EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2004/0813(CNS)

18.4.2005

*

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om Republiken Frankrikes, Irlands, Konungariket Sveriges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands initiativ om utkastet till rådets rambeslut om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller uppgifter i allmänna kommunikationsnät för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Alexander Nuno Alvaro

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING 6

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om Republiken Frankrikes, Irlands, Konungariket Sveriges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands initiativ om utkastet till rådets rambeslut om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller uppgifter i allmänna kommunikationsnät för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av Republiken Frankrikes, Irlands, Konungariket Sveriges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands initiativ (8958/2004)[1],

– med beaktande av artikel 34.2 b i EU-fördraget,

– med beaktande av artikel 39.1 i EU-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0198/2004),

- med beaktande av yttrandet från utskottet för rättsliga frågor över den föreslagna rättsliga grunden,

– med beaktande av artiklarna 93, 51 och 35 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för industri, forskning och energi (A6-…/2005).

1. Europaparlamentet förkastar Republiken Frankrikes, Irlands, Konungariket Sveriges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands initiativ.

2. Europaparlamentet uppmanar Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att dra tillbaka sitt initiativ.

3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen samt Republiken Frankrikes, Irlands, Konungariket Sveriges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regeringar parlamentets ståndpunkt.

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.

MOTIVERING

I. Förslagets syfte

Inom ramen för rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 29–30 april 2004 har Frankrike, Förenade kungariket, Irland och Sverige lagt fram ett gemensamt utkast[1] till rambeslut om bevarande av kommunikationsuppgifter. Bakgrund till initiativet är Europeiska rådets förklaring av den 25 mars 2004 om bekämpande av terrorism[2], i vilken rådet uppmanades att behandla frågan om åtgärder för att utarbeta rättsliga föreskrifter om tjänsteleverantörers bevarande av kommunikationsuppgifter.

Förslaget syftar till att förenkla det straffrättsliga samarbetet genom en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats av leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism.

De uppgifter som omfattas är trafik- och positionsuppgifter, inklusive deltagar- och användaruppgifter, som har framställts inom ramen för telefoni, SMS-meddelanden och Internetprotokoll, inklusive e-postmeddelanden. Kommunikationens innehåll omfattas inte. I utkastet anges att uppgifterna skall sparas i minst 12 och högst 36 månader. För den andra och tredje gruppen kan medlemsstaterna besluta att avvika från bestämmelserna om hur länge uppgifterna skall sparas. Medlemsstaterna bör inom ramen för rättsligt bistånd kunna få tillgång till uppgifter som finns i ett annat EU-land. Förslaget innehåller inga ersättningsbestämmelser för kostnader som uppkommer.

II. Bedömning av förslaget

Föredraganden är mycket tveksam både till valet av rättslig grund (1) och till åtgärdens proportionalitet (2). Föredraganden påpekar dessutom att förslaget eventuellt strider mot artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (3).

1. Rättslig grund

Enligt föredraganden är den rättsliga grund som rådet har valt inte förenlig med gemenskapslagstiftningen. Dessutom består förslaget av flera åtgärder som faller under såväl tredje som första pelaren.

Rådet utgår från sin lagstiftningsbefogenhet i enlighet med avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Det stöder sig även på artikel 31.1 c i förbindelse med artikel 34.2 b i EU-fördraget.

I samband med den föreslagna åtgärden anser emellertid föredraganden att det handlar om två separata områden. I det aktuella rådsförslaget fastställs bland annat tjänsteleverantörers skyldighet att bevara uppgifter, definitionen av uppgifter och hur länge uppgifterna skall bevaras. Detta faller inom gemenskapsrättens område. För det andra tar förslaget upp tillgång och utbyte av sparade uppgifter inom medlemsstaterna. Här handlar det om ett gemensamt

[1] Rådsdokument 8958/04 av den 28 april 2004.
[2] Rådsdokument 7764/04 av den 28 mars 2004.

tillvägagångssätt på området straffrättsligt samarbete och därmed faller det under tredje pelaren.

Redan i dag finns det gemenskapsbestämmelser som reglerar tjänsteleverantörernas skyldigheter. För de uppgifter som berörs här handlar det om de uppgifter som avses i artikel 1 i förbindelse med artikel 2 a i direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995. I detta direktiv behandlas medlemsstaternas allmänna skyldighet att garantera skydd för fysiska personers privatliv vid bearbetning av personuppgifter. Genom direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 regleras dessutom särskilt bearbetningen av personuppgifter och skydd för privatlivet i samband med elektronisk kommunikation. Den princip som dessa båda bestämmelser baseras på innebär att de sparade uppgifterna skall raderas när det inte längre är motiverat att lagra dem. I artikel 15 i direktiv 2002/58/EG ges de enskilda medlemsstaterna i undantagsfall möjlighet att lagra uppgifter om detta är nödvändigt av brottsbekämpningsskäl, om uppgifterna är anpassade till ändamålet och om åtgärden står i proportion till ändamålet. I förhandlingarna om dataskyddsdirektivet för kommunikation kunde medlemsstaterna inte enas om hur länge uppgifterna skulle sparas och avstod därför från att fastställa någon frist.

Därmed står den rättsliga grund som rådet har valt i motsättning till bestämmelserna i artikel 47 i EU-fördraget, enligt vilken EU-fördraget inte skall inverka på bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Följaktligen får ingen reglering i EU-fördraget inverka på bestämmelserna i EG-fördraget. Effekterna på gemenskapsrätten resulterar i det här fallet i att de gemenskapsrättsramar som redan finns inte beaktas. Därför faller bland annat tjänsteleverantörernas skyldighet att spara uppgifter, definitionen av de uppgifter som skall sparas och hur länge de skall sparas inom EG-fördragets regleringsområde.

Av logiska skäl måste de föreslagna åtgärderna dessutom baseras på samma rättsliga grund som de rättsliga ramar som redan finns. Därför bör artikel 95 i EG-fördraget användas som rättslig grund även här, vilket innebär att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas.

Denna uppfattning stöds av Europaparlamentets utskott för rättsliga frågor. Föredraganden har informerats om att både Europeiska kommissionens och rådets rättstjänster delar denna rättstolkning.

2. Åtgärdens proportionalitet

Föredraganden tvivlar dessutom på de enskilda åtgärdernas proportionalitet. Det finns ingen rimlig proportion mellan åtgärdernas mål och medlen för att nå dit. Medlen är varken lämpliga eller nödvändiga utan innebär oskäliga påfrestningar för de berörda.

För de datavolymer som skall bevaras, särskilt Internetuppgifter, betvivlar föredraganden att det överhuvudtaget är möjligt att göra en ändamålsenlig bedömning.

Personer som är inblandade i organiserad brottslighet och terrorism kan lätt förhindra att deras uppgifter spåras. En möjlighet är att köpa telefonkort via bulvaner eller byta till mobiltelefoner från utländska operatörer, andra möjliga sätt är att använda offentliga telefonhytter, förändra den IP-adress eller e-postadress som används vid användningen av en e-posttjänst, eller helt enkelt använda en Internettjänsteleverantör som ligger utanför Europa och därför inte omfattas av skyldigheten att bevara uppgifter.

Om alla de trafikuppgifter som förslaget omfattar verkligen måste bevaras kommer det redan med dagens trafik att innebära en datamängd på 20 000–40 000 terabyte i en stor Internettjänsteleverantörs nät. Denna datavolym motsvarar ungefär 4 miljoner kilometer fyllda pärmar – vilket dessutom motsvarar tio dokumentberg som skulle sträcka sig från jorden till månen. Med dessa väldiga datamängder skulle det med aktuell teknik och utan extra investeringar ta 50–100 år att göra en enkel sökning. Det är därför tveksamt om de uppgifter som efterfrågas verkligen kan ställas till förfogande på ett snabbt sätt.

Till skillnad från det aktuella förslaget om ett omfattande bevarande av uppgifter vore det både rimligare och mildare att använda sig av säkrande av uppgifter, vilket bland annat föreslås i Europarådets s.k. *Cybercrime Convention (*konvention om brott som begåtts mot eller via Internet och andra nätverk för dataöverföring)[1].

Med tanke på rådets motivering för att avvisa detta alternativ[2] inställer sig frågan i vilken utsträckning det planerade bevarandet av uppgifter går att förena med principen om att en person är oskyldig till motsatsen bevisats.

I det aktuella förslaget tas dessutom inte påfrestningarna för dem som berörs upp. Vid sidan om de stora ingreppen i skyddet för enskilda personers personuppgifter finns det risk för att den europeiska telekommunikationsindustrin utsätts för enorma påfrestningar, särskilt små och medelstora telekommunikationsföretag.

I detta sammanhang kommer de ökande kostnaderna framför allt från

- anpassningen av systemtekniken för att generera och bevara uppgifterna,
- anpassningen av företagens rutiner för säker arkivering av uppgifterna samt
- säkerhetstjänsternas behandling och bedömning av förfrågningar.

De investeringar som krävs för den traditionella fasta telefonin uppgår enligt olika större företag i medlemsstaterna till 180 miljoner euro per år och företag med årliga driftkostnader på upp till 50 miljoner euro. Små och medelstora företags existens kommer med all säkerhet att hotas. Kostnaderna för Internet beräknas överstiga den fasta telefonins investeringskostnader flera gånger om. Artikel 36-kommittén föreslår därför att bestämmelserna i fortsättningen endast skall omfatta de uppgifter som ändå uppstår.[3]

I rådets förslag saknas harmoniserade bestämmelser på EU-nivå för att fördela de kostnader som uppkommer. Detta skulle snedvrida konkurrensen, vilket skulle kunna hota de långsiktigt hållbara konkurrensstrukturerna och förhindra fullbordandet av en gemensam inre marknad i EU.

---

[1] ETS nr 185, av den 8 november 2001. Konventionen har ännu inte införlivats i alla medlemsstater.
[2] Rådsdokument 8958/04 ADD 1. I följenoten till rambeslutet om bevarande av uppgifter anges att säkrande av uppgifter ”aldrig [kan] vara till nytta vid utredningar som gäller personer som inte redan är misstänkta för samröre med någon brottsorganisation eller terroristorganisation […] Säkrande av uppgifter räcker därför inte till för att tillgodose behoven hos säkerhets- och underrättelseorgan och brottsbekämpande organ i kampen mot moderna brottslingar, inklusive terrorister.”
[3] 15098/04 av den 23 november 2004.

3. Förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna
Föredraganden anser dessutom att förslaget strider mot artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

En begäran om dataövervakning och datalagring skall avvisas om den inte uppfyller de tre grundläggande kriterier som framgår av utlåtandet från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna om artikel 8.2 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna: Den måste ha stöd i lagen, vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle och uppfylla ett av de mål som anges i konventionen[1]. Av ovanstående framgår att det åtminstone är tveksamt om det aktuella förslaget uppfyller samtliga de kriterier som krävs.[2]

III. Slutsatser
Med anförande av ovanstående förkastar föredraganden det aktuella utkastet till rambeslut och uppmanar de fyra medlemsstaterna att dra tillbaka sitt förslag.

Föredraganden förväntar sig att medlemsstaterna presenterar en undersökning med otvetydiga belägg för att det planerade bevarandet av uppgifter verkligen behövs. Dessutom föreslår föredraganden att skyldigheten att bevara uppgifter, definitionerna av vilka uppgifter som skall bevaras och hur länge uppgifterna skall bevaras behandlas i ett separat direktiv skilt från övriga bestämmelser. Föredraganden uppmanar kommissionen att utarbeta ett lämpligt förslag. Föredraganden påpekar att syftet med det aktuella förslaget till direktiv redan kan uppnås genom genomförandet av Europarådets s.k. *Cybercrime Convention* och en förbättring av det gränsöverskridande samarbetet på området i fråga. Innan beslut om nya åtgärder fattas måste resultaten från ovannämnda undersökning beaktas. Om rådets förslag mot förmodan skulle få en majoritet kräver föredraganden ett tillägg till texten där det anges att det på grundval av en utvärdering skall ske en omprövning efter tre år för att fastställa den faktiska effektiviteten och på så sätt rättfärdiga bevarandet av uppgifter.

[1] Artikel 29 dataskyddsgrupper, 11885/04 av den 9 november 2004.
[2] Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat att konventionens parter inte har någon oinskränkt rätt att genomföra hemlig övervakning av personer på sitt territorium. Med tanke på att demokratin redan riskerar att undermineras eller förstöras när motsvarande befogenhet används med motiveringen att vilja försvara demokratin betonar domstolen att det inte står konventionens parter fritt att besluta om vilka åtgärder som de anser vara lämpliga för att bekämpa spionage eller terrorism.