

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

8. april 2010

Vår ref. 242009/v2

Deres ref. 09/585-HK

## **Høringsuttalelse – Gjennomføring av datalagringsdirektivet i Norge**

NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon - viser til høringsbrev av 8. januar 2010 om datalagring utarbeidet av Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

### **Generelt**

Dersom datalagringsdirektivet gjennomføres i Norge, vil tilbydere av offentlig elektronisk kommunikasjonsnett bli pålagt å lagre flere opplysninger, og i et lengre tidsrom enn de selv har bruk for. En innføring av direktivet vil dermed innebære en endring i grunnleggende personvernprinsipper. I dag skal den som er ansvarlig for behandling av personopplysninger ikke behandle flere opplysninger eller lagre disse lengre enn det virksomheten selv har et uttalt behov for.

Formålet med å innføring av lagringsplikt er kriminalitetsbekjempelse, som utvilsomt er et godt formål. Gjennomføring av direktivet vil imidlertid innebære at det vil registreres og lagres mange, i utgangspunktet trivielle opplysninger, om brukere og deres kommunikasjonsmønstre når det gjelder telefoni og nettbruk. Denne informasjonen kan gi et bilde over enkeltpersoners kontaktnett og bevegelsesmønstre på et relativt detaljert nivå. Dette vil gjelde for alle borgere i landet som er brukere av elektronisk kommunikasjon. Konsekvensen av gjennomføring av datalagringsdirektivet vil være at store mengder med informasjon om de aller fleste borgere lagres, uten at det vil være bruk for den. Det er svært få brukere av telefoni og nett som rent faktisk vil utføre de kriminelle handlinger som søkes forebygget og avdekket gjennom datalagringsdirektivet.

I tillegg er det, etter NITOs syn, stor sannsynlighet for at de kriminelle man søker å avdekke gjennom lagringsplikten vil benytte kommunikasjonskanaler som ikke omfattes av direktivet. NITO stiller dermed spørsmål ved om det ønskede formål med innføring av lagringsplikt vil oppnås.

### **Bør datalagringsdirektivet gjennomføres i Norge?**

I høringsnotatet har departementene gitt tre hovedhensyn som må vurderes og avveies ved en eventuell innføring av en lagringsplikt. Det er behovet for å bekjempe kriminalitet, personvern hensyn og hensynet til konkurransen innenfor markedet for elektronisk kommunikasjon.

Når det gjelder behovet for å bekjempe kriminalitet, må vi erkjenne at vi er inne i en rivende teknologisk utvikling mht bruk av elektroniske kommunikasjonsnett. Vi bruker elektroniske kommunikasjonsnett så godt som hele tiden, på ulike måter, og det gjør kommunikasjonen global. Den teknologiske utviklingen endrer også de kriminelles atferd. Dermed er det viktig for politiet og andre myndigheter å ha tilgang til verktøy som kan benyttes til å oppklare og forebygge kriminalitet på denne arenaen.

NITO mener at selv om politiet utvilsomt har bruk for data for å forebygge og oppklare kriminalitet, er det ikke blitt tilstrekkelig belyst på hvilket grunnlag man ønsker å utvide lagringen, slik datalagringsdirektivet legger opptil. NITO tenker her på hvilke type saker/ straffbare forhold som omfattes, og hvor mange slike saker som ikke oppklares fordi opplysningene ikke oppbevares utover

det som er dagens lagringspraksis. Dette er informasjon som har vært etterspurt i en årrekke av flere utvalg og institusjoner uten resultater.

Departementene bruker konkurransehensyn for å sikre at det indre markedet fungerer som et av hovedhensynene for å begrunne innføringen datalagringsdirektivet. Dette hensynet er ikke nevnt i selve direktivet. Der er det uttalte formålet å forebygge og oppklare grov kriminalitet. Imidlertid nevnes det i fortalen til direktivet at nasjonenes forskjellige regler når det gjelder lagring av trafikkdata er en hindring for det indre markedet når tilbyderne skal oppfylle de ulike kravene. Med tanke på bakgrunnen for datalagringsdirektivet tilblivelse, og det klare uttalte formålet med direktivet, synes det underlig at hensynet til konkurransen i det indre markedet brukes som et av hovedargumentene for å innføre datalagring.

Dersom det innføres lagringsplikt, vil reglene gjelde for alle tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester og/eller nett. Da vil alle tilbydere, store som små, få de samme forpliktelser, uavhengig om de baserer seg på å ta betalt for sine tjenester etter bruk eller tilgang. Dette er, etter NITOs syn, en god virkning av direktivet. Alle virksomheter vil få de samme forpliktelser, og dermed reduseres mulige konkurransevridende effekter av at virksomhetene selv bestemmer hva som skal lagres.

Ved vurdering og avveining av datalagringsdirektivet, er det likevel personvernens hensynet som er mest sentralt, herunder hvorvidt en innføring av direktivet vil være i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 8. Departementene kommer i høringsnotatet frem til at selv om direktivet vil medføre et inngrep i privatlivets fred, som skal vernes etter EMK, er tiltaket nødvendig for å bekjempe kriminalitet.

NITO oppfatter ikke at departementenes utredning gir godt nok grunnlag for å si at en gjennomføring av datalagringsdirektivet er i samsvar med EMK art. 8 og at tiltaket er nødvendig for å bekjempe kriminalitet. Til departementenes argumenter på dette området vil NITO knytte følgende kommentarer:

- Datalagringsdirektivet omfatter ikke innholdet av kommunikasjonen. Dermed virker det søkt å sammenligne hvor lite inngripende lagringen etter direktivet er med telefonavlytting. Sistnevnte har nettopp som formål å overvåke innhold. I tillegg vil dataene som skal lagres i stor grad kunne knyttes til en persons identitet. Både mobil- og fasttelefonnummer kan man i dag flytte med seg til forskjellige operatører. Derfor blir slike anropsnumre stadig mer direkte knyttet til enkelt personer. Dette kan også skje med IP-adresser. Det har allerede fra sentrale Stortingspolitikere blitt fremmet forslag om å utstyre oss med IP-adresser som enklere kan knyttes til enkeltpersoner.
- For NITO er det også vanskelig å forstå argumentet om at en eventuell utvidet lagringsplikt skal kunne føre til færre uriktige domsavgjørrelser. Etter vår oppfatning vil ikke tilgangen på flere, eller eldre, data endre dagens situasjon på dette området.
- NITO mener at departementene også burde ha utredet mulige konsekvenser en fortsatt endring i våre kommunikasjonsmønstre. Vi sikter her bl.a. til en stadig økende bruk av smarttelefoner, som til enhver tid vil kunne fortelle hvor individet er, og internettbasert kommunikasjon utstyr i bil. Dette vil klart påvirke avveiningen mellom personvern og kriminalitetsbekjempelse.
- NITO mener videre at det ikke er godt nok utredet hvorfor innføringen av datalagringsdirektivet er nødvendig for å bekjempe kriminalitet. Det er nevnt i høringsnotatet at lagringsplikten skal gi politiet et effektivt virkemiddel i bekjempelsen av grov kriminalitet. Ifølge høringsnotatet skal det være vurdert andre alternativer, uten at det er redegjort nærmere for disse. NITO mener de alternativer som er sett på og vurderingen av disse er av interesse i saken, og at det er en mangel ved høringsnotatet at disse ikke er tatt med.

Den største mangelen ved høringsnotatet, er etter NITOs mening, at det ikke tas stilling til om formålet – kriminalitetsbekjempelse – faktisk oppnås dersom datalagringsdirektivet innføres. NITO mener at formålet ikke oppnås.

Datalagringsdirektivet retter seg mot offentlige tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester. Tilbydere som ikke karakteriseres som tilbydere av offentlige kommunikasjonstjenester vil ikke omfattes av direktivet, og således vil ikke data hos disse lagres etter dette regelverket. Skype, MSN (hvor det også er mulig å sende tekstmeldinger og multimediameldinger) og internettbaserte e-post tjenester som gmail og hotmail, vil dermed kunne benyttes uten at trafikkdata er tilgjengelig for politi og påtalemyndighet etter datalagringsdirektivet. Dette er allerede tjenester som blir benyttet i stor grad. Dersom datalagringsdirektivet innføres mener NITO det er svært sannsynlig at de aktiviteter man ønsker å avdekke ved innføring av datalagring ikke vil skje i det offentlige kommunikasjonsnett. Dersom disse tjenestene som ikke er offentlige reguleres (slik at de også omfattes av datalagringsplikten) tror NITO at de man ønsker å ramme høyst sannsynlig vil finne andre kommunikasjonsmåter, slik at formålet med datalagringen likevel ikke blir oppnådd.

Konsekvensen av en innføring av datalagringsdirektivet vil da være at de brukere som "ikke har noe å skjule" er de som blir omfattet av lagringen, mens de brukerne det er intensjonen å "ta" vil velge alternative kommunikasjonsmåter eller.

NITO mener også at det må vektlegges at den tyske forfatningsdomstolen har kommet frem til at implementeringen av direktivet ikke er i samsvar med den tyske konstitusjonen. Tilsvarende er tilfelle i Romania. I tillegg bør det i større grad vektlegges at samtlige personvernmyndigheter innenfor EØS-området i lang tid har påpekt at datalagringsdirektivet ikke er i samsvar med EMK art. 8.

## **Konklusjon**

På denne bakgrunn går NITO i mot at datalagringsdirektivet gjennomføres i Norge.

## **Subsidiære anførsler**

Dersom Stortinget likevel skulle vedta at datalagringsdirektivet skal gjennomføres i Norge, bør gjennomføringen avventes til evalueringen fra EU-kommisjonen har blitt gjennomført. I tilfelle direktivet besluttet innført, bør det også gjennomføres en konsekvensutredning av behovet for et regelverk som sikrer arbeidsmetoder og ivaretar personvernet. NITO viser her til Personvernkomisjonens utredning (NOU 2009:1) og vedlegg 1. Behovet for en grundigere utredning har også grunnlag i at tysk forskning sår tvil om at betydningen av trafikkdata er spesielt stor ved oppklaring av kriminalitet.

### *Lagringssted*

Det foreslås i høringsnotatet at det skal være opp til den enkelte tilbyder å velge lagringsløsning. Et sentralt lagringssted foreslås ikke pga personvern hensyn. Det er på det rene at store mengder data samlet et sted, i seg selv utgjør en personvernrisiko. I tillegg vil det være et større skadepotensial ved et eventuelt misbruk.

NITO er imidlertid av den oppfatning at det bør benyttes et sentralt lagringssted. Fortrinnsvis bør dette være underlagt behandlingsansvaret til de som har behov for opplysningene – myndighetene. Da vil de som har behovet og bestemmer formålet med bruken av opplysningene ha ansvaret, hvilket er utgangspunktet i personopplysningsloven. Med sentral lagring unngår man usikkerhetsmomenter knyttet til om de lokale lagringsløsningene har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. I tillegg vil det være lettere å sikre at lagringsplikten ikke blir så kostnadsdrivende at den blir en etableringshindring.

Med sentral lagring vil det kunne skje en dobbeltlagring, som kan være uheldig for personvernet. Opplysningene lagres både hos tilbyderne til deres formål og sentralt for bekjempelse av kriminalitet. NITO mener at det kan finnes praktiske og gode løsninger for å hindre dobbeltlagring. Det vil antagelig bli mer vanlig med betaling for tilgang istedenfor forbruk. En slik utvikling vil redusere behovet for lagringstid hos tilbyderne. Dess kortere tidsrom tilbyderne har behov for dataene, dess mer betenkelig

blir det at de skal ha ansvaret for data de ikke kan benytte. Da kan dataene overføres til et sentralt lagringssted og slettes hos tilbyderne som ikke lenger har bruk for informasjonen. En konsekvensutredning som foreslått overfor bør også se nærmere på dette.

#### *Lagringstiden*

En innføring av lagringsplikt vil føre til lik lagringstid hos alle tilbydere, uavhengig av om det betales for forbruk eller tilgang. Dette vil motvirke mulige konkurransevridende konsekvenser. Uten en nærmere konsekvensutredning om behovet for lengre lagringstid en det som foreligger i dag, går NITO inn for 6 måneders lagringstid. Bakgrunnen for dette er at det ikke er kartlagt i hvilken utstrekning det er behov for å sitte med opplysningene utover den perioden opplysningene er tilgjengelig pr i dag.

#### *Hvilke myndigheter skal ha tilgang*

I dag har politiet tilgang til lagrede data hos tilbyderne. I tillegg har Finanstilsynet hjemmel. NITO mener at det kun er politiet og påtalemyndigheten som skal gis tilgang. Samtidig er NITO klar over at erfaring tilsier at når dataene først er lagret er det ikke vanskelig å finne gode formål og hensyn som tilsier at andre på et senere tidspunkt også må ha tilgang. Et eksempel på dette er skattemyndighetens tilgang på passeringsdata i bomstasjoner.

NITO er positive til at det kun er retten som kan gi pålegg til besitteren om å utlevere data. I tillegg mener NITO det vil forbedre rettsikkerhetsgarantiene ytterligere dersom politiet overfor dommeren må møte en ombudsmann som taler enkeltindividets sak. En slik ordning må derfor på plass samtidig med en eventuell innføring av datalagringsdirektivet.

#### *I hvilke saker kan data utleveres*

Departementene har foreslått at data kan innhentes i saker der det er tale om straffbare forhold med en strafferamme på fengsel i 3 år eller mer. I tillegg skal det være mulig å hente ut data i såkalte særlige saker, som er nærmere regulert.

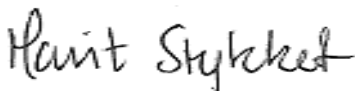
Så vidt NITO bekjent finnes det ingen legal definisjon på hva som er å anse som alvorlig kriminalitet. Vurdering av hvilken strafferamme som kan karakterisere alvorlig kriminalitet ligger utenfor NITO sin kjernekompetanse. Det er derfor vanskelig å gi en konkret tilbakemelding på om 3 år eller mer er en rett terskel på hva som kan anes som alvorlig kriminalitet. Det registreres at de nordiske land har ulik innfallsvinkel til emnet. Derfor bør også hva som er å anse som alvorlig kriminalitet utredes nærmere. NITO er imidlertid positive til forslaget er at politiet må godtgjøre at noen med skjellig grunn mistenkes før data kan utleveres.

#### *Administrative og økonomiske konsekvenser*

Dagens modell om kostnadsdeling foreslås videreført. Bransjen har, etter det NITO forstår, gitt uttrykk for at det er etablering av systemer for lagring og uthenting av data som koster. For de fleste tilbydere vil en gjennomføring av direktivet innebære en tilpassing av etablerte systemer.

På grunnlag av at alle tilbydere pr i dag ikke har etablerte systemer for lagring og uthenting, mener NITO at eventuelle merkostnader som tilbyderne påføres, må dekkes av myndighetene.

Med vennlig hilsen



Marit Stykket  
President



Beate Sire Dagslet  
Rådgiver