



Justitiedepartementet

Uppdrag med anledning av EU-domstolens dom om datalagringsdirektivet**Bakgrund**

Datalagringsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG om lagring av trafikuppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (datalagringsdirektivet) syftar till att harmonisera medlemsstaternas regler om skyldigheter för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att lagra trafik- och lokaliseringssuppgifter samt uppgifter som behövs för att identifiera en abonnent eller användare för att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga för avslöjande, utredning och åtal av allvarliga brott.

Datalagringsdirektivet skulle ha genomförts i medlemsstaterna i huvudsakliga delar senast den 15 september 2007. Sverige hade vid denna tidpunkt emellertid inte genomfört direktivet i nationell lagstiftning. EU-kommissionen väckte överträdelsetalan mot Sverige. EU-domstolen ålade Sverige att betala böter för det försenade genomförandet.

Datalagringsdirektivet genomfördes slutligen i svensk rätt genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 maj 2012. Bestämmelserna om lagring finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (prop. 2010/11:46, bet. 2011/12:JuU28, rskr. 2011/12:166). Bestämmelser om utlämnande av trafikuppgifter till brottsbekämpande myndigheter finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (underrättelselagen; prop. 2011/12:55, bet. 2011/12:JuU8, rskr. 2011/12:213). Vid utarbetandet av dessa bestämmelser lade regeringen stor vikt vid skyddet för den personliga integriteten.

EU-domstolens dom

EU-domstolen meddelade den 8 april 2014 dom i målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland m.fl., angående giltigheten av datalagringsdirektivet med anledning av begäran av förhandsavgöranden från nationella domstolar i Irland respektive Österrike. EU-domstolen förklarar i domen datalagringsdirektivet ogiltigt.

I domen slår EU-domstolen fast att direktivet innebär ett omfattande och särskilt allvarligt intrång i rätten till privatliv och skyddet av personuppgifter. Domstolen konstaterar dock att en skyldighet att lagra uppgifter är en ändamålsenlig åtgärd för att uppnå syftet att bekämpa allvarlig brottslighet och upprätthålla allmän säkerhet, vilket skulle kunna motivera ett intrång i rättigheterna. Eftersom direktivet i vissa avseenden inte fastställer tydliga och preciserade regler för omfattningen av intrånget i de aktuella rättigheterna begränsas emellertid inte direktivet till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet. Domstolen har därför vid en samlad bedömning funnit att EU:s lagstiftande församlingar överskridit sina befogenheter då direktivet antogs eftersom det inte lever upp till proportionalitetsprincipen med avseende på artiklarna 7, 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

I nära anslutning till domen meddelade flera operatörer av allmänna elektroniska kommunikationsnät att de gjorde bedömningen att den svenska lagstiftning som genomfört direktivet står i strid med EU-rätten och att de därför inte avsåg att fortsättningsvis lagra uppgifter enligt 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (Ju2014/2665/BIRS). Några operatörer ansåg även att lagrade uppgifter skulle raderas. Operatörerna önskade samtidigt besked från Post- och telestyrelsen (PTS) om vilken bedömning myndigheten gjorde av domen. PTS har på sin webbplats angett att "PTS kommer i nuläget inte att vidta några åtgärder utifrån datalagringsreglerna" vilket kan tolkas som att PTS inte längre ser någon möjlighet att utöva sitt tillsynsansvar enligt 7 kap. lagen om elektronisk kommunikation i fråga om de bestämmelser som genomför datalagringsdirektivet. Med detta som utgångspunkt har flera operatörer kommit till slutsatsen att det inte finns något rättsligt stöd för att lagra trafikuppgifter.

Förutsättningarna för en myndighet att inte tillämpa en bestämmelse i svensk lag är att bestämmelsen i den lagen strider mot svensk grundlag eller mot unionsrätten. Om bestämmelsen strider mot grundlag ska myndigheten avstå från att tillämpa den i enlighet med de förutsättningar som anges i 12 kap. 10 § regeringsformen (lagprövning). Om en bestämmelse i lag i stället strider mot unionsrätten följer av unionsrättens överordnade ställning i förhållande till nationell rätt att nationella myndigheten har en på unionsrätten grundad skyldighet att inte tillämpa bestämmelsen. Om innebörden av unionsrätten inte är alldeles klar ligger det i EU-domstolens hand att slutligt avgöra vad som

följer av denna och vilka begränsningar bl.a. EU-stadgan innebär. Det är bara en nationell domstol som har rätt att begära ett tolkningsbesked genom ett förhandsavgörande av EU-domstolen.

Kommissionen har i anslutning till kommissionär Malmströms pressmeddelande med anledning av domen, uttalat att nationell rätt behöver ändras endast i den utsträckning den är oförenlig med unionsrätten, dvs. domen innebär inte med automatik att den nationella lagstiftning som genomför direktivet i de olika medlemsstaterna därmed också är ogiltig. Kommissionen har även uttalat att den kommer att noggrant analysera domen och dess konsekvenser. Kommissionen kommer vidare att beakta domstolens utslag samt förhandlingarna om ett nytt ramverk för dataskydd i sitt fortsatta arbete med revideringen av direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation). Europaparlamentets rättstjänst har, vid LIBE-kommitténs sammanträde den 10 april 2014, förklarat att nationell lagstiftning som genomför direktivet inte automatiskt blir ogiltig i och med domen.

Konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet

I utredningen Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38), som är ett delbetänkande av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), beskrivs behovet av tillgång till trafikuppgifter på följande sätt: ”Vid utredningar av grövre brott används trafikuppgifter på något sätt i nästan samtliga fall. Tillgången till uppgifterna är av fundamental betydelse för brottsutredningsverksamheten och har ofta en direkt koppling till att förundersökningar över huvud taget kan föras framåt.” Den slutsatsen delas av utredningen Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning (SOU 2007:76).

Enligt Rikspolisstyrelsen bidrar trafikuppgifter ofta väsentligt till att kunna ringa in misstänkta, kartlägga planläggning av brott etc., men även till att avfärda någon från misstankar. Det handlar alltså om att kunna lösa sådana grova brott som mord, våldtäkt, grovt narkotikabrott, grov misshandel, människohandel, olaga hot (grovt brott), mordbrand, grov stöld, m.m. För internet-relaterad brottslighet, exempelvis barnpornografibrott, grooming och näthat, är utgångsläget ofta att trafikuppgifter är det enda sätt som polisen kan komma en misstänkt på spåren. Trafikuppgifter kan också enligt styrelsen vara livsavgörande vid räddningsinsatser och nödsituationer, t.ex. för att hitta en försvunnen person.

Utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna enligt grundlag skyddad mot bl.a. avlyssning och intrång i förtroliga meddelanden och även i övrigt mot

vissa andra betydande intrång i den personliga integriteten (2 kap. 6 § regeringsformen). Begränsningar i skyddet får endast göras genom lag. De måste motiveras av ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med begränsningen (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Av artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag i Sverige, följer vidare att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och sin korrespondens. Begränsningar i denna rättighet får göras bl.a. för att förebygga oordning och brott. En begränsning får dock göras bara om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det innebär att den måste motiveras av ett angeläget allmänt intresse och inte får gå utöver vad som behövs för att uppnå sitt syfte. Av regeringsformen följer att en föreskrift i lag eller annan författning inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Rätten till respekt för privatlivet slås även fast i artikel 7 i EU-stadgan. Enligt artikel 8 i EU-stadgan har var och en vidare rätt till skydd för sina personuppgifter. Skyddet innefattar bl.a. ett krav på att behandlingen av personuppgifter måste ha stöd i en legitim och lagenlig grund och att en oberoende myndighet ska utöva tillsyn över att reglerna om behandling av personuppgifter följs. Av artikel 6.1 fördraget om Europeiska unionen följer att EU-stadgan har samma rättsliga värde som fördragen.

Enligt artikel 51.1 i EU-stadgan riktar sig denna till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. EU-domstolen har dock slagit fast att detta innebär att de grundläggande rättigheterna måste iakttas inte bara vid tillämpningen av genomförandelagstiftning utan så snart nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (EU-domstolens dom den 26 februari 2013 i mål C-617/10 Åkerberg Fransson). Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan ska de rättigheter i stadgan som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

EU-domstolen har underkänt datalagringsdirektivet på grund av att det strider mot kravet på proportionalitet enligt artikel 52.1 i EU-stadgan. Ställningstagandet görs efter en samlad bedömning av regleringen i direktivet. Domstolen har inte uttalat sig om huruvida de nationella bestämmelserna som genomför direktivet är förenliga med unionsrätten. Domstolens ställningstagande innebär inte med automatik att nationell reglering som genomför direktivet inte uppfyller unionsrättens krav på proportionalitet.

När datalagringsdirektivet genomfördes i Sverige infördes skyldigheten att lagra de aktuella uppgifterna i 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Regeringen lade vid framtagandet av lagen stor vikt vid balansen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset

av skyddet för den personliga integriteten. Bland annat resulterade denna avvägning i att lagen kom att reglera en lagringstid som ligger på den miniminivå direktivet krävde, dvs. sex månader. Lagringsskyldigheten kompletterades också med regler om tillsyn och om skydd för de lagrade uppgifterna och med ett krav på att lagrade uppgifter ska raderas vid lagringstidens slut, vilka samtliga går längre än vad som anges i direktivet. Vidare infördes bestämmelser som syftade till att ytterligare stärka skyddet för de lagrade uppgifterna. PTS bemyndigades därutöver att meddela föreskrifter om skyddsåtgärder i detta avseende. Lagändringarna antogs av riksdagen med kvalificerad majoritet och trädde i kraft den 1 maj 2012. I regeringens proposition gjordes bedömningen att reglerna sammantaget var förenliga med såväl svensk grundlag som Europakonventionen.

Den 1 juli 2012 trädde också förändringar i regelverket kring tillgången till trafikuppgifter i kraft som syftade till att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet, bl.a. är det tydligt angivet under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut och hur sådana beslut ska fattas.

Sedan datalagringsdirektivet upphävts har medlemsstaterna i princip samma behörighet att besluta om nationell lagstiftning rörande lagring av trafikdata som innan direktivet antogs. Bedömningen av om EU-stadgans krav är uppfyllda i samband med att nationell lagstiftning antas inom ramen för unionsrättens tillämpningsområde förutsätter att en samlad bedömning görs av den svenska lagstiftningen som helhet. Efter- som EU-stadgans bestämmelser ska ha samma innebörd som Europa- konventionens motsvarande bestämmelser måste utgångspunkten vid bedömningen av gränserna för medlemsstaternas nationella beslutande- rätt på unionsrättens tillämpningsområde tas i praxis från såväl EU- domstolen som Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

Uppdraget

En utredare ska, i ljuset av EU-domstolens dom, grundligt analysera reglerna om lagring av uppgifter enligt 6 kap. 16 a–f §§ lagen om elektronisk kommunikation, samt övriga bestämmelser om tillgång och behandling av sådana uppgifter, och deras förhållande till unionsrätten.

Utredaren ska föreslå de ändringar som han finner lämpliga för att stärka skyddet för den personliga integriteten samt, om resultatet av analysen visar på brister i förhållande till unionsrätten, för att leva upp till unionsrättens krav. Utredaren ska lämna de fullständiga författningsförslag som krävs för sådana ändringar. I utformningen av sådana regler ska utredaren även beakta de brottsbekämpande myndigheternas behov av aktuella uppgifter.

Utredaren ska i analysen enligt första stycket inhämta särskild sakkunskap om unionsrätten jämte internationell rätt avseende

mänskliga rättigheter från professor Iain Cameron. Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket och PTS.

Redovisning av uppdraget

Analysen ska redovisas senast den 12 juni 2014. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 oktober 2014.