

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM

2018-01-29

Meddelad i Stockholm

Mål nr

6895-16

KLAGANDE

Bahnhof AB, 556519-9493

Ombud: Advokat Wilhelm Dahlborn
Tyra Lundgrens väg 5
134 40 Gustavsberg**MOTPART**Post- och telestyrelsen
Box 5398
102 49 Stockholm**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Post- och telestyrelsens beslut 2016-03-31, diariernr 15-9942

SAKEN

Föreläggande enligt lagen om elektronisk kommunikation

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 5 maj 2017 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 923680

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutade den 31 mars 2016, enligt 7 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, att förelägga Bahnhof AB (Bahnhof) att, vid vite om 5 miljoner kr, lämna ut vissa uppgifter om abonnemang som Polismyndigheten begärt ut vid fem angivna datum, samt säkerställa att uppgifter om abonnemang som efterfrågas av Polismyndigheten, eller annan myndighet som ska ingripa mot brottet i de fall där det är fråga om misstanke om brott, hädanefter lämnas ut oavsett brottets eventuella påföljd.

Bahnhof överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas helt eller delvis. Bahnhof gör i första hand gällande att vitesföreläggandet är rättsstridigt och att det därför ska upphävas i sin helhet. I andra hand gör bolaget gällande att viss del av föreläggandet brister i precision och att föreläggandet i denna del ska upphävas.

PTS bestrider bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten har den 5 maj 2017 beslutat att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

VAD PARTERNA ANFÖR

Till stöd för sin talan anför **Bahnhof** bl.a. följande.

Vitesföreläggandet är rättsstridigt

Enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK är en internetoperatör skyldig att på begäran lämna ut lagrade abonnentuppgifter till Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter vid misstanke om brott. Bestämmelsen för-

utsätter inte att de uppgifter som ska lämnas ut gäller grov brottslighet eller att det sker någon förhandskontroll av domstol eller oberoende myndighet. Bahnhofs slutsats är att bestämmelsen i LEK inte uppfyller de krav som EU-domstolen fastställt och att den därmed inte är förenlig med EU-rätten.

Genom dom den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland m.fl. (Digital Rights-domen) ogiltigförklarade EU-domstolen Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (datalagringsdirektivet) efter det att domstolen funnit att direktivet stred mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). I sin dom konstaterade EU-domstolen att lagring av integritetskänsliga uppgifter om abonnenter och deras kommunikation i syfte att göra uppgifter tillgängliga för behöriga nationella myndigheter utgör ett ingrepp i rätten till skydd för privatliv och rätten till skydd för personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan. Domstolen konstaterade vidare att ett sådant ingrepp inte uppfyller kravet på proportionalitet enligt artikel 52.1 i EU-stadgan och därför inte kan anses motiverat såvida inte myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter avser noga avgränsad allvarlig brottslighet.

EU-domstolen har härefter, i förhandsavgörande den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 (Tele2-domen), slagit fast att det står i strid med Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och EU-stadgan om en nationell lagstiftning tillåter att brottsbekämpande myndigheter får tillgång till lagrade uppgifter om inte tillgången begränsas till att enbart gälla åtgärder för att bekämpa grov brottslighet, inte föreskriver att tillgången är underkastad

förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet och inte kräver att uppgifterna ska lagras inom unionen (punkterna 115-125). EU-domstolens uttalanden om kriterierna för myndigheters tillgång till lagrade uppgifter gäller lagrad data i allmänhet och EU-domstolen gör således ingen skillnad på om lagringen har skett på grund av en skyldighet att lagra eller inte. EU-domstolen klargör vidare att de lagrade uppgifter som avses gäller *uppgifter om abonnenter eller registrerade användare*. EU-domstolens avgörande innebär att rättsläget har klarnat. Mot bakgrund av EU-domstolens avgörande och uttalanden i fråga om myndigheters tillgång till lagrad data framstår det som uppenbart att bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK inte håller måttet EU-rättsligt. Bestämmelsen kan därför inte tillämpas och PTS har därmed inte haft rätt att förelägga bolaget att lämna ut uppgifter med stöd av densamma.

EU:s direktiv 2002/58 syftar till att skydda enskilda personers integritet. Ur ett skyddsperspektiv spelar det ingen roll om myndighetens tillgång till lagrade uppgifter sker med stöd av tvång eller inte. Det är därför fullt logiskt att EU-domstolen i Tele2-domen talar om ”lagrade uppgifter” i allmänhet och inte endast uppgifter som tvångslagrats.

EU-domstolen uttalar sig i Tele2-domen generellt om ”lagrade uppgifter” oavsett hur dessa uppgifter klassificeras enligt svensk lag. Det har inte funnits någon anledning för domstolen att uttala sig specifikt om *uppgifter om abonnemang*. EU-domstolen har dessutom som underlag för sitt avgörande haft tillgång till innehållet i svensk lagstiftning inklusive reglerna om utlämning av abonnentuppgifter enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Om domstolen skulle ha ansett att det förelåg någon anledning att uttala sig specifikt om dessa regler hade den förmodligen gjort det. EU-domstolens dom kan därför inte tolkas på annat sätt än att lagrade uppgifter om abonnemang ska ses på samma sätt som övriga lagrade uppgifter. Det finns med andra ord ingen frizon för *uppgifter om abonnemang* som innebär att sådana upp-

gifter, och allehanda uppgifter som kan tolkas in under begreppet, kan inhämtas av myndigheter utan normala rättsskyddsgarantier.

Lagrade IP-nummer är inga triviala uppgifter om vem som är kund hos en viss internetoperatör, utan ett medel som gör det möjligt att kartlägga en persons aktiviteter på Internet. Bahnhof utgår från att syftet med Polismyndighetens begäran om vem som haft ett visst IP-nummer vid ett visst datum och vid ett visst tillfälle är just det senare. Enligt Bahnhof är lagrade IP-nummer och kopplingen till en viss abonnent därför typiskt sett sådana integritetskänsliga uppgifter som EU-domstolen anser skyddsvärda. Polismyndighetens begäran i de nu aktuella fallen och bestämmelsen i 6 kap. 22 § LEK, såvitt angår abonnentuppgifter som är kopplade till lagrade IP-nummer, uppfyller därför inte de krav som enligt EU-domstolen gäller enligt EU-rätten eftersom uppgifterna inte avser utredning av i lag definierad allvarlig brottslighet.

Brister i PTS föreläggande

Ett vitesföreläggande från en myndighet måste vara utformat på ett sådant sätt att det klart framgår vilka åtgärder som måste vidtas för att undvika att vitet kan dömas ut. Enligt andra delen av föreläggandet ska Bahnhof ”säkerställa” att ”uppgifter om abonnemang” i fortsättningen lämnas ut. Ett vitesföreläggande måste vara inriktat på en konkret åtgärd. Ett föreläggande som innebär att en person måste följa en allmänt hållen lagbestämmelse uppfyller inte kravet på precision. I det här fallet är det t.ex. oklart vad PTS menar med ordet ”säkerställa”. För det andra kan föreläggandet i den här delen läsas som att Bahnhof måste lämna ut uppgifter oavsett om Bahnhof har tillgång till uppgifterna eller inte. Föreläggandet är därför förenat med sådana brister att det ska upphävas.

PTS anför till stöd för sin inställning bl.a. följande.

Föreläggandet strider inte mot EU-rätten

De åtgärder som PTS har förelagt Bahnhof att vidta följer av 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Det saknas skäl för att inte tillämpa lagrummet i förevarande fall. PTS har därmed haft fog för att förelägga bolaget på det sätt som gjorts.

PTS har förelagt Bahnhof att lämna ut uppgifter om abonnemang till Polismyndigheten vid misstanke om brott. Det handlar alltså om uppgifter såsom IP-adresser, men även mindre känsliga uppgifter som telefonnummer och namn. Utlämnande av uppgifterna förutsätter att det finns en misstanke om brott. Syftet med att tillåta inhämtning av uppgifterna redan vid misstanke om brott, och alltså inte vid misstanke om allvarligare brott, var enligt förarbetena att möjliggöra utredning av internetrelaterade brott. I förarbetena uttalas att det har skett en betydande teknisk utveckling och förändring av i vilken omfattning enskilda använder bl.a. datorer och mobiltelefoner. Som exempel anges att s.k. nätmobbing, andra trakasserier via Internet och vuxnas kontakter med barn i sexuella syften, s.k. grooming, blivit ett allt större problem och att de brottsbekämpande myndigheternas behov av tillgång till abonnemangsuppgifter har förändrats påtagligt (se prop. 2011/12:55 s. 102).

Kammarrättens avgörande den 7 mars 2017 i mål nr 7380-14 samt det förhandsavgörande från EU-domstolen som avgörandet bygger på (Tele2- domen) avser skyldigheten att lagra uppgifter och är således inte direkt tillämpligt i detta mål. I förevarande mål är den aktuella frågeställningen huruvida Bahnhof är skyldigt att lämna ut abonnemangsuppgifter i enlighet med 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Skyldigheten att lämna ut uppgifter gäller oavsett av vilken anledning operatören innehar uppgifterna. Det är vanligt förekommande att operatörerna sparar uppgifter av andra skäl än

som en följd av de särskilda lagringsreglerna som numera har underkänts. Uppgifter sparas t.ex. som underlag för fakturering av abonnenter. Bestämmelser om utlämnande av abonnemangsuppgifter har funnits i den svenska lagstiftningen redan före antagandet av datalagringsdirektivet.

PTS anser att det är alltför långtgående att dra slutsatsen att kammarrättens ovan nämnda avgörande och EU-domstolens förhandsavgörande även innebär ett underkännande av de svenska reglerna om utlämnanden av uppgifter, som inte innehas på grund av en lagringsskyldighet, till brottsbekämpande myndigheter. Kammarrätten har i skälen för sitt avgörande tydligt begränsat vad målet gäller. Domstolen anger t.ex. att dess prövning inte omfattar frågan huruvida de svenska bestämmelserna om tillgång till de lagrade uppgifterna, som förutom i LEK finns i 27 kap. rättegångsbalken och i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, samt bestämmelserna om lagringstid och säkerhet för de lagrade uppgifterna, är förenliga med unionsrätten.

Hur EU-domstolens avgöranden i Digital Rights-domen och Tele2-domen förhåller sig till frågan i det här målet måste bedömas mot bakgrund av två viktiga aspekter. Dels tar avgörandena i första hand sikte på hur en obligatorisk *lagring* av uppgifter ska bedömas. Dels tar de uttalanden domstolen gör i första hand sikte på uppgifter som är av en annan karaktär än de som är föremål för bedömning i det här målet.

EU-domstolen har i Digital Rights-domen och Tele2-domen bedömt regler som ålagt operatörer att lagra främst trafik- och lokaliseringssuppgifter. Dessa uppgifter är huvudsakligen sådana som enligt 6 kap. 20 § första stycket 3 LEK är att anse som annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. Datalagringsdirektivet omfattade dock även uppgifter som behövs för att identifiera en abonnent eller användare. Detta slags upp-

gifter torde i de flesta fall vara att se som uppgifter om abonnemang enligt 6 kap. 20 § första stycket 1 LEK.

I såväl Digital Rights- domen som Tele2- domen har EU-domstolen poängterat omständigheten att lagring av trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter kan ge möjlighet att göra en mycket ingående kartläggning av enskilda personer. Att lagringen är generell och odifferentierad kan ge människor en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning. Det är mot den bakgrunden EU-domstolen har funnit att den nationella tillgången till de lagrade uppgifterna måste vara omgärdad av villkor rörande bl.a. svårhetsgraden av de brott som är föremål för utredning och förhandskontroll av domstol.

De uttalanden som EU-domstolen gör i Tele2- domen om brottsbekämpande myndigheters tillgång till lagrade uppgifter avser vilket skydd, t.ex. när det gäller åtkomst, som måste uppställas för att den omfattande lagringen av uppgifter ska kunna anses vara motiverad. EU-domstolen har således uttalat sig om de nationella regler som gäller för utlämnande av uppgifter som till följd av en lagstadgad skyldighet har lagrats i syfte att kunna lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter. Utlämnande av detta slags uppgifter ska enligt domstolen begränsas till åtgärder som syftar till att bekämpa grov brottslighet och vara underkastad förhandskontroll av en domstol. I det här målet är det emellertid inte fråga om att bedöma åtkomst till uppgifter som lagrats i brottsbekämpande syften, utan uppgifter som normalt sparas av operatören för andra ändamål.

Datalagringsdirektivet och de nationella regler som genomför det omfattar i och för sig också uppgifter om abonnemang i LEK:s mening. De uttalanden som EU-domstolen gör tar emellertid, enligt PTS mening, i första hand sikte på reglerna om lagring av främst trafik- och lokaliseringssuppgifter. EU-domstolen har inte gjort uttalanden som specifikt handlar om regler av inne-

börden att operatörer ska lämna ut just *uppgifter om abonnemang* som finns tillgängliga hos operatören och som operatören sparar av annan anledning än åligganden enligt lag.

De uppgifter om abonnemang som är aktuella i detta mål har i stora delar en annan karaktär än de trafik- och lokaliseringssuppgifter som EU-domstolen har fokuserat på i sina avgöranden. Uppgifterna sparas av operatören för dennes egna syften, och inte utifrån ändamålet att de ska kunna lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter. Operatören får utplåna uppgifterna om de inte längre behövs i verksamheten. Det torde vidare vara väl känt för abonnenterna och användarna att operatörer har register där uppgifter av olika slag sparas, t.ex. för att hantera avtalsrelationer med kunder. Det är svårt att se att allmänheten enbart därigenom skulle inges en känsla av ständig övervakning.

EU-domstolens uttalanden i Digital Rights-domen och Tele2-domen avser således inte, specifikt, bestämmelser med innebörden att brottsbekämpande myndigheter ska kunna få ut uppgifter om abonnemang vilka, utan lagringskrav, har sparats av operatörer i den egna verksamheten. Det sagda gäller också kammarrättens dom i mål nr 7380-14. Det kan alltså inte redan på grund av EU-domstolens domar anses finnas grund för slutsatsen att 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK inte längre går att tillämpa.

Därmed är det inte sagt att den nu aktuella regeln om utlämnande av uppgifter om abonnemang inte måste bedömas i förhållande till EU-stadgan och unionsrättens krav på integritetsskydd i övrigt. PTS anser att bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK är förenlig med dessa krav. Det är i och för sig tänkbart att bestämmelser som ålägger operatörer att lämna ut uppgifter om abonnemang till brottsbekämpande myndigheter kan anses utgöra en begränsning i de grundläggande rättigheter som stadgan garanterar. Det skulle i så fall innefatta rätten till respekt för privatliv och familjeliv, bostad

och kommunikationer (artikel 7) samt rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8). Av artikel 52.1 i stadgan framgår att sådana begränsningar endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Proportionalitetsprincipen ska därvid beaktas.

De uppgifter om abonnemang som är aktuella i målet bör kunna anses vara mindre integritetskänsliga än de trafik- och lokaliseringssuppgifter som lagrades för brottsbekämpande ändamål enligt datalagringsdirektivet. Uppgifter om abonnemang går enbart i mer begränsad utsträckning att använda för det slags ingående kartläggning av enskilda personer som EU-domstolen ansåg utgöra en mycket ingripande begränsning av enskildas rättigheter enligt stadgan. Samtidigt är uppgifterna av stor betydelse för brottsbekämpningen.

Mot den bakgrunden anser PTS att proportionalitetsprövningen, i fråga om rätten för brottsbekämpande myndigheter att få ut sådana uppgifter, bör kunna falla ut på ett annat sätt än vad som blev fallet i Digital Rights- domen och Tele2- domen. Enligt PTS är det därmed inte nödvändigt att begränsa utlämnande av uppgifter om abonnemang till utredning av allvarliga brott samt kräva förhandskontroll av domstol.

Sammanfattningsvis bör bestämmelsen om utlämnande av uppgifter om abonnemang i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK anses vara förenlig med EU:s rättighetsstadga och unionsrätten i övrigt. Det saknas därför grund för att underlåta att tillämpa bestämmelsen i Sverige. Bahnhof har inte följt bestämmelsen och PTS har då haft grund för att utfärda det överklagade föreläggandet.

Bahnhofs påstående om brister i precision

Bahnhof har vägrat lämna ut uppgifter om abonnemang med hänvisning till att Polismyndigheten inte intygat att uppgifterna behövs för utredning av brott av särskilt allvarlig art. Frågan i målet är således inte huruvida Bahnhof har tillgång till dessa uppgifter eller inte. Utgångspunkten för PTS föreläggande är att Bahnhof har tillgång till aktuella uppgifter, men vägrar att lämna ut dessa med hänvisning till att det misstänkta brottet inte är sådant som anges i 27 kap. 19 § rättegångsbalken. Det torde vara uppenbart att begreppet ”säkerställa” i detta fall innebär att företaget ska vidta administrativa åtgärder i form av ändring av rutiner och instruktioner som gäller för den personal som har att verkställa utlämnanden så att företaget lämnar ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter vid samtliga förfrågningar som avser misstanke om brott, inte bara sådana som avser misstanke om brottslighet som avses i 27 kap. 19 § rättegångsbalken.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Aktuella bestämmelser**

Av 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK jämte 6 kap. 20 § första stycket 1 LEK framgår att en operatör på begäran ska lämna ut uppgift om abonnemang till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet, om uppgifterna gäller misstanke om brott.

Enligt artikel 7 i EU-stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Enligt artikel 8 i EU-stadgan har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikeln framgår vidare bl.a. att upp-

gifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

Av artikel 52.1 i EU-stadgan framgår följande. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar får endast göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt t.ex. med hänsyn till förebyggande av oordning eller brott eller för andra personers fri- och rättigheter.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga integritet. Skyddet får, enligt 2 kap. 20–21 §§ RF, begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Förvaltningsrättens bedömning

Bakgrunden till det aktuella föreläggandet är att Polismyndigheten till PTS anmält att Bahnhof underlåtit att efterleva sina skyldigheter att lämna ut uppgifter enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Av föreläggandet framgår att Bahnhof inte lämnar ut uppgifter om abonnemang såvida begäran inte rör misstanke om brott som avses i 27 kap. 19 § rättegångsbalken.

Bahnhofs förstahandsyrkande

Bahnhof har i första hand gjort gällande att vitesföreläggandet är rättsstridigt och att det därför ska upphävas i sin helhet. Enligt Bahnhof följer det av två avgöranden från EU-domstolen (Digital Rights-domen samt Tele2-domen) att bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK står i strid med EU-rätten. Detta eftersom bestämmelsen inte förutsätter att de uppgifter som ska lämnas ut gäller grov brottslighet samt det inte sker någon förhandskontroll av domstol eller oberoende myndighet. Bahnhof anser därför att PTS inte har haft rätt att förelägga bolaget att lämna ut uppgifter med stöd av 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK.

PTS menar att kammarrättens avgörande i mål nr 7380-14 och det förhandsavgörande från EU-domstolen som avgörandet bygger på (Tele2-domen), avser skyldigheten att lagra uppgifter och att avgörandena därför inte är direkt tillämpliga på den fråga som är aktuell i förevarande mål. PTS menar vidare att de uttalanden som EU-domstolen gjort i förhandsavgörandet i första hand tar sikte på uppgifter av en annan karaktär än de som är föremål för bedömning i nu aktuellt mål. PTS anser också att EU-domstolens uttalanden i Digital Rights-domen inte specifikt avser bestämmelser med innebörden att brottsbekämpande myndigheter ska kunna få ut uppgifter om abonnemang vilka, utan lagringskrav, har sparats av operatörer i den egna verksamheten.

Förvaltningsrätten gör i dessa delar följande bedömning.

Av Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 7380-14 framgår att kammarrätten, med hänsyn till EU-domstolens uttalanden i Tele2-domen, funnit att de svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål står i strid med unionsrätten och att dessa bestämmelser därför inte kan tillämpas. Kammarrättens prövning i målet omfattade inte frågan om de svenska bestämmelserna om tillgång till de lagrade uppgifterna är förenliga med unionsrätten. Kammarrättens avgörande ger således inte någon vägledning i detta mål. EU-domstolen har dock, i det avgörande som kammarrätten bygger sitt avgörande på (Tele2-domen), inte bara uttalat sig om lagringens omfattning, utan även om vilka villkor som ska gälla för att behöriga nationella myndigheter ska få tillgång till de lagrade uppgifterna (punkterna 115-125).

Enligt förvaltningsrättens mening går det inte av EU-domstolens uttalanden att utläsa att de enbart tar sikte på sådana uppgifter som har lagrats på grund av att det funnits en skyldighet enligt lag att göra det. Uppgifter som lagras av en operatör är också lika integritetskänsliga och skyddsvärda oavsett om de lagrats på grund av en skyldighet att göra det eller av något annat skäl. Förvaltningsrätten anser därmed att EU-domstolens uttalanden i Tele2-domen inte ska tolkas som att de enbart avser uppgifter som lagrats på grund av åligganden enligt lag, utan att de även kan ha bäring på uppgifter som lagras av en operatör på frivillig basis.

Frågan är då om det av EU-domstolens uttalanden går att utläsa vilka krav som måste uppställas för att brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till sådana uppgifter om abonnemang, som Bahnhof genom det överklagade beslutet förelagts att lämna ut.

I LEK skiljer man på tre olika kategorier av uppgifter; *uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande* eller *annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande*. Av 6 kap. LEK framgår att tystnadsplikt råder för dessa uppgifter och att denna under vissa angivna förhållanden kan brytas. Förutsättningarna för när tystnadsplikten får brytas skiljer sig åt beroende på vilket slag av uppgifter det rör sig om.

Med abonnemangsuppgifter avses uppgifter som identifierar en abonnent eller ett abonnemang, framför allt namn, titel, adress och abonnentnummer (t.ex. telefonnummer). Även s.k. IMSI-nummer och IP-adresser har ansetts falla in under kategorin uppgift om abonnemang (se SOU 2007:76 s. 64). Annan uppgift om meddelande som inte är uppgift om abonnemang kan avse uppgift om mellan vilka telefonnummer eller IP-adresser som ett elektroniskt meddelande har förmedlats, när och under hur lång tid förbindelsen var uppkopplad och från vilken basstation ett visst samtal skett.

Förvaltningsrätten konstaterar att EU-domstolen i sitt förhandsavgörande inte har uttalat sig specifikt i frågan om brottsbekämpande myndigheters tillgång till *enbart* den begränsade mängd uppgifter som är i fråga i förevarande mål, dvs. abonnemangsuppgifter. Utgångspunkten för bedömningen av vilka villkor som ska gälla är enligt förvaltningsrättens uppfattning anorlunda då *enbart* abonnemangsuppgifter är föremål för utlämning än när det gäller de mer integritetskänsliga trafik- och lokaliseringssuppgifterna. EU-domstolens uttalanden om vilka villkor som ska gälla för att behöriga nationella myndigheter ska få tillgång till lagrade uppgifter tar, enligt förvaltningsrättens mening, sikte på den större samlade mängd av mer integritetskänsliga uppgifter som varit i fråga i EU-domstolens mål. Förvaltningsrätten finner därmed att EU-domstolens uttalanden inte ger ledning i frågan om vilka krav som måste uppställas vid utlämnande av *enbart* abonnemangsuppgifter.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det med hänvisning till EU-domstolens förhandsavgörande i Tele2-domen inte går att dra slutsatsen att de svenska bestämmelserna om utlämnande av abonnemangsuppgifter står i strid med EU-rätten. Förvaltningsrätten anser inte heller att EU-domstolen i Digital Rights-målet har uttalat sig om vilka krav som ska ställas vid utlämnande av enbart uppgifter om abonnemang. Enligt förvaltningsrättens mening kan det därför inte av de av Bahnhof åberopade avgörandena utläsas att den svenska regleringen vad gäller tillgång till abonnemangsuppgifter är oförenlig med EU-rätten.

Ett krav på utlämnande av abonnemangsuppgifter utgör dock en inskränkning i rätten till personlig integritet. För att en sådan inskränkning ska vara tillåten krävs att bestämmelsen lever upp till det krav på proportionalitet som bl.a. uppställs inom unionsrätten avseende inskränkningar av fri- och rättigheter. Även i RF och Europakonventionen finns bestämmelser med sådan innebörd.

Uppfyller bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK kravet på proportionalitet?

För att en inskränkning av en fri- eller rättighet ska vara tillåten krävs att den är nödvändig med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Detta innebär att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov av inskränkningen och denna måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet (se t.ex. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte upplagan, s. 369 ff.). Syftet med att tillåta inhämtning av abonnemangsuppgifter vid misstanke om brott, oavsett brottstyp, var att möjliggöra utredning av internetrelaterade brott (se prop. 2011/12:55 s. 102).

Vid bedömningen av om bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK uppfyller kravet på proportionalitet, anser förvaltningsrätten att hänsyn

måste tas till att staten har ett ansvar för att skydda enskildas privatliv och personliga integritet mot intrång som begås av andra enskilda (se t.ex. Europadomstolens dom den 12 november 2013 *Söderman mot Sverige*). En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kravet på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att det finns en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning (SOU 2015:31 s. 52-53). Ett rättsfall som är av särskilt intresse i detta sammanhang är Europadomstolens dom den 2 december 2008 *K.U. mot Finland*. I detta avgörande ansågs Finland kränka rätten till privatliv i och med att det enligt finsk rätt inte var möjligt för brottsbekämpande myndigheter att från en operatör få ut uppgift om vem som använt en viss IP-adress i ett fall då ett barn via Internet utsatts för förtal eller möjligen sexuellt ofredande.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att Sverige är folkrättsligt förpliktat att ha en nationell lagstiftning som ger brottsbekämpande myndigheter en möjlighet att inhämta uppgifter om abonnemang vid utredning av vissa internetrelaterade brott, i synnerhet om brotten riktas mot ett barn. Uppgifter om abonnemang kan naturligtvis även vara av avgörande betydelse vid utredningar av andra typer av brott.

Vid proportionalitetsbedömningen måste också beaktas att abonnemangsuppgifter typiskt sett är mindre integritetskänsliga än t.ex. trafik- och lokaliseringssuppgifter. Vid en avvägning mellan intresset av brottsbekämpning och integritetsintresset finner förvaltningsrätten att de brottsbekämpande myndigheternas behov av att få tillgång till de aktuella uppgifterna väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som ett utlämnande innebär. Förvaltningsrätten anser därför att bestämmelsen i LEK om utlämnande av abonnemangsuppgifter till brottsbekämpande myndigheter inte överskrider vad som får anses proportionerligt med beaktande av det bakomliggande syftet med bestämmelsen. Inte heller i övrigt har det i målet framkommit att

det aktuella föreläggandet skulle vara rättsstridigt. Bahnhofs förstahandsyrkande ska därför avslås.

Bahnhofs andrahandsyrkande

Bahnhof har i andra hand gjort gällande att föreläggandet brister i precision i den del där det anges att bolaget ska ”säkerställa att uppgifter om abonnemang som efterfrågas av Polismyndigheten eller annan myndighet som ska ingripa mot brottet i de fall där det är fråga om misstanke om brott hädanefter lämnas ut, oavsett brottets eventuella påföljd”. Bahnhof menar att det bl.a. är oklart vad PTS menar med ordet ”säkerställa”. Enligt bolaget kan föreläggandet i denna del uppfattas som att Bahnhof måste lämna ut uppgifter oavsett om Bahnhof har tillgång till uppgifterna eller inte. Bahnhof menar därför att föreläggandets andra del ska upphävas.

Förvaltningsrätten anser att föreläggandets andra del måste uppfattas som att Bahnhof åläggs en skyldighet att på begäran från Polismyndigheten, eller en annan myndighet som ska ingripa mot ett brott, lämna ut sådana uppgifter om abonnemang som finns tillgängliga hos bolaget. Förvaltningsrätten anser att det inte är rimligt att tolka föreläggandet som att Bahnhof har ålagts en skyldighet att lämna ut uppgifter som Bahnhof inte har tillgång till eller att lagra några uppgifter. Enligt förvaltningsrättens mening är föreläggandet i denna del tillräckligt tydligt utformat. Det saknas därmed skäl att upphäva föreläggandet i någon del, varför överklagandet ska avslås i sin helhet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A).

Johan Lundmark
Chefsrådman

Terese Danielsson
Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Jan Ejme, Per Åke Evén, Yngve Jönsson och Kenneth Larsson deltagit.

Carina Westin har varit föredragande.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.