



# Innst. 31 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:121 S (2011–2012)

### **Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om å utsette implementeringen av datalagringsdirektivet**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utsette implementeringen av datalagringsdirektivet.»

Det vises til dokumentet for nærmere begrunnelse av forslaget.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Marit Bjørnflaten, Susanne Bratli, Freddy de Ruiten, Gorm Kjernli, Magne Rommetveit og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen, Bård Hoksrud og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Lars Myraune og Ingjerd Schou, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Knut Arild Hareide, viser til vedlagte uttalelse, datert 19. juni

2012, fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden i saken.

Komiteen viser også til Stortingets tidligere behandling av Prop. 49 L (2010–2011) Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett), jf. Innst. 27 L (2010–2011) og Lovvedtak 46 (2010–2011).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, deler forslagsstillerens utgangspunkt i at individuell frihet og offentlig inngripen i privatlivet må begrenses så mye som mulig. Samtidig ser flertallet at dagens situasjon for politiets benyttelse av trafikkdata er uholdbar, ut fra både hensynet til personvern og effektiv kriminalitetsbekjempelse. Flertallet viser i den sammenheng blant annet til NOU 2009:1 og NOU 2009:15.

Flertallet vil understreke at behandlingen av Prop. 49 L (2010–2011) handlet om å gjøre endringer i norsk lovgivning om lagring og sletting av elektroniske trafikkdata. Vedtaket innebar også en gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett.

Flertallet mener derfor at EUs utsettelse av revisjon av datalagringsdirektivet ikke bør ha betydning for denne saken. Flertallet viser også til at Europakommisjonens forslag til revisjon av datalagringsdirektivet er utsatt igjen, og ser ut til å bli lagt fram tidligst mot slutten av 2013.

Flertallet ser ikke at det fremkommer noen nye momenter i denne saken, som tilsier at implementeringen burde utsettes. Flertallet mener tvert imot at det er viktig at lovgivningen implementeres raskest mulig fordi dette vil styrke kampen mot alvorlig kriminalitet.

Flertallet har merket seg at forslagsstillerne ikke er uenige i at trafikkdata er viktig for å bekjempe og oppklare alvorlig kriminalitet. Trafikkdata fra

elektronisk kommunikasjon går fra å bli lagret av et kommersielt hensyn – fakturering – til et samfunnsmessig hensyn – kriminalitetsbekjempelse. Tidligere har trafikkdata i enkelte tilfeller blitt lagret uten lov-hjemmel, ofte i for kort tid og iblant lenger enn tillatt. Regelverket partene har blitt enige om vil styrke personvernet på dette og andre områder. Flertallet viser til at det for å ivareta personvernet også skal innføres strenge regler for uthenting, oppbevaring og sletting av data. Eksempler på dette er 6 måneders lagringstid, at politiet må ha rettens kjennelse ved utlevering av data, høy strafferamme og sletteplikt. Samtidig forutsetter flertallet at Datatilsynet styrer sin kontrollvirksomhet med ekomtilbyderne.

Flertallet vil understreke at lagring av historiske trafikkdata ikke innebærer overvåkning. Lagring av historiske trafikkdata skjer hos de fleste ekomtilbyderne alt i dag av kommersielle hensyn, som utarbeidelse av regninger. Lovverket for såkalt kommunikasjonskontroll, romovervåkning og fjernsyns-overvåkning har ikke blitt endret.

Flertallet viser til terroranslagene 22. juli 2011, samt forsvinningen og drapet på en ung kvinne i Oslo høsten 2012, som to saker hvor tilgang til elektroniske spor har vært avgjørende for politiets etterforskning.

Flertallet foreslår at dokumentet vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti påpeker at personvern og ytringsfrihet er sentrale elementer i det norske demokratiet. Disse medlemmer viser til at personvernutfordringene på Internett øker som følge av en teknologiutvikling der Internett og elektronisk kommunikasjon i økende grad har blitt en del av den private sfære. Disse medlemmer viser til at Høyre og Arbeiderpartiet har gått inn for å implementere det omstridte datalagringsdirektivet i norsk rett, noe som i praksis innebærer at alle med moderne mobiltelefoner settes under døgkontinuerlig overvåkning. Dette fordi teleoperatørene tvinges til å registrere hver gang man kommuniserer med sine barn, sin ektefelle, venner, forretningsforbindelser, klienter, lege, politiske meningsfeller og samtlige andre man kommuniserer med ved bruk av telefon og e-post, samtidig som ens posisjon lagres hver gang data utveksles med basestasjonene.

Disse medlemmer registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet mener at datalagringsdirektivet ikke handler om overvåkning, og at departementet begrunner dette standpunktet med at det kun er trafikkdata som skal lagres, og at data først skal kunne brukes av politiet etter beslutning fra retten. Disse medlemmer er uenig i en slik snever de-

finisjon, blant annet fordi kameraovervåkning er overvåkning uavhengig av hva slags prosess man har før dataene frigis, og hva overvåkningsklippene senere brukes til. Disse medlemmer vil videre påpeke at registrering av folks bevegelser over tid er klassisk overvåkning av den typen etterretningsorganisasjoner alltid har drevet med.

Disse medlemmer viser til at det fortsatt er en rekke uavklarte spørsmål knyttet til implementeringen av datalagringsdirektivet, noe som også kommer frem av brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen datert 19. juni 2012. Da representantforslaget 12 S (2011–2012) ble utarbeidet, het det at loven skulle tre i kraft 1. januar 2013, men i statsrådets uttalelse til komiteen heter det nå at vedtatte endringer i straffeprosessloven og ekomloven først skal tre i kraft i løpet av 2013. Dette grunnet uavklarte forhold knyttet til sikkerhetskrav og andre tekniske krav, samt utfordringer med å avklare kostnadsforholdene. Disse medlemmer påpeker at forskriften heller ikke er ferdig. Disse medlemmer vil videre vise til at EU heller ikke har lagt frem sitt forslag til revisjon av datalagringsdirektivet som skulle legges frem i 2012, og at datalagringsdirektivet fortsatt ikke er innlemmet i EØS-avtalen fordi Island i praksis har parkert direktivet. Saken ble trukket fra dagsordenen i EØS-komiteen i både desember 2011 og i februar 2012. Disse medlemmer viser til at det i statsrådets uttalelse også kommer frem at Samferdselsdepartementet vil vurdere behovene for å klargjøre problemstillinger knyttet til innsynsretten, noe som etter disse medlemmers syn er helt nødvendig. Dersom en abonnent får innsyn i brukerdata, betyr det at den i husstanden som er abonnent, får innsyn i dataene til andre brukere i husstanden. Denne adgangen vil i så tilfelle kunne brukes av ektefeller som overvåker sin ektefelles kontakt med f.eks. kritesentre.

Disse medlemmer har videre registrert at det i statsrådets uttalelse til komiteen kommer frem at regjeringen ikke har satt seg inn i problemstillingen knyttet til at Tysklands, Tsjekkias og Romanias respektive grunnlovsdomstoler har avvist implementeringen av datalagringsdirektivet og slettet alle data. Tyskland er nå i en situasjon der landet får bøter fra EU. Det har nylig blitt kjent at implementeringen av datalagringsdirektivet også skal prøves av forfatningsdomstolen i Slovenia. Disse medlemmer mener at det er svært viktig å få kartlagt nøyaktig hva som har skjedd i disse landene, fordi dette er tre land som historisk sett har dårlige erfaringer med omfattende overvåkning av befolkningen, og der lovgivere derfor har vært opptatt av å skape lovmessige forsvarsverk mot at tilsvarende overvåkning skal kunne finne sted igjen.

Disse medlemmer mener det er viktig å utsette implementering av direktivet inntil alle detaljene er klare, med mindre den politiske situasjonen endrer seg slik at direktivet kan legges permanent i skuffen. Disse medlemmer viser til at alle detaljene må være på plass i god tid før teleoperatørene implementerer direktivet, slik at man best kan sikre brukernes personvern innenfor de mulighetene direktivet gir. Dette er ikke gjort over natten, fordi nettverkene må tilpasses og løsningene testes grundig. Det er også viktig å ha detaljene på plass for å unngå konkurransevridning mellom aktører som velger ulike løsninger for datalagring, noe som unngås dersom man kan komme frem til en bransjestandard. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utsette implementeringen av datalagringsdirektivet på ubestemt tid.»

## **Forslag fra mindretall**

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

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen utsette implementeringen av datalagringsdirektivet på ubestemt tid.

## **Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet og Høyre.

Komiteen viser til representantforslaget og merknadene og råår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 8:121 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om å utsette implementeringen av datalagringsdirektivet – vedlegges protokollen.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 24. oktober 2012

**Knut Arild Hareide**  
leder

**Ingjerd Schou**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 19. juni 2012**

#### **Dokument 8:121 S (2011-2012) – Representantforslaget fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om å utsette implementeringen av datalagringsdirektivet**

Transport- og kommunikasjonskomiteen har bedt statsråden i Samferdselsdepartementet, som er samordnende departement for gjennomføringen av datalagringsdirektivet, om en uttalelse i saken. Forespørselen har blitt overført til mitt departement, siden det er Justis- og beredskapsdepartementet som tidligere har orientert Stortinget vedrørende gjennomføringen og utsatt ikrafttreden av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett. Uttalelsen er utarbeidet i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet.

Stortinget besluttet 15. april 2011 at EUs datalagringsdirektiv skulle gjennomføres i norsk rett gjennom endringer i straffeprosessloven og ekomlov mv. EØS-komiteebeslutning om å innlemme direktivet i EØS-avtalen avventer fortsatt endelig klarering på EU-siden. Saken har flere ganger blitt trukket fra dagsordenen av Island. Det vi erfarer, er at Island vil avvente til EU har gjennomført sin revisjon av regelverket. Det forventes at EU-kommisjonen vil fremlegge forslag til revisjon av datalagringsdirektivet i løpet av 2012. At direktivet foreløpig ikke er innlemmet i EØS-avtalen, har ingen betydning for gjennomføring av datalagringsdirektivet i norsk lovgivning.

Hensikten med å gjennomføre datalagringsdirektivet i norsk rett, er å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet. Uthenting av trafikkdata er allerede i dag et viktig verktøy i politiets kriminalitetsbekjempelse. Stortinget har forutsatt strenge sikkerhetsregler for datalagring, og omfattende kontrollrutiner for utlevering av data til politiet. I regelverksendringene Stortinget har vedtatt, tas det både hensyn til enkeltindividets personvern og effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Jeg vil først tilbakevise antydningene representantene kommer med innledningsvis i sitt forslag. Gjennomføring av datalagringsdirektivet i norsk rett innebærer ikke døgkontinuerlig overvåkning av alle nordmenn. Det er trafikkdata som passivt skal lagres, ikke innhold. Dataene kan ikke brukes av teletilbydere og kan først brukes av politiet etter beslutning fra retten. Det fremgår av datalagringsdirektivet artikkel 5 hvilke kategorier av data som skal lagres.

Lagringspliktig data vil være trafikkdata, lokaliseringsdata og andre data som fremkommer i tilbyders elektroniske kommunikasjonsnett ved bruk av fasttelefon, mobiltelefon, internettelefon, internettaksess og e-post, og data som er nødvendig for å identifisere abonnenten eller brukeren. Lagringsplikten gjelder data som er nødvendig for å spore og identifisere kilder til en kommunikasjon, destinasjon, type kommunikasjon, dato, tid og varighet for en kommunikasjon samt for å identifisere brukers kommunikasjonsutstyr og lokaliseringen av mobilt terminalutstyr. Sammenlignet med dagens situasjon er det riktig at det vil bli lagret noe mer data og over noe lengre tid. Det er særlig innenfor internettaksess og e-post at det vil mer omfattende og lengre lagring enn det det er i dag. Men dette er helt i samsvar med Stortingets vedtak.

Post- og teletilsynet (PT) har ansvaret for å utarbeide en forskrift som gir mer detaljerte regler om datalagringen. Forskriften vil blant annet inneholde regler om hvilke subjekter som er lagringspliktige og hva som er lagringspliktig data. Rammene for utforming av forskriften er EUs datalagringsdirektiv og Stortingets innstilling 275 L (2010-2011). Forskriften har vært på offentlig høring og vil bli fastsatt i løpet av høsten 2012.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har i sitt høringsbrev til PT foreslått at leverandører av innholdstjenester på internett pålegges å lagre opplysninger om IP-adresse, dato, klokkeslett og ID som knytter seg til de konkrete innleggene som blir postet i nettdebatter. En utvidelse av lagringsplikten i tråd med PSTs forslag, ligger imidlertid utenfor rammene som oppstilles i EUs datalagringsdirektiv og Stortingets innstilling 275 L. Det er således ikke aktuelt å utvide kretsen av lagringspliktige subjekter slik PST foreslår innenfor dagens legale rammer.

I Kripos sitt høringsbrev til PT skisseres blant annet flere praktiske problemstillinger. En av problemstillingene som presenteres er at politiet i en del tilfeller vil ha behov for øyeblikkelig utlevering av dataopplysninger fra tilbyderne. Jeg vil opplyse om at rask utlevering av opplysninger til politiet og andre redningsmyndigheter er praksis i hastesaker også etter gjeldende regelverk. PT samarbeider med politiet og påtalemyndigheten for å finne gode løsninger på de praktiske problemstillingene som har innkommet i høringen.

Som forutsetning for å gjennomføre datalagringsdirektivet i norsk rett, har Stortinget stilt strenge krav personvern, herunder sikkerheten ved datalag-

ringen. I Datatilsynets «Konsesjon til å behandle personopplysninger – ekomloven § 2-7a» av 18. mai 2012 stilles blant annet krav om en to-faset krypteringsløsning og lukket lagring.

I konsesjonens punkt 5 omtales den registrertes rett til innsyn: «Virksomheten må tilby sine abonnenter mulighet til å gjøre seg kjent med alle personopplysninger som er lagret om vedkommende, jf. pol § 18. Det understrekes at plikten til å tilby innsyn kun gjelder ovenfor virksomhetenes egne kunder.» Det stilles i konsesjonen krav om at det må etableres rutiner som sikrer at opplysninger utleveres til rett person. Det bemerkes at innsynsreglene må sees i sammenheng med taushetspliktsreglene, deriblant reglene for spesifisert faktura, i ekomlov og -forskrift. Uavhengig av problemstillingen som er reist av representantene, vil Samferdselsdepartementet vurdere nærmere om det er behov for å klargjøre reglene for ordningene med spesifisert faktura på bakgrunn av den økte utbredelsen av slike ordninger. Vurderingstemaet er videre enn vurderinger knyttet til Datalagringsdirektivet isolert sett, i den forstand at personvern hensyn til bruker av abonnementet må veies opp mot behov den juridiske eier av abonnementet har for å etterprøve grunnlaget for den konkrete faktureringen av tjenesten, som er bakgrunnen for de konkrete reglene i ekomreguleringen.

Regjeringen følger nøye med på arbeidet som gjøres på datalagringsområdet i Europa. EU-kommisjonen offentliggjorde en evalueringsrapport om datalagringsdirektivet 18. april 2011. Formålet med evalueringen var å fastslå om det er nødvendig å gjøre endringer i direktivet, særlig hva angår listen over lagringspliktige data i direktivets artikkel 5 og lagringsperiodene som er fastsatt i direktivets artikkel 6. Rapporten fastslår at datalagring er et viktig verktøy for rettshåndhevelsen i EUs medlemsstater. De fleste medlemsstatene uttaler at datalagring er et nødvendig redskap for å bekjempe kriminalitet, for å beskytte ofre for kriminelle handlinger og for å opprettholde tilliten til rettsapparatets evne til å iredteføre straffbare handlinger. Den store valgfriheten medlemsstatene har med hensyn til hvordan direktivet skal gjennomføres nasjonalt, har imidlertid ført til at det er store variasjoner i hvordan medlemsstatene har gjennomført direktivet. Problemstillinger knyttet til sammenhengen mellom formålet med lagring og handlingene som kan begrunne utlevering, lagringstid, krav til sikkerhet og kontrollrutiner, diskuteres i evalueringsrapporten.

I tilknytning til evalueringsrapporten opplyste kommisjonen at de ville foreslå en revisjon av gjeldende datalagringsdirektiv. I det videre revisjonsarbeidet vil EU-kommisjonen vurdere hvordan et felles regelverk kan legge til rette for like og forutberegnelige rammevilkår for ekomtilbyderne. Det forventes

at EU-kommisjonen vil fremlegge et forslag til revisjon av datalagringsdirektivet i løpet av 2012. Eventuelle endringer i direktivet som følge av revideringen, vil måtte behandles på vanlig måte i EU. Regjeringen vil selvsagt se hen til EU-kommisjonens forslag til revisjon av datalagringsdirektivet. Det bemerkes at eventuelle endringer i norsk rett vil skje ved alminnelig lovbehandling i Stortinget.

Etter at Tsjekkia, Tyskland og Romania hadde gjennomført datalagringsdirektivet i nasjonalrett, underkjente landenes forfatningsdomstoler måten direktivet ble gjennomført på. Jeg har ikke inngående kjennskap til innholdet i de nasjonale lovgivninger i disse landene, herunder prosedyrene for hvordan datalagringsdirektivet ble gjennomført. I følge EUs evalueringsrapport tar EU-kommisjonen problemstillingene som er påpekt i nasjonal rettspraksis med i betraktning i evalueringsarbeidet. Jeg bemerker at det i forkant av Stortingets behandling av gjennomføringen av datalagringsdirektivet i norsk rett, ble vurdert om foreslåtte endringer i norsk regelverk er i overensstemmelse med internasjonale menneskerettigheter. I Prop. 49 L (2010-2011) konkluderes det med at det er overensstemmelse mellom datalagringsdirektivet og internasjonale menneskerettigheter, herunder retten til privatlivets fred i Den Europiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8. Stortinget støttet denne vurderingen i sin behandling av saken. Justis- og beredskapsministeren mener det ikke er grunnlag for å vurdere dette annerledes i dag.

Som nevnt innledningsvis, har det ingen betydning for gjennomføringen av EUs datalagringsdirektiv i norsk lovgivning av direktivet foreløpig ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Den manglende innlemmelsen av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen skyldes hovedsakelig at Alltingets utenrikskomité på Island blant annet diskuterer kriterier for å kunne kreve data utlevert, et spørsmål som etter direktivet avgjøres av nasjonale myndigheter. Det foreligger i dag ingen avklaring fra islandsk side. På denne bakgrunn ble saken trukket fra dagsorden i EØS-komiteen både i desember og i februar.

Representantene skisserer avslutningsvis problemstillinger knyttet til datasikkerhet.

Utfordringer knyttet til denne tematikken faller litt på siden av en diskusjon om utsettelse av implementeringen av datalagringsdirektivet. Jeg kan imidlertid opplyse om at det foregår et arbeid både i mitt departement, i andre offentlige virksomheter og i privat sektor med å forbedre datasikkerheten. Dersom det er ønskelig kommer jeg gjerne tilbake til dette temaet ved en senere anledning.

Vedtatte endringer i straffeprosessloven og ekomloven er planlagt å tre i kraft i løpet av 2013. Bakgrunnen for forsinkelsen er at det ikke har vært

mulig å følge den stramme tidsplanen vi har hatt for utarbeidelse av forslag til nytt og endret regelverk, herunder utarbeidelse av sikkerhetskrav. At ikrafttredelsen er utsatt skyldes også utfordringer med å avklare kostnadsforholdene, hvordan kostnadene skal fordeles, samt tekniske forhold. Sammen med Samferdselsdepartementet arbeider Justis- og beredskapsdepartementet nå med å danne et realistisk bilde av de samlede utgiftene gjennomføringen av datalagringsdirektivet medfører. Hvordan kostnadene med datalagringen skal fordeles mellom private teletilbydere og staten er foreløpig ikke avklart.

Det vil være behov for investeringer og praktiske justeringer på tilbydersiden. Tilbyderne må gis noe tid til å gjennomføre nødvendige tilpasninger og justeringer før regelverket som gjennomfører datalagringsdirektivet gjøres gjeldende.

Jeg kan ikke se at representantenes forslag 121 S gir grunnlag for å utsette implementeringsprosessen. Jeg mener regjeringen skal fortsette sitt arbeid med å gjennomføre datalagringsdirektivet i norsk rett så raskt som mulig.