



København, den 25. oktober 2021

AMNESTY INTERNATIONALS BEMÆRKNINGER TIL HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF RETSPLEJELOVEN OG LOV OM ELEKTRONISKE KOMMUNIKATIONSNET OG -TJENESTER (REVISION AF REGLERNE OM REGISTRERING OG OPBEVARING AF OPLYSNINGER OM TELETRAFIK (LOGNING) M.V.)

Justitsministeriet har ved e-mail af 27. september 2021 anmodet om Amnestys eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Amnesty International har følgende generelle bemærkninger til lovforslaget:

Amnesty byder initiativet til at gennemføre nye regler for logning af teledata velkommen. Amnesty har gentagne gange kritiseret den nuværende logningsordning for at være i strid med menneskerettighederne. En generel og uddifferentieret logning af hele befolkningen er et omfattende og alvorligt indgreb i retten til respekt for privatliv, beskyttelse af personoplysninger samt ytrings- og informationsfriheden. Det går ud over hvad der er strengt nødvendigt eller proportionalt til brug for kriminalitetsbekæmpelse eller beskyttelse af statens sikkerhed og er dermed i strid med internationale menneskerettighedsstandarder.

Ligeledes mener Amnesty at det siden 2016 er blevet gjort klart for Justitsministeriet, at den danske logningsordning er i strid med EU-retten¹. EU-Domstolen har i en række sager taget stilling til, hvilke rammer afbalanceringen af grundlæggende rettigheder overfor beskyttelsen af national sikkerhed giver for logningsordninger. Ifølge EU-retten er en generel og uddifferentieret logning som udgangspunkt ulovlig, hvorimod målrettet logning kan tillades under visse omstændigheder. I ekstraordinære situationer, hvor et land står overfor en konkret trussel mod national sikkerhed, kan der helt undtagelsesvist ske en generel og uddifferentieret logning af befolkningen. I disse undtagelsessituationer skal logningen begrænses til et strengt nødvendigt tidsrum og må ikke få systematisk karakter. Denne retsopfattelse er senest blevet bekræftet i La Quadrature-dommen² fra 2020, som også lovforslaget løbende henviser til.

Amnesty finder det yderst kritisabelt, at regeringen med det længe ventede lovforslag fremlægger en logningsmodel der vil i stor grad give mulighed for at videreføre den nuværende ulovlige retstilstand. Amnestys bemærkninger vil begrænse sig til lovforslagets dele der vedrører adgangen til at foretage generel og uddifferentieret logning med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed,

¹ Se således forenede sager C-203/15 og C-698/15

² Se således forenede sager [C-511/18](#), C-512/18 og C-520/18 og [pressemeddelelsen](#)



domstolsprøvelsen heraf og adgangen til den data der er blevet logget med henvisning dertil.

Amnesty International har følgende specifikke bemærkninger til lovforslaget:

I lovforslaget lægges der op til, at det vil være muligt at pålægge teleudbydere at foretage generel og uddifferentieret logning for alle borgere for op til et år ad gangen, hvis der er en trussel mod den nationale sikkerhed.

Som nævnt ovenfor, er en generel og uddifferentieret logning (af trafik- og lokaliseringsdata) et så alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, at dette indgreb kun må udgøre undtagelsen og ikke reglen efter EU-retten. Anvendelsen af denne form for logning skal derfor begrænses til de situationer, hvor en stat står overfor en reel, aktuel eller forudsigelig alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.³ EU-domstolen har understreget, at denne form for logning kun må tages midlertidigt i brug og ikke må få en systematisk karakter. Samtidig skal der være mulighed for, at det kan prøves ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, om staten rent faktisk står overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.⁴

En alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed

I regeringens lovforslag henviser Justitsministeriet til, at der vil indgå en række elementer til at vurdere om der er en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed. Vurderingen skal basere sig på en gennemgang af verserende og afsluttet sager under straffelovens kapitel 12 og 13, den årlige rapport fra Center for Terroranalyse (CTA) samt øvrige analyseprodukter fra nationale efterretningstjenester kan også indgå i vurderingen. I lovforslaget fremstår CTA vurderingen samt gennemgang af relevante verserende sager som de bærende elementer.⁵ Amnesty bemærker i den forbindelse, at EU-rettens definition af en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed skal forstås som, at det er ekstraordinært opstået faktiske trusler mod staten der udløser at der midlertidigt kan foretages den generelle logning.

For at være i overensstemmelse med EU-retten **anbefaler Amnesty**, at der kun benyttes efterretningsinstrumenter som er designet til at give løbende trusselsbilleder og kan oplyse om akut opstående situationer der gør en trusselvurdering reel og eller aktuel/forudsigelig fremfor instrumenter som giver årlige analyser af længerevarende trusseltilstande.

Domstolsprøvelse

Efter lovforslaget, kan beslutningen om at iværksætte logning prøves ved en domstol, men efterretningsmateriale af fortrolig karakter vil være undtaget, så

³ Se hertil Forenede sager [C-511/18](#), C-512/18 og C-520/18, præmis 137

⁴ Se hertil Forenede sager [C-511/18](#), C-512/18 og C-520/18, præmis 138-139

⁵ Se hertil lovforslagets side 59-60



som klassificeret oplysninger og analyser fra efterretningstjenesterne.⁶ Amnesty har svært ved at se, hvordan en domstol vil være i stand til at foretage en reel efterprøvelse af om betingelserne for et påbud om logning er opfyldt, hvis domstolen samtidig er afskåret for at se det klassificeret materiale der i sagens natur vil være de bærende elementer for den trusselsvurdering der ligger til grund for at iværksætte logningen.

Da en afgørelse om at iværksætte logningen skal gøres til genstand for en effektiv prøvelse ved domstol eller en uafhængig administrativ enhed med henblik på at kontrollere om der faktisk foreligger en alvorlig trussel mod staten, vil denne ordning vil ikke leve op til EU-retten.⁷

Amnesty anbefaler, at man genovervejer hvordan man kan sikre en effektiv domstolsprøvelse og i den forbindelse benytter sig af nogle af de særlige procedurer der allerede er etableret i retssystemet til at håndtere sager af fortrolig karakter.

Tidsmæssige udstrækning af påbud om generel og udifferentieret logning

Justitsministeriet vurderer, at det vil være proportionalt hvis et påbud om generel og udifferentieret logning højst fastlægges for et år ad gangen med mulighed for mindre end et år, hvis det skønnes nødvendigt.⁸

EU-Domstolen har præciseret, at "henset til alvoren af det indgreb i de grundlæggende rettigheder som følger af en generelle og udifferentieret logning skal den tidsmæssige udstrækning der kan gives adgang til at logge i begrænses til det strengt nødvendige", og må "ikke overstige et forudsigeligt tidsrum". Det understreges, at denne lagring ikke må have "en systematisk karakter".⁹

Når dét der giver adgangen til den generelle og udifferentieret logning kun er ekstraordinært opstået sikkerhedssituationer af midlertidig karakter, virker det påfaldende, at man vil tage udgangspunkt i at der kan indføres generelt påbud om at logge med et års varighed ad gangen med mulighed for mindre. Efter Amnestys opfattelse virker et tidsmæssige forslag som er konstrueret på denne måde ikke til at leve op til en præmis om en begrænsning til strengt nødvendige ekstraordinært opstået trusler mod den nationale sikkerhed.

Amnesty anbefaler, at man skal operere med langt kortere tidsrum, hvor udgangspunktet bør være at der tages udgangspunkt i uger i stedet for år og at man opererer med en mulighed for forlængelser i stedet for en mulighed for forkortelse. Dette vil være i overensstemmelse med, at en trusselsvurdering skal

⁶ Se hertil lovforslagets side 84

⁷ Se hertil lovforslagets side 139

⁸ Se hertil lovforslagets side 59

⁹ Se hertil Forenede sager [C-511/18](#), C-512/18 og C-520/18, præmis 137-138



bygge på konkret opstående situationer der gør en trusselsvurdering reel og eller aktuel/forudsigelig, og ikke analyser af længerevarende trusselstilstande.

Adgangen til logget data

I lovforslaget lægges der op til, at politi og anklagemyndigheden til brug for bekæmpelse af grov kriminalitet, kan få adgang til lagret data der er blevet logget med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed. Justitsministeriet vurderer, at dette vil være i overensstemmelse med EU-retten som fortolket af EU-Domstolen i La Quadrature-dommen.¹⁰

I La Quadrature-dommen operer EU-Domstolen med en klar distinktion mellem national sikkerhed og bekæmpelse af grov kriminalitet. Det står klart, at det kun er hensynet til national sikkerhed der giver mulighed for at fastsætte en generel og udifferentieret logning¹¹. Efter Amnesty opfattelse er der ikke grundlag for ud fra EU-Domstolens praksis at konkludere, at der må gives adgang til logningsdata under forfølgelsen af et formål, der er mindre tungtvejende end det formål som gav adgang til at logge dataet. Tværtimod vil den formålsbegrænsning der ligger i, at der kun kan pålægges en generel og udifferentieret logning med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed kun reel have virkning hvis at den også efterfølgende gælder for myndighedernes adgang til det loggede data.

Amnesty finder det i den forbindelse stærkt bemærkelsesværdigt, at Justitsministeriet selv i samme forbindelse skriver at der er en ”væsentlig proces risiko” for at disse regler i lovforslaget vil blive underkendt af EU-Domstolen.¹² Dvs. at den fortolkning ligger til grund for loven er samtidig en, hvor Justitsministeriet egen analyse er, at dette med stor sandsynlighed vil blive underkendt af EU-Domstolen, hvis de skulle vurdere de danske regler.

Amnesty anbefaler, at myndighederne kun har adgang til logningsdata genereret efter et påbud om generel og udifferentieret logning, hvis det er med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed og at adgang ikke gives til andre mindre tungtvejende formål så som kriminalitetsbekæmpelse.

Amnesty International, 25. oktober 2021.

¹⁰ Se hertil lovforslagets side 106

¹¹ Se forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 præmis 166 samt sag C-746/18 præmis 31

¹² Se hertil lovforslagets side 106