(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2004/0813(CNS)

18.4.2005

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om Den Franske Republiks, Irlands, Kongeriget Sveriges og Det Forenede Kongeriges initiativ til et udkast til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og strafforfølge kriminalitet og strafbare handlinger, herunder terrorisme
(8958/2004 – C6–0198/2004 – 2004/0813(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Alexander Nuno Alvaro

PR_CNS_art93rej

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

(Ekstern oversættelse)

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 6

(Ekstern oversættelse)

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om Den Franske Republiks, Irlands, Kongeriget Sveriges og Det Forenede Kongeriges initiativ til et udkast til rammeafgørelse om opbevaring af data, der behandles og lagres i forbindelse med levering af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, og af data, der findes i offentlige kommunikationsnet, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og strafforfølge kriminalitet og strafbare handlinger, herunder terrorisme
(8958/2004 – C6–0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Den Franske Republiks, Irlands, Kongeriget Sveriges og Det Forenede Kongeriges initiativ (8958/2004)[1],

– der henviser til EU-traktatens artikel 34, stk. 2, litra b),

– der henviser til EU-traktatens artikel 39, stk. 1, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6–0198/2004),

– der henviser til Retsudvalgets udtalelse om det foreslåede retsgrundlag,

– der henviser til forretningsordenens artikel 93, 51, og 35,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udvalget om Industri, Forskning og Energi (A6–0000/2005),

1. forkaster Den Franske Republiks, Irlands, Kongeriget Sveriges og Det Forenede Kongeriges initiativ;

2. opfordrer Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige til at tage deres initiativ tilbage;

3. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen samt til Den Franske Republiks, Irlands, Kongeriget Sveriges og Det Forenede Kongeriges regeringer.

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

BEGRUNDELSE

I. Formålet med forslaget

Som led i Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 29.-30. april 2004 stillede Frankrig, Storbritannien, Irland og Sverige et fælles[1] forslag til rammebeslutning om lagring af kommunikationsdata. Baggrunden for initiativet er en erklæring om bekæmpelse af terrorisme[2], som blev vedtaget den 25. marts 2004 af Det Europæiske Råd, hvor Rådet fik til opgave at undersøge foranstaltninger til udarbejdelse af lovbestemmelser om tjenesteudbyderes opbevaring af trafikdata.

Formålet med forslaget er en forenkling af det retlige samarbejde i straffesager. Det skal ske gennem en tilpasning af medlemsstaternes lovgivning om lagring af kommunikationsdata, som behandles og lagres af tjenesteudbydere i en offentlig tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste med henblik på forebyggelse, undersøgelse, konstatering og forfølgelse af strafbare handlinger inklusive terrorisme.

Der skal registreres trafik- og steddata inklusive deltager- og brugerdata, som fremkommer i forbindelse med telefoni, korte sms-beskeder og internetprotokoller inklusive e-mail, hvor kommunikationsindholdet ikke skal registreres. Som et led i forslaget fastsættes der i princippet en lagringstid på minimum 12 og maksimum 36 måneder. For den anden og tredje gruppe kan medlemsstaterne vedtage afvigelser fra den fastsatte lagringstid. Inden for rammerne af en retshjælpsanmodning skal medlemsstaterne kunne få adgang til de eksisterende kommunikationsdata i andre medlemsstater. Forslaget indeholder ikke nogen erstatningsregler for de dermed forbundne omkostninger.

II. Vurdering af forslaget

Ordføreren nærer stor tvivl både om valget af retsgrundlag (1.) og om foranstaltningernes forholdsmæssighed (2.). Desuden gør han opmærksom på muligheden for en overtrædelse af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (3.).

1. Retsgrundlag

Retsgrundlaget, som Rådet har valgt, er efter ordførerens opfattelse ikke i overensstemmelse med den europæiske lovgivning. Tværtimod består forslaget af forskellige foranstaltninger, som skal placeres både i EU's tredje og første søjle.

Rådet går ud over sin eneste lovgivningsbeføjelse i henhold til afsnit IV i traktaten om Den Europæiske Union og påberåber sig artikel 31, stk. 1, litra c), og artikel 32, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union.

[1] Rådsdokument 8958/04 af 28. april 2004.
[2] Rådsdokument 7764/04 af 28.marts 2004.

Ordføreren går dog ud fra, at det med hensyn til de foreslåede foranstaltninger drejer sig om to separate områder. På den ene side skal bl.a. tjenesteudbyderes pligt til opbevaring af data, definitionen af disse data og varigheden for opbevaringen fastsættes i Rådets forslag, hvilket falder ind under fællesskabsretten. For det andet drejer det sig bl.a. om adgang til og udveksling af de lagrede data mellem medlemsstaterne, hvor det handler om en fælles fremgangsmåde på området for det retlige samarbejde inden for straffesager, hvilket falder ind under den tredje søjle.

Allerede nu findes der fællesskabslovgivning om forpligtelse af tjenesteudbydere. Ved de pågældende data drejer det sig om data i henhold til artikel 1 og artikel 2 a i direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995. Direktivet behandler medlemsstaternes generelle forpligtelser til sikring af beskyttelse af privatlivets fred for fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger. Desuden reguleres i direktiv 2002/58 af 12. juli 2002 behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor nærmere. Princippet, der ligger bagved de to retsakter, betyder, at lagrede data skal slettes, når deres opbevaring ikke længere er berettiget. I artikel 15 i direktiv 2002/58/EF åbnes der undtagelsesvis mulighed for, at de enkelte medlemsstater kan opbevare data, såfremt det forekommer at være nødvendigt, hensigtsmæssigt og forholdsmæssigt for bekæmpelse af kriminalitet. Medlemsstaterne kunne under forhandlingerne om direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ikke blive enige om en lagringstid, og derfor blev der ikke fastlagt én.

Dermed er det retsgrundlag, som Rådet har valgt, i modstrid med bestemmelsen i EU-traktatens artikel 47, ifølge hvilken EU-traktaten ikke berører bestemmelserne i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber. Følgelig må ingen bestemmelser fra EU-traktaten påvirke bestemmelserne i EF-traktaten. Påvirkningen af fællesskabsretten viser sig i det foreliggende tilfælde ved den manglende overholdelse af Fællesskabets allerede eksisterende retlige ramme. Derfor falder bl.a. forpligtelsen af udbydere til lagring hos dem selv, definitionen af de data, der skal lagres, og lagringstiden ind under EF-traktatens lovgivningsområde.

De foranstaltninger, der foreslås her, skal af logiske årsager være baseret på det samme retsgrundlag som den allerede eksisterende retlige ramme. Dermed skulle EF-traktatens artikel 95, der giver hjemmel for den fælles beslutningsprocedure, også lægges til grund her.

Denne opfattelse støttes af Europa-Parlamentets Retsudvalg. Ordføreren er blevet oplyst om, at både Kommissionens og Rådets juridiske tjenester er enige i denne fortolkning.

2. Foranstaltningernes forholdsmæssighed

Desuden tvivler ordføreren på forholdsmæssigheden i enkelthederne i foranstaltningerne. De har ikke en rimelig mål-middel-relation, da de hverken er egnede eller nødvendige og udgør en urimelig ulempe for de berørte parter.

Med den datavolumen, der skal lagres især på internetområdet, mener ordføreren, at det er tvivlsomt, om man overhovedet kan gennemføre en evaluering af dataene, som gør det muligt at opnå det ønskede mål.

Deltagere fra miljøet i forbindelse med organiseret kriminalitet og terror vil nemt kunne forhindre sporbarheden af deres data. Eksempler herpå kunne være køb af telefonkort via strømænd eller skiftevis anvendelse af mobiltelefoner fra udenlandske udbydere, anvendelse af offentlige telefonbokse, ændring af IP-adresser eller e-mail-adresser i forbindelse med brug af en e-mail-service eller brug af internetudbydere, der ligger uden for Europa, og som ikke er underlagt en forpligtelse til lagring af kommunikationsdata.

Såfremt der rent faktisk skulle gennemføres en lagring af samtlige trafikdata, der er omfattet af forslaget, ville der allerede med den nuværende trafik opstå en datamængde på 20-40.000 terabyte i en stor internetudbyders net. Det er en datamængde, som ville svare til ca. 4 millioner fyldte ringbind - hvilket igen ville svare til 10 papirbjerge, som hver især ville nå fra jorden til månen. Med denne voldsomme datamængde ville en enkeltstående søgning tage 50-100 år ved anvendelse af den nuværende teknik og uden yderligere investeringer heri. Man må således betvivle muligheden for hurtigt at få rådighed over de ønskede data.

I forhold til det eksisterende forslag om omfattende lagring af kommunikationsdata kunne et middel, der er baseret på anledningsorienteret lagring, hvilket også er angivet i Europarådets *cybercrime-convention*[1], både være lige så egnet og mildere.

Hvad angår Rådets begrundelse for en afvisning af dette alternativ[2], melder spørgsmålet sig desuden, om den planlagte lagring af kommunikationsdata er forenelig med princippet om uskyldsformodning.

Det foreliggende forslag omhandler desuden ikke eventuelle ulemper for de berørte parter. Ud over dybe indgreb i beskyttelsen af den enkeltes personlige data kan man frygte, at det vil betyde enorme økonomiske belastninger for den europæiske telekommunikationsindustri, især for de små og mellemstore telekommunikationsvirksomheder.

Der vil frem for alt kunne opstå omkostninger i forbindelse med
- tilpasning af systemteknik til generering og lagring af data,
- tilpasning af de driftsmæssige processer til sikker arkivering af data samt
- behandling og evaluering af forespørgsler fra sikkerhedsmyndigheder.

Ifølge skøn fra forskellige større virksomheder vil de nødvendige investeringsomkostninger inden for den klassiske linjeudbydende telefoni ligge på omkring 180 millioner euro pr. virksomhed med årlige driftsomkostninger på op til 50 millioner euro. Små og mindre virksomheder ville med sikkerhed være truet på deres eksistens. De økonomiske belastninger på internetområdet ville skønsmæssigt overstige investeringsomkostningerne inden for den klassiske linjeudbydende telefoni mange gange. Artikel 36-udvalget foreslår derfor, at der

[1] ETS nr. 185 af 8. november 2001. Konventionen er endnu ikke gennemført i alle medlemsstaterne.
[2] Rådsdokument 8958/04 ADD 1. I det forklarende dokument til rammebeslutningen om lagring af kommunikationsdata konstateres det udelukkende, at den anledningsorienterede lagring af data "ikke kan yde noget bidrag til kontrol af personer, som endnu ikke er mistænkt for at tilhøre en kriminel organisation eller en terrororganisation [...] De kan derfor ikke dække sikkerheds- og efterretningstjenesters samt påtalemyndigheders behov med hensyn til bekæmpelsen af dagens lovovertrædere, som også omfatter terrorister."

forsat kun sker registrering af de data, som alligevel opstår[1].

Rådets forslag mangler en bestemmelse, som er harmoniseret på europæisk plan, om fordeling af den omkostningsbelastning, der opstår herved. Hermed ville der opstå konkurrenceforvridninger, som på længere sigt ville true de bæredygtige konkurrencestrukturer og således forhindre gennemførelsen af et fælleseuropæisk indre marked.

3. Forenelighed med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention

Ordføreren mener fortsat, at der er tale om en overtrædelse af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Der skal ikke gives tilladelse til dataovervågning og -lagring, hvis den ikke opfylder tre grundlæggende kriterier, som fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af artikel 8, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Samtidig skal de lovhjemles, være nødvendige i et demokratisk samfund og tjene et af de legitime mål, der er anført i konventionen[2]. På baggrund af ovenstående synes opfyldelsen af alle nødvendige kriterier under alle omstændigheder at være tvivlsom inden for rammerne af det foreliggende forslag[3].

III. Resultat

På baggrund af ovenstående forkaster ordføreren det foreliggende udkast til rammebeslutning og opfordrer de fire medlemsstater til at tage deres forslag tilbage.

Ordføreren forventer, at medlemsstaterne forelægger en undersøgelse, som begrunder behovet for den planlagte lagring af kommunikationsdata, så det er uomtvisteligt. I tilslutning hertil foreslår ordføreren, at forpligtelsen til lagring af datakommunikation, definitionen af de data, der skal lagres, og lagringstiden behandles i et andet direktiv adskilt fra de øvrige bestemmelser. Han opfordrer Kommissionen til at udarbejde et forslag herom. Ordføreren påpeger, at formålene med det foreliggende direktivforslag allerede kan nås med gennemførelse af Europarådets *cybercrime-convention* og forbedring af det grænseoverskridende samarbejde inden for det pågældende område. Inden der altså træffes endelig afgørelse om nye foranstaltninger, er det tvingende nødvendigt at tage hensyn til resultaterne fra den undersøgelse, der blev krævet ovenfor. I tilfælde af, at Rådets forslag imod forventning skulle få støtte fra et flertal, kræver ordføreren, at der i teksten optages en kontrol af foranstaltningerne efter tre år på grundlag af en evaluering for at fastslå den faktiske effektivitet og dermed forsvare lagring af kommunikationsdata.

---

[1] 15098/04 af 23. november 2004.

[2] Artikel 29-Gruppen vedrørende databeskyttelse, 11885/04 af 9. november 2004.

[3] Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol præciserede, at de kontraherende stater ikke har nogen uindskrænket skønsbeføjelse til at underkaste personer i deres kompetenceområde en hemmelig overvågning. Set i lyset af den kendsgerning, at de pågældende beføjelser med begrundelsen om at ville forsvare demokratiet netop truer med at underminere eller ødelægge dette, understreger Menneskerettighedsdomstolen, at de kontraherende stater ikke må vedtager enhver foranstaltninger, som de anser for rimelig, for at bekæmpe spionage og terrorisme.