



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 7. december 2021
Kontor: Sikkerhedskontor II
Sagsbeh: Benjamin Kelstrup Turner
Sagsnr.: 2020-187-0036
Dok.: 2235915

Notat om lovforslag nr. L 93 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.)

Den foreslåede ordning for logning af trafikdata

Det fremsatte lovforslag indeholder overordnet set to ordninger for registrering og opbevaring (logning) af trafikdata – generel og udifferentieret logning og målrettet logning. Trafikdata er data, der indeholder oplysninger om, hvilke personer der har ringet eller SMS'et til hinanden, og hvor de har befundet sig, da kommunikationen fandt sted. Det er således ikke indholdet af kommunikationen, som registreres og opbevares.

I relation til ordningen med generel og udifferentieret registrering og opbevaring af trafikdata vil justitsministeren efter forhandling med erhvervsministeren ved bekendtgørelse kunne pålægge udbyderne at registrere og opbevare trafikdata generelt og udifferentieret, såfremt det vurderes, at der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed. Ved generel og udifferentieret registrering og opbevaring vil udbyderne kunne pålægges at registrere og opbevare trafikdata vedrørende alle brugere over hele landet. Det svarer til den registrering og opbevaring, der foretages i dag.

Vurderingen af, om der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, vil skulle foretages på baggrund af en række forskellige elementer.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der på baggrund af oplysninger om relevante verserende og afgjorte straffesager om bl.a. terrorbestemmelserne i straffeloven, Center for Terroranalyses Vurdering af Terrortruslen mod Danmark og andre relevante analyseprodukter fra bl.a. Politiets Efterret-

ningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste kan foretages en velunderbygget vurdering af, om der foreligger en sådan trussel. Der vil således blive indhentet en række oplysninger fra relevante myndigheder, og på baggrund heraf vil Justitsministeriet foretage en samlet vurdering af, om der foreligger tilstrækkeligt konkrete omstændigheder, der giver anledning til at antage, at Danmark står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som er reel og aktuel eller forudsigelig i EU-rettens forstand. Justitsministeriets vurdering vil blive offentliggjort.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 3.1.3.4. i de almindelige bemærkninger, er det på det foreliggende grundlag Justitsministeriets forventning, at der i 2022 vil foreligge en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig. Det er således Justitsministeriets forventning, at der i 2022 vil kunne fastsættes regler, der pålægger udbyderne at registrere og opbevare trafikdata generelt og udifferentieret. Denne forventning vil skulle konsolideres frem mod lovens ikrafttræden.

Den generelle og udifferentierede registrering og opbevaring må i henhold til EU-retten ikke blive det systematiske udgangspunkt. Når der ikke længere foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, eller hvis det vurderes, at den generelle og udifferentierede registrering og opbevaring bliver systematisk, vil der skulle kunne iværksættes en anden ordning for registrering og opbevaring af trafikdata. Lovforslaget indeholder derfor ud over ordningen med generel og udifferentieret registrering og opbevaring en ordning med målrettet registrering og opbevaring af trafikdata.

I perioder med målrettet registrering og opbevaring af trafikdata vil udbyderne både skulle registrere og opbevare trafikdata vedrørende bestemte personer og bestemte områder, der må antages at have en forbindelse til grov kriminalitet.

Med lovforslaget lægges der for så vidt angår den målrettede personbestemte registrering og opbevaring op til, at der skal registreres og opbevares trafikdata vedrørende personer, der er dømt for grov kriminalitet, og personer, der har været genstand for enten teleoplysning (oplysninger om, hvilke kommunikationsapparater der har været forbundet eller sættes i forbindelse med hinanden) eller telefonaflytning.

For så vidt angår den målrettede geografiske registrering og opbevaring lægges der op til, at der skal registreres og opbevares trafikdata fra områder på 3 km gange 3 km, hvor der er 1,5 gange flere anmeldelser af eller beboere dømt for grov kriminalitet end landsgennemsnittet opgjort over de sidste 3 år.

Der lægges desuden op til, at der skal registreres og opbevares trafikdata vedrørende såkaldte særligt sikringskritiske områder. Det er områder, hvor der vurderes at være særlige beskyttelsesbehov, f.eks. Christiansborg, større lufthavne, banegårde med videre.

Ud over den personbestemte og geografisk målrettede registrering og opbevaring vil politiet kunne indhente retskendelser med henblik på at pålægge registrering og opbevaring af trafikdata vedrørende yderligere personer eller områder, hvis der er konkret grund til at antage, at der foreligger en forbindelse til grov kriminalitet.

Definitionen af grov kriminalitet

Efter lovforslaget defineres grov kriminalitet som kriminalitet med en strafferamme på fængsel i 3 år eller derover. Efter Justitsministeriets opfattelse kan forbrydelser, som efter loven kan straffes med 3 år eller derover, karakteriseres som grove. Definitionen af grov kriminalitet vil således omfatte de fleste seksualforbrydelser og de fleste forbrydelser mod liv og legeme (bl.a. drab og vold). Herudover omfatter definitionen en række nærmere angivne lovovertrædelser, som typisk er kendetegnet ved, at de kan være vanskelige at efterforske, hvis der ikke er adgang til trafikdata. Det kan f.eks. være sager om databedrageri, insiderhandel, stalking og besiddelse eller udbredelse af børneporno.

De nærmere angivne lovovertrædelser svarer til dem, der i dag kan begrundes, at der kan foretages teleoplysning, uanset at det i dag gældende kriminalitetskrav på 6 år ikke er opfyldt. Herudover er forbrydelser omfattet af straffelovens § 81 a om lovovertrædelser begået som led i bandekonflikter omfattet af definitionen.

Adgang til loggede oplysninger

Lovforslaget regulerer politiets og anklagemyndighedens adgang til registrerede og opbevarede oplysninger. For politiets og anklagemyndighedens adgang til registrerings- og opbevaringspligtig trafikdata vil det – som i dag – være en betingelse, at der indhentes en retskendelse. Det gælder uanset,

om der skal registreres og opbevares generelt og udifferentieret eller målrettet. Udleveringen af registrerings- og opbevaringspligtig trafikdata vil efter lovforslaget kun kunne ske til efterforskning af grov kriminalitet. Registrerings- og opbevaringspligtig trafikdata vil således ikke – som i dag – kunne udleveres til at efterforske alle former for kriminalitet, herunder tyveri, bedrageri eller mindre grov narkokriminalitet.

Der lægges med lovforslaget op til, at politiet og anklagemyndigheden med retskendelse vil have adgang til oplysninger, der er registrerings- og opbevaringspligtige med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed i de tilfælde, hvor politiet og anklagemyndigheden bekæmper grov kriminalitet. Der er en væsentlig procesrisiko forbundet hermed, idet EU-Domstolens dom fra 6. oktober 2020 (La Quadrature du Net-dommen) er uklar på dette punkt.

Den foreslåede ordning for generel og udifferentieret registrering og opbevaring af oplysninger om en brugers adgang til internettet

Ud over den foreslåede todelte ordning for registrering og opbevaring af trafikdata lægges der med lovforslaget op til, at der – som i dag – skal foretages generel og udifferentieret registrering og opbevaring af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet. Registreringen og opbevaringen vil skulle foretages generelt og udifferentieret uafhængigt af, om der foreligger en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed. Det skyldes, at registrering, opbevaring og myndighedernes adgang til oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet ikke vurderes at være så indgribende som i forbindelse med trafikdata. Der lægges således op til, at myndighederne med en retskendelse skal kunne få adgang til oplysningerne om IP-adresse mv., uden at der stilles krav om, at adgangen gives med henblik på at bekæmpe grov kriminalitet. Det er Justitsministeriets vurdering, at dette ligger inden for rammerne af EU-retten, da de oplysninger, der registreres og opbevares, ikke kan tilvejebringe oplysninger om selve kommunikationen mellem personer eller personers internetaktivitet og dermed om disse personers privatliv.

Den foreslåede ordning med registrering og verificering af nummeroplysningsdata

Der lægges med lovforslaget op til, at det skal påhvile udbydere at registrere og verificere oplysninger om unikt ID vedrørende slutbrugeren, eksempelvis et personnummer, samt eventuelle oplysninger om brugere. Pligten til at registrere og verificere oplysninger om unikt ID vil ikke i sig selv kunne sikre, at oplysningerne, der registreres, er korrekte. Det vil bl.a. ikke kunne

udelukkes, at der forsætligt afgives oplysninger, der kan verificeres, men som ikke er korrekte, eksempelvis i forbindelse med identitetstyveri.

Forslaget har på dette punkt til formål at bidrage til at sikre, at der i videst muligt omfang kan ske en entydig identifikation af abonnenten/brugeren af et abonnement. Det er særligt vigtigt i relation til den målrettede personbestemte registrering og opbevaring, hvor det er hensigten i videst muligt omfang at undgå, at der uforvarende sker registrering og opbevaring af forkerte personer, og at sikre, at der registreres og opbevares trafikdata vedrørende alle de telefonnumre, der er registreret til de relevante personer.

Der lægges i øvrigt med lovforslaget op til, at der skal kunne fastsættes regler, hvorefter der skal gælde samme krav om identifikation af brugeren for taletidskort, som der gør for andre typer telefoni. Det vil betyde, at der fra ikrafttræden af de nye regler vedrørende registrering og verificering af unikt ID ikke længere vil være mulighed for at købe uregistrerede taletidskort. Det er vurderingen, at forslaget vil kunne medvirke til at begrænse den væsentlige omgængelsesrisiko, som brugen af anonyme taletidskort udgør i dag. Forslaget vil ikke forhindre kriminelle i at kommunikere anonymt på anden vis, men det vil fjerne én af mulighederne, som benyttes i dag.

Effekten af den foreslåede ordning

Den foreslåede revision af reglerne om registrering og opbevaring af trafikdata vil alt andet lige stille politiet og anklagemyndigheden ringere end i dag. Selv i den situation, hvor udbyderne som i dag pålægges at registrere og opbevare trafikdata generelt og udifferentieret på grund af en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, vil politiet miste muligheden for at indhente registrerings- og opbevaringspligtige trafikdata i sager om almindelig kriminalitet.

Det vil særligt være i situationer med målrettet logning, at politi og anklagemyndighed blive stillet væsentligt ringere end i dag. Der vil være områder af Danmark, hvor der ikke vil kunne registreres og opbevares trafikdata, og hvorfra der derfor heller ikke vil være mulighed for at indhente registrerings- og opbevaringspligtige trafikdata. Ligeledes vil udbyderne med personbestemt målrettet registrering og opbevaring ikke registrere og opbevare oplysninger vedrørende alle, men kun vedrørende på forhånd identificerede kategorier af personer. Med det fremsatte lovforslag er det tilstræbt at finde en model, som inden for rammerne af EU-retten medfører færrest mulige negative konsekvenser for politiet og anklagemyndigheden.

Implementering af de foreslåede regler

Der lægges med lovforslaget op til, at loven træder i kraft 1. januar 2022. Den fulde udmøntning af de nye regler om målrettet registrering og opbevaring, herunder registrering og indberetning af oplysninger om unikt ID, vil dog først kunne ske senere. Det skyldes, at disse dele af lovforslaget kræver større tilpasninger i politiets og udbydernes it-systemer.

Der lægges med lovforslaget op til, at der skal være mulighed for i en overgangsperiode (indtil it-understøttelsen er på plads) at fastsætte overgangsregler om målrettet registrering og opbevaring. Overgangsreglerne vil hurtigst muligt efter lovens ikrafttræden skulle udformes i dialog mellem myndighederne og telebranchen.