

LOGNINGSBEKENDTGØRELSEN BØR SUSPENDERES MED HENBLIK PÅ RETSSIKKERHEDSMÆSSIG REVIDERING

Den over to år gamle logningsbekendtgørelse har indtil videre været en skuffelse. Udover at resultere i massiv digital overvågning af borgerne har bekendtgørelsen foreløbig kostet omkring 300 mio. kr., selvom den efter alt at dømme med få undtagelser er ineffektiv i forhold til terrorbekæmpelse. De retssikkerhedsmæssige problemer forbundet med bekendtgørelsen stiller spørgsmålstegn ved, om bekendtgørelsen er forenelig med den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af privatlivet. Bekendtgørelsen bør suspenderes med henblik på en retssikkerhedsmæssig revidering som led i regeringens bebudede eftersyn af terrorpakkerne I og II i det nye Folketingsår. Endvidere bør den danske regering tage initiativ til, at det bagvedliggende EU-direktiv ændres, så overvågningen målrettes mod alvorlig kriminalitet og ikke omfatter samtlige borgere.

1. Indledning

I efteråret 2007 trådte den omstridte logningsbekendtgørelse¹ i kraft. Bekendtgørelsen implementerer EU's logningsdirektiv² (Direktivet) i dansk ret og var en del af regeringens terrorpakke II. Med bekendtgørelsen blev telebranchen forpligtet til fremover at registrere og gemme oplysninger om privatpersoners telefon- og sms-samtaler samt internettrafik i et år. Samtidig fik bl.a. Politiets Efterretningstjeneste mulighed for med en dommerkendelse at kræve sådanne oplysninger udleveret.

Allerede i forbindelse med vedtagelsen blev logningsbekendtgørelsen udsat for hård kritik. Det blev særligt fremhævet, at regelsættet ikke ville ramme terrorister eller lignende organiserede kriminelle, der relativt let ville kunne udnytte svaghederne ved det nye registreringssystem. I stedet ville lovgivningen ramme mindre grove forbrydelser, hvor gerningsmændene ikke i samme grad var opmærksomme på ikke at efterlade elektronisk bevismateriale. I forlængelse heraf blev bekendtgørelsen kritiseret for at pålægge udbydere i telekommunikationsbranchen

¹ Bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006.

² Direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006.

uforholdsmæssige omkostninger set i forhold til bekendtgørelsens forventede effekt på terrorbekæmpelsen³.

I dag, godt 2½ år efter ikrafttrædelsen af logningsbekendtgørelsen har disse bekymringer vist sig at være berettigede. Der er foretaget milliarder af registreringer af ganske almindelige lovlydige borgere, der samtidig har påført telekommunikationsbranchen omkostninger for et trecifret millionbeløb, uden at dette tilsyneladende har styrket terrorbekæmpelsen i Danmark på nævneværdig vis.

2. Logningsbekendtgørelsens tilblivelse

Logningsbekendtgørelsen har hjemmel i Retsplejelovens § 786, stk. 4, der blev vedtaget som led i den såkaldte Terrorpakke I i 2002, der bl.a. implementerede FN- og EU retlige forpligtelser til bekæmpelsen af terror⁴. I de indledende bemærkninger hed det således, at:

“Terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 gav anledning til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning er tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Denne vurdering har resulteret i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme.”

I Direktivets art. 14 er det fastsat, at Kommissionen senest d. 15. september 2010 skal fremlægge en evaluering af Direktivets anvendelse og dets indvirkning på de økonomiske aktører og forbrugerne under hensyntagen til den videre udvikling, der er sket inden for elektronisk kommunikationsteknologi, og de statistiske oplysninger, der er tilsendt Kommissionen i medfør af Direktivet. Formålet med evalueringen er at fastslå, om det er nødvendigt at ændre Direktivets bestemmelser, særlig for så vidt angår listen over data, som medlemsstaterne forpligtes til at lagre, samt lagringsperioderne.

Henset hertil var der i Logningsdirektivets art. 15 givet mulighed for, at medlemsstaterne indtil den 15. marts 2009 kunne udsætte gennemførelsen af Direktivet for så vidt det angik lagring af kommunikationsdata vedrørende internetadgang, e-mail og telefoni via internettet. Denne model valgte en lang række medlemsstater at benytte sig af, idet man ønskede tid til at iværksætte udredninger af Direktivets betydning og konsekvenser for national ret og praksis, og fordi man afventede yderligere afklaring af de mere svagt definerede begreber i Direktivet. Lande som Sverige, Tyskland, Holland, Storbritannien, Belgien, Estland og Finland har således valgt at udskyde implementeringen af denne del af Direktivet i perioder fra 18-36 måneder regnet fra 15. marts 2009.

³ Se hertil kritikken i Dansk IT's høringsvar af 13. maj 2004.

⁴ Se [L 2002 378](#).

I Danmark valgte man imidlertid at gå både længere og hurtigere frem, sammenlignet med de øvrige lande, idet man uden videre implementerede hele Direktivet. Dette på trods af, at man ifølge lovforarbejderne var opmærksomme på usikkerheden omkring forståelsen heraf⁵. I og med der var tale om et Direktiv, der var uløseligt forbundet med svære retssikkerhedsmæssige overvejelser, er det kritisabelt, at man ikke dengang fulgte en mere forsigtig fremgangsmåde, herunder ved at afvente den kommende evaluering fra Kommissionen, førend man gennemførte en så omfattende og vidtgående lovgivning som den pågældende⁶.

3. Danske erfaringer med logningsbekendtgørelsen

Da Logningsbekendtgørelsen blev indført (som led i Terrorpakke II), indeholdt den en revisionsbestemmelse, der betød, at Bekendtgørelsen efter få år skulle evalueres med henblik på at sikre, at den levede op til formålet om terrorbekæmpelse. I marts 2010 sendte justitsministeren imidlertid et nyt lovforslag i høring, der skulle ophæve denne revisionsbestemmelse⁷. Som begrundelse herfor henviste man til oplysninger indhentet fra Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Rigsadvokaten, hvoraf det fremgik, at de oplysninger om teletrafik, der registreres og opbevares i medfør af Logningsbekendtgørelsen generelt er af væsentlig betydning og i nogle tilfælde afgørende betydning for efterforskning og retsforfølgning af alvorlige forbrydelser⁸. Lovforslaget blev dog som følge af en lang række kritiske høringssvar, der fokuserede på logningsbekendtgørelsens ineffektivitet og høje omkostningsniveau, udskudt til behandling i efteråret 2010⁹.

Det fremgår da også af høringssvarene fra særligt Rigsadvokaten men også Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste, at der i altovervejende grad er tale om; (i) Kriminalitet der ikke er terrorrelateret, hvilket ellers var bevæggrunden for indførelsen af bekendtgørelsen, og (ii) Indhentning af teletrafik, hvilket der i vidt omfang allerede var hjemmel til under de dagældende regler. Det er ifølge de indberettede oplysninger til EU-Kommissionen således forsvindende få informationer om eksempelvis IP-adresser ved internetsessioner og e-mail kommunikation, der er blevet anvendt med hjemmel i Logningsbekendtgørelsen på trods af den omfattende registrering¹⁰. Endvidere er det væsentligt at bemærke, at det kræver retskendelse, for at politiet kan få adgang til de registrerede data. De registrerede data vil altså kun være relevante i tilfælde, hvor politiet allerede via almindelige efterforskningsskridt har mistanke mod en eller flere personer. I sådanne tilfælde vil politiet typisk kunne iværksætte målrettet

⁵ Se lovforslagets bemærkninger, s. 2.

⁶ Se i samme retning Institut for Menneskerettigheder, Notat vedrørende Udkast til bekendtgørelse og vejledning om logning.

⁷ Se udkast til lovforslag af 17. februar 2010

⁸ Foruden terrorbekæmpelse bliver logningsdataet bl.a. brugt til bekæmpelse af hacking og sex-overgreb mod børn.

⁹ Se [Revision af logningsbekendtgørelsen reddet i 12 time](#).

¹⁰ <http://www.ft.dk/samling/20081/almdel/REU/Bilag/608/700980.PDF>.

hemmelig overvågning af den mistænkte, som ofte vil give flere informationer end bagudrettede oplysninger, som Logningsbekendtgørelser giver adgang til.

Det er endvidere væsentligt at bemærke Justitsministeriet i forbindelse med lovforslaget ikke havde hørt andre myndigheder eller aktører, som eksempelvis Telebranchen, i forbindelse med udformningen af lovforslaget, hvorfor bemærkningerne fra Rigspolitiet og Rigsadvokaten fremstår meget ensidige.

Herudover skal der lægges vægt på, at selvom logningsdata ifølge ovennævnte instanser kan bidrage til opklaringen af alvorlige forbrydelser, så må denne efterforskningsmæssige fordel nødvendigvis ses i sammenhæng med de eksorbitante datamængder, som indsamles og opbevares efter Logningsbekendtgørelsen, de tilknyttede omkostninger, samt muligheden for at omgå dataregistreringen. Således viser Justitsministeriets egne tal for 2008, at der ud af de anslåede 450 mia. dataposteringer alene blev foretaget indgreb i 3.483 tilfælde, hvoraf det kun i 134 tilfælde angik registrerede internetsessioner og kommunikation via e-mail¹¹. Tallet på 450 mia. dataposteringer svarer til, at der hvert år foretages ca. 82.000 registreringer pr. borger. Det er således kun en forsvindende lille andel af det samlede antal registreringer, der rent faktisk bliver anvendt mod kriminelle, mens der formålsløst registreres milliarder af dataposteringer vedrørende den resterende del af befolkningens gøren og laden.

At politiet sjældent har brug for at få udleveret gamle overvågningsfiler, stemmer ligeledes overens med et lækket udkast til EU-Kommissionens egen evaluering af Direktivet, hvori det konkluderes, at hele 70 pct. af de data, som de europæiske politistyrker indhenter fra teleselskaberne, er yngre end tre måneder og 85 pct. yngre end syv måneder¹². Rapporten konkluderer også, at mange EU lande har brugt Direktivet til at ramme mindre alvorlige forbrydelser.

Dette resultat taler for at genoverveje nødvendigheden af den gennemgribende registrering, der sker efter Logningsbekendtgørelsen og - Direktivet. Samtidigt må på det kraftigste frarådes at udvidede lagringsperioden til to år eller længere, hvilket Rigspolitiet ellers ytrede ønske om i udkastet til ovennævnte lovforslag¹³.

Til ovenstående kan det tilføjes, at logningsdata ifølge oplysninger fra telekommunikationsindustriens brancheforening og fagforbundet for It-professionelle (PROSA)

¹¹ Se Justitsministeriets 2009 rapportering til EU-Kommissionen i henhold til art. 10 i logningsdirektivet.

¹² Se [Council evaluation of the application of Directive 2006/24/EC](#).

¹³ Se udkast til lovforslag af 17. februar 2010. Se også [Politiet åbner for skærpelse af overvågnings-lov](#). Computerworld 19. maj 2010.

primært benyttes til efterforskning af mildere former for kriminalitet¹⁴. Dette til trods for at en så omfattende registrering af befolkningen, som Logningsbekendtgørelsen har medført, næppe vil kunne retfærdiggøres, hvis man derved hovedsagligt opnår en gevinst i forhold til den almene kriminalitetsbekæmpelse frem for bekæmpelse af terror eller tilsvarende meget alvorlig kriminalitet, som var bevæggrunden for indførelsen af Direktivet og Logningsbekendtgørelsen.

I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at terrorister og andre organiserede kriminelle ofte har erfaring med at undgå registrering af telefonsamtaler og internetsessioner, hvorfor de ofte vil kunne tage forholdsregler overfor den type regulering, som Logningsbekendtgørelsen har indført. Således har blandt andet Ivan Damgård, professor ved Datalogisk Institut i Århus, udtalt at Logningsbekendtgørelsen er meningsløs i relation til terrorbekæmpelse, fordi enhver med et minimum af indsats vil kunne skjule detaljer om, hvilke sider man besøger på internettet hvem man mailer med, etc.¹⁵

I 2007 udgav PROSA ligeledes en CD med anonymiseringsværktøjer, der gør det muligt at undgå overvågning og registrering¹⁶. Endvidere undtager Logningsbekendtgørelsen bl.a. skoler, biblioteker, offentlige institutioner og mindre boligforeninger med egen infrastruktur fra pligten til at foretage registreringer. Ej heller Forskningsnettet er omfattet af Logningsbekendtgørelsen. Dermed er der gigantiske huller i Logningsbekendtgørelsens ellers så fintmaskede net. Huller som potentielle terrorister meget nemt kan udnytte, og som stiller spørgsmålstejn ved Logningsbekendtgørelsens effektivitet.

Logningsbekendtgørelsen er – foruden at være et alvorligt indgreb i borgernes privatliv – en økonomisk byrde for de berørte virksomheder. Således antages det, at telekommunikationsbranchen har brugt omkring 200 mio. kr. til implementering af udstyr, for at kunne overholde Logningsbekendtgørelsens krav, samt at branchen hvert år må afholde driftsomkostninger på omkring 50 mio. kr.¹⁷. Omkostninger der vil stige i forbindelse med den konstant stigende digitalisering af borgernes liv og deraf følgende massive forøgelse af registreringer. De forøgede omkostninger vil i sidste ende blive overvæltet på forbrugerne i form af højere priser.

Kombinationen af det høje omkostningsniveau, der er forbundet med Logningsbekendtgørelsen, samt de tvivlsomme effekter af denne, giver anledning til at vurdere, hvorvidt pengene kunne bruges anderledes, herunder på en måde der ikke krænker borgernes privatliv.

¹⁴ Se Telekommunikationsindustrien i Danmarks høringssvar af 24. marts 2010 og PROSA's høringssvar af 16. marts 2010.

¹⁵ Se Ivan Damgård, [Logningsbekendtgørelsen er meningsløs](#) 16. april 2008.

¹⁶ Se [http://www.prosa.dk/aktuelt/prosit/artikel/artikel/prosa-kaemper-for-privatlivets-fred/?tx_prosamag_pi1\[pageid\]=650](http://www.prosa.dk/aktuelt/prosit/artikel/artikel/prosa-kaemper-for-privatlivets-fred/?tx_prosamag_pi1[pageid]=650) .

¹⁷ Se Telekommunikationsindustrien i Danmarks høringssvar af 16. marts 2010.

4. Udenlandske erfaringer med Direktivet

Direktivet har været genstand for megen diskussion i andre EU-lande inklusiv vores skandinaviske nabolande. I Sverige har man eksempelvis udskudt implementeringen af Direktivet med henvisning til de komplicerede og principielle spørgsmål, som Direktivet rejser. Dette er en holdning, som man har været villig til at risikere millionbøder fra EU-Kommissionen for¹⁸. Belgien, Irland, Østrig, Grækenland, Irland Luxembourg og Rumænien har heller ikke implementeret Direktivet i national ret.

I Norge, der er EØS-medlem, har det liberale parti Venstre meldt ud, at man ikke kan støtte implementeringen af Direktivet, fordi det sætter grundlæggende værdier som personbeskyttelse, retsstat og demokrati på spil¹⁹. På samme måde har det tyske regeringsparti FDP signaleret modstand mod Direktivet, efter at den tyske forfatningsdomstol i marts i år fastslog, at den hidtidige implementering af Direktivet var forfatningsstridig²⁰. I Rumænien, Bulgarien og Tjekkiet har Direktivet vakt stor opstandelse, og i de to førstnævnte lande er Direktivet blevet erklæret forfatningsstridigt af domstolene²¹.

5. Logningsbekendtgørelsen og EMRK Artikel 8

Henset til at Logningsbekendtgørelsen medfører et systematisk indgreb i samtlige borgers privatliv, må der stilles høje krav til nødvendigheden og den gavnlige virkning af sådan regulering. Dette følger blandt andet af, at EMRK's art. 8, stk. 2, der fastslår, at indgreb i borgernes privatliv ikke blot skal have klar lovhjemmel, således at der opstilles et værn mod misbrug og vilkårlighed, men at indgrebet ligeledes skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Dette indebærer en proportionalitetsvurdering af, om hvorvidt et indgreb, der foretages med et middel, er nødvendigt for at opnå målet, og ligeledes om det står i rimeligt forhold til de angivne mål. Ifølge fast retspraksis, samt artikel 7 og 8 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (Charteret), skal også EU's institutioner overholde en række grundlæggende rettigheder herunder retten til privatliv og persondatabeskyttelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en række afgørelser fastslået, at overvågningstiltag skal indeholde fornødne retssikkerhedsgarantier, samt at de ikke må være mere vidtgående end absolut påkrævet²². Ifølge EMD er beskyttelsen af persondata; "of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life"²³. Grundet det forhold, at registrering af persondata rører ved selve kernen af EMRK artikel 8, vil EMD generelt foretage en intensiv prøvelse af sådanne indgreb. Hvor bekæmpelse af

¹⁸ Se [Sverige køber sig fra logningskrav med millionbøde](#) Computerworld 23. oktober 2009.

¹⁹ Se [Norsk Venstre siger nej til overvågning](#), Business.dk 11. marts 2009.

²⁰ Se [Telelogning krænker tysk grundlov](#), CRN.dk 3. marts 2010.

²¹ Se [Øget pres på EUs logningsdirektiv](#) Dansk Privacynetværk 3. december 2009.

²² Rotaru v. Romania dom af 4. maj 2000, Liberty and Others v. United Kingdom dom af 1. juli 2008, Weber and Saravia v. Germany afgørelse af 29. juni 2006 og S and Marper v. United Kingdom dom af 4. december 2008.

²³ S and Marper v. United Kingdom p. 103.

alvorlig kriminalitet og terror kan legitimere indgreb i artikel 8, skal sådanne indgreb ikke desto mindre være proportionale og respektere kravet om retssikkerhedsgarantier.

Det er herefter nærliggende at stille spørgsmålstejn ved, om Logningsbekendtgørelsen er proportional²⁴. Der skal i den forbindelse lægges afgørende vægt på, at der med hjemmel i Logningsbekendtgørelsen indsamles så omfangsrige mængder data, som umiddelbart er problematisk at forene med kravet om proportionalitet. Ovennævnte problemstillinger i forbindelse med proportionalitet, det forhold, at en række lande har valgt ikke at implementere Direktivet, samt at implementeringen af Direktivet er blevet erklæret forfatningsstridigt af flere nationale domstole, medfører en formodning om, at direktivet er i strid med EMRK artikel 8, hvilket fordrer en grundlæggende revurdering af logningspolitikken på både nationalt og EU-plan.

EU's egen Databeskyttelses Supervisor har da også stillet spørgsmålstejn ved foreneligheden med EMRK²⁵. Det er planen, at Logningsbekendtgørelsen skal evalueres i efteråret 2010. Endvidere skal Kommissionen fremlægge sin evaluering af det underliggende Direktiv senest i september 2010. Det er samtidigt planen, at Terrorpakke II, der inkluderede Logningsbekendtgørelsen, skal evalueres i det kommende Folketingsår 2010/2011.

Når henses til det forhold, at Logningsbekendtgørelsen udgør et uproportionalt indgreb og at andre EU-lande har valgt ikke at implementere Logningsbekendtgørelsen, bør regeringen suspendere Logningsbekendtgørelsen, indtil der er foretaget en tilbundsgående evaluering på både nationalt og EU-niveau. En sådan evaluering bør have til formål at sikre, at Logningsbekendtgørelsen i højere grad indeholder tilfredsstillende retssikkerhedsmæssige garantier, herunder at dataregistrering minimeres i omfang og tidsmæssigt udstrækning, samt at dataregistrering målrettes mod terrorisme og ikke almindelige former for kriminalitet.

Danmark bør sammen med lande som Sverige, Belgien og Østrig arbejde på, at sådanne retssikkerhedsmæssige garantier også bliver indført i Direktivet på EU-niveau, således at Danmark hverken risikerer at krænke EMRK eller EU-retten.

²⁴ Se i samme retning Institut for Menneskerettigheder, Notat vedrørende Udkast til bekendtgørelse og vejledning om logning.

²⁵ http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2009/09-05-14_Brussels_data_retention_EN.pdf.

6. Konklusion

Logningsbekendtgørelsen og dens massive registrering af personlige oplysninger må som udgangspunkt formodes at være i strid med EMRK artikel 8's beskyttelse af privatlivets fred. Det må således konkluderes, at Logningsbekendtgørelsen i bedste fald har haft en meget begrænset indvirkning på terrorbekæmpelsen i Danmark. Dette står i misforhold med den omfattende registrering af persondata og de høje omkostninger forbundet med ordningens oprettelse samt administration. På denne baggrund må det anbefales, at Danmark suspenderer Logningsbekendtgørelsen, indtil der er foretaget en evaluering af Logningsbekendtgørelsen på både nationalt og EU-plan med henblik på at revidere disse instrumenter således, at de i højere grad indeholder retssikkerhedsmæssige garantier.