



Innst. 292 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 50 S (2010–2011)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

EU vedtok 15. mars 2006 direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett med endring av direktiv 2002/58/EF (datalagringsdirektivet). Fristen for gjennomføring av direktivet for EUs medlemsstater var 15. september 2007. Direktivet åpner for en utsatt gjennomføring av lagring av data knyttet til Internett, bredbåndstelefoner og e-post til mars 2009.

Beslutning i EØS-komiteen er ennå ikke fattet. I og med at gjennomføring av direktivet nødvendigvis gjør lovendringer, er Stortingets samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. For ikke å forsinke ikrafttredelsen legges det opp til at Stortinget gir sitt samtykke på forhånd til deltakelse i EØS-komiteens beslutning.

Justisdepartementet legger også frem en lovproposisjon med de nødvendige lovendringer, jf. Prop. 49 L (2010–2011).

Utkast til beslutning i EØS-komiteen og direktiv 2006/24/EF i uoffisiell norsk oversettelse følger som trykte vedlegg til proposisjonen.

1.2 Generelt om datalagringsdirektivet

EU vedtok i 2004 en deklarasjon om bekjempelse av terror (Declaration on Combating Terrorism). Bakgrunnen for denne deklarasjonen var blant annet terrorangrepene i Madrid i mars 2004. I deklarasjonen blir behovet for felles virkemidler for å bekjempe terror understreket, og Rådet blir blant annet bedt om å komme med forslag til etablering av felles regler for lagring av data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Et forslag til rådsbeslutning om datalagring ble fremmet av Sverige, Storbritannia, Frankrike og Irland i april 2004. Rådsforslaget ble avvist av Europaparlamentet i september 2005, blant annet på grunn av at forslaget var fundert i artikkel 31 og 34 i EU-traktaten, under den såkalte «tredje søyle», som omhandler samarbeid på justis- og innenriksområdet. Europakommisjonen fremmet i september 2005 et forslag til direktiv med den begrunnelse at regler for datalagring hører hjemme i det indre marked. Forslaget fra Kommisjonen ble etter forhandlinger med Parlamentet og Rådet endret på enkelte områder, og endelig vedtatt i mars 2006.

Det fremgår av direktivets artikkel 1 hva som er formålet med direktivet, nemlig å harmonisere medlemsstatenes regler for lagring av data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon, med den hensikt å sikre at disse dataene er tilgjengelige for etterforskning, avdekking og rettsforfølging av alvorlig kriminalitet. Det fremgår videre av artikkelen at det er trafikkdata, lokaliseringsdata og abonnements- og brukerdata som skal lagres. Hensikten er å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet.

Direktivet legger klare føringer for hvem som skal lagre, og hva som skal lagres. Det skal lagres en mengde data som er nødvendige for å spore og identifisere kilder til en kommunikasjon, dato, tid, sted og

varighet. Dette gjelder trafikkdata, lokaliseringsdata og abonnements-/brukerdata som fremkommer ved bruk av elektronisk kommunikasjon som fasttelefoni, mobiltelefoni, Internett-tilgang, e-post og bredbånds-telefoni. Også data som sier noe om type kommunikasjon og hvilket utstyr som benyttes, skal lagres. I tillegg skal data knyttet til tapte anrop lagres (unsuccessful call attempt). Innholdet i kommunikasjonen skal ikke lagres.

Det er tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett som skal lagre. Hver enkelt tilbyder skal lagre de data som fremgår av opplistingen i direktivet, og som produseres når de selv utfører sin tjeneste, det vil si data de har tilgjengelige. Tilbyderne skal ikke etablere systemer for å kunne lagre data som de ikke har tilgjengelige ved produksjon av tjenester per i dag. Direktivet inneholder også visse krav til informasjonssikkerhet hos tilbyder.

Direktivet overlater til nasjonale myndigheter å ta nærmere stilling til flere viktige spørsmål. Dette gjelder bl.a. spørsmålet om tilgang til og utlevering av data som lagres. Det fremgår av artikkel 4 at det er kompetente myndigheter som i særlige saker og i henhold til nasjonale regler skal få tilgang til data. Lagringstiden skal i henhold til direktivet være mellom 6 og 24 måneder. Det fremgår videre at nasjonale myndigheter skal utpeke noen til å føre tilsyn med lagringen og sikkerheten til data. Direktivet sier ikke noe om valg av teknologi for lagringen eller om kostnader.

Direktiv 2002/58/EF, kommunikasjonsvern-direktivet, blir endret som følge av datalagringsdirektivet. Kommunikasjonsvern-direktivet setter regler for hvordan ekomsektoren skal behandle trafikkdata og lokaliseringsdata som oppstår i forbindelse med produksjon av elektronisk kommunikasjon. Slike data skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for fakturerings- eller kommunikasjonsformål. Kommunikasjonsvern-direktivet åpner for at det kan gjøres unntak fra denne regelen dersom det er nødvendig og forholdsmessig å gjøre det i et demokratisk samfunn, med det formål å sikre offentlige formål som for eksempel nasjonens sikkerhet, forsvar, etterforskning, avdekking og rettsforfølgning av kriminelle handlinger. Flere medlemsstater hadde med grunnlag i dette innført regler om datalagring.

Fristen for gjennomføring av datalagringsdirektivet var 15. september 2007, med en utsettelse til 15. mars 2009 for data knyttet til Internett.

I henhold til artikkel 14 i direktivet skal EU-kommisjonen innen 15. september 2010 legge frem for Europaparlamentet og Rådet en evaluering av gjennomføringen av direktivet og dets innvirkning på økonomiske virksomheter og forbrukere. Denne eva-

lueringen er forsinket, og det er ikke kjent hva konklusjonene i rapporten vil være.

1.3 Konstitusjonelle forhold

Fordi gjennomføring av datalagringsdirektivet i norsk rett vil nødvendiggjøre lovendring, må Stortinget gi sitt samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning, jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

For å hindre at Norge forsinkes ikrafttredelse av beslutningen, fremmes det forslag om at Stortinget gir sitt samtykke før EØS-komiteen treffer sin beslutning. Det vil dermed ikke være nødvendig for Norge å ta forbehold om konstitusjonelle prosedyrer ved beslutning i EØS-komiteen.

Det er ikke ventet at det vil komme endringer i utkastet til beslutning i EØS-komiteen. Dersom den endelige beslutningen skulle avvike vesentlig fra det utkastet som er lagt frem i denne proposisjonen, vil saken bli fremlagt for Stortinget på nytt.

1.4 Beslutningen i EØS-komiteen

Utkastet til EØS-komiteens beslutning inneholder en fortale og fire artikler.

I innledningen vises det til EØS-avtalen, særlig til artikkel 98, som gjør det mulig å endre vedleggene til avtalen gjennom beslutning i EØS-komiteen. Artikkel 1 slår fast at vedlegg XI endres. Artikkel 2 fastsetter at teksten til direktiv 2006/24/EF på islandsk og norsk, som vil bli kunngjort i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende, skal gis gyldighet. Artikkel 3 slår fast at beslutningen trer i kraft forutsatt at EØS-komiteen har mottatt alle meddelelser etter avtalens art 103 nr. 1. Artikkel 4 slår fast at beslutningen skal kunngjøres i EØS-avdelingen av og EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende.

1.5 Høringen – forholdet til menneskerettighetene

Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendte 8. januar 2010 på alminnelig høring et forslag til hvordan datalagringsdirektivet kan gjennomføres i norsk rett. Høringsfristen var 12. april 2010. Det kom inn over 130 innspill i tillegg til flere innlegg på Samferdselsdepartementets blogg. Det ble også arrangert høringsmøter om saken.

En av hovedinnvendingene mot datalagringsdirektivet som fremkom i høringsrunden, er at det stilles spørsmål ved om direktivet er i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Det følger av lov av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2 at EMK skal gjelde som norsk lov. Det er først og fremst artikkel 8 i EMK om retten til privatliv og familieliv som berøres av datalagringsdirektivet. Det er særlig spørsmålet om lagringen av data kan rettfer-

diggjøres etter EMK artikkel 8.2, som høringsinstansene er opptatte av. EMK artikkel 8.2 lyder:

«Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andre rettigheter og friheter.»

Politiet ga i høringen uttrykk for at datalagringsdirektivet er helt nødvendig for å kunne bekjempe alvorlig kriminalitet. Politiet viser til at manglende innføring av direktivet kan svekke myndighetenes muligheter til å vareta borgernes trygghet, frihet og å oppklare alvorlig kriminalitet. Det har imidlertid av mange andre høringsinstanser blitt stilt spørsmål om hvor nødvendig dette direktivet er for å bekjempe alvorlig kriminalitet, og om det er egnet for å nå dette målet.

Det ble videre i høringsrunden av svært mange høringsinstanser påpekt de betydelige personvernutfordringer som er knyttet til lagring av store mengder kommunikasjonsdata for hele befolkningen. Også konkurransen innenfor markedet for elektronisk kommunikasjon har vært gjenstand for diskusjon i høringsrunden. Det vil kunne bli skjevhet i konkurransen til tross for at formålet med direktivet er å harmonisere. Hovedårsaken til det er at direktivet omfatter noen tjenester og teknologiske plattformer, og ikke andre.

Alle de nevnte problemstillingene; forholdet til EMK, politiets behov for data til kriminalitetsbekjempelse, personvern og konkurransen innenfor elektronisk kommunikasjon er ytterligere drøftet i lovproposisjonen, jf. Prop. 49 L (2010–2011).

1.6 Reservasjonsretten i EØS-avtalen

På bakgrunn av den diskusjon som har vært i ulike deler av samfunnet om hvorvidt Norge bør reservere seg mot innlemmelse av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen, gis det i proposisjonens pkt. 6 en nærmere redegjørelse for de artikler og regler som gjelder ved bruk av reservasjonsretten og for mulige følger ved bruk av den.

Reservasjonsretten har hittil ikke vært benyttet. Det finnes derfor ikke noe erfaringsgrunnlag å trekke på når det gjelder hvilke politiske, rettslige og praktiske følger bruk av reservasjonsretten vil ha. Professorene Finn Arnesen og Fredrik Sejersted har i tilknytning til datalagringsdirektivet utarbeidet to utredninger som belyser reservasjonsretten. Den første er avgitt 6. juni 2008 på oppdrag av IKT-Norge, og den andre, som er gitt på oppdrag av Samferdselsdepartementet, er av 29. januar 2009. Begge utred-

ninger er offentlig tilgjengelige på regjeringens hjemmeside og er overlevert til Stortinget som utrykte vedlegg.

På bakgrunn av utredningene og departementets egen vurdering av spørsmålet, blir det i pkt. 6 redegjort nærmere for reservasjonsretten i EØS-avtalen artikkel 102 og hvilke mulige følger en reservasjon mot datalagringsdirektivet kan få for EØS-samarbeidet. Når det gjelder andre følger en reservasjon kan få, herunder følger for politi- og påtalemyndighetens arbeid, vises til Prop. 49 L (2010–2011).

1.6.1 Følgene av å nytte reservasjonsretten

Reservasjonsretten følger av EØS-avtalens artikkel 102. Artikkel 102 fastsetter også de umiddelbare følger av å reservere seg mot innlemmelse av en rettsakt. Det følger av artikkel 102 nr. 5 at utøvelse av reservasjonsretten fører til at «den berørte del av vedlegget (...) betraktes som midlertidig satt ut av kraft», med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte. I fravær av slikt vedtak inntre suspensjon av den berørte del av vedlegget automatisk. Artikkel 102 nr. 6 fastsetter at de praktiske følger av opphøret etter nr. 5 skal drøftes i EØS-komiteen. Rettslig sett er det imidlertid ikke nødvendig med slik forhåndsavklaring for at suspensjonen etter nr. 5 skal tre i kraft. Suspensjonen gjelder helt til spørsmålet mister sin aktualitet, for eksempel fordi EØS/EFTA-siden aksepterer rettsakten, eller EU-siden aksepterer nødvendige endringer, eller fordi partene blir enige om å bringe den til opphør.

Den direkte rettslige konsekvensen av å benytte reservasjonsretten er at de berørte deler av det relevante vedlegget midlertidig blir satt til side. Spørsmålet om hva som er den berørte del av vedlegget, kan man i prinsippet bli enig om i EØS-komiteen. Dersom komiteen ikke kommer til enighet, vil omfanget av suspensjonen måtte avgjøres basert på en tolkning av EØS-retten. Dette spørsmålet kan ikke bringes inn for verken EU-domstolen eller EFTA-domstolen. Det kan dermed ikke bli rettslig prøvd. I praksis vil i en situasjon hvor det ikke oppnås enighet om hva som skal ansees som berørt regelverk, beslutning tas av EU-siden.

1.6.1.1 MULIGE VIRKNINGER FOR MARKEDET AV Å NYTTE RESERVASJONSRETTE

Dersom Norge reserverer seg mot innlemming av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen, vil det være vedlegg XI om elektronisk kommunikasjon, audiovisuelle tjenester og informasjonssamfunnet som blir berørt.

Vedlegg XI om elektronisk kommunikasjon, audiovisuelle tjenester og informasjonssamfunnet er et omfattende vedlegg som er delt opp i fire deler:

- telekommunikasjonstjenester (dvs. elektroniske kommunikasjonstjenester),
- posttjenester,
- databeskyttelse og
- informasjonssamfunnstjenester.

Databeskyttelse og personopplysningsvern

Datalagringsdirektivet har en side til elektroniske kommunikasjonstjenester og en side til personvern. En naturlig plassering av datalagringsdirektivet, dersom det innlemmes, vil være i den delen av vedlegget som regulerer databeskyttelse. Datalagringsdirektivet inneholder en mindre endring av direktiv 2002/58/EF om kommunikasjonsvern, og er derfor direkte forbundet med dette direktivet. Videre henviser datalagringsdirektivet i fortalen til direktiv 95/46/EF om personvern.

I realiteten er det to direktiver som vil bli berørt dersom denne delen av vedlegget blir suspendert, og det er personverndirektivet og kommunikasjonsvern-direktivet. Både personverndirektivet og kommunikasjonsvern-direktivet er gjennomført i norsk rett. En suspensjon av kommunikasjonsvern-direktivet vil i første omgang måtte antas å få begrensede direkte følger for næringsliv og andre. Dersom EUs personverndirektiv suspenderes, vil det måtte antas å få som konsekvens at Norge blir å anse som tredjeland i forhold til EUs medlemsstater i forbindelse med deres overføring av personopplysninger til Norge. I henhold til direktivet skal de stater som er bundet av direktivet, sørge for at behandlingsansvarlige i statene kun overfører personopplysninger til stater som har et tilfredsstillende personvernnivå, og til stater der de nasjonale bestemmelsene er i samsvar med EUs personverndirektiv. Selv om Norge skulle bli å anse som et tredjeland, vil dette neppe få store praktiske konsekvenser for medlemsstatenes mulighet til å overføre personopplysninger til Norge, da vi har et personvernregelverk som gjennomfører, og forutsettes å være i samsvar med, EUs personverndirektiv. Med hjemmel i direktivets artikkel 29 er det opprettet en uavhengig rådgivende komité som består av representanter for medlemsstaters tilsynsmyndigheter. Det norske datatilsynet har rett til å delta på komiteens møter. Dersom direktivet blir suspendert, vil sannsynligvis Datatilsynet ikke lenger kunne møte her.

Telekommunikasjonstjenester

Man kan ikke se bort fra at også den del som regulerer telekommunikasjonstjenester vil kunne ansees berørt. Bakgrunnen for dette er at formålet med datalagringsdirektivet er å harmonisere lovgivningen om lagring av nærmere definerte data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. punkt 1.2. I så fall kan dette få følger for norsk næringsliv og sluttbrukere. Den delen av vedlegget

som gjelder telekommunikasjoner inneholder ca. 40 rettsakter. Uten å gå inn i hver enkelt rettsakt, vil noen av de viktigste mulige følgene kunne være:

For det første innebærer den europeiske reguleringen av elektroniske kommunikasjonstjenester (telekommunikasjonstjenester mv.) at rammevilkårene for tilbydere av elektronisk kommunikasjon harmoniseres. Sentralt i EUs rammeverk for elektronisk kommunikasjon står den sektorspesifikke konkurransereguleringen. Denne reguleringen av markedet for elektronisk kommunikasjon tar sikte på å fullharmonisere de ulike nasjonale EØS-myndigheters bruk av virkemidler og pålegg av plikter på aktørene i markedet. Utkast til nasjonale vedtak blir sendt til Kommisjonen/ESA for gjennomgang med sikte på harmonisering på fellesskapsnivå. Kommisjonen/ESA har vetorett mot visse typer vedtak og uttalelsesrett til andre, for å bidra til like rammevilkår for tilbyderne av elektronisk kommunikasjon i fellesskapsområdet.

En annen direkte og merkbar virkning vil kunne oppstå dersom forordningene om internasjonal gjesting i telekommunikasjonsdelen suspenderes. Ved innlemming av forordningene i EØS-avtalen ble maksimalprisene på grossist- og sluttbrukernivå for å ringe og motta samtaler innen EØS-området, redusert. Endringsforordningen innførte maksimalpriser på grossist- og sluttbrukernivå for gjestetekstmeldinger (SMS) sendt innenfor Fellesskapet, samt at det ble innført maksimalpriser på grossistnivå for gjesting av datatjenester.

Dersom forordningene om internasjonal gjesting suspenderes, vil dette kunne innebære en prisøkning for norsk næringsliv og for norske sluttbrukere som benytter seg av mobiltelefon ved reiser innenfor EU/EØS-området. De ulike transparensmekanismene som har fulgt med den europeiske reguleringen, og som blant annet har hatt til hensikt å beskytte sluttbruker mot høye mobilregninger etter utenlandsturer, vil videre stå i fare for falle bort. Per i dag er norske mobiltilbydere blant annet pålagt å sende enhver mobilbruker en gratis SMS ved grensekryssing med informasjon om priser med mer, samt å sperre bruken av datatjenester når regningen når omtrent 500 kroner, dersom sluttbruker ikke har bedt om en høyere beløpsgrense.

Et tredje forhold som kan være verdt å merke seg, er at store deler av ressursforvaltningen gjøres i samarbeid med EU. Selv om forvaltningen av det elektromagnetiske frekvensspektret i utgangspunktet har vært et nasjonalt anliggende, har det særlig de seneste år pågått en omfattende utvikling i retning av internasjonalt samarbeid om forvaltningsmessige problemstillinger og en stor grad av harmonisering. Særlig gjelder dette på regional basis i Europa. En harmonisering over landegrensene av hvordan frekvensressursene anvendes, er av betydning for å minimalisere

skadelig interferens og for å oppnå storskalafordeler. Harmoniseringen har ført til et fall i prisene på tjenester og sluttbrukerutstyr.

Videre har det vært reist spørsmål om suspensjon av vedlegg XI, eller deler av vedlegg XI, vil påvirke etableringsretten og norske markedsaktørers adgang til det indre marked. Markedsadgangen reguleres av EØS-avtalens artikkel 31 som gir en generell etableringsrett, men med eventuelle begrensninger som følger av vedleggene. I telekommunikasjonsdelen av vedlegget settes det ingen eksplisitte vilkår for etableringsretten, for eksempel gjennom en resiprositetsbestemmelse. I tillegg er det krav til markedsadgang og restriksjoner mot eksklusive og særlige rettigheter i direktiv 2002/77/EF om konkurranse i markedene for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester. Dette direktivet er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XIV om konkurranse. Siden vedlegg XIV mest sannsynlig ikke berøres av en suspensjon av vedlegg XI, vil dette direktivet derfor ikke bli suspendert. EØS-statene vil med andre ord fortsatt være forpliktet til å ha en fullt ut liberalisert elektronisk kommunikasjonssektor.

Rettslig sett er det derfor grunn til å anta at etableringsretten etter artikkel 31 ikke blir berørt, selv om deler av vedlegg XI blir suspendert.

Det er imidlertid vanskelig å si hvordan de faktiske virkningene av en eventuell suspensjon vil bli dersom EØS-avtalens vedlegg XI delvis blir suspendert. EU-siden kan komme til å vurdere innholdet i vedlegg XI annerledes enn det som skisseres ovenfor. Videre kan en suspensjon skape usikkerhet hos de europeiske regulatørene og dermed føre til praktiske problemer for norske markedsaktører på dette området.

Post og informasjonssamfunnstjenester

Det vurderes ikke som nærliggende at en reservasjon også vil føre til suspensjon av rettsaktene på postområdet, men man kan ikke utelukke det. Her antas den viktigste virkningen å bli at Posten Norge ikke kan regne med fritt å kunne etablere postselskaper i andre europeiske stater. Videre vil Norge kunne bli avskåret fra deltagelse i relevante europeiske regulatoriske fora, noe som vil føre til at vi får mindre innblikk i og innflytelse på den regulatoriske utviklingen for post i Europa.

Det må også antas at en suspensjon av den delen av vedlegget som gjelder informasjonssamfunnstjenestene, også kan få visse følger.

Andre potensielle følger

Det er vanskelig å forutse om bruk av reservasjonsretten kan få andre følger. Det kan ikke utelukkes at bruk av reservasjonsretten kan få konsekven-

ser, for eksempel ved at Norge møter mindre velvilje fra EU-institusjonene i andre sammenhenger.

1.7 Forholdet til norsk rett

Gjennomføring av direktivet vil kreve endringer i lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Ekomloven § 2-7 annet ledd oppstiller i dag en slet-teplikt for trafikkdata når disse ikke lenger er nødvendige for fakturerings- eller kommunikasjonsformål. Direktivet medfører at ekomloven må endres slik at det innføres en lagringsplikt i regelverket.

I artikkel 4 fremgår det at det er opp til medlemsstatene å sikre at data kun blir tilgjengelige for kompetente nasjonale myndigheter i henhold til nasjonal lov. Tilgang til de data som skal lagres i henhold til datalagringsdirektivet, reguleres i straffeprosessloven, politiloven, tvistemålsloven og verdipapirhandelloven. Det foreslås endringer i straffeprosessloven, politiloven, tvistemålsloven og verdipapirhandelloven for å gjennomføre datalagringsdirektivet for så vidt gjelder tilgang til data.

I artikkel 5 fremgår hvilke kategorier data som skal lagres. Dette vil medføre endringer i ekomloven i den forstand at det må fremgå hvilke data det er tilbydere skal lagre: Trafikkdata, lokaliseringsdata og abonnements/brukerdata. Det vil i forskrift bli fastsatt detaljerte bestemmelser om de ulike dataene som skal lagres.

Direktivets artikkel 6 om lagringstid vil medføre endringer i ekomloven. Det vil måtte fremgå av ekomloven hvor lenge tilbydere skal lagre data til formålet.

Justisdepartementet legger i dag frem en lovproposisjon med de nødvendige lovendringer, jf. Prop. 49 L (2010–2011).

1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene av datalagringsdirektivet for det offentlige, forventes det for politiet at bruken av data vil holde seg på tilsvarende nivå som i dag. Eventuelle kostnader for politimyndighetene på årsbasis bør ligge innenfor rammen av kostnadsnivået i årene 2001–2007.

Både Post- og teletilsynet og Datatilsynet forventes å få økte tilsynsforpliktelser, og følgelig økte administrative kostnader. Det forventes også en økning i domstolenes saksmengde, siden domstolene skal overta oppgaver fra Post- og teletilsynet når det gjelder opphevelse av tilbyders taushetsplikt.

Post- og teletilsynets eventuelle økte kostnader foreslås dekket gjennom en kostnadsriktig justering av tilsynets gebyrer. Både Datatilsynets og domstolenes økte kostnader foreslås dekket innenfor gjeldende budsjettrammer.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene for private, peker ekombransjen på de betydelige kostnadene de mener tilbyderne blir påført ved innføring av datalagringsdirektivet. Det er tilbyderne som skal stå for lagringen og uthenting av data. Det foreslås ingen lovendringer knyttet til kostnader ved innføring av datalagringsdirektivet. Dagens bestemmelser om kostnader knyttet til tilrettelegging for lovbestemt tilgang opprettholdes. Det er ikke tatt stilling til hvem som skal dekke kostnader tilknyttet lagringsplikten. En modell for beregning og eventuell fordeling mellom ekomtilbydere og justismyndighetene vil senere bli utarbeidet.

1.9 Konklusjon og tilråding

Av hensyn til muligheten for å etterforske og oppklare alvorlig kriminalitet bør datalagringsdirektivet gjennomføres i norsk rett. Direktivet gir kompetente myndigheter tilgang til data som kan være nødvendige for å bekjempe alvorlig kriminalitet og vareta nasjonal sikkerhet.

Selv om myndighetspålagt lagringsplikt og kompetente myndigheters tilgang til opplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv og korrespondanse, er det delte meninger om hvor inngripende den myndighetspålagte lagringen er. Departementets syn er at inngrepet mot privatlivet kan rettferdiggjøres så lenge det gis rettssikkerhetsgarantier mot vilkårlighet og maktmisbruk.

Utenriksdepartementet tilrår:

«At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet).

Tilstedeværende statsråder fra Sosialistisk Venstreparti (statsrådene Halvorsen og Aasland) og tilstedeværende statsråder fra Senterpartiet (statsrådene Navarsete, Meltveit Kleppa, Riis-Johansen og Brekk) vil uttale:

’Etter en samlet vurdering har vi kommet til at vi ikke kan gi vår tilslutning til tilrådingen om samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF av 15. mars 2006 om lagring av data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon (datalagringsdirektivet). Vi legger særlig vekt på at datalagringsdirektivet etter vårt syn er en betydelig krenkelse av den enkelte borgers personvern.

Vi er bekymret for at systematisk, mer omfattende lagring av data enn i dag, kan bidra til å redusere det vern av personlig integritet som er en del av rettsstatens rammer og som blant annet er forankret i EMK og personvernlovgivningen. Vi er videre bekymret for at omfattende lagring av kommunikasjonsdata kan føre til at enkelte

legger begrensninger på sin yringsfrihet. Med store mengder kommunikasjonsdata lagret over lang tid, mener vi også at faren øker for at dataene brukes til andre formål enn de er tiltenkt.

Vi mener dessuten datalagringsdirektivet ikke er forholdsmessig og stiller spørsmål ved hvor egnet direktivet er til å nå formålet, og om det svarer til nytten for politiet. Vi viser til at nytten for politiet er omdiskutert og kjernen i EU-kommisjonens pågående evaluering av direktivet. Vi har en prinsipiell motstand mot omfattende lagring av opplysninger om alle borgere, og at tilbyderne pålegges å lagre data som de ikke selv har saklig behov for i sin virksomhet.

Vi vil også vise til at det i regjeringens politiske plattform slås fast at Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiets statsråder og stortingsrepresentanter stilles fritt i denne saken.’»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Willy Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre, Kari Storstrand, og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Arvid Svendsen, viser til proposisjonen og den forutgående saksbehandling i regjeringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, viser til at formålet med direktiv 2006/24/EF (datalagringsdirektivet) er å harmonisere medlemsstatenes regler for lagring av data som framkommer ved bruk av elektronisk kommunikasjon, med den hensikt å sikre at disse dataene er tilgjengelig for politiet i etterforskning, avdekking og rettsforfølgelse av alvorlig kriminalitet.

Flertallet viser til at direktivet er et rammedirektiv som overlater til de nasjonale myndigheter å ta nærmere stilling til flere viktige spørsmål, blant annet regulering av tilgang til og utlevering av data, lagringstiden, innenfor en ramme på mellom 6 og 24 måneder og hvem som skal føre tilsyn med lagringen og sikkerheten til data.

Flertallet viser til at disse spørsmålene er drøftet og vurdert i Prop. 49 L (2010–2011), sammen med forslag til nødvendige lovendringer for at norske lover og regler skal ligge innenfor de rammer direktivet fastsetter.

Flertallet viser til at det er fastslått av EU-domstolen (Irland-saken) at datalagingsdirektivet gjelder for det indre marked, selv om direktivets formål er å gi politiet et redskap i kampen mot alvorlig kriminalitet. EFTA-statene er således etter EØS-avtalen forpliktet til å implementere direktivet.

Flertallet viser til EØS-avtalens artikkel 102 som forutsetter at det innen EØS-området skal være et felles regelverk for å sikre rettsikkerhet og ensartethet i det indre marked. Artikkel 102 pkt. 3 fastsetter at avtalepartene skal bestrebe seg på å komme til enighet i saker som er relevante for avtalen og videre at:

«EØS-komiteen skal særlig bestrebe seg på å finne fram til en gjensidig godtakbar løsning dersom det oppstår et alvorlig problem på et område som i EFTA-statene hører inn under den lovgivende myndighets kompetanse.»

Kravet til enighet gjelder både mellom de tre EFTA-landene og mellom EFTA-landene og EU.

Etter flertallets syn er de avveininger som datalagringsdirektivet krever mellom hensynet til personvernet og hensynet til bekjempelse av alvorlig kriminalitet ikke annerledes i Norge enn i de øvrige landene i EØS-området. Alle landene i EØS-området er forpliktet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og de fleste – blant dem Norge – deltar i et forpliktende justis- og politisamarbeid som også berøres av datalagringsdirektivet. Disse problemstillingene ble grundig drøftet under behandlingen av direktivet i EUs organer og i medlemslandene i forbindelse med implementeringen av direktivet.

Når det gjelder reservasjonsretten som ligger implisitt i EØSs avtalens krav om enstemmighet i artikkel 102, vil flertallet vise til hva daværende statsminister Gro Harlem Brundtland sa i Stortinget 15. oktober 1992, under debatten om ratifikasjon av EØS-avtalen:

«Når det gjelder EØS-avtalen og dette med veto-retten, har jeg bekreftet at vi har kjempet for at de reglene skal være der – og vi har lyktes i å få det til – og det er fordi vi trenger å ha dem. Det er helt avgjørende å ha slike bestemmelser for at dette skal fungere. (...) Jeg mener det i forhold til oljespørsmål for eksempel, er helt klart at hvis ikke Norge får en vesentlig innflytelse på utformingen av regelverket, ja, da har vi god grunn til, både overfor EFTA-partnere og EF-land å stå ganske oppreist og si kraftig ifra.»

Flertallet mener at datalagringsdirektivet ikke kan sies å berøre interesser som er særegne norske, i motsetning til direktiver og bestemmelser på områder hvor norske forhold skiller seg vesentlig fra våre nabolands og hvor erfaringen er at vi har oppnådd nødvendig forståelse for dette og fått gjensidige godtakbare løsninger.

Flertallet mener det vil styrke Norges muligheter for å delta i det europeiske samarbeidet om bekjempelse av alvorlig kriminalitet at våre regler ligger innenfor de felles rammene datalagringsdirektivet fastsetter på dette området.

Flertallet viser til at en implementering av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen også sikrer at Norge fullt ut kan delta i det viktige problemsøknings-, koordinerings- og harmoniseringsarbeidet som gjennomføres i EU-regi og som er av stor betydning for slagkraften til norsk og øvrig europeisk industri innen ekomsektoren. En implementering vil videre sikre at norske aktørers etableringsrett i og adgang til det indre marked ikke svekkes.

Flertallet viser for øvrig til Arbeiderpartiets og Høyres merknader i Innst. 275 L (2010–2011).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti viser til den uttalelse som et mindretall i regjeringen, tilstedeværende statsråder fra Sosialistisk Venstreparti (statsrådene Halvorsen og Aasland) og tilstedeværende statsråder fra Senterpartiet (statsrådene Navarsete, Meltveit Kleppa, Riis-Johansen og Brekk) vedla saken:

«Etter en samlet vurdering har vi kommet til at vi ikke kan gi vår tilslutning til tilrådingen om samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF av 15. mars 2006 om lagring av data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon (datalagringsdirektivet). Vi legger særlig vekt på at datalagringsdirektivet etter vårt syn er en betydelig krenkelse av den enkelte borgers personvern.

Vi er bekymret for at systematisk, mer omfattende lagring av data enn i dag, kan bidra til å redusere det vern av personlig integritet som er en del av rettsstatens rammer og som blant annet er forankret i EMK og personvernlovgivningen. Vi er videre bekymret for at omfattende lagring av kommunikasjonsdata kan føre til at enkelte legger begrensninger på sin ytringsfrihet. Med store mengder kommunikasjonsdata lagret over lang tid, mener vi også at faren øker for at dataene brukes til andre formål enn de er tiltenkt.

Vi mener dessuten datalagringsdirektivet ikke er forholdsmessig og stiller spørsmål ved hvor egnet direktivet er til å nå formålet, og om det svarer til nytten for politiet. Vi viser til at nytten for politiet er omdiskutert og kjernen i EU-kommisjonens pågående evaluering av direktivet. Vi har en prinsipiell motstand mot omfattende lagring av opplysninger om alle borgere, og at tilbyderne pålegges å lagre data som de ikke selv har saklig behov for i sin virksomhet.

Vi vil også vise til at det i regjeringens politiske plattform slås fast at Sosialistisk Venstrepartis og Senterpartiets statsråder og stortingsrepresentanter stilles fritt i denne saken.»

Disse medlemmer viser til at datalagringsdirektivet betyr at alle innbyggere i Norge i praksis blir

overvåket. Datalagringsdirektivet pålegger alle teleselskaper å lagre hvem du ringer til, hvor du ringer fra, hvor lenge du snakker, hvem du sender sms til, hvor mottakeren befinner seg, når du er på Internett, hvor lenge, og hvem du sender e-post til. Disse medlemmer mener at den type og omfang lagring som datalagringsdirektivet krever vil utgjøre både en stor trussel mot personvernet til norske innbyggere, og det vil bryte med det som hittil har vært viktige rettstatsprinsipper. Samtidig er verktøyet betydelig mindre relevant og pålitelig mot kriminalitetsbekjempelse enn mange hevder.

Disse medlemmer går derfor mot implementering av direktivet i norsk lov.

Disse medlemmer påpeker at personvernet er under press, og ny teknologi muliggjør økt overvåkning. Ny teknologi innebærer alltid nye muligheter. Men det er politikkenes rolle å sette grensene for teknologien når det finnes interessekonflikter; som her opp mot personvernet og rettstatsprinsipper. Datalagringsdirektivet endrer dagens praksis, fra en begrenset lagringsmulighet for faktureringsformål, til en pålagt lagring av trafikkdata over lengre tid. Direktivet pålegger alle teleselskaper å lagre hvem du ringer til, hvor du ringer fra, hvor lenge du snakker, hvem du sender sms til, hvor mottakeren befinner seg, når du er på Internett, hvor lenge, og hvem du sender e-post til. Overgangen fra lagringsmulighet og sletteplikt til en lagringsplikt betyr et stort skritt inn i et overvåkingssamfunn som disse medlemmer ikke ønsker.

Disse medlemmer viser til at bakgrunnen for EU-direktivet var den politiske situasjonen som oppsto i etterkant av terrorangrepet mot Madrid. Storbritannia, Sverige, Frankrike og Irland greide da å få flertall for et datalagringsforslag hvor hele Europas befolkning skulle overvåkes. Nå søkes direktivet innført i norsk lov. Med direktivet går man fra en situasjon hvor man overvåker på mistanke, til å betrakte alle innbyggere som potensielle lovbrøttere. Å innføre datalagringsdirektivet er å legge det demokratiske rettstatsprinsippet om at enhver er uskyldig inn til det motsatte er bevist (uskyldspresumsjonen) til side. Disse medlemmer mener dette medfører noe helt nytt i norsk rettspraksis. Datalagringsdirektivet betyr ikke bare et stort skritt inn i et overvåkingssamfunn, men medfører også at man trækker over en prinsipiell grense for selve rettsstaten.

Disse medlemmer viser til at det har vært en debatt i forhold til i hvilken grad datalagringsdirektivet kan være et nyttig verktøy for politiet, og disse medlemmer har forståelse for at politiet ønsker tilgang til mer og bedre data. Men avveiningen om hvorvidt man mener de etterforskningsmessige fordelene man oppnår er verd de personvernmessige og rettsstatlige kostnadene direktivet har, er et politisk

spørsmål, ikke et politispørsmål. Det er i tillegg fullt mulig å stille store spørsmålstegn ved hvorvidt direktivet faktisk betyr økt nytte for politiet. Disse medlemmer viser til at politiet allerede i dag har vide fullmakter til å iverksette informasjonslagring ved berettiget mistanke om kriminalitet, blant annet for hendelser som ran, drap og forsvinninger. Disse medlemmer vil samtidig påpeke at overvåkningen direktivet legger opp til lett kan omgås ved å bruke proxy-servere, nettbaserte e-post og falske e-postadresser, usikrede trådløse nett, Skype og andre teknologier.

Disse medlemmer viser forøvrig til sine merknader i transport- og kommunikasjonskomiteens Innst. 275 L (2010–2011), hvor disse medlemmers opplegg for bedre personvern knyttet til trafikkdata er redegjort for, uten å gå omveien om tvungen lagring av trafikkdata, slik datalagringsdirektivet pålegger.

Disse medlemmer vil også vise til Stortingets behandling av Prop. 49 L (2010–2011) Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett).

Disse medlemmer mener de budsjettmessige konsekvensene av avtalen mellom Høyre og Arbeiderpartiet ikke er godt nok redegjort for, selv om regjeringen ved Justis- og politidepartementet erkjenner at det påkommer økte kostnader på flere punkt. Disse medlemmer anser det som uaktuelt å støtte denne avtalen som man på en rekke områder ikke vet verken omfanget eller de budsjettmessige konsekvenser av.

Disse medlemmer viser til at avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre setter siste frist for implementering til 1. april 2012. Innenfor en slik tidsramme vil det være rom for en mer forsvarlig behandling av saken fra Stortingets side.

Disse medlemmer viser til at EU for tiden foretar en evaluering av direktivet, samt at flere land i EU ikke har implementert direktivet på grunn av konstitusjonelle innsigelser mot gjennomføringen. Disse medlemmer har derfor god grunn til å tro at det vil måtte gjøres vesentlige endringer i direktivet. Slike endringer vil kunne gjøre at direktivet i større grad enn dagens direktiv tar hensyn til personvern.

Disse medlemmer viser til transport- og kommunikasjonskomiteens behandling av Prop. 49 L (2010–2011) Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett) der flertallet, bestående av Høyre og Arbeiderpartiet, la fram omfattende lovendringer svært kort tid før komiteen hadde avsluttende behandling av innstillingen. Dette burde etter disse medlemmers syn medført en utsettelse av hele saken, slik at konsekvensene av det fremlagte

forslaget kunne blitt behandlet på en forsvarlig måte. Disse medlemmer peker på at dette også ville ha fått konsekvenser for behandlingen av Prop. 50 S (2010–2011) all den tid denne sak omhandler samme sakskompleks.

Disse medlemmer viser til spørsmål oversendt fra transport- og kommunikasjonskomiteen til Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet 28. mars 2011, der det bes om svar på flere forhold vedrørende konsekvensene av avtalen mellom Høyre og Arbeiderpartiet, en avtale som ble kjent samme dag. Disse medlemmer konstaterer at det ikke var mulig for regjeringen å gi fyllestgjørende svar innenfor den fristen som flertallet, bestående av Høyre og Arbeiderpartiet, hadde satt for transport- og kommunikasjonskomiteens behandling av saken.

Disse medlemmer viser til spørsmål fra transport- og kommunikasjonskomiteen til Justis- og politidepartementet datert 28. mars 2011 og departementets svar på disse datert 29. mars. Disse medlemmer viser til at departementet blant annet bes uttale seg om de økonomiske konsekvensene knyttet til avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre, herunder spørsmålet om domstolsbehandling og Datatilsynets nye oppgaver. Disse medlemmer viser til at departementet mener at en nærmere redegjørelse rundt disse spørsmål ville kreve en lengre tidsfrist enn det som var gitt i komiteens brev. Disse medlemmer bemerker at den korte fristen, som var satt av Høyre og Arbeiderpartiet, også medførte at departementet heller ikke kunne gi svar på de andre tiltakene i avtalen som komiteen hadde forespurt om, det vil si evaluering og statistikk.

Disse medlemmer viser til avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre der det foreslås en krypteringsordning. I svar fra Samferdselsdepartementet datert 29. mars 2011 svares det slik på transport- og kommunikasjonskomiteens spørsmål hva angår ulike sider ved kryptering:

«Den viktigste konsekvensen av forslaget om krav til kryptering er økte kostnader. Tilbyderne vil måtte implementere nye systemer, programvare o.l. i sine allerede etablerte løsninger for kundehåndtering/fakturering. Dette vil bli svært dyrt.»

Disse medlemmer konstaterer at dette estimatet er det mest presise overslaget som nå er tilgjengelig.

Disse medlemmer viser til det foruroligende svarbrevet fra Samferdselsdepartementet til trans-

port- og kommunikasjonskomiteen, datert 29. mars 2011, der det heter at:

«Oppsummeringsmessig vil forslagene i avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre medføre svært høye kostnader og være meget utfordrende å gjennomføre. Belastningen for tilbyderne vil avhenge av modell for kostnadsdeling. Dersom tilbyderne må dekke kostnadene knyttet til kryptering vil dette kunne få store konsekvenser for tjenestetilbudet og konkurransen i markedet. I dag dekkes tilbyderens merkostnader til drift av staten. Dersom det innføres strengere krav til sikkerhet bør staten dekke kostnaden til dette.»

Disse medlemmer er bekymret for den praktiske gjennomføringen av avtalen mellom Høyre og Arbeiderpartiet, og disse medlemmer mener det ville vært behov for å gå nærmere inn på elementer i avtalens innhold før beslutninger fattes i en så viktig sak.

Disse medlemmer viser til at det den 29. mars 2011 ble sendt et brev fra de parlamentariske lederne i Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, der en ber presidentskapet vurdere om saksgangen har vært forsvarlig, og hvorvidt sluttbehandlingen av Prop. 49 L (2010–2011) burde utsettes. Disse medlemmer tar til etterretning at presidentskapet ikke går inn for å utsette saken.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

«Stortinget samtykker ikke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet).»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget samtykker ikke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet).

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget samtykker til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet).

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 31. mars 2011

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Karin S. Woldseth

ordfører

