



Utvärderingsrapport om trafikdatalagringsdirektivet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet gav den 14 juni bl.a. trafikutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens utvärderingsrapport om direktiv 2006/24/EG (trafikdatalagringsdirektivet), KOM(2011) 225.

Trafikutskottet behandlar de delar av ärendet som berör utskottets beredningsområde och då främst konsekvenserna för utvecklingen inom sektorn för elektroniska kommunikationer. Utskottet välkomnar kommissionens aviserade översyn av trafikdatalagringsdirektivet och framhåller bl.a. vikten av att regleringen främjar effektiva och kostnadsbesparande lösningar samtidigt som konkurrenssnedvridande konsekvenser motverkas.

I yttrandet finns två avvikande meningar.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Direktiv 2006/24/EG

Europaparlamentet och rådet antog den 15 mars 2006 direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (trafikdatalagringsdirektivet). Direktivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om skyldigheten att lagra trafik- och lokaliseringssuppgifter samt uppgifter som behövs för att identifiera en abonnent eller användare, för att på så sätt säkerställa att dessa finns tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott.

Av artikel 14 i direktivet följer att kommissionen ska göra en utvärdering av tillämpningen av direktivet i syfte att avgöra om det är nödvändigt att ändra direktivets bestämmelser, särskilt vad avser de uppgifter som ska lagras och lagringstiderna.

Regeringens förslag till genomförande av direktiv 2006/24/EG

Regeringen föreslog i propositionen *Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – genomförande av direktiv 2006/24/EG* (prop. 2010/11:46) att det i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation förs in bestämmelser som bl.a. anger ändamålen med lagringsskyldigheten och vilka teknikområden som omfattas. Regeringen föreslog att lagringsskyldigheten ska struktureras i kategorierna telefoni, meddelandehantering, internetåtkomst och anslutningsform. Regeringen bedömde att den närmare tekniska beskrivningen av vilka uppgifter som ska lagras lämpligast kunde regleras i förordning. Utöver de uppgifter direktivet kräver föreslogs lagringsskyldigheten även gälla vid misslyckad uppringning och för uppgifter om lokalisering av mobil kommunikationsutrustning vid kommunikationens slut. Regeringen föreslog att lagringstiden borde bestämmas till sex månader. Förslaget innebar vidare att leverantörerna skulle stå för kostnaderna för lagring, säkerhet och anpassning av systemen medan det allmänna skulle ersätta leverantörerna för de kostnader som avser utlämnande av uppgifter i enskilda ärenden. Slutligen föreslogs särskilda bestämmelser som syftade till att skapa ett tillfredsställande skydd för de uppgifter som lagras.

Riksdagens behandling av proposition 2010/11:46

I trafikutskottets yttrande till justitieutskottet över regeringens förslag till genomförande av direktiv 2006/24/EG (yttr. 2010/11:TU3y) tillstyrkte utskottet regeringens lagförslag och menade att detta uppfyllde de krav som fastlagts i det bakomliggande EU-direktivet. Utskottet underströk i ytt-

randet vikten av att ta hänsyn till den inverkan på marknadsutvecklingen och konkurrensen som lagringsskyldigheten kan medföra när direktivet genomförs. Utskottet var positivt till att regeringen hade föreslagit att lagringstiden borde bestämmas till den kortast möjliga, dvs. sex månader. Utskottet välkomnade också de förslag som regeringen lämnat i syfte att mildra lagringsskyldighetens kostnader, t.ex. att Post- och telestyrelsen (PTS) ges möjlighet att medge undantag från lagringsskyldighet när leverantören bedriver en verksamhet som är av en så liten omfattning att en lagringsskyldighet inte framstår som rimlig och att de myndigheter som begär ut trafikuppgifter ska ersätta leverantörerna för de kostnader som uppstår. Utskottet underströk också i sammanhanget att lagringsskyldigheten endast gäller uppgifter som genereras eller behandlas i leverantörens egen verksamhet.

Trafikutskottet instämde vidare med regeringen i att lagringsskyldigheten inte borde regleras in i minsta detalj, men att den mer tekniska specifikationen av lagringskravet kunde ske i förordning. Enligt utskottets mening främjades härigenom möjligheterna att följa den snabba tekniska utveckling som kännetecknar IKT-området (informations- och kommunikationsteknik).

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt yttrande till justitieutskottet (yttr. 2010/11:KU3y) över regeringens proposition att det fanns anledning för riksdagen att behålla kontrollen över hur reglerna om de tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att skydda de lagrade uppgifterna utformas även något mer i detalj. Konstitutionsutskottet föreslog därför att de föreskrifter som regeringen meddelade med stöd av bemyndigandet skulle underställas riksdagen för prövning. Justitieutskottet instämde i denna bedömning i sitt slutliga betänkande (2010/11:JuU14). I övriga delar tillstyrkte justitieutskottet regeringens proposition.

Mot bakgrund av de avvägningar som aktualiserades i lagförslaget avseende bl.a. skyddet för enskildas integritet beslutade riksdagen den 16 mars 2011 att regeringens lagförslag skulle vila i minst 12 månader från den 11 mars 2011 (rskr. 2010/11:189).

Kommissionens rapport

Kommissionen konstaterar i utvärderingsrapporten om direktiv 2006/24/EG (KOM(2011) 225) att införlivandet av direktivet har varit ojämnt. Utöver Sverige har inte heller Österrike genomfört direktivet. Vidare har författningsdomstolarna i Rumänien, Tyskland och Tjeckien ogiltigförklarat de nationella lagar som föreslagits om ett införlivande av direktivet. Kommissionen framhåller dock att man i dessa tre medlemsstater i dagsläget överväger hur direktivet ska kunna återinförlivas.

Kommissionen understryker i rapporten att lagringen av uppgifter spelar en viktig roll när det gäller att skydda allmänheten mot grov brottslighet. Flera exempel lyfts fram där de lagrade uppgifterna har spelat en avgörande roll vid uppklärande av brott och rättskipning.

Kommissionen pekar också på att det bland de medlemsstater som har genomfört direktivet finns en stor variation i utformningen av de nationella bestämmelserna. Lagringsperioderna varierar t.ex. mellan sex månader och två år. Även de ändamål för vilka uppgifter kan göras tillgängliga och användas varierar liksom de rättsliga förfarandena för att få tillgång till uppgifterna. Kommissionen konstaterar således att direktivet inte har lett till någon enhetlig strategi på EU-nivå, och pekar på att detta kan leda till svårigheter för leverantörer av telekommunikationstjänster, särskilt mindre operatörer. För att åtgärda de identifierade bristerna aviserar kommissionen en översyn av direktivet i samråd med brottsbekämpande myndigheter, rättsväsendet, näringslivet och konsumentgrupper, datatillsynsmyndigheter och medborgarrättsgrupper.

Kommissionen framhåller att den aviserade översynen bör bygga på följande slutsatser och rekommendationer:

- *EU bör stödja och reglera lagringen av uppgifter som en nödvändig säkerhetsåtgärd.* Kommissionen understryker att lagringen av uppgifter är nödvändig som ett redskap för brottsbekämpning, skydd av brottsoffer och straffrättsystemen. Genom harmoniserade regler kan det enligt kommissionen säkerställas att lagringen av uppgifter är ändamålsenlig vid bekämpningen av brott, att näringslivet ges rättssäkerhet om en väl fungerande marknad och att de höga nivåerna av respekt för integriteten och skyddet av personuppgifter tillämpas konsekvent inom hela EU.
- *Införlivandet har varit ojämnt.* Kommissionen pekar på att det förekommer betydande skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller att införa lagstiftning på områdena ändamålsbegränsning, tillgång till uppgifter, lagringsperioder, uppgiftsskydd och datasäkerhet samt statistik.
- *Direktivet har inte fullt ut harmoniserat synen på lagringen av uppgifter eller skapat likvärdiga konkurrensvillkor för operatörer.* Kommissionen påminner om att direktivet bara strävade efter en delvis harmonisering av synen på lagring av uppgifter. Kommissionen konstaterar att utöver den variationsgrad som uttryckligen föreskrivs i direktivet har skillnaderna i den nationella tillämpningen av lagringen av uppgifter visat sig medföra stora svårigheter för operatörerna.
- *Operatörerna bör konsekvent ersättas för de kostnader de ådrar sig.* Kommissionen anför att skyldigheten att lagra och hämta uppgifter utgör en betydande kostnad för operatörer, särskilt mindre operatörer. Kommissionen konstaterar dock i sammanhanget att det inte finns några bevis på att telekomsektorn i sin helhet har påverkats negativt till följd av direktivet.

- *Säkerställa proportionalitet vid den helautomatiska hanteringen av lagring, hämtnin g och användning.* Kommissionen understryker att eventuella framtida förslag inte ska sträcka sig längre än vad som är nödvändigt. Vid den konsekvensbedömning som kommer att ligga till grund för kommissionens förslag bör följande områden undersökas särskilt enligt kommissionen:
 1. En konsekvent begränsning av ändamålet med lagringen av uppgifter och typer av brott där lagrade uppgifter kan hämtas och användas.
 2. En ökad harmonisering och en möjlig förkortning av de obligatoriska lagringsperioderna.
 3. Att säkerställa en oberoende övervakning av ansökningarna om att få tillgång till uppgifter liksom av de lagrade uppgifterna och de bestämmelser om tillgång till uppgifter som är tillämpliga i alla medlemsstater.
 4. Att begränsa de myndigheter som är behöriga att få tillgång till uppgifterna.
 5. Att minska de kategorier av uppgifter som ska lagras.
 6. Att ge riktlinjer för tekniska och organisationsmässiga säkerhetsåtgärder för tillgång till uppgifter inklusive överlämnanderutiner.
 7. Att ge riktlinjer för användningen av uppgifter inklusive för att hindra datautvinning.
 8. Att utveckla genomförbara metoder och rapporteringsförfaranden för att underlätta jämförelser vid tillämpning och utvärdering av ett framtida instrument.

Trafikutskottets ställningstagande

Trafikutskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att de brottsbekämpande myndigheterna har effektiva verktyg för att avslöja, utreda och lagföra brott samtidigt som det är väsentligt att värna enskildas integritet. Då frågor som rör integritetsaspekter och brottsbekämpning ligger inom andra utskotts beredningsområden avstår dock utskottet från att behandla dessa aspekter. Utskottet behandlar i stället ärendet utifrån it-politiska utgångspunkter och konsekvenserna för utvecklingen inom sektorn för elektroniska kommunikationer.

Trafikutskottet välkomnar att kommissionen i sin utvärderingsrapport aviserar en översyn av trafikdatalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EG), inte minst i ljuset av att riksdagen i mars i år beslutade att vilandeförklara regeringens förslag till genomförande av direktivet mot bakgrund av de svåra avvägningar som ärendet innebär. Det är enligt utskottets mening angeläget att följa upp och utvärdera det nuvarande direktivet liksom att bestämmelserna omprövas och anpassas i den mån de inte är ändamålsenliga. Utskottet förutsätter att en sådan uppföljning också innefattar frågor om eventuella marknadsmässiga konsekvenser för utvecklingen inom sektorn för elektroniska kommunikationer. Utskottet är i sammanhanget positivt till att kommissionen aviserar ett öppet och omfattande samråd med före-

trädare för bl.a. näringsliv, tillsynsmyndigheter och konsumentgrupper. Utskottet vill betona vikten av att marknadsaktörerna involveras i översynen då frågorna i allra högsta grad rör och påverkar deras verksamhet. Härigenom ges förutsättningar för att översynen kan leda till en väl förankrad och ändamålsenlig politik på området.

Kommissionen konstaterar i sin utvärdering att införlivandet av trafikdatalagringsdirektivet har varit ojämnt inom unionen och att direktivet inte fullt ut har harmoniserat synen på lagringen av uppgifter eller skapat likvärdiga konkurrensvillkor för operatörer. Denna situation är enligt trafikutskottets mening otillfredsställande; det torde vara en grundförutsättning för aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet på den inre marknaden att de kan agera under likartade förutsättningar. Utskottet vill liksom i sitt tidigare yttrande i ärendet (yttr. 2010/11:TU3y) understryka att en ökad harmonisering innebär att aktörer verksamma i en medlemsstat inte försätts i en sämre konkurrenssituation än operatörerna som verkar i övriga medlemsstater. Vidare bör framhållas att en ökad harmonisering underlättar för de operatörer som bedriver verksamhet inom flera medlemsstater att tillämpa gemensamma tekniska lösningar m.m., vilket främjar möjligheterna till kostnadsbesparingar.

Kommissionen rekommenderar i utvärderingsrapporten bl.a. att operatörerna konsekvent ersätts för de kostnader de ådrar sig. Utskottet instämmer i vikten av att de myndigheter som begär ut trafikuppgifter ska ersätta leverantörerna för de kostnader som uppstår.

Bland de områden som enligt kommissionen bör undersökas särskilt vid en konsekvensbedömning inför eventuella framtida förslag anges bl.a. en möjlig förkortning av de obligatoriska lagringsperioderna, en minskning av de kategorier av uppgifter som ska lagras och att ge riktlinjer för tekniska och organisationsmässiga säkerhetsåtgärder för tillgång till uppgifter inklusive överlämnanderutiner. Som utskottet konstaterade i yttrande 2010/11:TU3y, medför de krav som följer av trafikdatalagringsdirektivet ökade kostnader för operatörerna. Utskottet välkomnade därför att regeringen i propositionen om genomförandet av direktivet (prop. 2010/11:46) lämnade vissa förslag som mildrade de negativa konkurrensmässiga effekterna av den föreslagna lagringsskyldigheten. Där föreslogs bl.a. att Post- och telestyrelsen (PTS) skulle ges möjlighet att medge undantag från denna skyldighet när leverantören bedriver en verksamhet av så liten omfattning att en lagringsskyldighet inte framstår som rimligt och att de som är skyldiga att lagra uppgifter ges möjlighet att uppdra åt någon annan att utföra lagringen. Vid en översyn av trafikdatalagringsdirektivet är det enligt utskottets mening viktigt att säkerställa att motsvarande möjligheter att motverka negativa konkurrensmässiga effekter kvarstår. Av motsvarande skäl är det enligt utskottets mening också angeläget att lagringstiden bör begränsas till sex månader, till skillnad från vad som följer av nuvarande bestämmelser i direktivet, som medger lagringstider på upp till två år.

Stockholm den 20 oktober 2011

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Malin Löfsjögård (M), Lars Mejern Larsson (S), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Lotta Finstorp (M), Johan Andersson (S), Christer Akej (M), Ola Johansson (C) och Edip Noyan (M).

Avvikande meningar

1. Upphäv trafikdatalagringsdirektivet (MP, V)

Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V) anför:

Vi i Miljöpartiet och Vänsterpartiet har varit kritiska till trafikdatalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EG) från första början. Direktivet öppnar för en masslagring av våra kommunikationer och innebär enligt vår uppfattning ett oacceptabelt ingrepp i den personliga integriteten som inte på något vis står i proportion till nyttan av direktivet. Vi välkomnar att kommissionen nu avser att se över det befintliga direktivet, och vi menar att kommissionen då även måste ompröva behovet av detta.

Riksdagen behandlade tidigare under året regeringens proposition med förslag till genomförande av trafikdatalagringsdirektivet (prop. 2010/11:46). Mot bakgrund av de allvarliga begränsningar i medborgarnas fri- och rättigheter som förslaget innebar fattade riksdagen på vårt initiativ beslutet att låta förslaget vila i minst ett år (rskr. 2010/11:189). Som framgår av kommissionens utvärderingsrapport finns det också flera andra medlemsstater där direktivet inte har införlivats, bl.a. efter att nationella författningsdomstolar har stoppat förslagen. Det är angeläget att kommissionen lyssnar till den allvarliga kritik som framförts.

Ett genomförande av trafikdatalagringsdirektivet innebär otvivelaktigt att operatörskollektivet drabbas av betydande merkostnader, för såväl anpassningskostnader som drifts- och lagringskostnader. Kraven i direktivet slår dessutom oproportionerligt hårt mot framför allt små operatörer som därigenom får en avsevärd extra kostnad i förhållanden till sin omsättning. Vi motsätter oss detta. Trafikdatalagringsdirektivet leder enligt vår mening till klart negativa konsekvenser för utvecklingen inom sektorn för elektroniska kommunikationer. Direktivet går därmed stick i stäv med intentionerna i den digitala agenda för Europa som kommissionen lanserade under förra året (KOM(2010) 245) med målsättningen att bättre utnyttja fördelarna med en digital inre marknad för hushåll och företag.

Mot bakgrund av ovanstående förespråkar vi att kommissionen ska lägga fram förslag om att upphäva trafikdatalagringsdirektivet i samband med den aviserade översynen av detsamma.

2. Förbud mot lagring av trafikdatauppgifter i annat land (SD)

Tony Wiklander (SD) anför:

Att bekämpa brottsligheten är en prioriterad fråga för oss Sverigedemokrater. Det är obestridligt att de brottsbekämpande myndigheterna har ett stort behov av att få tillgång till trafikuppgifter för att avslöja, utreda och lagföra brott. Vi anser att det är angeläget att tillmötesgå detta behov.

EU-kommissionen aviserar i sin utvärderingsrapport en översyn av trafikdatalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EG). Vi vill i det sammanhanget framhålla vår uppfattning att trafikuppgifter *inte* ska få lagras i ett annat land. Av regeringens proposition 2010/11:46 framgår att Säkerhetspolisen, Krisberedskapsmyndigheten och Sveriges advokatförbund ifrågasätter att man skulle kunna lagra trafikdata även utomlands med tillräcklig grad av säkerhet. Denna kritik måste tas på allvar.

Det är dessutom angeläget att våra medborgare, i händelse av t.ex. säkerhetsintrång eller brott mot hanteringen av trafikuppgifter, ska kunna ställa de företag som hanterar trafikuppgifterna till svars på ett effektivt och smidigt sätt. Denna möjlighet skulle försvåras avsevärt om processen behövde drivas mot en myndighet eller ett företag i ett annat land. Motsvarande resonemang torde givetvis också gälla i övriga medlemsstater och för deras medborgare.

Som framgår av Post- och telestyrelsens (PTS) rapport *Lagring av uppgifter för brottsbekämpning enligt EU-direktiv 2006/24/EG – Internationell utblick m.m.* (PTS-EE-2011:1) är det vanligast bland övriga europeiska stater att trafikdatauppgifter inte får förvaras utanför det egna landet. Vid översynen av trafikdatalagringsdirektivet bör kommissionen regelfästa denna princip.