsministeriets notat om betydningen af EU-Domstolens dom af 8/4 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12 (om logningsdirektivet) for de danske regler.

³⁷ Justitia, Revision af logningsreglerne, skrevet af Jacob Mchangama, 4/9 2014. Tilgængelig [her](#)

³⁸ Justitia, Revision af logningsreglerne, skrevet af Jacob Mchangama, 4/9 2014. Tilgængelig [her](#)

2016-2019: Tele2-dommen, retssag mod justitsministeren og fejl i teledata

Med afsigelsen af Tele2-dommen i 2016 fastslog EU-Domstolen, at nationale regler, der foreskriver generel og udifferentieret lagring af tele- og lokaliseringsdata, er i strid med EU-retten. Denne dom udfordrede således Justitsministeriets hidtidige fortolkning af EU-rettens betydning for de danske logningsregler.

Selvom Justitsministeriet siden Tele2-dommens afsigelse har anerkendt, at dommen giver anledning til at tilpasse de danske regler, er der ikke sket nogen lovændringer. I årene efter domsafsigelsen har Justitsministeriet stadig anført, at man er i gang med at udrede dommens konsekvenser, at der er behov for grundig dialog med bl.a. de øvrige medlemsstater og at man afventer retningslinjer fra Kommissionen. Samtidig har ministeriet fastholdt, at logningsreglerne i mellemtiden vil blive opretholdt, idet der efter ministeriets opfattelse ikke gælder nogen EU-retlig frist for, hvornår en medlemsstat skal iagttage EU-Domme – det skal blot ske "hurtigst muligt".³⁹

I 2018 indgav Foreningen imod Ulovlig Logning stævning mod justitsministeren med påstand om at ministeren skal anerkende, at logningsbekendtgørelsen er ugyldig.⁴⁰ Justitsministeren påstår frifindelse, men bestrider ikke, at der er grundlag for at ændre de danske logningsregler som følge af Tele2-dommen. Ifølge justitsministerens forståelse af sagen består uenigheden derfor i, om 1) logningsreglerne allerede nu er ugyldige, eller om 2) Danmark kan opretholde reglerne "midlertidigt", indtil retsstillingen er afklaret og arbejdet med at ændre reglerne er færdiggjort. Argumentationen fra justitsministerens side læner sig i det hele taget op ad ministeriets øvrige udmeldinger og fortolkninger på området, som gennemgået netop ovenfor. Sagen blev i 2019 udsat med henblik på at afvente La Quadrature-dommen.⁴¹

I 2018 besvarede daværende justitsminister Søren Pape Poulsen desuden, efter afholdelse af åbent samråd om logningsreglerne, en række spørgsmål om logning fra Retsudvalget. Bl.a. redegjorde justitsministeren for øvrige EU-landes logningsregler og reaktioner på Tele2-dommen.⁴² For så vidt angår Sverige kunne justitsministeren berette, at Kamarrätten i Stockholm, efter EU-Domstolens afsigelse af Tele2-dommen, har udtalt, at der ikke foreligger hjemmel til at afkræve logning.⁴³

Samme efterår, i slutningen af november 2018, udarbejdede Justitsministeriet to notater vedrørende Danmarks afgivelse af indlæg i de forenede sager, der ligger til grund for La Quadrature-dommen. I

³⁹ Se Lovforslag som fremsat 2017-04-26 nr. 191, åbent samråd om logningsreglerne 2/3 2017 (Justitsministerens talepapir til samrådet er tilgængeligt [her](#) og samrådet kan genses [her](#)), Justitsminister Søren Pape Poulsen, Revision af reglerne om logning, 11/1 2018, Lovforslag som fremsat 2018-04-11 nr. 218, åbent samråd om logningsreglerne 5/4 2018 (samrådet kan genses [her](#))

⁴⁰ Foreningen imod Ulovlig Logning mod Justitsminister Søren Pape Poulsen, stævning af 1. juni 2018, tilgængelig [her](#)

⁴¹ Østre Landsrets Kendelse af kan tilgås [her](#) OBS kendelsen må antages at være fejldateret til 2018

⁴² Justitsministerens besvarelse af 19/6 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 623, 625 og 626 stillet den 9/4 2018 og Justitsministerens besvarelse af 30/10 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 25 stillet den 9/10 2018 og Justitsministerens besvarelser af 26/11 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 83, 84, 85, 86 og 87 stillet den 22/10 2018

⁴³ Justitsministerens besvarelse af 19/6 2018 af Retsudvalgets spørgsmål 626 stillet den 9/4 2018

begge notater fremgår det, at EU-Domstolen ifølge regeringens opfattelse skal opfordres til at genoverveje visse af udtalelserne i Tele2-dommen, navnlig i forhold til muligheden for generel og udifferentieret logning.⁴⁴

Derudover udtaler Justitsministeriet sig om spørgsmålet om muligheden for midlertidig opretholdelse af logningsregler i strid med EU-retten. Det anføres i notatet, at dette spørgsmål er af væsentlig interesse for Danmark pga. den nationale retssag imod Foreningen imod Ulovlig Logning, hvor det forventes at blive et centralt spørgsmål, om Danmark har været for længe om at revidere logningsreglerne i lyset af Tele2-dommen. Derved anføres følgende: *”I forhold til medlemsstaternes forpligtelse til at efterleve EU-retten, er det regeringens opfattelse, at der bør argumenteres for, at dette i overensstemmelse med EU-Domstolens faste praksis skal ske hurtigst muligt. Hvad der i en konkret sag er hurtigst muligt vil imidlertid bero på en samlet bedømmelse under inddragelse af flere momenter, herunder navnlig sagens kompleksitet”*.⁴⁵ Den danske regering har sidenhen afgivet indlæg i de fortsat verserende sager om logning.⁴⁶ Disse gennemgås ikke nærmere her.

I juni 2019 kom det frem, at der i mindst syv år har været fejl i de teledata, som politiet har brugt til bevisførelse, herunder navnlig i forbindelse med politiets konvertering af dataene.⁴⁷ Det bemærkes i den forbindelse, at Telebranchen overfor bl.a. Justitsministeriet har problematiseret, at begreberne og definitionerne i logningsreglerne er uklare, hvilket giver anledning til udfordringer i forbindelse med bl.a. politiets anmodninger om udlevering af data.⁴⁸

I august meddelte Rigsadvokaten bl.a., at *”De nu fremkomne oplysninger, herunder allersenest oplysningerne fremkommet i dag om fejl i rådata, sætter nye alvorlige spørgsmålstegn ved kvaliteten af de teledata, som anklagemyndigheden anvender i straffesager”*.⁴⁹ Fejlene har bl.a. betydet, at en lang række afsluttede straffesager fra perioden 2010-2019 har skullet undersøges for, om uskyldige er blevet dømt, og om der er uopklarede sager, hvor efterforskningen bør genoptages.⁵⁰ Det bemærkes, at justitsminister Nick Hækkerup den 25. januar 2021 meddelte Retsudvalget, at cirka 5.000 prioriterede sager nu var gennemgået, at der ikke her var identificeret tilfælde, der som følge af fejl i teledata havde givet anledning til at anmode om genoptagelse, og at sagsgennemgangen kunne indstilles.⁵¹

⁴⁴ Justitsministeriet, Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens sag C-520/18, 29/11 2018 og Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens forenede sager C-511/18 og C-512/18, 29/11 2018, pkt. 4

⁴⁵ Justitsministeriet, Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens sag C-520/18, 29/11 2018, punkt 4

⁴⁶ Notater vedr. indlæggene er tilgængelige [her](#) og [her](#).

⁴⁷ Rigspolitiet og Rigsadvokaten, Redegørelse om teledatasagen, 28/9 2019. Redegørelsen er tilgængelig [her](#).

⁴⁸ Se Teleindustriens brev til Rigsadvokaten og Rigspolitiet af 27/3 2020, tilgængeligt [her](#) og Teleindustriens notat om logning og udlevering af teledata til politiet, februar 2020, tilgængelig [her](#).

⁴⁹ Rigsadvokaten, Instruks om midlertidigt stop af brug af teleoplysninger, 18/8 2019

⁵⁰ Justitsministeriet, Orientering om foreløbige tiltag i anledning af teledata-sagen, 2/7 2019

⁵¹ Retsudvalget 2020-21, REU Alm.del, bilag 161

2020-2021: La Quadrature-dommens indflydelse på den danske retstilstand og fejl i data

I oktober 2020 afsagde EU-Domstolen La Quadrature-dommen, der bl.a. fastslår, at nationale regler der strider mod EU-retten ikke kan opretholdes midlertidigt. Dommen er gennemgået nærmere ovenfor samt i bilag 1.

I forlængelse af dommen udtalte justitsminister Nick Hækkerup den 20. november 2020, at La Quadrature-dommen efter ministerens opfattelse ikke betyder, at de danske logningsregler sættes ud af kraft, hvorfor selskaberne fortsat skal følge logningsbekendtgørelsen. Ministeren forklarede ikke nærmere, hvad der ligger til grund for denne opfattelse.⁵²

Sideløbende hermed kom det i efteråret 2020 på ny frem, at der har været fejl i teledata (mastesug) i perioden marts 2019 til september 2020.⁵³

I løbet af 2020 viste det sig desuden, teleselskaberne samlet set har udleveret for mange oplysninger om op mod 4.000 kunder til politiet.⁵⁴ Justitsminister Nick Hækkerup er blevet bedt om at oplyse, om den såkaldte Telenor-sag, som vedrører en del af fejludleveringerne, rækker ved grundlaget for at opretholde logning i Danmark. Justitsministeren svarede i februar 2020, at Rigspolitiet er blevet bedt om at redegøre for politiets håndtering af sagen, og at ministeren ønsker at afvente redegørelsen inden sit svar.⁵⁵ Justitsministeren har pr. 25. februar 2021 fortsat ikke besvaret spørgsmålet yderligere.⁵⁶

Den 14. januar 2021 var justitsminister Nick Hækkerup kaldt i samråd om logningsreglerne af Retsudvalget.⁵⁷ Under samrådet anerkendte Nick Hækkerup, at de danske logningsregler ikke er i overensstemmelse med EU-retten, og at de dermed skal tilpasses.⁵⁸ Samtidig udtalte han, at man med de nye danske regler vil gå så langt, som det overhovedet er muligt inden for EU-rettens rammer, og understregede gentagne gange logningens centrale betydning for kriminalitetsbekæmpelse.

Under samrådet kom det også frem, at Justitsministeriet endnu en gang forventer at foreslå udskydelse af den planlagte revision af logningsreglerne, og ministeriet har efterfølgende – den 29. januar 2021 – sendt et lovforslag herom i høring. Lovrevisionen kan således ikke forventes at ske til februar 2021, som det ellers var planlagt.⁵⁹ Justitsministeren oplyste dog under samrådet, at man i forbindelse med udskydelsen forventer at fremlægge en foreløbig skitse til ny lov, der skal danne

⁵² Justitsministerens svar af 20/11 2020 af spørgsmål 140 stillet af Retsudvalget den 21/10 2020

⁵³ Rigsadvokaten, Orienterings om fejl i udvidet teleoplysninger og allerede registreret lokaliseringsdata fra TDC, 1/10 2020.

⁵⁴ [Link](#) til artikel i Jyllands Posten 25/1 2020, [link](#) til artikel på DR 28/1 2020 og [link](#) til artikel i Jyllands Posten 24/8 2020

⁵⁵ Justitsministerens besvarelse af 11/2 2020 af spørgsmål 633 stillet af Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) den 30/1 2020

⁵⁶ [Link til spørgsmål 633](#)

⁵⁷ Samrådet kan ses [her](#). Samrådsspørgsmålene (J, K, L og 219-223) er tilgængelige [her](#).

⁵⁸ Dette fremgår også at Justitsministeriets Notat om La Quadrature-dommen, tilgængeligt [her](#).

⁵⁹ [Lovprogram for Folketingsåret 2020-2021 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)

grundlag for det videre revisionsarbejde. Justitsministeren fastholdt, at man vil opretholde logningsreglerne midlertidigt, og at revisionen ifølge EU-retten blot skal ske "hurtigst muligt".

Helt centralt er dog, at ministeren som noget nyt erkendte, at man grundet EU-domstolens praksis ikke har hjemmel til at kræve, at teleselskaberne fortsat logger, og at teleselskaberne ikke kan sanktioneres, hvis de fremadrettet undlader at logge. Ministeren uddybede, at årsagen til dette er, at visse dele af de danske regler strider mod EU-retten, heriblandt Charteret. Samtidig udtalte han, at han håber på "forståelse" fra telebranchen med hensyn til behovet for de loggede oplysninger. Ministeren meddelte således at han håber på, at teleselskaberne vil fortsætte logningen, selvom der ikke er hjemmel til at kræve det.

I et efterfølgende brev til Teleindustrien har justitsminister Nick Hækkerup endnu en gang understreget, at ministeren ikke mener, at La Quadrature-dommen indebærer, at logningsreglerne sættes ud af kraft eller bliver "umiddelbart gyldige". Justitsministeren begrundede dette med, at retsplejelovens § 786, stk. 4 og logningsbekendtgørelsen udgør de gældende logningsregler.⁶⁰

Justitsministeren fastholder dog samtidig, at teleselskaberne ikke kan straffes, hvis de ikke følger reglerne i logningsbekendtgørelsen, indtil de nye logningsregler er på plads. I brevet uddyber justitsministeren, at dette hænger sammen med, at der efter La Quadrature-dommen ikke må logges til bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed (der skal som minimum være tale om grov kriminalitet). Ifølge ministeren er årsagen til, at teleselskaberne ikke kan straffes, hvis de undlader at logge, således at man ikke kan skelne mellem, om oplysningerne er logget til bekæmpelse af grov eller almindelig kriminalitet med de nuværende danske regler.⁶¹

Brevet indeholder også justitsministerens svar på, om det vil være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, hvis teleselskaberne fortsætter med at logge som hidtil. Justitsministeren konkluderer her følgende: "*Efter GDPR vil der fortsat kunne logges trafik- og lokaliseringdata som hidtil med henblik på beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet*".⁶²

Retsudvalget stillede en række spørgsmål til justitsministeren i forlængelse af det åbne samråd i 2021. Ministeren blev bl.a. bedt om at redegøre for teleselskabernes retsstilling i forhold til databeskyttelsesreglerne, det juridiske afsæt for ministerens ønske om, at selskaberne fortsætter med at logge, og hvorvidt teleselskaberne sættes i en acceptabel situation, hvis ønsket om den fortsatte logning fastholdes af ministeren.⁶³ Ministeren har den 17. februar 2021 besvaret disse spørgsmål samlet.⁶⁴ Besvarelsens indhold svarer overordnet set til ministerens svar til Teleindustrien, der er gennemgået netop ovenfor. Det bemærkes, at ministeren undlader at besvare flere af

⁶⁰ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2. Brevet er tilgængeligt [her](#)

⁶¹ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 2. Brevet er tilgængeligt [her](#)

⁶² Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 2-3. Brevet er tilgængeligt [her](#)

⁶³ Spørgsmål 562-565. Spørgsmål 566 vedrører anvendelsen af loggede oplysninger i nogle konkrete sager, herunder om sagerne kunne have været efterforsket ved hjælp af den hastesikringsmulighed, EU-retten tillader. Ministeren har svaret, at dette ikke er muligt at konkludere på det foreliggende grundlag.

⁶⁴ Justitsministerens svar af 17/2 2021 af spørgsmål 562-566 stillet af Retsudvalget den 21/1 2021. Den samlede besvarelse af spørgsmål 562-565 er tilgængelig [her](#)

Retsudvalgets spørgsmål direkte. F.eks. ses ministeren ikke direkte at have forholdt sig til Retsudvalgets spørgsmål om, hvorvidt teleselskaberne kan sanktioneres efter databeskyttelsesreglerne, hvis de fortsætter med at logge.

Analyse af den nationale retstilstand i lyset af EU-Domstolens praksis

Logningsreglernes modstrid med EU-retten

Allerede efter afsigelsen af Digital Rights-dommen i 2014 fremstod det tvivlsomt, om de danske logningsregler var i overensstemmelse med EU-retten, idet dommen erklærede det direktiv, som de danske regler bygger på, ugyldigt. Med afsigelsen af Tele2-dommen i 2016 blev enhver tvivl fjernet. Med dommen blev det således slået fast, at nationale regler, der foreskriver generel og udifferentieret logning svarende til den, der sker i henhold til de danske regler, er i strid med bl.a. beskyttelsen af privatlivets fred.

Senest har EU-Domstolen ved afsigelsen af La Quadrature-dommen i oktober 2020 bekræftet, at EU-retten – som det klare udgangspunkt – er til hinder for national lovgivning, der foreskriver generel og udifferentieret logning af trafik- og lokaliseringsdata. Som gennemgået ovenfor nuancerer og specificerer denne dom dog konklusionerne i forhold til Tele2-dommen, således at generel og udifferentieret logning i visse snævre tilfælde ikke er ulovligt. En sådan ordning er imidlertid undergivet en række stringente krav,⁶⁵ og allerede fordi det danske krav om generel og udifferentieret logning ikke er af midlertidig karakter, kan reglerne efter Justitias opfattelse ikke anses for at være i overensstemmelse med EU-rettens krav.

Således har det - som minimum - siden 2016 stået klart, at de danske logningsregler er i strid med EU-retten. Dette har den danske regering for så vidt også anerkendt, idet Justitsministeriet gentagne gange har bekræftet, at Tele2-dommen og senest La Quadrature-dommen giver anledning til at ændre de danske regler.⁶⁶ Ikke desto mindre er reglerne, godt og vel fire år efter afsigelsen af Tele2-dommen, fortsat uændrede.

Den fortsatte opretholdelse af EU-retsstridige regler

Siden Tele2-dommen har Justitsministeriet begrundet den fortsatte opretholdelse af de nationale logningsregler med, at der ikke gælder en specifik EU-retlig frist for, hvornår national ret skal bringes i overensstemmelse med en EU-dom, men at dette blot skal ske "hurtigst muligt".

⁶⁵ La Quadrature-dommen, præmis 137-139

⁶⁶ Se bl.a. Justitsminister Søren Pape Poulsens brev til Telestyrelsen af 16/3 2017, Justitsministerens talepapir fra åbent samråd om logning afholdt den 2/3 2017, tilgængeligt [her](#) og åbent samråd om logning den 14/1 2021, som kan ses [her](#)

Efter Justitias opfattelse blev Justitsministeriets hovedargument for den fortsatte opretholdelse af de danske logningsregler udhulet med afsigelsen af La Quadrature-dommen, der netop tager stilling til spørgsmålet om midlertidig opretholdelse af EU-retsstridige logningsregler.

Forinden afsigelsen af La Quadrature-dommen tilkendegav Justitsministeriet da også tilsvarende at være af den opfattelse, at EU-Domstolens dengang kommende besvarelse af netop dette spørgsmål var af afgørende betydning for, om Danmark har brugt for lang tid på at efterleve EU-retten. Derfor ønskede regeringen, at der under EU-retssagen skulle argumenteres for, at efterlevelse af EU-retten blot skal ske "hurtigst muligt", og at perioden afhænger af den konkrete sag. Dette fremgår direkte af Justitsministeriets notat om afgivelse af indlæg i en af de sager, der ligger til grund for La Quadrature-dommen.⁶⁷

Domstolen konkluderede imidlertid i modsat retning af, hvad den danske regering ønskede. Således fastslår Domstolen, at en national domstol har pligt til at undlade at anvende enhver bestemmelse om logning, der strider mod EU-retten. Dette gælder også, selvom der ikke er sket en egentlig, formel ophævelse af den pågældende nationale lovgivning. Denne pligt følger af princippet om EU-rettens forrang.⁶⁸

Efter dommens afsigelse anførte justitsminister Nick Hækkerup i november 2020, at La Quadrature-dommen ikke betyder, at de danske logningsregler sættes ud af kraft, hvorfor selskaberne fortsat skal følge logningsbekendtgørelsen.⁶⁹ Ministeren forklarede ikke nærmere, hvad der ligger til grund for denne opfattelse, som forekommer uoverensstemmende med regeringens tidligere udmelding om, at Domstolens besvarelse af spørgsmålet ville have afgørende betydning for Danmark.

Justitsministeren fastholder imidlertid fortsat, at La Quadrature-dommen ikke indebærer, at logningsreglerne sættes ud af kraft eller bliver ugyldige. I sit brev til Teleindustrien af 29. januar 2021 begrundet justitsministeren denne opfattelse med, at retsplejelovens § 786, stk. 4 og logningsbekendtgørelsen udgør de gældende logningsregler.⁷⁰ Justitia har svært ved at forstå sammenhængen i dette argument. Justitia mener ikke, at man kan konkludere, at regler er gyldige, alene ved at henvise til, hvilke love, de omtvistede regler fremgår af.

Ifølge Justitias vurdering er ministerens opfattelse af, at logningsreglerne kan opretholdes og fortsat er gyldige, i strid med konklusionerne i La Quadrature-dommen.

For det første sætter Justitsministeriet lighedstegn mellem, at vedtagelse af nye regler i henhold til retspraksis blot skal ske "hurtigst muligt", og at ulovlige logningsregler kan opretholdes indtil da. Ifølge Justitias vurdering er det forhold, at vedtagelse af nye regler skal ske hurtigst muligt, imidlertid ikke ensbetydende med, at der i mellemtiden kan anvendes ulovlige regler. Dette må i særlig grad

⁶⁷ Justitsministeriet, Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens sag C-520/18, 29/11 2018

⁶⁸ La Quadrature-dommen, præmis 214-215

⁶⁹ Justitsministerens svar af 20/11 2020 af spørgsmål 140 stillet af Retsudvalget den 21/10 2020

⁷⁰ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2. Brevet er tilgængeligt [her](#)

gælde, når der i en årrække ikke ses at være taget nogen konkrete skridt til udarbejdelsen af nye, lovlige regler.

For det andet følger det som anført direkte af La Quadrature-dommen, at logningsregler, der strider mod EU-retten, ikke kan håndhæves af en national domstol. Når det er afklaret, at en given lovgivning ikke kan håndhæves af en domstol, må dette også betyde, at den pågældende lovgivning må anses ugyldig og ikke kan opretholdes. Dette er med andre ord, ifølge Justitias vurdering, to sider af samme sag.

Indgrebets intensitet

Den fortsatte opretholdelse af de EU-retsstridige regler er så meget desto mere betænkelig derved, at der er tale om et intensivt og konstant indgreb i grundlæggende rettigheder for praktisk talt hele Danmarks befolkning.

Justitsministeriet har ganske vist hævdet, at logning udgør et indgreb af "mindre intensitet", fordi EU-Domstolen har udtalt, at logning ikke krænker "det væsentligste" i de omhandlede rettigheder.⁷¹ Dette argument giver dog anledning til undren. EU-Domstolen kræver nemlig altid, at det væsentligste indhold i en rettighed respekteres, hvis der foretages et indgreb i rettigheden.⁷² EU-Domstolens udtalelse om, at logning ikke krænker "det væsentligste" i de omhandlede rettigheder betyder derfor ikke, at indgrebet er af lav intensitet. Tværtimod udtaler Domstolen netop, at generel og udifferentieret logning udgør et "særligt alvorligt" indgreb.⁷³

De danske sager vedrørende omfattende fejl i forhold til konvertering af loggede data samt udlevering af for mange oplysninger til politiet viser desuden, at EU-Domstolens bekymringer vedrørende logning ikke blot er teoretiske frygtscenarier og "juristeri". Brugen af fejlbehæftede data som bevis i straffesager udgør en betydelig retssikkerhedsmæssig brist, der i yderste konsekvens kan medføre, at uskyldige bliver dømt. På samme måde er det retssikkerhedsmæssigt foruroligende, at politiet har modtaget private oplysninger, de ikke var berettiget til at modtage, om op mod minimum 4.000 danskere.

Opfordring til logning og forholdet til persondataretten

Trods fastholdelsen af, at logningsreglerne fortsat kan opretholdes, erkendte justitsministeren dog under det åbne samråd den 14. januar 2021, at logningsreglerne ikke længere kan håndhæves overfor telebranchen, herunder at selskaberne ikke kan straffes, hvis de undlader at logge. Justitsministeren begrundede dette med, at visse dele af logningsreglerne strider mod EU-retten,

⁷¹ Foreningen imod Ulovlig Logning mod Justitsminister Søren Pape Poulsen, svarskrift af 24. september 2018, tilgængelig [her](#)

⁷² Tele2-dommen, præmis 94

⁷³ Tele2-dommen, præmis 100

heriblandt Charteret.⁷⁴ Justitsministeren har fastholdt denne holdning i sit brev til Teleindustrien af 29. januar 2021 og i sin besvarelse af 17. februar 2021 af Retsudvalgets spørgsmål.⁷⁵

Det må anses som et skridt i den rigtige retning, at justitsministeren har anerkendt, at der ikke foreligger hjemmel til at håndhæve de nuværende logningsregler overfor telebranchen. Det fremstår dog problematisk, at ministeren ikke desto mindre fortsat mener at kunne "opretholde" lovgivningen som gyldig, og derudover opfordrer telebranchen til at efterleve de klart ulovlige logningsregler.⁷⁶ Således skrev justitsministeren f.eks. den 29. januar 2021 til Teleindustrien: *"Det er således vurderingen, at den logningsforpligtelse, der følger af logningsbekendtgørelsen, fortsat er i kraft, men at teleselskaberne, indtil vi har de nye logningsregler på plads, ikke vil kunne straffes, hvis de ikke følger reglerne om logning i logningsbekendtgørelsen"*.

Justitia finder det svært at forstå, hvordan regler, der ikke kan håndhæves, fortsat kan siges at være i kraft. Ifølge Justitias opfattelse modsiger disse to udmeldinger hinanden. Denne problematik skærpes kun af, at teleselskaberne kan risikere at begå et selvstændigt brud på persondataretten, hvis de efterlever justitsministerens opfordring om at fortsætte den logning, der følger af logningsbekendtgørelsen.

Normalt ville logningsreglerne udgøre hjemlen til, at logning kan anses som lovlig databehandling i persondataretlig forstand.⁷⁷ Der må derfor stilles alvorligt spørgsmålstejn ved, om der er persondataretlig hjemmel til selskabernes logning, når logningsreglerne er i strid med EU-retten.

Justitsministeren har som nævnt svaret Teleindustrien og Retsudvalget på, om det vil være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, hvis teleselskaberne fortsætter med at logge som hidtil. Således skriver justitsministeren i sit brev til Teleindustriens direktør: *"Du spørger i dit brev også til, om det vil være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, hvis teleselskaberne fortsætter med at logge som hidtil."*⁷⁸

I sit svar til både Teleindustrien og Retsudvalget anfører ministeren bl.a., at databeskyttelsesreglerne ikke er til hinder for logning, der er i overensstemmelse med dansk ret eller EU-retten. Herefter anfører ministeren, at EU-retten tillader logning, når det sker inden for de rammer, som EU-Domstolen har fastsat i La Quadrature-dommen (jf. nærmere om disse rammer i bilag 1). Med direkte henvisning til dette skriver ministeren følgende: *"Trafik- og lokaliseringsdata vil således efter GDPR*

⁷⁴ Samrådet kan ses [her](#)

⁷⁵ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2 og Justitsministerens svar af 17/2 2021 af spørgsmål 562 stillet af Retsudvalget den 21/1 2021, s. 3. Brevet til Teleindustrien er tilgængeligt [her](#) og besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål er tilgængelig [her](#).

⁷⁶ Se både åbent samråd om logningsreglerne 14/1 2021, som kan ses [her](#), Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2, tilgængeligt [her](#) og Justitsministerens svar af 17/2 2021 af spørgsmål 562 stillet af Retsudvalget den 21/1 2021, s. 3, tilgængelig [her](#)

⁷⁷ I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2016/679 af 27/4 2016, art. 6, stk. 1, litra c)

⁷⁸ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 2. Brevet er tilgængeligt [her](#)

fortsat kunne logges som hidtil med henblik på beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet".⁷⁹ (Justitias understregning)

Ved en umiddelbar læsning af justitsministerens svar, kan hovedbudskabet nemt forstås sådan, at teleselskabernes fortsatte logning ikke er et problem i henhold til databeskyttelsesreglerne. Således giver retorikken i ministerens svar – at der efter GDPR "fortsat" kan "logges som hidtil" – anledning til at forstå svaret sådan, at logning kan fortsætte uændret og samtidig overholde databeskyttelsesreglerne.

Ved en nærmere læsning forekommer dette dog ikke at være tilfældet.

Svaret indeholder nemlig også en præmis om, at logning kun er i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, når logningen sker af hensyn til to specifikke formål: National sikkerhed og grov kriminalitet. Dette er netop et af de krav, EU-Domstolen stiller til logningsregler: Logning skal som minimum ske til bekæmpelse af grov kriminalitet, og må således ikke ske til bekæmpelse af almindelig kriminalitet. Samtidig er det et af de krav, som de danske logningsregler p.t. ikke overholder. Under et andet emne i selv samme brev skriver ministeren da også selv, at de gældende logningsregler omfatter logning til alle former for kriminalitet, og at "*der ikke med afsæt i de danske regler vil kunne sondres mellem, til hvilke formål oplysningerne er blevet logget*".

Med andre ord kræver overholdelsen af databeskyttelsesreglerne – med ministerens egne ord – at der foretages logning på en anden måde, end det er forudsat i de nuværende regler, fordi reglerne ikke indeholder den fornødne sondring mellem almindelig og grov kriminalitet.

Man kan stille spørgsmålet, om teleselskaberne ikke blot selv vil kunne foretage denne sondring mellem almindelig og grov kriminalitet, og på den måde (hvis ministerens konklusion lægges uprøvet til grund) overholde databeskyttelsesreglerne. Det er imidlertid praktisk umuligt for telebranchen at foretage denne sondring.

For det første ville det kræve, at teleselskaberne på egen hånd skulle definere, hvad der juridisk set skal forstås ved begrebet grov kriminalitet. Det bemærkes, at ministeren selv har anført, at: "*Der er i dag ikke en klar afgrænsning af, hvad der udgør henholdsvis almindelig kriminalitet og grov kriminalitet – hverken i dansk eller EU-retlig sammenhæng*".⁸⁰

For det andet ville det kræve, at teleselskaberne på egen hånd skulle identificere, hvilke data fra hvilke kommunikationsenheder, der er anvendelige til bekæmpelse af grov kriminalitet (f.eks. hvilke personer der er mistænkt for grov kriminalitet, hvis data således skulle logges). Dette er selvsagt uholdbart.

Selv hvis man lægger justitsministerens konklusion uprøvet til grund, forekommer det derfor svært at se, hvordan teleselskaberne skal kunne overholde databeskyttelsesreglerne, hvis selskaberne fortsætter med at logge, før der er vedtaget nye regler, der er i overensstemmelse med EU-retten.

⁷⁹ Citatet er taget fra justitsministerens besvarelse til Teleindustrien. Besvarelsen til Retsudvalget er ikke ordret identisk hermed, men de to besvarelser svarer indholdsmæssigt til hinanden

⁸⁰ Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2. Brevet er tilgængeligt [her](#)

Da justitsministeren forklarede Teleindustrien og Retsudvalget, hvordan der "*fortsat*" vil kunne "*logges som hidtil*" i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, glemte ministeren således at nævne, at den af ham foreslåede fremgangsmåde reelt ikke kan lade sig gøre i det nuværende retlige landskab. Justitia finder herefter ministerens besvarelse kritisabel.

Afslutningsvis bør det bemærkes, at justitsministeren, i sin besvarelse til både Teleindustrien og Retsudvalget, også skriver følgende: "*Mine udtalelser på samrådet den 14. januar 2021 om, at jeg – indtil vi får vedtaget en ny lovningslovgivning – håber, at teleselskaberne har forståelse for, at politiet har behov for adgang til loggede oplysninger til at efterforske grov kriminalitet og terror, skal således ses i dette lys*"⁸¹ (Justitias understregning). Med "dette lys" henviser ministeren til brevets ovenstående passage om, at logning iht. EU-retten ikke må ske til bekæmpelse af almindelig kriminalitet, og at selskaberne ikke kan straffes for at undlade at logge, fordi de danske regler pt. ikke muliggør denne sondring. Det fremstår ikke helt klart for Justitia, hvad pointen med denne passage er. Hvis der heri ligger, at ministerens opfordring til teleselskaberne ikke indebærer en opfordring til at fortsætte selve *indsamlingen* af data som hidtil, bør dette efter Justitias opfattelse tydeliggøres af ministeren.

Forslag til midlertidig løsning

Eftersom den egentlige lovrevision forventes udskudt til næste folketingssamling, kunne det frem til den egentlige lovrevision – som alternativ til, at regeringen opfordrer til efterlevelse af ulovlige regler – være en mulighed at indføre en midlertidig, simplificeret logningsløsning lignende Østrigs, såkaldt "quick freeze". Ved en sådan løsning logges data først, når der er opstået mistanke mod en person. Der kunne her opereres med et lempet mistankekrav. De kriminalitetsformer, der skal kunne udløse et påbud om logning, skal imidlertid som minimum kunne kategoriseres som grov kriminalitet (jf. om definitionen heraf nedenfor).

Reglerne for adgang til dataene i retsplejeloven ville kunne anvendes uændret under den midlertidige løsning, dog således at adgangen afgrænses til det formål, dataene er blevet logget til. Justitia udarbejdede allerede i 2014 et lignende forslag til en sådan løsning, og der henvises således til denne analyse for nærmere detaljer.⁸²

Det bemærkes, at retsplejelovens § 786 a allerede giver mulighed for at foretage hastesikring af teledata. Justitias forslag adskiller sig dog fra denne bestemmelse derved, at der gives videre mulighed for logning, bl.a. ved at der ikke stilles krav til, at de pågældende data allerede skal være i udbydernes besiddelse, når pålægget om logning udstedes.

Indførelsen af en sådan midlertidig løsning vil kunne sikre, at Danmarks logningsregler respekterer befolkningens grundlæggende rettigheder også indtil, at den mere permanente lovgivning er på plads. Samtidig mener Justitia, at den midlertidige løsning er at foretrække fremfor helt at ophøre

⁸¹ Citatet er taget fra justitsministerens besvarelse til Teleindustrien. Besvarelsen til Retsudvalget er ikke ordret identisk hermed, men de to besvarelser svarer indholdsmæssigt til hinanden

⁸² Justitia, Revision af logningsreglerne, skrevet af Jacob Mchangama, 4/9 2014. Tilgængelig [her](#).

logning i den mellemliggende periode, idet der også bør tages hensyn til, at der er tale om et vigtigt redskab for politiet.

Sammenfatning

De danske logningsregler må anses at være i strid med EU-retten, herunder de grundlæggende rettigheder sikret ved art. 7, 8 og 11 i Charteret. Dette forekommer Justitsministeriet enig i.

Til trods for justitsministerens erkendelse af, at reglerne strider mod EU-retten, er ministeren af den opfattelse, at logningsreglerne fortsat er gyldige og i kraft. Ifølge Justitias vurdering er denne opfattelse i strid med konklusionerne i La Quadrature-dommen. Justitia vurderer således, at logningsreglerne må anses ugyldige.

Justitsministeren har for nyligt anerkendt, at logningsreglerne ikke kan håndhæves overfor teleselskaberne, men fastholder fortsat, at logningsreglerne er i kraft, og opfordrer telebranchen til fortsat at logge. Justitia finder det svært at forstå, hvordan regler, der ikke kan håndhæves, fortsat kan siges at være i kraft. Ifølge Justitias opfattelse modsiger disse to udmeldinger hinanden.

Denne problematik skærpes kun af, at logning er underlagt databeskyttelsesreglerne, hvorefter telebranchen kan risikere persondataretlige sanktioner ved at efterkomme justitsministerens opfordring til at fortsætte logning som hidtil. Teleindustrien har spurgt justitsministeren, om det vil være i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, hvis teleselskaberne fortsætter med at logge som hidtil. Hertil har ministeren svaret, at der efter databeskyttelsesreglerne fortsat kan logges som hidtil med henblik på beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet. Med det nuværende retlige landskab er det imidlertid ikke praktisk muligt for teleselskaberne at afgrænse logningen til beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet. Dette glemmer justitsministeren at nævne i sit svar til Teleindustrien, hvilket Justitia finder kritisabelt.

Justitia mener hverken, at telebranchen skal eller bør efterleve reglerne i den nuværende logningsbekendtgørelse. Justitia anerkender dog, at logning og adgang til dataene udgør et vigtigt redskab i politi og efterretningstjenesters arbejde med at forhindre og opklare alvorlig kriminalitet. Justitia foreslår derfor, at der indtil vedtagelsen af nye, lovlige logningsregler, indføres en midlertidig løsning, der respekterer grundlæggende rettigheder, samtidig med at politiet ikke helt fratages logningsredskabet i den mellemliggende periode.

Forslag til alternativ ordning

I det nedenstående er beskrevet en række forslag til, hvordan en dansk ordning for logning af teledata kan indrettes. Forslagene er udarbejdet med udgangspunkt i EU-Domstolens praksis på området, navnlig Domstolens seneste dom, La Quadrature-dommen.

Teledata udgør al data vedrørende kommunikation, på nær selve indholdet i kommunikationen. Teledata omfatter således bl.a. trafikdata, lokaliseringsdata, brugeridentitetsoplysninger og IP-

adresser. EU-Domstolens praksis anerkender, at der er forskel på, hvor følsomme disse forskellige former for data er. Derfor tillader Domstolens praksis også varierende grader af logning af disse forskellige datatyper. Dette afspejles også i nedenstående forslag. Justitia anbefaler således, at der i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis laves særskilte løsninger for logning af henholdsvis 1) trafik- og lokaliseringsdata, 2) IP-adresser og 3) brugeridentitetsoplysninger.

Trafikdata omfatter bl.a. afsendelse/modtagelse af SMS'er og telefonopkald.

Lokaliseringsdata omfatter bl.a. mastedata, dvs. hvilken mast/celle kommunikation sker fra, hvilket giver oplysninger om, hvor en person befinder sig, når vedkommende kommunikerer via f.eks. sin mobiltelefon.

En *IP-adresse* er en kode, der tildeles en kommunikationsenhed (f.eks. en computer), når den tilkobles internettet. Koden er knyttet til det netværk, enheden kobles på, og flere enheder koblet på samme netværk tildeles derfor den samme IP-adresse.

Brugeridentitetsoplysninger er – som ordet foreskriver – oplysninger om identiteten på den person, der har tegnet et abonnement, f.eks. navn og adresse på en teleabonnent.

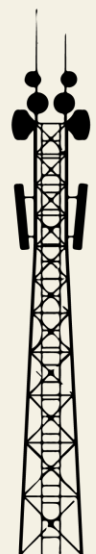
Forslagene berører kun regler vedrørende *adgang* til data i de tilfælde, hvor der er særlig anledning til at gøre en bemærkning. Der er således ikke foretaget en egentlig vurdering af, om de danske regler om adgang er i overensstemmelse med EU-rettens krav herom. Det samme gælder reglerne for opbevaringsperioden af dataene.

I La Quadrature-dommen behandles også spørgsmål om mulighederne for at foretage hurtig lagring, automatiseret dataanalyse og at indsamle data i realtid. Disse emner berøres ikke nærmere i nedenstående forslag, idet der i stedet henvises til gennemgangen af La Quadrature-dommen i vedlagte bilag 1.

MULIGHED FOR LOGNING

(under iagttagelse af nærmere bestemte betingelser – ikke uddybet her)

	Alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed	Alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed/grov kriminalitet	Kriminalitet i almindelighed
Trafik- og lokaliseringsdata			
Generel og udifferentieret	✓	✗	✗
Måltrettet	✓	✓	✗
IP-adresser	✓	✓	✗
Brugeridentitetsoplysninger	✓	✓	✓



Logning af trafik- og lokaliseringsdata

EU-Domstolens seneste praksis foreskriver, at der kan ske *målrettet* logning til bekæmpelse af grov kriminalitet, beskyttelse mod *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed samt beskyttelse mod trusler generelt mod den nationale sikkerhed. I visse snævre tilfælde kan *alvorlige* trusler mod den nationale sikkerhed desuden tillade generel og udifferentieret logning i en tidsbegrænset periode. I lyset af EU-Domstolens seneste praksis, gennemgås nedenfor en række forslag til, hvordan en fremtidig ordning om logning af trafik- og lokaliseringsdata kan indrettes.

Målrettet logning af trafik- og lokaliseringsdata til bekæmpelse af grov kriminalitet mv.

Hvor de danske logningsregler hidtil har foreskrevet, at al trafik- og lokaliseringsdata fra alle kommunikationsmidler tilhørende samtlige brugere skal logges, skal der med den påkrævede målrettede logningsordning ske en afgrænsning med hensyn til 1) kategorierne af data, 2) de omhandlede kommunikationsmidler, 3) de berørte personer, og 4) den fastsatte varighed af lagringen.⁸³ Derudover skal logningen i alle tilfælde – inden for rammerne af disse kriterier – afgrænses til det strengt nødvendige.⁸⁴

Definition af den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed og grov kriminalitet

Under iagttagelse af disse krav, må der ske logning til bekæmpelse af *grov* kriminalitet, beskyttelse mod *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed og trusler mod den nationale sikkerhed. De nye logningsregler skal derfor først og fremmest definere disse begreber.

Begrebet "*national sikkerhed*" svarer til begrebet "statens sikkerhed".⁸⁵ Begrebet er ikke entydigt defineret af EU-Domstolen eller i EU-retten i øvrigt.⁸⁶ I national ret på udlændingeområdet er begrebet imidlertid i flere sammenhænge defineret således, at det især omfatter de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).⁸⁷ Det foreslås derfor, at der tages udgangspunkt i den samme definition i forbindelse med logningsreglerne.

Medlemsstaterne har en væsentlig frihed til at definere begrebet "*offentlig sikkerhed*", idet definitionen dog er underlagt EU-Domstolens autoritative fortolkning.⁸⁸ Konkret har EU-Domstolen fastslået, at det er tilladt at anse de strafbare handlinger, der er opregnet i TEUF⁸⁹ art. 83, stk. 1,

⁸³ La Quadrature-dommen, præmis 146-147

⁸⁴ La Quadrature-dommen, præmis 147

⁸⁵ Se art. 15, stk. 1 i e-databeskyttelsesdirektivet (direktiv 2002/58)

⁸⁶ Dette er også anført i vejledning 9557 af 30. juni 2020 om lokationskravet i databeskyttelsesloven, punkt 2.3.3

⁸⁷ Jf. lovforslag nr. 99 til om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven fremsat den 17. december 2014, almindelige bemærkninger, punkt 2.3.1.3, lovforslag nr. 32 til lov om udlændingeloven fremsat den 13. december 2001, bemærkninger til § 1, nr. 6 samt betænkning nr. 968 af 1982 om udlændingelovgivningen, s. 165

⁸⁸ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. maj 2012 i sag C-348/09, præmis 23

⁸⁹ Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde

omfattet af begrebet ”bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed”, dog på betingelse af, at sådanne strafbare handlinger er blevet begået på en måde, som er af særligt grov karakter.⁹⁰

De kriminalitetsformer, der er oplyst i TEUF art. 83, stk. 1, og som således kan antages at være omfattet af begrebet ”alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed”, er følgende: Menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. Dog er det desuden et krav, at de pågældende kriminalitetsformer er begået på særlig grov vis, før de kan omfattes. Terrorisme følger også af art. 83, stk. 1, men må antages også at være omfattet af begrebet national sikkerhed, jf. netop ovenfor.

Den nedre grænse for at foretage logning er til bekæmpelse af *grov* kriminalitet. Her foreslås det at definere begrebet således, at det omfatter straffovertrædelser med en vis minimumsstrafferamme, f.eks. 6 års fængsel, men som falder udenfor begreberne national og offentlig sikkerhed. Samtidig er der også tidligere lavet definitioner af begrebet ”grov kriminalitet”, som vil kunne anvendes til inspiration, se f.eks. bilag 2 til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven).⁹¹

De nærmere kriterier for målrettet logning

Hvad der på et givent tidspunkt udgør strengt nødvendig logning til bekæmpelse af f.eks. grov kriminalitet, vil i sagens natur ændre sig løbende og være afhængig af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag. Således vil det f.eks. være forskelligt, hvilke personers data, der på et givent tidspunkt kan bidrage til opklaringen af grov kriminalitet. Fremfor at logning sker kontinuerligt som hidtil, må der derfor løbende foretages en konkret vurdering af, hvad der under de givne omstændigheder er nødvendigt til bekæmpelse af en konkret straffovertrædelse og/eller sikkerhedstrussel. En målrettet logningsordning forudsætter derfor en dynamisk lovgivning, der muliggør løbende at pålægge logning midlertidigt.

Når der i forbindelse med en sådan konkret vurdering er blevet identificeret en begivenhed, der vurderes at nødvendiggøre logning – f.eks. en alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed – kan den nærmere afgrænsning af logningen med fordel tage sit udgangspunkt i kriteriet ”berørte personer”, dvs. den personmæssige afgrænsning af logningen. Således baserer loggede datas anvendelighed sig primært på, om der opnås data fra de ”rigtige” personer.

Et overordnet krav i forbindelse med den personmæssige afgrænsning er, at den skal være baseret på objektive forhold.⁹² Afgrænsningen må derfor ikke alene bygge på personers deltagelse i politiske aktiviteter, medlemskab af lovlige foreninger eller partier eller deltagelse i den offentlige debat, ligesom religiøs overbevisning, etnicitet eller herkomst heller ikke kan danne baggrund for en rimelig formodning.

⁹⁰ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. maj 2012 i sag C-348/09, præmis 28

⁹¹ Lov 2018-12-27 nr. 1706

⁹² La Quadrature-dommen, præmis 148

Derudover er det et overordnet krav, at afgrænsningen skal være fokuseret på personer, hvis data kan *“afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed eller endog en risiko for den nationale sikkerhed”*.⁹³ En ny lovgivning bør afspejle disse overordnede krav.

EU-Domstolens praksis må i øvrigt forstås sådan, at den personmæssige afgrænsning både kan ske med hensyn til specifikke personer, til hvem der er knyttet en mistanke,⁹⁴ og geografisk, således at data tilhørende de personer, der befinder sig i nærmere bestemte områder, logges.⁹⁵

For så vidt angår afgrænsning med hensyn til specifikke personer, foreslås det at indføre regler om et lempet mistankekrav, således at der kan iværksættes logning, når politiet eller PET har en *“rimelig formodning”* om, at en person er involveret i f.eks. grov kriminalitet. En sådan ordning vil drastisk formindske omfanget af logning af persondata således, at de ikke omfatter almindelige borgere, men alene personer, der på baggrund af en rimelig formodning om involvering i grove strafbare forhold, er kommet i politiets søgelys.

Ordningen vil særligt være relevant i forhold til personer, som er blevet radikaliseret og færdes i ekstremistiske miljøer, men hvor der (endnu) ikke foreligger en konkret mistanke om eksempelvis terrorplaner eller lignende. Også personer, der er medlemmer af eller færdes i rockerbander eller grupper, der er kendt for at begå organiseret kriminalitet, men ikke er omfattet af en konkret mistanke, ville kunne omfattes af ordningen. Hvis der opstår en mistanke mod de pågældende personer, og de øvrige betingelser i retsplejelovens kap. 71 er opfyldt, vil politi og efterretningstjeneste dermed kunne få bagudrettet adgang til data, der er logget om de pågældende personer.

For så vidt angår den del af den personmæssige afgrænsning, der angår geografiske områder, udtaler EU-Domstolen, at logningen kan *“baseres på et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at grov kriminalitet bliver planlagt eller begået”*.⁹⁶

EU-Domstolen specificerer, at sådanne områder navnlig kan være steder, der er kendetegnet ved et højt antal tilfælde af grov kriminalitet, steder, hvor der i særlig grad kan begås grov kriminalitet, eller strategiske steder. Som eksempel på steder, hvor der i særlig grad kan begås grov kriminalitet, nævnes steder eller infrastrukturer, der regelmæssigt besøges af et meget stort antal personer. Som eksempel på strategiske steder nævnes lufthavne, banegårde eller vejafgiftsområder.

Disse parametre kan med fordel danne grundlag for en del af de retningslinjer til foretagelsen af geografisk afgrænsning, som loven bør indeholde. F.eks. kan der indføres en lignende vurdering som

⁹³ La Quadrature-dommen, præmis 148

⁹⁴ La Quadrature-dommen, præmis 149

⁹⁵ La Quadrature-dommen, præmis 150

⁹⁶ La Quadrature-dommen, præmis 150

ved den personmæssige afgrænsning, således at der kan iværksættes logning af et bestemt område, når politiet eller PET har en "rimelig formodning" om, at der i et bestemt område er en forhøjet risiko for grov kriminalitet og/eller en sikkerhedstrussel. Loven bør desuden klargøre, at der skal være tale om områder, der specifikt er geografisk afgrænset til det nødvendige, og at en sådan afgrænsning ikke kan omfatte hele landet eller hele landsdele.

Når det for en given iværksættelse af logning er identificeret, hvorledes den personmæssige afgrænsning skal ske – herunder om den konkret foretages specifikt personmæssigt og/eller geografisk – bør loven forudsætte en vurdering af, hvordan afgrænsningen skal ske med hensyn til kategorierne af data og de omhandlede kommunikationsmidler. Her kan vurderingen eventuelt basere sig på et grundprincip om, at jo mere snævert den personmæssige logning er afgrænset, jo bredere kan de omfattede kommunikationsmidler og kategorier af data afgrænses.

Eftersom der må vedtages en dynamisk lovgivning, hvor der i hvert tilfælde konkret skal tages stilling til, hvorledes der skal foretages logning, er det også nødvendigt, at loven indebærer stillingtagen til, hvor længe et påbud om logning skal vare. Således vil det f.eks. utvivlsomt gå ud over det strengt nødvendige, hvis der blev pålagt logning af en mistænkt persons data på ubestemt tid. Her foreslås det at operere med et udgangspunkt, der f.eks. kunne være tre måneder, med mulighed for forlængelse efter en konkret vurdering af, om logningsbehovet fortsat eksisterer ved periodens udløb. I visse tilfælde kan det dog tænkes, at logningsbehovet vil være kortere end udgangspunktet på f.eks. tre måneder. Loven bør derfor også indeholde en undtagelse, hvorefter perioden gøres kortere, hvis det er tydeligt, at begrundelsen for logning ikke foreligger i en så lang periode, som udgangspunktet foreskriver. Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis der iværksættes logning i et område, hvor der sker planlægning af en konkret begivenhed, der udgør en alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed. Hvis denne begivenhed afvikles inden udløbet af de tre måneder, ville logningen således skulle underlægges en kortere tidsperiode.

Processuelle forhold o.l.

Med vedtagelsen af en målrettet logningsordning opstår der også spørgsmål om, hvem der har myndighed til at beslutte, at en given logning kan iværksættes. Der skal med andre ord tages stilling til, om politiet og PET på egen hånd skal kunne nedlægge påbud om, at teleselskaberne skal logge de pågældende data, eller om iværksættelsen i sig selv kræver en kendelse.

Særligt hvis politiet og PET bemyndiges til selv at kunne påbyde iværksættelse af logning, bør det overvejes at give Datatilsynet og Tilsynet med Efterretningstjenesterne eksplicit hjemmel til at foretage legalitetskontrol med den logning, der iværksættes. Derudover bør Justitsministeriet årligt udfærdige en rapport, der indeholder detaljeret statistik vedrørende anvendelsen af logningsreglerne.

Kravene for adgang til de loggede oplysninger ifølge retsplejeloven vil formentlig ikke skulle ændre sig væsentligt. Dog bør reglerne tydeliggøres således, at der ikke kan gives adgang til data under hensyn til forfølgelsen af et mål, der er mindre tungtvejende end det mål, dataene oprindeligt blev logget til. Således må der ikke kunne gives adgang til data til brug for bekæmpelse af grov

kriminalitet, hvis de pågældende data er opnået via en logningsordning der er iværksat af hensyn til beskyttelse af den nationale sikkerhed.

En målrettet logningsordning som beskrevet ovenfor nødvendiggør også stillingtagen til, om og i så fald hvornår det skal offentliggøres, hvorledes der logges i en given tidsperiode.

Ved logning der primært er geografisk betinget, foreslås det, at logningens omfang skal offentliggøres senest samtidigt med, at ordningen træder i kraft, dog således at der i tilfælde, hvor formålet med logningen ville forspildes, kan ske offentliggørelse efterfølgende.

I de tilfælde, hvor logningen er målrettet en eller flere specifikke personer, bør der i stedet for offentliggørelse blot ske underretning af den eller de berørte personer. Her bør underretningen foretages, såfremt politiet ved udløbet af opbevaringsperioden ikke har fået udleveret disse data på baggrund af reglerne i retsplejeloven. I tilfælde af, at der sker udlevering af de registrerede oplysninger, bør de allerede gældende regler herom i retsplejeloven fortsat gælde.

Målrettet logning af trafik- og lokaliseringsdata

Et logningspåbud skal baseres på en konkret vurdering af, hvad der på et givent tidspunkt udgør strengt nødvendig logning til bekæmpelse af f.eks. grov kriminalitet

- 1 **Identifikation**
Identificering af en begivenhed som kræver logning.
- 2 **Afgrænsning af de berørte personer**
Afgrensningen kan både ske mht. specifikke personer og/eller geografisk (så data tilhørende personer, der befinder sig et givent sted, logges).
Der kan opereres med lempede mistankekrav.
- 3 **Afgrænsning af datakategorier og kommunikationsmidler**
Afgrænses ud fra følgende princip: Jo snævrere personmæssig afgrænsning, jo brede kan datakategorier og kommunikationsmidler afgrænses.
- 4 **Tidsmæssig afgrænsning**
Logningspåbud bør altid være tidsbegrænset. Der kan opereres med et udgangspunkt på f.eks. tre måneder med mulighed for både forlængelse og afkortning



Undtagelsesvis mulighed for generel og udifferentieret logning ved trussel mod den nationale sikkerhed

I overensstemmelse med EU-Domstolens praksis foreslås det, at den kommende danske lovgivning indeholder mulighed for – i en tidsmæssigt begrænset periode – at foretage generel og udifferentieret logning, hvis Danmark måtte stå overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.

Følgende krav skal imidlertid overholdes:

- 1) Datalagringen må kun ske i en periode, der tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige
- 2) varigheden af et påbud om datalagring må ikke overstige et forudsigeligt tidsrum, 3) der skal foreligge tilstrækkeligt konkrete omstændigheder, der gør det muligt at antage, at medlemsstaten

står overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, 4) truslen skal være reel og aktuel eller forudsigelig, 5) datalagringen skal være omfattet af begrænsninger og underlagt strenge garantier, der gør det muligt at beskytte mod risikoen for misbrug af de berørte personers personoplysninger, 6) afgørelsen om datalagringen skal kunne gøres til genstand for effektiv prøvelse med henblik på at kontrollere, om betingelserne for lagringen er opfyldt.⁹⁷

Derudover må lagringen ikke have en systematisk karakter.⁹⁸

For at kunne overholde ovenstående krav, skal loven først og fremmest definere begrebet "*alvorlig* trussel mod den nationale sikkerhed". For så vidt angår definitionen af "national sikkerhed" i bred forstand, henvises til det ovenfor anførte. Loven bør derudover indeholde en nærmere definition af, hvornår sådanne trusler må karakteriseres som "alvorlige".

Ligeledes skal loven indeholde parametre til brug for vurderingen af, om der er tale om en "reel og aktuel eller forudsigelig" trussel. Det bør her først og fremmest sikres, at lovgivningen ikke tillader iværksættelse af generel og udifferentieret logning på baggrund af en abstrakt terrorrisiko ud fra det generelle trusselsbillede, det være sig internationalt eller nationalt. Der må således kræves konkrete dokumenterbare omstændigheder, der gør trusselsantagelsen reel. Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis PET på baggrund af efterretninger får konkret mistanke om, at et ekstremistisk netværk er i færd med at planlægge et nært forestående terrorangreb i Danmark.

Generel og udifferentieret logning er særligt omfattende og dermed indgribende. Hertil kommer, at vurderingen af, hvad der udgør en tilstrækkelig alvorlig trussel, kan indebære en svær grænsedragning. Derfor bør en sådan ordning kun kunne iværksættes efter kendelse fra byretten.

Et påbud om midlertidig generel og udifferentieret logning skal i sin natur være tidsbegrænset. Her foreslås det, at loven indeholder et udgangspunkt for denne tidsperiode. Dette udgangspunkt kunne f.eks. være 14 dage med mulighed for forlængelse, hvis omstændighederne fortsat gør sig gældende ved periodens udløb. På grund af den indgribende karakter, som generel og udifferentieret logning har, bør loven dog også foreskrive en pligt til løbende at tage stilling til, om det konkrete trusselsbillede fortsat er tilstrækkeligt aktuelt til at tillade ordningens opretholdelse. Vurderingen kan eventuelt differentieres således, at den indledende tilladelse til at iværksætte ordningen samt eventuelle forlængelser ud over 14 dage skal besluttes af byretten, hvorimod den løbende vurdering indenfor den her tilladte periode foretages af den myndighed, der har anmodet om logningens iværksættelse.

Myndighedernes adgang til disse data bør som minimum være underlagt de samme regler for adgang til teledata, der i dag gælder i retsplejeloven. Dog bør det specificeres, at der alene kan ske adgang til forfølgelse af det formål dataene er lagret til, dvs. beskyttelse mod alvorlige trusler mod den nationale sikkerhed. Data, der er logget på baggrund af en midlertidig generel og udifferentieret logningsordning, må således aldrig udleveres til brug for eksempelvis bekæmpelse af grov

⁹⁷ La Quadrature-dommen, præmis 137-139

⁹⁸ La Quadrature-dommen, præmis 138

kriminalitet, uanset om det efterfølgende viser sig, at disse ville være brugbare i forbindelse med en given sag.

Derudover foreslås det, at der skal ske offentliggørelse af beslutningen om at foretage generel og udifferentieret logning, så snart offentliggørelse kan ske uden at formålet med logningen forspildes.

Endelig skal der tages stilling til den periode, disse loggede data skal opbevares. Her vil der formentlig også kunne opereres med en tidsperiode, der udgør udgangspunktet for opbevaringen. Dog bør det tages i betragtning, at disse loggede data, i logningsordningens natur, er sket til en "reel og aktuel eller forudsigelig trussel". Opbevaringen bør derfor under alle omstændigheder ikke gå ud over det tidspunkt, hvor truslen af den ene eller anden grund måtte være afværget og/eller efterforsket til bunds.

Logning af IP-adresser og brugeridentitetsoplysninger

EU-Domstolens praksis tillader generel og udifferentieret logning af IP-adresser, idet det dog er et krav, at indgrebet sker til bekæmpelse af *grov* kriminalitet, forebyggelse af *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed og beskyttelse af den nationale sikkerhed.⁹⁹

Som udgangspunkt må det antages, at en begrænsning af, hvilke mål der kan begrunde et indgreb vedrørende logning, angår hele indgrebet, dvs. også *selve* logningen og ikke kun *adgangen* til de loggede oplysninger. I en målrettet logningsordning vil det således alene være tilladt at logge data, der specifikt er identificeret som nødvendige til bekæmpelsen af det konkrete mål, f.eks. grov kriminalitet. En sådan begrænsning kan imidlertid ikke lade sig gøre ved generel og udifferentieret logning, idet en sådan logning i sin natur ikke tager hensyn til omfanget af selve logningen.

Når der kan ske generel og udifferentieret logning af IP-adresser, må det derfor forstås således, at det først er ved *adgangen* til oplysningerne, at vurderingen af målet bliver relevant. Det foreslås derfor, at de danske regler tillader generel og udifferentieret logning af IP-adresser, men at selve adgangen til oplysningerne afgrænses til forfølgelsen af de netop nævnte mål. Dette kræver en præcisering i retsplejelovens regler om adgang til loggede data. Begreberne grov kriminalitet, alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed og beskyttelse af den nationale sikkerhed bør selvsagt defineres på samme måde, som de er defineret i forbindelse med logning af trafik- og lokaliseringsdata, se herom ovenfor.

Derudover er der tilknyttet visse krav til lagringen af IP-adresser: 1) Der skal foreligge strenge betingelser og garantier vedrørende brugen af dataene, og 2) lagringsperioden må ikke overstige det strengt nødvendige.¹⁰⁰ For så vidt angår disse krav, kan der med fordel tages udgangspunkt i de regler herom, der i øvrigt gælder for loggede data.

EU-Domstolens praksis tillader desuden logning af oplysninger om brugeridentiteten på samtlige brugere af elektroniske kommunikationsmidler. Logning af disse oplysninger kan begrundes af

⁹⁹ La Quadrature-dommen, præmis 156

¹⁰⁰ La Quadrature-dommen, præmis 156

hensyn til bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed,¹⁰¹ og det er ikke nødvendigt at fastsætte en frist for lagringen.¹⁰² De danske logningsregler kan således foreskrive generel og udifferentieret logning af sådanne brugeridentitetsoplysninger, hvorved reglerne for adgang til disse data blot skal være begrænset til bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed. Dette kræver en præcision i retsplejelovens regler om adgang til oplysningerne. Oplysningerne bør derudover være undergivet samme beskyttelse mod misbrug mv. som øvrige data.

Konklusion

De danske logningsregler, der blev vedtaget som en del af anti-terrorindsatsen og har været i kraft siden 2007, foreskriver generel og udifferentieret logning af trafik- og lokaliseringsdata. Reglerne medfører bl.a., at alle oplysninger om, hvem borgerne SMS'er med og ringer til, hvornår og hvor længe de gør det, samt hvor de opholder sig, når de foretager denne kommunikation, skal registreres og opbevares. Indholdet i kommunikationen registreres ikke.

I hvert fald siden afsigelsen af Tele2-dommen i 2016 har det stået klart, at de danske logningsregler er i strid med EU-retten, herunder privatlivets fred. EU-Domstolen har senest i oktober 2020 bekræftet dette ved afsigelsen af La Quadrature-dommen.

Den danske regering har for så vidt anerkendt, at reglerne strider mod EU-retten, idet Justitsministeriet gentagne gange har bekræftet, at Tele2-dommen og senest La Quadrature-dommen giver anledning til at ændre de danske regler.

Ikke desto mindre er reglerne, godt og vel fire år efter afsigelsen af Tele2-dommen, fortsat uændrede. Revision af reglerne er gentagne gange blevet udskudt, og siden Tele2-dommen har Justitsministeriet forsøgt at legitimere den fortsatte opretholdelse af reglerne med, at der ikke gælder en specifik EU-retlig frist for, hvornår national ret skal bringes i overensstemmelse med en EU-dom, men at dette blot skal ske "hurtigst muligt".

Ifølge Justitias vurdering er denne opfattelse i strid med konklusionerne i La Quadrature-dommen. Justitia vurderer således, at logningsreglerne må anses ugyldige.

Justitsministeren har for nyligt anerkendt, at logningsreglerne ikke kan håndhæves overfor teleselskaberne, men fastholder fortsat, at logningsreglerne er i kraft, og opfordrer telebranchen til fortsat at logge. Justitia finder det svært at forstå, hvordan regler, der ikke kan håndhæves, fortsat kan siges at være i kraft. Ifølge Justitias opfattelse modsiger disse to udmeldinger hinanden.

¹⁰¹ Det bemærkes, at den danske oversættelse af dommen indeholder en fejl, idet dommens præmis 168 nævner "grov kriminalitet" som betingelse for lagring af oplysninger om brugeridentitet. Der henvises i stedet til den engelske udgave af dommen, hvor kriminalitet i almindelighed fremgår af både præmis 158 og 168

¹⁰² La Quadrature-dommen, præmis 157-159

Denne problematik skal også ses i sammenhæng med persondataretten, idet teleselskaberne risikerer at bryde databeskyttelsesreglerne, hvis de fortsat logger på baggrund af de nuværende, EU-retsstridige logningsregler.

Justitsministeren har i den forbindelse oplyst til Teleindustrien, at der efter databeskyttelsesreglerne fortsat kan logges som hidtil med henblik på beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet. Med det nuværende retlige landskab er det imidlertid ikke praktisk muligt for teleselskaberne at afgrænse logningen til beskyttelse af national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet. Dette glemmer justitsministeren at nævne i sit brev til Teleindustrien, hvilket Justitia finder kritisabelt.

Senest var revisionen af logningsreglerne på lovprogram for februar 2021, men justitsministeren har nu tilkendegivet, at der endnu en gang vil ske udskydelse heraf. Ifølge det oplyste udskydes revisionen til næste folketingssamling, dvs. at reglerne i allertidligste fald revideres til oktober 2021 – alt imens telebranchen opfordres til at efterleve klart ulovlige regler, hvilket må anses for stærkt kritisabelt.

På ovenstående baggrund mener Justitia hverken, at telebranchen skal eller bør efterleve reglerne i den nuværende logningsbekendtgørelse.

Anbefalinger

Justitia foreslår, at der indtil vedtagelsen af nye, lovlige logningsregler, indføres en midlertidig, simplificeret logningsløsning lignende Østrigs, såkaldt "quick freeze". Ved en sådan løsning logges data først, når der er opstået mistanke mod en person. Der kunne her opereres med et lempet mistankekrav. Den midlertidige løsning vil sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder, samtidig med at politiet ikke helt fratages logningsredskabet i den mellemliggende periode.

For så vidt angår den fremtidige logningsordning foreslår Justitia, at der – i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis – laves særskilte løsninger for logning af henholdsvis 1) trafik- og lokaliseringsdata, 2) IP-adresser og 3) brugeridentitetsoplysninger.

For så vidt angår **logning af trafik- og lokaliseringsdata** foreskriver EU-Domstolens praksis, at der kan ske *målrettet* logning til bekæmpelse af *grov* kriminalitet, beskyttelse mod *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed samt beskyttelse mod trusler generelt mod den nationale sikkerhed. De nye logningsregler skal derfor først og fremmest definere disse tre begreber.

I den målrettede logningsordning skal der ske en afgrænsning med hensyn til 1) kategorierne af data, 2) de omhandlede kommunikationsmidler, 3) de berørte personer, og 4) den fastsatte varighed af lagringen.¹⁰³ Derudover skal logningen i alle tilfælde – inden for rammerne af disse kriterier – afgrænses til det strengt nødvendige.¹⁰⁴

¹⁰³ La Quadrature-dommen, præmis 146-147

¹⁰⁴ La Quadrature-dommen, præmis 147

Hvad der på et givent tidspunkt udgør strengt nødvendig logning til bekæmpelse af f.eks. grov kriminalitet, vil i sagens natur ændre sig løbende. En målrettet logningsordning forudsætter derfor ifølge Justitias opfattelse en dynamisk lovgivning, der muliggør løbende at udstede påbud om midlertidig logning ifølge en konkret vurdering.

Det indledende skridt i en sådan konkret vurdering bør være identificeringen af en begivenhed, der kan begrunde logning (f.eks. grov menneskehandel). Justitia foreslår, at den nærmere afgrænsning af logningen herefter tager sit udgangspunkt i kriteriet "de berørte personer", dvs. den personmæssige afgrænsning. Denne personmæssige afgrænsning både kan ske med hensyn til specifikke personer, til hvem der er knyttet en mistanke, og geografisk, således at data tilhørende de personer, der befinder sig i nærmere bestemte områder, logges. Her kan der bl.a. arbejdes med lempede mistankekrav.

Når det for en given iværksættelse af logning er identificeret, hvorledes den personmæssige afgrænsning skal ske, bør loven forudsætte en vurdering af, hvordan afgrænsningen skal ske med hensyn til kategorierne af data og de omhandlede kommunikationsmidler. Her kan vurderingen basere sig på et grundprincip om, at jo mere snævert den personmæssige logning er afgrænset, jo bredere kan de omfattede kommunikationsmidler og kategorier af data afgrænses.

I visse snævre tilfælde kan *alvorlige* trusler mod den nationale sikkerhed desuden tillade generel og udifferentieret logning i en tidsbegrænset periode. Loven skal således først og fremmest definere begrebet "*alvorlig* trussel mod den nationale sikkerhed".

Ligeledes skal loven indeholde parametre til brug for vurderingen af, om der er tale om en "reel og aktuel eller forudsigelig" trussel. Det bør her først og fremmest sikres, at lovgivningen ikke tillader iværksættelse af generel og udifferentieret logning på baggrund af en abstrakt terrorrisiko ud fra det generelle trusselsbillede, det være sig internationalt eller nationalt. Der må således kræves konkrete dokumenterbare omstændigheder, der gør trusselsantagelsen reel.

Endelig skal logningsordningen for trafik- og lokaliseringsdata i begge tilfælde indebære stillingtagen til, hvor længe et påbud om logning skal vare, hvem der har myndighed til at beslutte, at en given logning kan iværksættes, offentliggørelse/underretning af pålagte logningsordninger, og om der er anledning til at specificere reglerne om adgang til de loggede data.

For så vidt angår **logning af IP-adresser** foreslås det, at disse – i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis – kan logges generelt og udifferentieret, dog således at adgangen til disse data begrænses til bekæmpelse af *grov* kriminalitet, forebyggelse af *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed og beskyttelse af den nationale sikkerhed.

For så vidt angår **logning af oplysninger om brugeridentitet**, kan disse logges for samtlige brugere af elektroniske kommunikationsmidler, og reglerne for adgang til disse data skal blot være begrænset til bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed.

Bilag 1: EU-Domstolens retspraksis

EU-Domstolen har afsagt tre centrale domme, der direkte vedrører logning. Derudover verserer et antal sager fortsat ved Domstolen. Nedenfor gennemgås de tre domme. De verserende sager gennemgås ikke nærmere her.¹⁰⁵

Digital Rights and Others v. Ireland (2014)

Den 8. april 2014 afsagde EU-Domstolen dom i *Digital Rights and others v. Ireland*¹⁰⁶ (Digital Rights-dommen), hvorefter logningsdirektivet blev erklæret ugyldigt.

EU-Domstolen fastslår indledningsvis, at logningsdirektivet indebærer et indgreb af særlig alvorlig karakter i Charterets art. 7 og 8.¹⁰⁷ Domstolen bemærker, at logning forfølger et mål af almen interesse (bekæmpelse af grov kriminalitet, herunder terrorisme).¹⁰⁸ Spørgsmålet er herefter, om indgrebet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Uanset at logning er egnet til at bekæmpe grov kriminalitet,¹⁰⁹ konkluderer Domstolen, at den form for logning, der foreskrives i logningsdirektivet, overskrider proportionalitetsprincippet, hvorefter direktivet erklæres ugyldigt.¹¹⁰ Domstolen påpeger i sin vurdering omfanget af logningen, herunder at den omfatter alle elektroniske kommunikationsmidler og alle abonnenter og registrerede brugere (generel og udifferentieret logning), hvormed lagringen indebærer et indgreb i de grundlæggende rettigheder for praktisk talt hele den europæiske befolkning.¹¹¹ Derudover påpeger Domstolen, at direktivet ikke fastsætter tilstrækkelige garantier, der gør det muligt at sikre effektiv beskyttelse af lagrede data mod risikoen for misbrug og mod enhver ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger.¹¹²

Tele2 Sverige og Watson m.fl. (2016)

Den 21. december 2016 afsagde EU-Domstolen igen dom i en sag vedrørende logning, denne gang om nationale logningsregler i Sverige og Storbritannien (Tele2-dommen).¹¹³ De omhandlede nationale regler foreskrev generel og udifferentieret logning af samtlige trafik- og lokaliseringsdata.

¹⁰⁵ Se sagsdokumenter tilgængelige [her](#): (Sag C-746/18), [her](#) og [her](#) (Sag C-793/19 og C-794/19) samt [her](#) (Sag C-140/20)

¹⁰⁶ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 8. april 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, *Digital Rights and Others v. Ireland*

¹⁰⁷ *Digital Rights-dommen*, præmis 37

¹⁰⁸ *Digital Rights-dommen*, præmis 41-44

¹⁰⁹ *Digital Rights-dommen*, præmis 49-50

¹¹⁰ *Digital Rights-dommen*, præmis 69-71

¹¹¹ *Digital Rights-dommen*, præmis 51-59

¹¹² *Digital Rights-dommen*, præmis 60-64

¹¹³ EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. december 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, *Tele2 Sverige og Watson*

Reglerne blev erklæret i strid med e-databeskyttelsesdirektivets¹¹⁴ art. 15, stk. 1 sammenholdt med Charterets art. 7, 8, 11 og 52.

Overordnet set gentager EU-Domstolen en række af de principper, der følger af Digital Rights-dommen. Under proportionalitetsvurderingen udtaler Domstolen, at uanset hvor grundlæggende målet om at bekæmpe grov kriminalitet er, og uanset at effektiviteten kan afhænge af anvendelsen af moderne efterforskningsteknikker, kan det ikke i sig selv retfærdiggøre generel og udifferentieret logning.¹¹⁵

Om selve logningsordningen udtaler Domstolen bl.a., at: *“Den finder dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til grove straffelovsovertrædelser.”*¹¹⁶ Det konkluderes, at generel og udifferentieret logning overskrider det strengt nødvendige, og derfor er i strid med bl.a. respekten for privatlivet.¹¹⁷ Tele2-dommens præmisser må anses videreudviklet i La Quadrature-dommen, der gennemgås nedenfor. Tele2-dommen gennemgås derfor ikke yderligere her.

La Quadrature du Net og French Data Network m.fl. (2020)

Senest afsagde EU-Domstolen den 6. oktober 2020 dom på området i tre forenede sager vedrørende Frankrig og Belgiens logningsregler (La Quadrature-dommen).¹¹⁸ Også her konkluderer Domstolen bl.a., at generel og udifferentieret logning er i strid med EU-retten, men nuancerer og specificerer dog konklusionerne i forhold til Tele2-dommen.

Spørgsmål 1: Generel og udifferentieret versus målrettet datalagring

Sagernes hovedtvist er i vidt omfang tilsvarende den i Tele2-dommen, dvs. hvorvidt EU-retten er til hinder for nationale logningsregler, der medfører generel og udifferentieret datalagring.

Domstolen fremhæver – og gentager – en række af de problematiske aspekter ved den omhandlede datalagring: At dataene muliggør at lave en profil af de berørte personer, hvilket udgør en lige så følsom oplysning som selve indholdet af kommunikationen, at overvågningen kan have negativ indvirkning på udøvelsen af ytringsfriheden samt risikoen for misbrug og ulovlig adgang.¹¹⁹

Som noget nyt foretager Domstolen herefter en emnemæssig opdeling i sin vurdering af, om generel og udifferentieret logning kan begrundes. Opdelingen er dels baseret på den type af teledata, der lagres, dels det mål, der forfølges med lagringen.

¹¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12/7 2002

¹¹⁵ Digital Rights-dommen, præmis 103

¹¹⁶ Digital Rights-dommen, præmis 105

¹¹⁷ Digital Rights-dommen, præmis 107

¹¹⁸ EU-Domstolens Dom (Store Afdeling) af 6/10 2020 i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, La Quadrature du Net m.fl.

¹¹⁹ La Quadrature-dommen, præmis 117-119

Teledata udgør al data vedrørende kommunikation, på nær selve indholdet i kommunikationen. Teledata omfatter således bl.a. trafikdata, lokaliseringsdata, brugeridentitetsoplysninger og IP-adresser.

Trafikdata omfatter bl.a. afsendelse/modtagelse af SMS'er og telefonopkald.

Lokaliseringsdata omfatter bl.a. mastedata, dvs. hvilken mast/celle kommunikation sker fra, hvilket giver oplysninger om hvor en person befinder sig, når vedkommende kommunikerer via f.eks. sin mobiltelefon.

En IP-adresse er en kode, der tildeles en kommunikationsenhed (f.eks. en computer), når den tilkobles internettet. Koden er knyttet til det netværk, enheden kobles på, og flere enheder koblet på samme netværk tildeles derfor den samme IP-adresse.

Brugeridentitetsoplysninger er – som ordet foreskriver – oplysninger om identiteten på den person, der har tegnet et abonnement, f.eks. navn og adresse på en teleabonnent.

Generel og udifferentieret lagring af trafik- og lokaliseringsdata: Alvorlige trusler mod den nationale sikkerhed

Domstolen finder, at beskyttelse af den nationale sikkerhed kan begrunde mere alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, end øvrige formål kan.¹²⁰ På den baggrund fastslår Domstolen, at EU-retten principielt ikke er til hinder for generel og udifferentieret lagring af trafik- og lokaliseringsdata, når det sker til beskyttelse af den nationale sikkerhed.¹²¹ Dog skal en række betingelser være opfyldt:

- 1) Datalagringen må kun ske i en periode, der tidsmæssigt er begrænset til det strengt nødvendige
- 2) varigheden af et påbud om logning må ikke overstige et forudsigeligt tidsrum, 3) der skal foreligge tilstrækkeligt konkrete omstændigheder, der gør det muligt at antage, at landet står overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, 4) truslen skal være reel og aktuel eller forudsigelig, 5) logningen skal være omfattet af begrænsninger og underlagt strenge garantier, der gør det muligt at beskytte mod risikoen for misbrug af oplysningerne, 6) afgørelsen om datalagringen skal kunne gøres til genstand for effektiv prøvelse med henblik på at kontrollere, om betingelserne for logning er opfyldt.¹²²

Derudover udtaler Domstolen generelt, at logningen ikke må have en systematisk karakter.¹²³

Måltrettet lagring af trafik- og lokaliseringsdata: Grov kriminalitet og alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed

I sin vurdering af logning med henblik på bekæmpelse af kriminalitet og beskyttelse af den offentlige sikkerhed udtaler Domstolen indledningsvis, at det kun er bekæmpelse af *grov* kriminalitet og

¹²⁰ La Quadrature-dommen, præmis 134-136

¹²¹ La Quadrature-dommen, præmis 137

¹²² La Quadrature-dommen, præmis 137-139

¹²³ La Quadrature-dommen, præmis 138

alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde logning af trafik- og lokaliseringsdata.¹²⁴

Dernæst fastslår domstolen, at *generel og udifferentieret* lagring af sådanne data ikke kan begrundes, når det sker med disse mål for øje, idet sådan lagring overskrider det strengt nødvendige.¹²⁵

Der kan derimod ske målrettet lagring. Dette indebærer, at lagringen skal begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår 1) kategorierne af data, 2) de omhandlede kommunikationsmidler, 3) de berørte personer, og 4) den fastsatte varighed af lagringen.¹²⁶

Med hensyn til begrænsningen af de berørte personer udtaler Domstolen, at der kan fokuseres målrettet på personer, hvis data enten kan afsløre en som minimum indirekte forbindelse til grov kriminalitet eller kan bidrage til at bekæmpe/forhindre grov kriminalitet, alvorlig fare for den offentlige sikkerhed eller risiko for den nationale sikkerhed. Som eksempel nævner Domstolen personer, der på forhånd er identificeret som en trussel mod medlemsstatens offentlige eller nationale sikkerhed. Enhver afgrænsning skal være baseret på objektive kriterier.¹²⁷

Desuden kan der ske afgrænsning ud fra et geografisk kriterium, når der i et eller flere områder er identificeret en forhøjet risiko for planlægning eller udførelse af grov kriminalitet. Domstolen nævner som eksempler: *”steder eller infrastrukturer, der regelmæssigt besøges af et meget stort antal personer, eller strategiske steder, såsom lufthavne, banegårde eller vejafgiftsområder”*. Vurderingen skal foretages på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold.¹²⁸

Endelig udtaler Domstolen, at varigheden af lagringen ikke må overstige det strengt nødvendige, idet det dog er tilladt at muliggøre forlængelse af lagringen, hvis den fortsat er nødvendig.¹²⁹

Lagring af IP-adresser: Grov kriminalitet og alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed

I vurderingen af lagring af IP-adresser indleder Domstolen med at fastslå, at disse data er mindre følsomme end øvrige trafikdata, da de ikke omfatter oplysninger om de tredjemænd, den pågældende person har været i kontakt med. Samtidig udtaler Domstolen, at muligheden for at foretage en udtømmende sporing af internetbrugerens søgemønstre gør det muligt at skabe en detaljeret profil af brugeren, hvilket udgør et alvorligt indgreb i navnlig art. 7 og 8.¹³⁰

Domstolen konkluderer, at EU-retten ”principielt” ikke er til hinder for generel og udifferentieret lagring af de IP-adresser, der er tildelt kilden til en internetforbindelse. Det er dog alene bekæmpelsen af *grov* kriminalitet, forebyggelse af *alvorlige* trusler mod den offentlige sikkerhed og

¹²⁴ La Quadrature-dommen, præmis 140

¹²⁵ La Quadrature-dommen, præmis 141-142

¹²⁶ La Quadrature-dommen, præmis 146-147

¹²⁷ La Quadrature-dommen, præmis 148-149

¹²⁸ La Quadrature-dommen, præmis 150

¹²⁹ La Quadrature-dommen, præmis 151

¹³⁰ La Quadrature-dommen, præmis 152-153

beskyttelse af den nationale sikkerhed, der kan begrunde indgrebet.¹³¹ Derudover er der tilknyttet krav til lagringen af IP-adresser: 1) Der skal foreligge strenge betingelser og garantier vedrørende brugen af dataene, og 2) lagringsperioden må ikke overstige det strengt nødvendige.¹³²

Lagring af data vedrørende brugeridentitet: Kriminalitet i almindelighed og den offentlige sikkerhed

Hvad angår lagring af identiteten på brugerne af elektroniske kommunikationsmidler konkluderer Domstolen, at dette kan ske under hensyn til bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed.¹³³ Begrundelsen herfor er, at dataene alene kan identificere brugeren uden at disse oplysninger kan kædes sammen med den egentlige brug af kommunikationsmidlet, hvorfor der ikke er tale om et alvorligt indgreb. Lagringen kan ske for samtlige brugere, og det er ikke nødvendigt at fastsætte en tidsfrist for lagringen.¹³⁴

Hurtig lagring af trafik- og lokaliseringsdata: Grov kriminalitet

Medlemsstaterne har pligt til at vedtage lovbestemte frister, hvorefter lagrede data skal slettes eller gøres anonyme. EU-Domstolen anerkender dog, at der kan opstå situationer, hvor det er nødvendigt at lagre data ud over disse frister. Regler vedrørende "hurtig lagring" kan give myndighederne mulighed for at opnå hurtig sikring af data, hvor der er grund til at antage, at dataene vil gå tabt eller blive ændret.

Domstolen fastslår, at medlemsstaterne kan vedtage regler om hurtig lagring, hvorved udbydere kan pålægges at sikre de data, de råder over. Domstolen fastlægger dog en række krav i den forbindelse: 1) Muligheden for at påbyde hurtig lagring må kun omfatte data, der er nødvendige for at bekæmpe *alvorlige* strafbare handlinger eller angreb mod den nationale sikkerhed,¹³⁵ 2) en afgørelse om hurtig lagring skal være underlagt effektiv domstolsprøvelse, 3) afgørelsen om hurtig lagring skal omfatte en begrænset periode, der dog kan forlænges,¹³⁶ 3) adgangen til dataene skal underlagt de betingelser, der i øvrigt følger af national praksis,¹³⁷ og der må kun gives adgang under hensyn til forfølgelsen af enten det samme eller et mere tungtvejende mål, end det den hurtige lagring skete under hensyn til.¹³⁸

¹³¹ La Quadrature-dommen, præmis 156

¹³² La Quadrature-dommen, præmis 156

¹³³ Det bemærkes, at den danske oversættelse af dommen indeholder en fejl, idet dommens præmis 168 nævner "*grov* kriminalitet" som betingelse for lagring af oplysninger om brugeridentitet. Der henvises i stedet til den engelske udgave af dommen, hvor kriminalitet i almindelighed fremgår af både præmis 158 og 168

¹³⁴ La Quadrature-dommen, præmis 157-159

¹³⁵ La Quadrature-dommen, præmis 161

¹³⁶ La Quadrature-dommen, præmis 161-164

¹³⁷ La Quadrature-dommen, præmis 165

¹³⁸ La Quadrature-dommen, præmis 166

Domstolen specificerer, at det ikke er et krav, at hurtig lagring udelukkende omfatter data fra de konkret mistænkte personer. Det er derimod blot et krav, at dataene – på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende forhold – kan bidrage til opklaringen.¹³⁹

Spørgsmål 2: Automatiseret dataanalyse og indsamling af data i realtid

La Quadrature-dommen behandler ligeledes spørgsmålet om, hvorvidt der kan foretages automatiseret dataanalyse og indsamling af data i realtid, herunder om de berørte skal underrettes om disse handlinger.

Logning foregår normalt sådan, at de pågældende data registreres og opbevares, og først på et senere tidspunkt får myndighederne adgang til dataene – i Danmark via reglerne om adgang i retsplejeloven. Når myndighederne tilgår de loggede data, er der således tale om såkaldte historiske data. Ved indsamling i realtid kan myndighederne overvåge dataene "live", og realtidsindsamling udgør således modstykket til historiske data.

Automatiseret dataanalyse indebærer, at indsamlede data filtreres i henhold til nogle parametre, der på forhånd er fastlagt. Alle de data, der svarer til disse parametre, bliver herefter kontrolleret.

Domstolen finder, at EU-retten ikke er til hinder for brug af automatiseret analyse og indsamling af data i realtid, men opstiller en række krav i den forbindelse. Bl.a. må automatiseret analyse kun anvendes ved en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der er reel og aktuel eller forudsigelig, og indsamling i realtid af trafik- og lokaliseringsdata skal begrænses til personer, til hvilke der foreligger rimelig grund til at mistænke, at de er involveret i terrorvirksomhed. For så vidt angår underretning af de berørte personer finder Domstolen, at der skal ske underretning for så vidt som og fra det tidspunkt, hvor underretningen ikke kan skade myndighedens opgaver. Spørgsmålet behandles ikke nærmere her.¹⁴⁰

Spørgsmål 3: Generel og udifferentieret datalagring (offentlige online kommunikationstjenester og udbydere af hostingtjenester)

Det tredje hovedtema i La Quadrature-dommen drejer sig ligeledes om muligheden for at foretage generel og udifferentieret lagring, dog i forhold til udbydere af adgang til offentlige onlinekommunikationstjenester og udbydere af hostingtjenester, dvs. kommunikationstjenester, der udbydes via internettet, og som dermed ikke relaterer sig til teleselskaber.

Domstolen henviser til samtlige konstateringer og vurderinger, der er foretaget tidligere i dommen.¹⁴¹ På den baggrund konkluderes det, at EU-retten også er til hinder for en national lovgivning, der pålægger udbydere af adgang til offentlige onlinekommunikationstjenester og hostingtjenester at foretage generel og udifferentieret lagring.¹⁴²

Spørgsmål 4: Midlertidig opretholdelse af EU-retsstridige nationale regler

¹³⁹ La Quadrature-dommen, præmis 165

¹⁴⁰ Der henvises til La Quadrature-dommens præmis 169-192 for Domstolens gennemgang af spørgsmålet

¹⁴¹ La Quadrature-dommen, præmis 211

¹⁴² La Quadrature-dommen, præmis 212

Det sidste hovedtema i dommen drejer sig om, hvorvidt virkningerne af en EU-dom, der erklærer generel og udifferentieret logning ulovlig, kan udskydes med henblik på bl.a. at beskytte den nationale sikkerhed.

EU-Domstolen fremhæver princippet om EU-rettens forrang, og udtaler på den baggrund, at en national ret har pligt til at sikre den fulde virkning af EU-retlige bestemmelser. Domstolen uddyber, at en national ret har pligt til at undlade anvendelse af enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, og behøver hverken anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af den pågældende nationale lovgivning.¹⁴³ EU-Domstolen påpeger ligeledes, at den har enebemyndigelse til undtagelsesvis at træffe afgørelse om midlertidig udskydelse af EU-rettens fortrængende virkning på national ret, der er i strid med EU-retten.¹⁴⁴

Anvendelse af ulovligt opnåede beviser

Som et underspørgsmål under behandlingen af EU-rettens forrang, består spørgsmålet om anvendelsen af oplysninger og beviser, der er opnået ved ulovlig generel og udifferentieret datalagring. Domstolen udtaler her, at dette spørgsmål i princippet er overladt til national lovgivning, idet ækvivalens- og effektivitetsprincippet dog skal være overholdt.¹⁴⁵

Ækvivalensprincippet fordrer her, at der ikke må gælde mindre gunstige regler for antagelsen og bedømmelsen af de omhandlede oplysninger/beviser, end der gælder for dem, der er opnået i strid med national lov.¹⁴⁶ Effektivitetsprincippet fordrer, at de ulovligt opnåede oplysninger/beviser ikke må skade den mistænkte uberettiget. Dette kan bl.a. undgås via måden hvorpå oplysninger/beviser bedømmes og vægtes, og ved at der tages hensyn til bevisernes ulovlige karakter ved straffastsættelsen.¹⁴⁷ Dog kan den nationale domstol under visse omstændigheder have pligt til helt at se bort fra de omhandlede beviser.¹⁴⁸

¹⁴³ La Quadrature-dommen, præmis 214

¹⁴⁴ La Quadrature-dommen, præmis 216

¹⁴⁵ La Quadrature-dommen, præmis 222-223

¹⁴⁶ La Quadrature-dommen, præmis 224

¹⁴⁷ La Quadrature-dommen, præmis 225

¹⁴⁸ La Quadrature-dommen, præmis 226-227



**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**

